

# 017

## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



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

Tainá Arruda de Lima Vieira (UFC)

**Resumo:** Esse artigo propõe um ensaio do desenho metodológico de avaliação da política pública de fiscalização de Fortaleza, a partir da criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS em 2014, considerando a proposta avaliativa desenvolvida por Lea Rodrigues (2008, 2011a) focada em análise de categorias do entendimento, noções de tempo (percursos e trajetória) e espaço (territorialidade). Busca-se, através da pesquisa qualitativa, além da análise de documentos oficiais, considerando bases conceituais, paradigmas, momento político e contexto socioeconômico, apreender os significados da política para os que as formulam, executam e vivenciam.

**Palavras-chave:** política pública; avaliação em profundidade; fiscalização.

**Abstract:** This article proposes an essay on the methodological design for the evaluation of the public policy of supervision of Fortaleza, starting from the creation of the Supervision Agency of Fortaleza - AGEFIS in 2014, considering the evaluation proposal developed by Lea Rodrigues (2008, 2011a) focused on analysis of categories of understanding, notions of time (paths and trajectory) and space (territoriality). It is sought through qualitative research beyond the analysis of official documents, considering conceptual bases, paradigms, political moment and socioeconomic context, apprehend the meanings of politics for those who formulate, execute and experience them.

**Keywords:** public policy; in-depth evaluation; supervision.

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é abordar a avaliação de políticas públicas que privilegia a interpretação das categorias de entendimento presentes nas políticas, nos discursos institucionais e nos depoimentos dos beneficiários das políticas; as noções de tempo (percursos, trajetórias) e espaço (territorialidade) como a desenvolvida por Lea Rodrigues (2008, 2011a) na dimensão da avaliação em profundidade, cujo escopo também abrange além dos métodos e técnicas quantitativos, a pesquisa qualitativa (*surveys*, etnografia, imagens) para contemplar as múltiplas dimensões da política pública.

Trata-se do ensaio metodológico para avaliar o objeto de pesquisa da dissertação, ainda em construção, acerca da ressignificação da política de fiscalização da cidade de Fortaleza, executada pela AGEFIS, para o curso de mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, do qual a pesquisadora é aluna.

A escolha desse paradigma avaliativo contra hegemônico para capturar a ressignificação da política municipal de fiscalização da cidade de Fortaleza a partir da criação do órgão responsável pela execução da referida política, a Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS, tem como ponto de partida a problematização da política de fiscalização da cidade de Fortaleza a partir do olhar de quem executa, uma vez que a pesquisadora é servidora de carreira do ambiente de fiscalização e faz parte do conjunto de atores políticos do contexto que abrange a política em questão.

O lugar de fala está inserido na arena política que envolve a fiscalização enquanto política pública e se propõe a investigar os significados da referida política para além da perspectiva da gestão. Essa pretensão exige a elaboração de um caminho metodológico que considere todos os atores políticos envolvidos, o contexto político e socioeconômico de seu surgimento, as bases conceituais e paradigmas que influenciam a sua trajetória, dentre outros aspectos que revelam as intencionalidades por trás desta política. Sendo assim, o modelo hegemônico desenvolvido a partir do paradigma positivista inviabiliza esse olhar prismático, restringindo a avaliação ao alcance de metas e cumprimento de objetivos sem atentar para as intercorrências, gargalos e potencialidades suprimidas da referida política.

Essa limitação do paradigma positivista desconsidera a lacuna que se observa, do ponto de vista de quem executa a política, entre a sua concepção e a implementação para o alcance dos objetivos estabelecidos sob os pressupostos de eficiência, efetividade e eficácia do ponto de vista quantitativo.

O que o caminho metodológico da avaliação em profundidade propõe é um olhar para capturar o que essa lacuna revela para além desses resultados numéricos, cumprimento de objetivos e o alcance de metas, mas o desvendamento do significado do resultado alcançado.

Na política de fiscalização da cidade de Fortaleza, o planejamento da atividade fiscalizatória tem por objetivo atender uma demanda por fiscal em termos de produtividade como está previsto no relatório do grupo de trabalho da fiscalização integrada elaborado em 2013.

Essa demanda atribui aos fiscais múltiplas tarefas de diversos procedimentos fiscalizatórios específicos, cuja formação profissional e acadêmica não condiz com as atuações exigidas e para os quais o fiscal não recebeu um treinamento efetivo e eficiente. E tudo isso deve ser executado de forma ágil afim de otimizar o tempo para executar ainda os outros protocolos que compõem a meta diária.

Logo, avaliar essa política de uma perspectiva metodológica que foca nos resultados quantitativos, ou seja, números de protocolos atendidos por ordem de serviço diária, é correr o risco de incorrer na baixa qualidade da resposta a ser oferecida ao ordenamento urbano da cidade, além de acentuar a precarização do trabalho, desconsiderando o que a cidade perde em termos de preservação do espaço urbano e cumprimento da legislação urbana e ambiental.

O que se busca é desvendar a lógica do ajuste fiscal para atender o novo padrão de acumulação com dominância financeira que prioriza a maximização da receita em virtude da arrecadação em detrimento da educação urbano ambiental, o que compromete a relação de identidade do município com a cidade e ressignifica o trabalho da fiscalização.

A partir dessa preocupação, essa pesquisa propõe um modelo avaliativo que seja capaz de apreender as intercorrências entre o planejamento e operacionalização da política de fiscalização da cidade de Fortaleza executada pela AGEFIS, considerando também o protagonismo dos atores políticos que vivenciam diariamente essa política, a saber os fiscais, pois é somente através da experiência desses atores que é possível identificar a ressignificação da fiscalização sob o contexto da hegemonia financeira do Estado neoliberal para atender o ajuste fiscal.

É a dimensão política da avaliação em profundidade que suscita o questionamento da eficiência proposta por esse modelo de gestão pública gerencial, lançando um olhar crítico sobre os seus resultados a partir da fala dos fiscais que revela a precarização do serviço de fiscalização municipal.

Para melhor compreensão da proposta avaliativa elencada e da sua escolha serão apresentados, no plano empírico, indicativos para a operacionalização do modelo de avaliação em profundidade no estudo avaliativo da criação do órgão que implementou a fiscalização integrada na cidade de Fortaleza e, com isso, trouxe novos significados à ação fiscalizatória influenciados pelo texto e contexto da política, bem como suas bases conceituais e sua trajetória institucional.

Ressalte-se que sem o caráter qualitativo da pesquisa, do ponto de vista operacional da política municipal de fiscalização, dificilmente se pode observar a intervenção das relações de poder e das intencionalidades políticas na essência da atividade fiscalizatória, cuja premissa está no caráter preventivo da promoção do ordenamento urbano, mas que com a sua reformulação a partir da criação da AGEFIS, torna-se uma profissional e eficiente ferramenta de maximização da receita pública do Estado ajustador.

Daí a importância do desenvolvimento dos eixos analíticos da avaliação em profundidade que se propõe ir além de indicadores quantitativos, mas considerar o conteúdo da política, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; trajetória institucional; o espectro temporal e territorial abarcado pela política e análise de seu contexto de formulação (Rodrigues, 2008) afim de aprimorar o resultado da avaliação no que diz respeito ao descompasso entre as concepções presentes na formulação da política e aquelas identificadas quando da sua implementação; bem como detectar mudanças ocorridas durante o trajeto da política pelas vias institucionais.

