



ANAIS

XIV Jornada Científica de Administração Pública - Online



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"



Programa de Educação Tutorial
Administração Pública

Jornada Científica de Administração Pública (JORNAP) (14. : 2020 : Araraquara, SP)

Anais da XIV Jornada Científica de Administração Pública (JORNAP) PET
Administração Pública / XIV Jornada Científica de Administração Pública;
Araraquara, 2020 (Brasil). – Documento eletrônico. – Araraquara : FCL-UNESP, 2020.
– Modo de acesso: [https://www.fclar.unesp.br/#!/graduacao/espaco-do-aluno/pet---
programa-de-educacao-tutorial/administracao-publica/jornap/anais/](https://www.fclar.unesp.br/#!/graduacao/espaco-do-aluno/pet---programa-de-educacao-tutorial/administracao-publica/jornap/anais/)

ISBN 978-65-990706-3-1

1. Administração pública; 2. Pós-Graduação; 3. Governança pública.

CDD 351



Lorena Rizzato Ribeiro
Patrícia Borba Marchetto
Vivian Alves Pacheco
(Org.)

**ANAIS DA XIV JORNADA CIENTÍFICA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (JORNAP)
PET ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Araraquara, 2020
FCLAr-UNESP

PET ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FCLAR – UNESP

Corpo Discente da Comissão Organizadora da XIV JORNAP

Alessandro Macari Júnior
Ana Beatriz Gomes de Souza
Beatriz Alves Mancini
Breno Silva de Oliveira
Gabriel Henrique Dametto
Geovana Baroni
Isabella Gentil de Oliveira
Jéssica Cristina Soares
João Marcos Banhol Leite
Júlia Gonçalves
Lillian Tassim Salatino
Lorena Rizzato Ribeiro
Marcel Nakamura Lopes da Silva
Maria Angélica Dedoné Gonçalves
Matheus Migliato Cazzoli
Nadja Karina da Silva
Peterson Henrique da Silva
Rafaela Silva Passos
Vitória Bezerra Teixeira Lucas
Victória Fernanda Bete
Vivian Alves Pacheco

Tutoria

Prof^a Dr^a Patrícia Borba Marchetto – Departamento de Administração Pública FCLAR –
UNESP

Comitê Científico Avaliador da XIV JORNAP

Agnez de Lélis Saraiva - FJP
Allan Gustavo Freire da Silva - UFCG
Ana Beatriz Cruz Nunes - UNESP
Ana Claudia Fernandes Terence - UNESP
Ana Cláudia Niedhardt Capella - UNESP
Ana Lélis de Oliveira Garbim - UNESP
Angela Cristina Cilense Zuanon - UNESP
Antonio Roberto Bono Olenscki - UNESP
Carlos Alberto Gabrielli Barreto Campello - FEA-RP - USP
Carlos Eduardo Tauil - UNESP
Cristiano Parra Duarte - UFSCar
Daniel Tonelo - ETEC - CEPAM
Diego Herminio Stefanutto Falavinha - UFSCar / UNESP
Felipe Gonçalves Brasil - UNESP
Flavio Leão Pinheiro - UFABC
Gerardo Alberto Silva - UFABC
Helena Carvalho de Lorenzo - UNIARA
Jefferson Oliveira Goulart - UNESP
José Luís Bizelli - UNESP
Karine Julião - FGV
Leila Maria Passos de Souza Bezerra - UFC
Lucileia Aparecida Colombo - UFAL
Marina Silveira - UNESP
Milena Pavan Serafim - UNICAMP
Milton Jarbas Rodrigues Chagas - UFCA
Nelson Russo de Moraes - UNESP
Oswaldo Gonçalves Junior - UNICAMP
Patrícia Borba Marchetto - UNESP
Rafael Alves Orsi - UNESP
Rodrigo Alberto Toledo - UNICAMP



Roselane Gomes Bezerra - UFC

Suzana Cristina Fernandes de Paiva - UNESP

Sérgio Azevedo Fonseca - UNESP

Sérgio Soares Braga – UFPR

Wagner de Melo Romão – UNICAMP

APRESENTAÇÃO

A XIV Jornada Científica de Administração Pública (XIV JORNAP), realizada de 02 a 11 de junho de 2020, foi idealizada em um momento atípico pelo qual passa a humanidade: a pandemia do novo coronavírus.