## DISCUSSÃO TEÓRICA – CATEGORIAS FUNDANTES

Para a compreensão do contexto que envolve a política de fiscalização da cidade de Fortaleza e para investigar os desdobramentos de sua execução, faz-se necessária a construção das categorias fundantes do arcabouço teórico-metodológico que proporcionem o entendimento do papel do Estado na afirmação do novo regime de acumulação.

Avaliar a política de fiscalização de Fortaleza à luz da avaliação em profundidade propõe a investigação dessa ação estatal, por meio da fiscalização municipal, na afirmação dessa hegemonia financeira e na eficiência do serviço público voltada para atender o ajuste.

Para isso, é fundamental compreender as configurações do Estado neoliberal e sua atuação por meio do modelo de gestão pública gerencial para então desvendar sua influência na afirmação do regime de acumulação com dominância financeira. E a partir dessa compreensão, examinar a formatação do ajuste fiscal nesse contexto.

Avaliando a atuação da AGEFIS, busca-se investigar se a agência seria uma expressão do Estado ajustador no âmbito municipal. Dessa forma, a pesquisa propõe uma dimensão crítica para se pensar a eficiência do modelo de administração pública gerencial na execução das atribuições da AGEFIS sob a luz da precarização do trabalho do fiscal.

Segundo Harvey (2005), o Estado assume um papel fundamental no mundo globalizado de garantir a estrutura institucional às práticas político-econômicas neoliberais que propõe o bem-estar a partir da promoção das capacidades empreendedoras individuais numa estrutura institucional de promoção dos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio.

É possível elencar algumas características desse fenômeno neoliberal na configuração atual do Estado brasileiro como: a desregulamentação que fragiliza o mercado de trabalho e enfraquece o movimento sindical para inviabilizar a indexação da produtividade ao ganho salarial e favorecer uma nova classe dominante a partir da mundialização financeira e do paradigma tecnológico; o congelamento de gastos ou ajuste fiscal a fim de manter o Estado mínimo e o controle de regulação nas mãos do mercado; além do favorecimento do capital financeiro permitindo que o mercado determine as taxas de juros.

Diante desse novo cenário, o fenômeno do neoliberalismo demanda por um novo modelo de Estado, um novo modelo de gestão pública para adequar-se ao novo paradigma tecnológico, à globalização e a mundialização financeira estabelecida pelo novo regime de acumulação do capital improdutivo, cujo *locus* de produção da mais valia não está mais no setor produtivo, mas no mercado financeiro de ativos e dividendos das empresas. (CHESNAIS, 2004)

No processo de consolidação de um regime de acumulação de dominância financeira, impõe-se uma concepção liberal do Estado, com medidas de privatização, de desregulamentação financeira e de isenção fiscal sobre as rendas de capital.

De fato, como destaca David Harvey (2005), a concepção liberal representa a supremacia da questão econômica sobre a social, compreendido como projeto de poder político de fortalecimento do capital financeiro e sua classe, exigindo do Estado uma nova configuração que questione as bases do bem-estar social a fim de suprimir o gasto social, visto que este inviabiliza a reprodução do capital. Surge então um novo padrão de acumulação cujo *locus* privilegiado é o sistema financeiro.

Fruto de uma nova fase no processo da internacionalização ou mundialização do capital, esse processo reconfigura os modos da distribuição da renda entre capital e trabalho tanto entre os países ricos (credores) quanto nos países pobres (devedores), dominada pelo investimento internacional que molda as estruturas que predominam na produção e no intercâmbio dos bens e serviços. (PAULANI, 2011)

Segundo Chesnais (1997, p.21 *apud* Paulani, 2011, p.26) diz:

Resultado dos impasses nos quais desembocou a acumulação de longo período dos “trinta gloriosos”, esse modo baseia-se nas transformações da “relação salarial” e em um agravamento muito forte da taxa de exploração [...], mas seu funcionamento é ordenado sobretudo pelas operações e pelas escolhas de formas de capital financeiro mais concentradas e centralizadas do que em qualquer período anterior do capitalismo.

O objetivo desse modelo é fortalecer o novo regime de acumulação que aposta na rentabilidade dos bancos e do mercado financeiro, ampliando as possibilidades de ganho fora do setor produtivo para combater inflação e recessão oriundas da crise do sistema capitalista. Para tanto, o Estado viabiliza a desregulamentação do mercado de trabalho, a regulação da taxa de juros pelo mercado, dentre outras condições de reprodução do capital, nas quais todas as esferas devem se adaptar (HARVEY, 2005).

Segundo Paulani (2009), a tese da financeirização do capitalismo se expressa na hegemonia financeira que prevê ganhos fora do setor produtivo.

Essa nova configuração da esfera produtiva, cujo ganho não representa mais a principal fonte de lucro, é que explica as mudanças ocorridas na relação de trabalho (crescimento do trabalho precarizado e informal, do número de trabalhadores temporários, autônomos e em tempo parcial), na forma de gestão do processo de trabalho (trabalhadores flexíveis), seja ainda na organização do processo produtivo como tal (mais trabalho realizado em menos tempo e por menos pessoas, costumeirização da produção, deslocalizações produtivas).

Por outro lado, o capital em seu processo de financeirização busca no Estado a institucionalização de mecanismos que legitimem essas mudanças na relação de trabalho. Tem-se a afirmação das políticas neoliberais nos ciclos de ajuste promovendo a desregulamentação dos mecanismos de seguridade das relações de trabalho aliado ao desfavorecimento da produção em face do redirecionamento do investimento para produtos financeiros visando a ampliação do lucro no curto prazo e redução do custo de produção.

Dessa forma, o Estado passa a ter um papel fundamental no processo de valorização do capital rentista, viabilizando a reforma trabalhista para reduzir o custo da força de trabalho e a reforma previdenciária afim de aumentar a lucratividade do capital financeiro a partir da capitalização das aposentadorias.

Tem-se a precarização do trabalho como resultante dessa configuração da ação estatal para atender a valorização do capital financeiro na dinâmica desse novo padrão de acumulação. O Estado se ajusta promovendo também um ajuste fiscal afim de financiar a dívida pública e garantir a reprodução do capital financeiro também na esfera pública.

Nesse contexto, um novo modelo de gestão pública faz-se necessário para proporcionar a reprodução do capital financeiro, preocupada em financiar o endividamento público via controle das despesas e maximização da receita através de uma administração economicamente eficiente, pautada pela governança executada por especialistas e voltada para atender o ajuste fiscal. Um Estado que descentraliza para melhor exercer a lógica do ajuste.

Nesse sentido, a administração pública gerencial incorpora práticas e conceitos da esfera privada ao serviço público a fim de imprimir mais profissionalismo à gestão pública.

Para desenvolver esse profissionalismo, que se relaciona com o princípio da eficiência no setor público proposto pelo modelo de gestão gerencial e para fazê-lo em favor do ajuste fiscal em virtude da supremacia das questões econômicas firmada pelo fenômeno neoliberal, a administração pública busca a todo custo o equilíbrio das contas públicas promovido pela maximização da receita por meio da arrecadação.

Dessa forma, o Estado configura um novo modelo de gestão pública e lança mão de estratégias administrativas gerenciais para estabelecer metas com foco em resultados quantitativos que, no contexto do ajuste fiscal que visam afirmar o regime de acumulação em vigência, no qual o rentismo estimula a maximização da receita para equilibrar as contas públicas e atrair o investimento público e privado.

Essa transformação da ação estatal, com aporte da financeirização nos ajuda a avaliar o comportamento do Estado e seu interesse em favorecer a reprodução do capital por meio de um serviço público composto por um trabalho vazio de sentido que culmina sofrimento e criação para atender exclusivamente ao ajuste fiscal num plano de mensuração produtivista do tempo movido pelo imediatismo do resultado no curto prazo imposto pela lógica do mercado. (ANTUNES, 2018)

A precarização é uma resposta a um conjunto de mudanças que vem ocorrendo no mundo do trabalho nos últimos quarenta anos, quando o mundo sofre um processo de reestruturação produtiva permanente e de mudanças políticas e ideológicas do qual o neoliberalismo e a hegemonia financeira são os traços mais marcantes, o que afetou profundamente o mundo do trabalho e o mundo da produção capitalista. (ANTUNES, 2018)

Nessa dinâmica do novo padrão de acumulação rentista, o Estado desempenha um papel fundamental na afirmação da hegemonia financeira por meio das políticas neoliberais que promovem o ajuste fiscal, lançando sobre o trabalho o ônus da valorização do capital fora do setor produtivo.

O Estado neoliberal prioriza as questões econômicas e se utiliza das questões políticas para afirmar essa supremacia econômica, na qual a lógica do ajuste fiscal suprime o papel social do Estado e reduz a questão do controle do gasto público ao aspecto meramente econômico de modo que seu único objetivo para a ser o superávit fiscal para financiar o endividamento público.

A busca por esse superávit fiscal leva à responsabilização do trabalhador acerca da maximização da receita em detrimento da redução do custo de produção pela via da demissão para enxugamento do gasto com pessoal, desregulamentação de direitos e garantias trabalhistas, privatizações, desvalorização do salário mínimo, desindexação da produtividade ao ganho salarial, aumento da jornada de trabalho e precarização das condições de trabalho.

O setor produtivo também se engaja nesse movimento de financeirização quando desenvolve estratégias de ampliação das possibilidades de lucro fora do processo de produção. Essa redução da importância do setor de produção na composição do lucro, passa a justificar o enxugamento do quadro de funcionários, fechamento de unidades de produção e a atribuição de mais tarefas a um menor número de trabalhadores. O lucro não depende mais somente do setor produtivo, mas passa a ser produzido ilimitadamente nos produtos financeiros ofertados pelas empresas e independentemente do processo produtivo.

Essa lógica não foge do modelo de gestão pública gerencialista, no qual a premissa de eficiência se traduz pela lógica do ajuste fiscal no controle do gasto público via redução das despesas com pessoal, congelamento de salários, atribuição de múltiplas tarefas a um servidor e precarização das condições de trabalho de uma jornada extenuante.

O gerencialismo responsabiliza o servidor público pela eficiência do serviço público e essa eficiência se traduz na redução do gasto público e maximização da receita. Esse movimento acontece via ação estatal que, sob os pressupostos de governança e eficiência, exige do servidor o desempenho de um trabalho além da sua função, cumprindo jornadas extras afim de dar conta do modelo de eficiência proposto pelo Estado, no qual o resultado final será financeiro e corroborará no incremento da receita.

O servidor passa a ser colaborador, o serviço público passa a ser um produto e o contribuinte passa a ser tratado como cliente. E a partir da introdução do conceito de governança no serviço público, outras nomenclaturas de natureza administrativa utilizadas na empresa privada passam a vigorar no contexto do serviço público.

A exemplo disso, o servidor público da carreira de fiscalização no município de Fortaleza é submetido ao cumprimento de uma produtividade baseada em metas numéricas sob a variável tempo.

A obrigação do cumprimento de protocolos que extrapolam a sua experiência e formação profissional e ignoram o seu saber apenas para atender a promessa de um resultado quantitativo que acarretará na maximização da receita via arrecadação comprometem o resultado qualitativo da fiscalização que seria proporcionar o reordenamento urbano ambientalmente saudável da cidade.

A medida em que o Estado passa a se comportar como uma empresa privada no contexto de hegemonia financeira, tem-se a precarização do trabalho no serviço público como reflexo das práticas neoliberais do Estado ajustador, nas quais o que importa é o cumprimento de metas quantitativas elaboradas sob a variável tempo que exigem mais trabalho em menos tempo, ainda que quantidade não expresse qualidade no serviço prestado.

## A FISCALIZAÇÃO DA CIDADE DE FORTALEZA – ANÁLISE DO TEXTO E CONTEXTO DE CRIAÇÃO DA AGEFIS

Até o ano de 2010, a fiscalização de Fortaleza era realizada por um efetivo de servidores da carreira do ambiente de fiscalização admitidos em concurso público realizado em 1982 com especialidade técnica na área de edificações, eletrotécnica e mecânica.

Entre 1982 e 2010, a cidade de Fortaleza sofreu uma transformação e com ela a fiscalização também foi reconfigurada para atender às mudanças urbanas e legais.

Nesse intervalo, mais precisamente a partir do final dos anos 80, o Estado brasileiro vivencia uma reforma gerencial no âmbito federal e estadual com Bresser Pereira como ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (1995-98).

A reforma gerencial do Estado brasileiro, proposta por Bresser (1995), tinha como objetivo o controle do gasto público para financiar o endividamento público via controle das despesas e maximização da receita através de uma administração economicamente eficiente, pautada pela governança executada por especialistas voltada para atender o ajuste fiscal. Um Estado que descentraliza para melhor controlar o ajuste fiscal.

O gerencialismo seria uma espécie de alternativa ao Estado burocrático, cuja configuração não permitia mais a reprodução do capital financeiro dentro dos moldes neoliberais e no novo regime de acumulação com dominância financeira (Chesnais, 2002).

Esse novo regime de acumulação aposta na rentabilidade dos bancos e do mercado financeiro, ampliando as possibilidades de ganho fora do setor produtivo para combater inflação e recessão oriundas da crise do sistema capitalista. Para tanto, o Estado viabiliza a desregulamentação do mercado de trabalho, a regulação da taxa de juros pelo mercado, dentre outras condições de reprodução do capital, nas quais todas as esferas devem se adaptar (HARVEY, 2005).

Dessa forma, uma nova configuração de Estado mediante um novo modelo de gestão pública faz-se necessária para proporcionar a reprodução do capital financeiro, preocupada com o equilíbrio das contas públicas de forma a garantir uma situação fiscal positiva para atrair investimentos internos e externos.

Logo, o Estado gerencial, fruto de uma reestruturação necessária da gestão pública afim de atender às exigências do contexto político-econômico do fenômeno neoliberal na configuração dos estados, assume a lógica do ajuste fiscal no intuito de controlar o gasto público. Esse controle de gastos, exercido dentro do novo regime de acumulação com dominância financeira, também transforma a ação estatal, o tornando financeirizado (PAULANI, 2011).

Em Fortaleza, entre 1997 e 2004, no governo do prefeito Juraci Magalhães, a administração pública municipal sofreu uma reforma que reestruturou a fiscalização extinguindo a Superintendência de Controle Urbano e Meio Ambiente - SPLAN criada na gestão anterior, órgão considerado um marco político da fiscalização que a unificou e fortaleceu a sua categoria trazendo reconhecimento e valorização, realocando os fiscais em distritos de subprefeituras distribuídas nas seis regionais da cidade.

A descentralização administrativa municipal proposta na implantação das secretarias executivas regionais objetivava aproximar a gestão pública da população, porém o que se constatou foi a politização dessas novas estruturas, por meio de vereadores que legitimaram a partilha de interesses políticos por zona de atuação.