Diante do isolamento social e da impossibilidade da realização de um evento presencial, a Comissão Organizadora deparou-se a um dilema: cancelar, adiar ou enfrentar o desafio de realizar, pela primeira vez, o evento totalmente *online*. Após inúmeras reuniões e discussões, optou-se por promover o evento exclusivamente *online*, e apenas com a apresentação de trabalhos científicos.

Uma decisão acertada, pois assim foi possível a participação de alunos de diferentes cursos de graduação e de Programas de pós-graduação, além de pesquisadores de diversos Estados, garantindo com isso, um intercâmbio rico de ideias e experiências. Mais uma vez o Grupo PET Administração Pública conseguiu alcançar seus principais objetivos, despertando nos alunos de graduação o interesse pela investigação científica, estimulando novas pesquisas e reflexões sobre a área; consolidando-se como fórum permanente de discussão e reflexão, no qual os estudantes da UNESP, e demais cursos de Graduação e Pós-graduação em Administração Pública do país puderam expor seus trabalhos de pesquisa e entrar em contato com a pluralidade de ideias sobre a área e com as possíveis soluções para os sérios problemas que afetam a sociedade brasileira. Esta edição da JORNAP oportunizou, novamente, a participação efetiva de profissionais vinculados ao serviço público nos âmbitos municipal, estadual e federal, com a intenção de potencializar a interação com a universidade e contribuir para a geração e disseminação de conhecimento.

A XIV JORNAP obteve recorde de inscritos (655 participantes), recorde de submissões (115 trabalhos submetidos, 77 aprovados), recorde de parcerias e recorde de alcance. Houve apresentação de trabalhos das 5 regiões do país. Além disso, foi firmada parceria com duas renomadas revistas da área: Cadernos Gestão Pública e Cidadania (CGPC-FGV) e Agenda Política da UFSCar.

Por conta do grande número de trabalhos submetidos e, como forma de permitir a participação de todos, decidiu-se que as apresentações não seriam simultâneas e, com isso, o evento foi estendido, passando de três, para seis dias inteiros de apresentações de trabalho.

Cada resumo submetido foi avaliado por dois membros de Comitê Científico (duplo cego) e na apresentação foram atentamente avaliados e recebendo, ao final, orientações e sugestões dos Avaliadores. Os autores demonstraram grande competência e entusiasmo ao tratarem de temas atinentes às temáticas do evento: Gestão Pública, Governança, Organizações e Controladorias Públicas, Finanças Públicas e Planejamento Orçamentário, Políticas Públicas e Administração Pública, Estado, Democracia e Relações entre Governo e Sociedade e Extensão.

Por isso, nossos sinceros agradecimentos: ao Comitê Científico e aos Avaliadores, pelo compromisso e dedicação, fundamentais para a consolidação da pesquisa na área; aos autores, pela participação e a grandeza da contribuição científica; e aos nossos parceiros pela confiança. Desejando revê-los na próxima edição desta Jornada.

Agradecemos também ao staff do Evento que, de modo gracioso e competente se empenharam na organização do evento:

Alessandro Ernesto (UNESP), Isabella de Souza Corrêa da Silva (UNESP), Julia Batista de Souza (UFF-VR), Luana Sayuri Afonso dos Santos (UNESP), Pedro Henrique Pereira dos Santos (UFVJM), Yasmin Gentil de Oliveira (IFSP), Edison Waquil da Silva Júnior (UNESP), Armando Brito de Sena Júnior (UNESP), Anna Luara Espírito Santo (UNESP), Beatriz Fernandes Vilarino (UNESP), Lucas Rodrigues Jacinto (UNESP), Pedro Daniel Souto (UNESP).