A frustração com a política descentralizadora em virtude de práticas como essas está registrada na mensagem<sup>1</sup> enviada à Câmara Municipal no dia 04 de dezembro de 2001 pelo chefe do executivo justificando a criação da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA) como unidade administrativa centralizada em virtude das disfunções orgânicas detectadas no modelo de descentralização implementado em 1997, pela Lei 8000/97, por avaliações técnicas que comprometeram a eficiência e eficácia da administração.

A relevância dessa situação se dá pelo fato de que essa prática também foi um dos argumentos utilizado para justificar a centralização da fiscalização na sua agência, além da falta de padronização, organização e controle de todos as etapas e resultados da ação fiscalizatória.

<sup>1</sup> Exposição de motivos da mensagem nº 029 de 04 de dezembro de 2001. Disponível em [www.cmfor.ce.gov.br/](http://www.cmfor.ce.gov.br/)

É importante ressaltar que no contexto de reforma administrativa do Estado brasileiro, em 1995, a obsessão pelo controle do gasto público e pela modernização do setor público para viabilizar esse objetivo em virtude da crise fiscal, inspirou os cargos executivos de todos os entes federativos. Trata-se de um ponto de inflexão na história da fiscalização na administração pública municipal, uma vez que na busca pela eficiência da atividade fiscalizatória, tem-se o primeiro documento oficial a tratar da fiscalização integrada: um modelo de fiscalização mais eficiente em virtude da criação de um sistema eficaz de planejamento e controle do programa de fiscalização.

A viabilização dessa sistematização seria através da centralização da fiscalização na Secretaria de Controle Urbano e Meio Ambiente – SPLAN como traz o texto do decreto nº 9.655 de 30 de maio de 1995.

Essa ideia reforça o argumento de Bresser (1995) de que há um movimento duplo da transformação das práticas administrativas: há uma descentralização da ação estatal, na qual a administração indireta é dotada de autonomia e há também um movimento de centralização, pois essa autonomia está vinculada à administração direta.

A Agência de Fiscalização de Fortaleza ilustra esse movimento duplo quando da sua criação em 2014 como autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Gabinete do Prefeito.

Após a gestão de Juraci Magalhães, a prefeitura municipal de Fortaleza inicia a gestão da prefeita Luizianne Lins (2004 – 2012) que reconheceu a demanda da cidade pelo ordenamento urbano ao instituir o programa reordenamento urbano de Fortaleza que previa lançamento de edital de concurso público para admissão de 300 fiscais.

Portanto, em 2010, a prefeitura realizou concurso para o cargo de fiscal municipal geral cuja exigência era apenas a graduação de nível superior em qualquer área, diferente do último concurso para a carreira de fiscalização, em 1982, que exigia capacitação técnica específica.

Em 2010, os novos fiscais aprovados no concurso público foram admitidos pela administração municipal e distribuídos entre as sete secretarias executivas regionais para trabalhar nos respectivos distritos de meio ambiente e saúde, no caso dos fiscais da área de vigilância sanitária cuja qualificação específica na área de saúde foi exigida no edital do referido concurso.

Apesar do aumento do quadro de fiscais, a infraestrutura para operacionalizar a fiscalização não foi preparada para viabilizar os resultados possíveis com o incremento do capital humano no ambiente de fiscalização. E a prática política para favorecimento pessoal dentro das secretarias executivas regionais também impedia a eficácia da ação fiscalizatória.

Fortaleza demandava por um ordenamento urbano, pela organização do espaço público e pelo respeito à legislação vigente concernente a esse ambiente. A justificativa da criação de um modelo de fiscalização mais eficiente para atingir tais resultados tornava-se cada vez mais clara tanto para a categoria que demandava por melhores condições de trabalho, inclusive estruturais, quanto para a gestão que deixava de extrair da fiscalização todo o seu potencial na administração da cidade.

Em 2013, primeiro ano do primeiro mandato da gestão do atual prefeito Roberto Cláudio (2013 – 2016), é possível identificar uma reestruturação da organização da administração pública municipal através de uma reforma administrativa institucionalizada pelos dispositivos legais: lei complementar nº 0137, de 08 de janeiro de 2013 que trata da organização da administração pública e suas instituições.

Em entrevista ao jornal O Povo, no caderno de Política, o líder do governo, Evaldo Lima (PCdoB) anunciou que os principais alvos da reforma administrativa são as secretarias executivas regionais e a fiscalização. Sobre as regionais, a ideia seria de que elas deixassem de ser executivas para se concentrar apenas no atendimento à população e na conservação de espaços públicos. Os distritos de saúde, educação, meio ambiente seriam extintos, sendo agora as secretarias e demais órgãos da administração indireta a executar as ações relacionadas a cada temática.

Quanto à fiscalização, estava previsto a criação de um novo órgão para centralizar a atuação da fiscalização das obras e posturas urbanas; do uso e conservação das vias públicas, passeios e logradouros; do funcionamento de atividades; das licenças, alvarás, concessões, autorizações e permissões; dos eventos; da ocupação de propriedades e espaços públicos; do meio ambiente; da limpeza pública; da vigilância sanitária; da defesa do consumidor; do transporte e do patrimônio histórico-cultural. Não estariam contempladas a fiscalização de trânsito, que continuariam na AMC, e a tributária, que permaneceria na Secretaria de Finanças (Sefin).

Para tanto, ainda em 2013, o decreto nº 13.181, de 28 de junho do referido ano, é instituído o Grupo de Trabalho para estruturar o Sistema de Gestão da Fiscalização Integrada e Multidisciplinar Municipal afim de criar instrumentos que pudessem concorrer para a efetividade das diretrizes e das ações estratégicas que compõem as políticas setoriais reguladas no Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza através da padronização de procedimentos, replicação das melhores práticas, e utilização eficiente dos recursos humanos, logísticos e tecnológicos que estejam mobilizados para a função de fiscalização.

## A FISCALIZAÇÃO INTEGRADA

Uma das propostas do Grupo de Trabalho da Fiscalização Integrada, criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013, era a de conhecer modelos de fiscalização integrados já implantados em outros locais, bem como de resgatar e analisar estudos já realizados pelo próprio município relativos à implantação da modalidade de fiscalização integrada. O modelo de fiscalização integrada foi adotado pela gestão como base para a nova prática fiscalizatória a partir da criação do novo órgão.

O conceito de integração da fiscalização é refletido na integração de vários procedimentos fiscalizatórios diversos numa mesma vistoria. Enquanto que, anteriormente, havia múltiplas vistorias específicas, com profissionais tecnicamente qualificados para determinada especificidade e padrões diferenciados de execução e interpretação da ação fiscalizatória por cada distrito de meio ambiente e secretaria temática. A necessidade de organização, capacitação e estruturação era latente como traz o relatório do Grupo de Trabalho de Fiscalização Integrada (2013, p.21):

“Integrar é juntar competências: o mesmo fiscal será capacitado para desenvolver várias atividades de fiscalização; trabalhará com várias legislações; atuará e atuará em qualquer área temática” (Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013. p. 21) Conforme o Decreto 13.181/2013, foram designados para compor o Grupo de Trabalho 10 (dez) fiscais que exercem ou exerceram a função de chefia de fiscalização, ou que acompanharam as discussões acerca da integração da fiscalização até o final de 2012, que representam os seguintes

órgãos: Secretarias Executivas Regionais, Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental - ACFOR, Coordenadoria de Fiscalização de Obras – CFO/SEINF (antigo CCO), Célula de Vigilância Sanitária – CEVISA, PROCON Fortaleza (antiga Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor), Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza - SEUMA, Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização – EMLURB e Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza - ETUFOR. O Grupo de Trabalho foi coordenado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR.