Por fim, com a publicação das memórias da XIV Jornada Científica de Administração Pública, comemoramos e valorizamos todo o esforço do Grupo PET ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, pois o sucesso deste evento só foi possível devido ao comprometimento, a responsabilidade e o potencial de cada membro do grupo.

Patricia Borba Marchetto
Tutora do Grupo PET Administração Pública
Comissão Organizadora da XIV JORNAP

***A Comissão Organizadora da XIV JORNAP atribui aos autores dos trabalhos completos e resumos expandidos toda a responsabilidade pelos conteúdos apresentados.**

**** Todos os trabalhos completos e resumos expandidos contidos nestes anais poderão ser citados, independentemente de autorização, desde que respeitado os direitos do autor.**

SUMÁRIO

EIXO TEMÁTICO 1: GESTÃO PÚBLICA

TRABALHOS COMPLETOS:

-A Concepção De “Smart Cities” E A Adesão Ao Modelo No Brasil – Programa Araraquara 2050.

Amanda de Toledo Trentin;

.....2

-Um Novo Paradigma Para Melhor Compreender E Organizar A Saúde Pública Em Nível Intermunicipal No Brasil.

Bruna Cabrera de Bonito; Giovane Thomazini Soares; Luan Baptista de Souza; João Luiz Passador;

.....17

-Atributos Da Demanda Por Cursos De Extensão Universitária Do Campus Itaituba Da Ufopa

Erinaldo Silva Oliveira; Daniel Nascimento-e-Silva;

.....37

-Gerenciamento De Projetos Na Administração Pública.

Grazielle de Oliveira de Luna, Thamires Mendes de Oliveira Pinto;

.....53

-Gestão De Processos: Sugestões De Melhoria No Fluxo Processual Dos Registros De Pessoa Jurídica No CREA-SC.

Murilo Roberto Kricheldorf; Helen Fischer Günther;

.....67

-Gestão Estratégica Como Instrumento De Defesa Das Fronteiras Pelas Forças Armadas Brasileiras

Douglas Fernando Batista Neis; Flávio De São Pedro Filho;

.....88

-Liderança Na Escola Pública: Práticas e Reflexões de um Estudo Empírico Qualitativo.

Helen Fischer Günther; Cristiano José Castro De Almeida Cunha;

.....108

RESUMOS EXPANDIDOS

-A Política Educacional Paulista No Quadriênio 1999 - 2002: Um Olhar Retrospectivo.

Alessandro Paulino Pereira; Marcilene Seles De Araújo; Heloisa Coli; Salomão Ximenes;
.....129

-Análise Bibliométrica De Teses E Dissertações Sobre Saúde E Meio Ambiente No Catálogo Capes.

Adalberto Oliveira Brito; Bárbara Oliveira de Moraes; Rayannie Mendes de Oliveira; Járbio da Silva Costa; Nathali Vieira da Silva; Ramiro Guedes do Carmo;
.....133

-Análise Do Processo De Implementação Da Carta De Serviços Ao Cidadão No Município De Volta Redonda.

Ana Carolina Miranda da Silva; Letícia de Carvalho Lopes; Luiz Ricardo Candido Landim
.....137

-Educação Superior Como Ferramenta De Desenvolvimento Da Indústria Calçadista Em Franca

Pedro Klein Garcia;
.....140

-Soluções Alternativas Para Os Principais Dilemas Do Residencial Oitis

Ana Beatriz Alves de Lima;
.....143

EIXO TEMÁTICO 2: GOVERNANÇA, ORGANIZAÇÕES E CONTROLADORIAS PÚBLICAS

TRABALHOS COMPLETOS:

-A humanização produtiva e a equidade de gêneros no ambiente organizacional.

Karine Danielle da Costa Lira; Renato Victor Lira Brito;
.....148

-Aspectos Legais Da Vinculação Do Detran À Polícia Civil De Minas Gerais

Antônio Carlos Correa de Faria; Matheus Souza de Paula;
.....164

-Contadoria Ou Controladoria: Uma Análise Nos Medicamentos Do Componente Básico Da Af De Nova Mutum – Mt

Presline Blum da Silva; Jusceliany Rodrigues Leonel Correa;
.....176

-Controle Interno Na Administração Pública Municipal: Atuação Da Controladoria Geral Do Município De João Pessoa – Pb

Joicyelle Nunes de Lima; Mikaelle Nascimento Melo;

.....190

-Diagnóstico Organizacional Em Uma Empresa Do Segmento De Produtos Alimentícios.