O Grupo de Trabalho elaborou um relatório para o IPLANFOR com a síntese de todo estudo empreendido, na forma de uma proposta de reforma do modelo de fiscalização municipal na tentativa de elaborar um diagnóstico situacional desta, foram feitas análise dos relatórios no sistema de Gestão de Recursos e Planejamento de Fortaleza – GRPFOR, utilizado pela fiscalização para aferir a produtividade, para medir e comparar a distribuição da carga de trabalho entre as várias unidades de fiscalização e entre os fiscais em uma mesma unidade.

Ao agrupar as unidades de fiscalização entre temáticas (SEUMA, CCO, PROCON, ETUFOR, EMLURB) e regionais (Distritos de Meio Ambiente e Distritos de Saúde nas Regionais), o relatório identificou que cada temática desenvolve sua fiscalização de maneira autônoma e tem abrangência em todo território municipal. Os Distritos de Meio Ambiente nas Regionais fiscalizam predominantemente controle urbano e posturas. Os Distritos Saúde fiscalizam os assuntos de vigilância sanitária de alto e baixo risco. Tal diagnóstico justificou a padronização proposta mais tarde na criação da AGEFIS, operacionalizada por uma gerência de padronização e normatização através de roteiros e procedimentos fiscalizatórios.

Não foi demonstrado na metodologia descrita no relatório do Grupo de Trabalho o instrumento ou a técnica utilizada para diagnosticar a forma autônoma e diversa de fiscalização utilizada em cada órgão nos quais estava distribuída a fiscalização. O que está demonstrado é uma análise das informações do sistema que computava as demandas respondidas após as vistorias em campo.

Também foi diagnosticado que na maioria das unidades de fiscalização, foi constatado que as condições estruturais (físicas e materiais) não eram condizentes com a quantidade existente de fiscais. Porém, a metodologia para alcançar essa conclusão não foi exposta e não se sabe se aqui há um reconhecimento da falta de infraestrutura das unidades de fiscalização, não em detrimento do número de fiscais, mas por não haver condições mínimas de operacionalização da fiscalização independentemente do número de fiscais.

Foi constatada uma falha no sistema GRPFOR referente ao tempo de resposta do fiscal à demanda de fiscalização que lhe foi imposta. Apesar disso, a variável tempo permanece como condição avaliativa do referido relatório e ainda é inserida mais tarde no novo sistema que seria implantado no novo modelo de fiscalização a partir da criação da agência, o Fiscalize, e ainda seria requisito considerado no cálculo da nova produtividade sobre a qual será tratada mais adiante.

O documento elaborado pelo Grupo de Trabalho também trouxe o relato da experiência da fiscalização integrada de Belo Horizonte após a visita de alguns de seus componentes à Secretaria Adjunta de Fiscalização (SMAFIS) de Belo Horizonte, pioneira na fiscalização integrada no Brasil. A integração da fiscalização na SMAFIS abrangeu todos os ramos da fiscalização, excetuando a defesa do consumidor e a vigilância sanitária.

A integração se deu através da padronização dos procedimentos com a implantação de roteiros fiscais, ao mesmo tempo em que instituiu o planejamento das ações e o monitoramento dos resultados, inclusive com a fixação de metas de desempenho (pontuação). Os fiscais trabalham nas regionais sob gerências vinculadas a SMAFIS. Nas regionais os fiscais trabalham em territórios, e são assistidos por equipes de apoio, e por um apoio administrativo centralizado na SMAFIS; quando necessário são assistidos por especialistas (engenheiros).

Na SMAFIS, foi desenvolvido um projeto para disponibilizar ao fiscal (a partir de julho de 2013) recursos tecnológicos para dar suporte técnico e legal, dar mais segurança na produção de documentos fiscais, e agilizar o processo fiscalizatório.

Contudo, o Grupo de Trabalho de Fortaleza constatou a queixa dos fiscais de Belo Horizonte de que o trabalho passou a ser generalista e que dessa forma perderam qualidade e que a capacitação oferecida para justificar a generalização das competências era insuficiente. Além do mais, a percepção dos fiscais é de que o volume de trabalho aumentou, em virtude da meta de produção que foi estabelecida por fiscal e que esta estaria inadequada para a realidade da execução do trabalho.

Ressalte-se que a meta estipulada não estava sendo atingida.

A importância de se examinar esse relatório e a observância da escolha pelo modelo de fiscalização integrada adotado em Belo Horizonte são a base que servirá de fundação para o modelo de fiscalização integrada a ser implantado em Fortaleza a partir da criação da AGEFIS Fortaleza.

Ainda sobre o que traz o relatório acerca das análises do sistema que computava o desempenho do fiscal, o GRPFOR, o Grupo de Trabalho revelou a constatação da disparidade de produtividade em termos de demandas atendidas entre as secretarias regionais e temáticas. Trabalhando com dados quantitativos, o Grupo de Trabalho atribuiu à disparidade a uma possível dificuldade de distribuição equitativa de trabalho.

Não se sabe se para o respectivo diagnóstico foi considerado o nível de desigualdade econômica, social e ambiental dos territórios das regionais da cidade de Fortaleza, uma vez que os indicadores sociais variam entre as regiões da cidade e isso muda toda a demanda pela fiscalização. E ainda as próprias condições de trabalho nas unidades de fiscalização, que já eram consideradas insatisfatórias, também não eram as mesmas.

Dessa lacuna, tem-se a legitimação da avaliação em profundidade como categoria analítica que oferece os elementos mais apropriados para se investigar a política municipal de fiscalização da cidade de Fortaleza, executada pela AGEFIS, para além da perspectiva da gestão e para além do que diz o seu texto.

A consideração da narrativa da experiência dos fiscais, daqueles que operacionalizam a referida política pública, é o elemento capaz de desvendar a resignificação da política nos termos do contexto proposto, a saber a afirmação do padrão de acumulação com dominância financeira pela gestão pública gerencial do Estado neoliberal sob a perspectiva do ajuste fiscal. Isto porque essa resignificação passa pela precarização do trabalho do fiscal de atividades urbanas e vigilância sanitária em detrimento da afirmação da lógica do ajuste.

Mais adiante, o relatório de Fiscalização Integrada concentra-se na arrecadação. Com análises quantitativas, conclui que a cobrança de multas administrativas é um indispensável instrumento de dissuasão e coerção para efetivação do poder de polícia e que o não pagamento das multas desmoraliza a ação dos fiscais. Essa afirmação proposta pelo relatório suscita o questionamento: o que desmoraliza a ação do fiscal? Seria, de fato, o não pagamento das multas?

A proposta de integração da fiscalização pautou-se na seguinte estrutura: uma gestão integrada que deslocaria o Planejamento, a Organização e o Monitoramento para uma estrutura central, deixando o Gerenciamento e a Execução para as gerências operacionais distribuídas entre as Secretarias Executivas Regionais.

A exemplo de Belo Horizonte, o Grupo de Trabalho de Fortaleza propôs a integração das seguintes áreas: abastecimento, ambiental, posturas, obras, defesa do consumidor, vigilância sanitária (baixo risco), limpeza pública, transporte, concessão e serviços públicos. Inovando na abrangência das áreas de direito do consumidor e vigilância sanitária ainda que de baixo risco, duas áreas com alto grau de especificidade.

#### A AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA (AGEFIS)

A reforma administrativa, iniciada em 2013, é reafirmada em 2014 pela lei complementar nº 0176, de 19 de dezembro do referido ano que traz em seu artigo 12, que trata das autarquias, a Agência de Fiscalização de Fortaleza - AGEFIS, vinculada ao gabinete do prefeito.

O artigo 53 da lei complementar nº 0176, de 19 de dezembro de 2014, detalha a criação da AGEFIS, refletindo a proposta do Grupo de Trabalho da Fiscalização Integrada, inspirada no modelo da Secretaria Adjunta de Fiscalização (SMAFIS), de Belo Horizonte, porém como autarquia, pessoa jurídica de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira como o órgão de fiscalização do Distrito Federal cujo nomenclatura é mesma: Agência de fiscalização do Distrito Federal (AGEFIS).

Porém, é importante ressaltar que apesar da semelhança na nomenclatura e no fato de ser uma autarquia com autonomia administrativa e financeira, a AGEFIS do Distrito Federal não utiliza o modelo de fiscalização integrada. No Distrito Federal, as competências, definidas com base na qualificação técnica de cada fiscal, são exclusivas e respeitadas no desempenho da fiscalização. Isso explicaria a opção pelo modelo operacional de Belo Horizonte, uma vez que a necessidade de integração foi uma conclusão do Grupo de Trabalho e uma decisão da gestão.

Em 22 de dezembro de 2014, é criada, pela lei complementar nº 0190, a Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS, autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Gabinete do Prefeito, com o objetivo de implementar a política de fiscalização urbana municipal a ser submetida à aprovação do prefeito de Fortaleza como traz o texto da lei da sua criação.

A criação da AGEFIS é considerada um marco político e legal em virtude de trazer em seu texto oficial a finalidade de implementar a política de fiscalização urbana municipal, em consonância com a política governamental. É a institucionalização da fiscalização como política pública municipal. E a integração da fiscalização está prevista no artigo 11 da referida lei.

Após a sua criação, a AGEFIS torna-se responsável pela fiscalização na cidade de Fortaleza padronizando as ações através da execução vários protocolos pelo mesmo fiscal, com vistas a cumprir uma meta diária, cuja vistoria se dá de forma superficial, sem a devida qualidade, atentando para o cumprimento de formulários padronizados de fiscalização.

Não se desenvolve nem a expertise e nem a relação de identidade do fiscal com o seu trabalho. Tais resultados não podem ser captados por uma avaliação tradicional, mas somente com aspectos metodológicos contemplados pelos eixos analíticos da avaliação em profundidade.

Esse modelo de fiscalização é institucionalizado com a publicação do novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários da fiscalização, em 06 de outubro de 2017, lei complementar nº 238 que unifica a carreira de fiscal, criando um cargo hiperespecializado, com múltiplas atribuições genéricas e uma gratificação por produtividade (GEFAE), decreto 14.370 de 21 de fevereiro de 2019.

O referido decreto estabelece metas quantitativas individuais e globais que desconsideram a realidade desigual das condições de trabalho das gerências de fiscalização em cada secretaria regional e da própria cidade para mensurar o trabalho da fiscalização.

Essa disparidade entre o que deveria ser a fiscalização na promoção do cuidado com a cidade e na legitimação de uma relação de identidade do munícipe com o espaço público e o que ela se tornou a partir da reforma gerencial da administração pública municipal tem promovido alguns resultados significativos na fiscalização da cidade de Fortaleza.

Considerando a deficiência na promoção da educação ambiental e urbana, as infrações à legislação ambiental e urbanística continuam a acontecer nas suas diversas formas. Além disso, o próprio munícipe tem dificuldade de reconhecer a agência como o órgão público responsável pela fiscalização e a importância da fiscalização para a cidade, fato constatado pelo fiscal quando, no início da vistoria, o mesmo apresenta-se como servidor da AGEFIS e precisa esclarecer o seu trabalho, pois o munícipe não sabe o que é ou o que faz a AGEFIS.

Na carreira de fiscalização, há uma lacuna entre a percepção do fiscal sobre o seu papel e o trabalho exigido pela AGEFIS e há um questionamento acerca de alguns fenômenos ocorridos a partir da institucionalização da política municipal de fiscalização com a criação da AGEFIS

como o volume de aposentadorias de servidores da carreira de fiscalização requeridas desde a implementação do novo modelo de fiscalização.

Outro dado importante é a situação fiscal do município de Fortaleza em virtude do crescimento da arrecadação desde a execução da política de fiscalização pela AGEFIS e a proporção entre o superávit fiscal e a qualidade do meio ambiente e da urbe a partir da eficiência proposta pelo modelo gerencial de gestão pública a partir da padronização e generalização da atuação da fiscalização pela AGEFIS.

A boa situação fiscal reflete uma cidade melhor cuidada do ponto de vista urbanístico e ambiental? Qual é o reflexo da desburocratização, para simplificar a regularização das posturas urbanísticas em face à desqualificação da ação fiscalizatória? A generalização de protocolos e a ignorância do saber do fiscal, tem produzido uma cidade urbanisticamente saudável e democrática? Esses, dentre outros questionamentos, tem sido levantado a partir do processo de precarização do trabalho realizado pelo fiscal e são a base da investigação proposta por essa pesquisa.

## DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

Considerando o alcance do regime de acumulação com dominância financeira no âmbito municipal caracterizado pelo Estado ajustador a partir da experiência da Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS, essa pesquisa tem como propósito problematizar acerca da resignificação da política municipal de fiscalização executada pela AGEFIS para atender o ajuste fiscal, consequência da reforma administrativa do Estado no âmbito municipal, que tem resultado na perda da qualidade e na precarização do trabalho do servidor público da carreira de fiscalização.

A partir dessa problematização, busca-se apresentar a criação da AGEFIS, marco legal da política de fiscalização municipal, como uma expressão do modelo gerencial da administração pública municipal para atender o ajuste fiscal, cuja experiência retrata a importância do papel do Estado neoliberal ajustador para a afirmação do regime de acumulação com dominância financeira no âmbito municipal.

Criado em 2014, após a reforma administrativa da gestão municipal, o órgão reflete a nova configuração de gestão pública, no contexto neoliberal, focada em metas, eficiência e equilíbrio das contas públicas. Busca-se avaliar a resignificação da política municipal de fiscalização a partir da expressão desses conceitos, além de investigar a sua influência na transformação da agência numa eficiente e profissional ferramenta de ajuste fiscal, via maximização das receitas, para atender o novo padrão de acumulação. E ainda, quais os desdobramentos dessa resignificação sobre o processo de desqualificação dos saberes e precarização das condições de trabalho do fiscal.

A escolha do desenho metodológico da avaliação da política pública de fiscalização de Fortaleza, a partir da criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza – AGEFIS em 2014, considera a proposta avaliativa desenvolvida por Lea Rodrigues (2008, 2011a) focada em análise de categorias do entendimento, noções de tempo (percursos e trajetória) e espaço (territorialidade). Busca-se, através da pesquisa qualitativa, além da análise de documentos oficiais, considerando bases conceituais, paradigmas, momento político e contexto socioeconômico, apreender os significados da política para além dos documentos oficiais.

Nesse sentido, consideramos que a perspectiva da avaliação em profundidade permitirá o desvendamento da resignificação da política de fiscalização da cidade de Fortaleza a partir da sua execução pela AGEFIS.

É a partir da análise da trajetória institucional que se pode perceber que não há incongruências entre o que propõe o documento de criação da política municipal de fiscalização, lei complementar nº 190 de 22 de dezembro de 2014, e o que de fato a AGEFIS realiza através da fiscalização. Porém, por meio da análise da relação entre o conteúdo e o contexto da política busca-se investigar a constituição da agência como uma expressão da reforma administrativa do Estado brasileiro no âmbito municipal que executa suas ações sob o pressuposto da eficiência visando o cumprimento de metas e resultados quantitativos para atender a maximização da receita pública afim de manter Fortaleza no ranking<sup>2</sup> dos municípios com situação fiscal positiva.

Nesse processo avaliativo, observamos dois fenômenos. O primeiro, está associado ao cumprimento do objetivo proposto da política no que diz respeito à execução da fiscalização padronizada e eficiente do município de Fortaleza. O segundo, está relacionado com a precarização do trabalho do servidor que a executa, gerando uma dificuldade do fiscal criar uma relação de identidade com o seu trabalho e com o órgão do qual ele faz parte e que atua para favorecer a maximização da receita pública equilibrando as contas públicas. Esses fenômenos serão investigados a partir da fala dos fiscais.

<sup>2</sup> No Anuário MultiCidades - Finanças dos Municípios do Brasil 2017, elaborado pela Frente Nacional de Prefeitos, Fortaleza está entre os cinco municípios com maior receita total, a quarta cidade em volume de investimentos e uma das cinco que mais destinaram recursos à Saúde e Educação. Os números referem-se à 2015 e comparam 100 municípios no ranking fiscal dos municípios brasileiros. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/frente-nacional-de-prefeitos-lanca-anuario-que-revela-boa-performance-fiscal-de-fortaleza>

A partir dessa compreensão do conceito do regime de acumulação com dominância financeira, a o trabalho abordará a importância do protagonismo do Estado neoliberal nesse processo de afirmação desse novo padrão de acumulação com dominância financeira e analisar e como essa nova configuração do Estado influencia um novo modelo de gestão pública baseado no gerencialismo para garantir o ajuste fiscal.

Além disso, a discussão teórica também compreenderá a precarização do mercado de trabalho como consequência desse novo padrão de acumulação que privilegia o rentismo. (ANTUNES, 2018).

Busca-se trazer, sob a perspectiva da análise de texto e contexto da política de fiscalização da cidade de Fortaleza, uma reflexão sobre como o regime de acumulação manifesta-se nas políticas do Estado no âmbito municipal e sobre suas implicações na precarização do trabalho, inclusive no setor público.

A partir dessa discussão, o trabalho propõe um olhar, considerando o eixo analítico da trajetória institucional da política municipal de fiscalização, sobre a manifestação dessa configuração de gestão pública gerencial no âmbito municipal e sobre o desempenho do papel do Estado ajustador no município de Fortaleza através da atuação da AGEFIS.

O ponto de partida será a criação da AGEFIS, órgão que institucionaliza a política de fiscalização de Fortaleza, expressando essa nova configuração do Estado ajustador por meio de uma administração pública gerencial. E o que se busca é investigar as implicações dessa política na resignificação do trabalho do fiscal, considerando a precarização como um dos resultados da expressão gerencial de afirmação da lógica do ajuste para atender o padrão de acumulação rentista.

Esse arcabouço teórico-metodológico, utilizado para pensar a realidade da política municipal de fiscalização executada pela Agência de Fiscalização de Fortaleza, permite investigar se a AGEFIS enquanto fenômeno do gerencialismo no setor público no século XXI, fruto da reforma administrativa imposta pelo Estado neoliberal no âmbito municipal, afirma o regime de acumulação com dominância financeira através do ajuste fiscal ao custo da desqualificação do saber e da precarização das condições de trabalho do fiscal.

Nessa perspectiva, é preciso ressaltar a forte dimensão política para legitimação de direitos desse paradigma avaliativo, assim como a importância da trajetória do pesquisador no desvendamento do seu objeto, cujo lugar de fala tem papel fundamental na pesquisa avaliativa para problematizar o seu objeto.

Na qualidade de fiscal municipal de atividades urbanas e vigilância sanitária, admitida em concurso público em 2010, a pesquisadora percebe, na jornada do mestrado profissional em políticas públicas, iniciada em 2017, a oportunidade de avaliar a política que está presente no seu dia a dia de trabalho.

Interpelada pelas inquietações da rotina de trabalho vazia de significado em virtude da exigência do cumprimento de diversos protocolos fiscalizatórios sem relação alguma com a formação profissional do fiscal e pelas contradições entre a realidade do exercício da sua função e o pressuposto de eficiência defendido pela administração pública, surgiram os questionamentos que deram origem a esse trabalho como por exemplo: qual a lógica da política de fiscalização de Fortaleza? Essa lógica afirma o Estado ajustador? Como essa política pública afeta o fiscal? Quais são as implicações da institucionalização dessa política a partir da criação da AGEFIS?

Considerando que a AGEFIS executa vários protocolos de fiscalização, aliados a uma nova produtividade calculada sobre a variável tempo, desconsiderando as desigualdades sociais e pertinentes a cada região da cidade de Fortaleza, surge o questionamento acerca da qualidade da ação fiscalizatória e se esse fato entra em contradição com a eficiência proposta pela reforma administrativa do município que gestou a AGEFIS.

Ao desenvolver um olhar crítico, partir do estudo da dimensão política da avaliação em profundidade no curso de mestrado profissional em avaliação de políticas públicas, a pesquisadora pôde perceber que a política de fiscalização de Fortaleza, executada pela AGEFIS, resignifica o seu trabalho e partir de então, a pesquisa busca desvendar essa resignificação.

Diante dessa experiência, são os aspectos metodológicos propostos pela avaliação em profundidade que darão conta de apreender a resignificação da fiscalização, uma vez constatada a precarização do trabalho do fiscal e a não existência de incongruências entre os resultados apresentados na execução da política e o que está posto nos documentos oficiais.

É através das entrevistas em profundidade com os fiscais e os fiscalizados que se desvendará a resignificação da fiscalização e é por meio da dimensão epistemológica e da forte dimensão política da avaliação em profundidade que será possível explorar e investigar as relações de poder e seus desdobramentos no contexto da execução da política de fiscalização da cidade de Fortaleza e a relação dessa resignificação na produção de indicadores qualitativos não vislumbrados pela ótica do ajuste como a relação do volume de aposentadorias requeridas por fiscais a partir da atuação da AGEFIS em virtude da precarização do trabalho.

É na análise de texto e contexto que será possível investigar se, apesar de não haver incongruências entre o que está posto e o que foi institucionalizado, há uma relação intrínseca entre Estado ajustador e a política municipal de fiscalização na afirmação da dominância financeira.

Assim como também é por meio da análise da trajetória institucional que se poderá compreender de que forma o Estado apreende a concepção gerencial de eficiência e como se dará essa concepção na sua atuação no âmbito municipal, mais especificamente na execução da política de fiscalização de Fortaleza pela AGEFIS.

São os aspectos metodológicos da avaliação em profundidade que permitirão a investigação da resignificação da fiscalização a partir da seguinte pergunta: A AGEFIS, como resultado da reforma administrativa do Estado no âmbito municipal, constitui-se uma expressão da administração pública gerencial, resultando na precarização do trabalho executado pelo fiscal para atender ao ajuste fiscal dentro da lógica do regime de acumulação com dominância financeira?

## CONCLUSÃO

Ao privilegiar a interpretação das categorias de entendimento presentes nas políticas, por meio de métodos e técnicas da pesquisa qualitativa (*surveys*, etnografia, imagens) tem-se a possibilidade de contemplar as múltiplas dimensões da política pública e isso para além do discurso hegemônico.

No caso da avaliação da política municipal de fiscalização da cidade de Fortaleza executada pela AGEFIS, a perspectiva metodológica é a chave para construir o caminho para, amparado pelo referencial teórico da precarização do trabalho como fruto do padrão de acumulação com dominância financeira vigente, no qual o Estado neoliberal exige um modelo de gestão pública que possa adequar a ação estatal às condições favoráveis do ajuste fiscal afim de viabilizar a valorização do capital financeiro, investigar a resignificação da referida política pública a partir da intervenção estatal por meio da atuação da agência.

Na perspectiva avaliativa tradicional, tem-se o cumprimento do objetivo da política estabelecido no texto de sua criação, assim como todo o procedimento da construção da sua efetividade por meio de metas atreladas à produtividade e ao ganho financeiro, bem como a alimentação de sistemas tecnológicos que ignoram as inconsistências entre o que se planeja e a realidade do campo de fiscalização. Os resultados numéricos apresentam uma aparente coerência entre o que se propõe acerca de Fiscalização Integrada e o que a AGEFIS executa.

Dessa forma, uma abordagem metodológica contra hegemônica faz-se necessária para investigar se há consistência entre os resultados numéricos e a qualidade do serviço prestado, bem como entre o cumprimento da lei e a construção de uma relação de pertencimento do município com sua cidade, na efetiva legitimação da fiscalização como zeladora da urbanidade. E como essa revelação poderia contribuir com o fim do estigma de aplicadores de multas e promover a construção de uma relação saudável de identificação do fiscal como trabalho que ele desempenha.

A busca pela promoção da eficiência no serviço público ofertado pela fiscalização por meio de metas, da gestão por resultados e de indicadores quantitativos é uma característica expressa no texto da política e que se concretiza na própria atuação da agência. Mas o que se busca é apreender o que a experiência dos fiscais de campo revela, por meio das entrevistas em profundidade, e partir dessa perspectiva problematizar essa eficiência e a precarização do serviço público nesse contexto que vem a resignificar a política de fiscalização da cidade de Fortaleza.

A supremacia do interesse econômico na atuação do Estado neoliberal, expressa pela obsessão pelo controle das contas públicas para atender o padrão de acumulação com dominância financeira, atribui ao fiscal, que executa a política de fiscalização elaborada pelo referido órgão, um novo papel: o de contribuir com o equilíbrio do gasto público por meio da maximização de receitas.

Essa estrutura se desenvolve de modo a afirmar a lógica do ajuste fiscal em prol do financiamento do endividamento público, fato que pode ser percebido no destaque do município de Fortaleza no ranking fiscal dos municípios brasileiros, a capital cearense está entre os cinco municípios com maior receita total, a quarta cidade em volume de investimentos.

Essa reflexão somente é possível a partir da construção da trajetória institucional da política de fiscalização da cidade Fortaleza, considerando a análise de conteúdo e contexto da própria política em questão munidos de relação teórico-metodológica e do paradigma avaliativo crítico e contra hegemônico.

O eixo analítico que envolve análise de texto e contexto da política viabiliza a compreensão da influência da reforma gerencial do Estado brasileiro, inaugurada em 1995, na reforma administrativa da gestão pública do município, reforma esta que criou a AGEFIS e que institucionalizou o gerencialismo na administração pública municipal. É a relação do texto com o contexto que aponta a reconfiguração da ação estatal para, sob o pressuposto da eficiência, de modo a ressignificar o trabalho executado pela fiscalização, apontando para a precarização em detrimento do cumprimento dos objetivos da política.

Já a dimensão analítica que contempla a trajetória da política permite um resgate histórico afim de identificar as imbricações entre as categorias analíticas e a realidade na qual a política está inserida. É ela que nos dá subsídio para contemplar a precarização do trabalho com a implantação da Fiscalização Integrada, com o decreto de produtividade que cria metas desconectadas da realidade do ambiente de fiscalização e com a hiperespecialização do trabalho do fiscal que resulta da perda de qualidade e, conseqüente precarização desse trabalho institucionalizada pelo novo Plano de Cargos e Carreiras.

E ainda, é a dimensão epistemológica da avaliação em profundidade que ressalta o forte caráter político desse modelo avaliativo e, a partir dessa realidade, considera os aspectos metodológicos adequados para capturar a desconexão do fiscal com o desempenho da sua função.

Tais possibilidades ofertadas por esse paradigma avaliativo são a comprovação da relevância da construção do caminho metodológico adequado para responder os questionamentos propostos pela realidade na qual está inserida a política de fiscalização da cidade de Fortaleza e desvendar como essa realidade afeta a política em si e quais os desdobramentos dessa relação. Sem esse movimento, não seria possível investigar uma ressignificação do trabalho do fiscal, mas apenas afirmar que a política cumpre os objetivos propostos em seu texto oficial, mas essa constatação não cessaria a inquietação de uma pesquisadora pessoalmente afetada pela realidade cotidiana da política na qual está envolvida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, Niemeyer; PAULANI, Leda Maria. **Regulação social e acumulação por espoliação: reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 20., n. 2, p. 243-272, ago. 2011.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Do Estado patrimonial ao gerencial.** In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Orgs.). *Brasil: um século de transformações.* São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 222 a 259.

TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Desenvolvimento no Brasil – lembrando um velho tema.** In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros.* Brasília: IPEA: CEPAL, 2002.

CHESNAIS, François. **A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações.** Economia e Sociedade, Campinas, Unicamp. Instituto de Economia da Unicamp, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

CASTELO, Rodrigo. **Supremacia rentista no Brasil neoliberal.** Universidade e Sociedade/Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, ano XXVII, nº 60, Brasília, julho de 2017, p. 58 a 71.

FORTALEZA. Decreto 12.945 de 09 de abril de 2012. Dispõe sobre a regulamentação da Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas (GEFAE) instituída pela Lei 9.334 de 28 de dezembro de 2007 e pela Lei 9.898 de 04 de abril de 2012 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza.** Fortaleza. 07 de mai. 2012. p. 1.

FORTALEZA. Lei complementar nº 0137 de 08 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza.** Fortaleza. 08 jan. 2013. p. 1.

FORTALEZA. Lei complementar nº 0176 de 19 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo

Municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**. 19 dez. 2014. p. 7.

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

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

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

FORTALEZA. Decreto nº 14.231 de 14 de junho de 2018. Regulamenta a cobrança da Taxa de Licença para Localização e Funcionamento de Estabelecimentos e Atividades Diversas e da Taxa de Licença Sanitária e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**. Fortaleza. 14 jun. 2018. p. 1.

FORTALEZA. Decreto 14.370, de 21 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a regulamentação da Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas (GEFAE) estabelecida pela Lei Complementar nº 238, de 06 de outubro de 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**. Fortaleza. 06 mar. 2019. p. 1.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

NETO, José Júlio da Ponte. **O modelo gerencial do município de Fortaleza entre 1990 e 2004**. Revista da Procuradoria Geral do Município. Fortaleza. nº 16, v.16, ano 16. 2008. p. 267-287.

PAULANI, L. M. ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **Regulação social e acumulação por espoliação – reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo**. Em: Economia e sociedade. Campinas. vol. 20, n.2 (42), 2011, pp.243-272.

PAULANI, L. M. **A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil**. Estudos Avançados, São Paulo, USP, v. 23, p. 25-39, 2009.

PAULANI, L. M. **A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história**. Boletim de Economia e Política Internacional. Brasília, IPEA, vol. 3 (10), 2012. p. 90-103.

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

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