Thiago Fernandes; Larissa Kvitko;

.....201

-Governança Pública: Uma Análise Da Aplicabilidade Das Boas Práticas Na Prestação De Contas De Duas Universidades Federais

Charlene Cristiane de Arruda; Juliana Marçal da Silva; Joyce Maria de Melo; Juliana de Andrade Silva; Manoel Olímpio da Silva;

.....218

-Os Controles Organizacionais: Uma Análise Dos Controles Internos E Externos Sob À Óptica Das Teorias Organizacionais

Gustavo Rodrigues Mattar;

.....238

EIXO TEMÁTICO 3: FINANÇAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

TRABALHOS COMPLETOS

-AGENDA PRESIDENCIAL DE FHC E LULA: APONTAMENTOS A PARTIR DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

Simone Diniz; Lucy Oliveira;

.....259

-AVALIAÇÃO DO TAX GAP MUNICIPAL PELA ÓTICA DO ESFORÇO FISCAL

Isabelle Ribeiro Rodrigues; Flávia Zóboli Dalmácio;

.....280

-MONITORAMENTO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA MUNICIPAL SOB A PERSPECTIVA SINDICAL – O CASO DOS MUNICÍPIOS DE NOVA EUROPA E SANTA LÚCIA

Natália Caroline Gambarini; Valdemir Aparecido Pires; Nayla K. D. Perez Brássica;

.....301

-POR QUE JAPERI PERSISTE NO ÚLTIMO LUGAR DO RANKING DO IFDM NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO?

Laura Letsch Soares; Luís Felipe de Freitas Leite;

.....319

-UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO A ATIVIDADES CULTURAIS, POR MEIO DA CHAMADA LEI ROUANET, POR EMPRESAS COM SEDE EM ARARAQUARA, ENTRE 2010 E 2019

Lorena Rizzato Ribeiro; Antonio Roberto Bono Olenski;

.....339

RESUMOS EXPANDIDOS

-O INCREMENTALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL PAULISTA: UMA ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA

Lucas Ribeiro;

.....350

EIXO TEMÁTICO 4: POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TRABALHOS COMPLETOS

-AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA: ANÁLISE DOS DISCURSOS PRESIDENCIAIS E MENSAGENS AO CONGRESSO ENTRE 1995 e 2014.

Marcos Paulo Andrade;

.....354

-ARENAS POLÍTICAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE DROGAS: UMA ANÁLISE DA NOVA PNAD SOB A ÓTICA DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

José Guilherme Magalhães e Silva;

.....391

-AUTONOMIA BUROCRÁTICA E SEUS EFEITOS POLÍTICOS: O CASO DA BUROCRACIA PÚBLICA FLORESTAL PARANAENSE NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE FLORESTAS (1985-2013)

Douglas Fernando dos Santos Godoy;

.....410

-AVALIAÇÃO DO ALCANCE SOCIAL DO PIIS – PROGRAMA DE INCENTIVO À INCLUSÃO SOCIAL “FRENTES DA CIDADANIA” DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP

Ana Clara Guedes Dias Rebouças;

.....428

-AVALIAÇÃO DO PROGRAMA GANHE O MUNDO NO INTERIOR DE PERNAMBUCO: OS CASOS DE SANHARÓ E TRACUNHAÉM

Renato Victor Lira Brito; Fernanda Silva Nunes; Caroliny dos Santos Marinho;

.....448

-CONDICIONANTES SOCIAIS E USO DE ESTRATÉGIAS DE LEITURA POR GRADUANDOS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EACH-USP

Rafael Ananias; Agnaldo Valentin;

.....459

-EDUCAÇÃO FINANCEIRA NO CONTEXTO ESCOLAR: UM ESTUDO COMPARATIVO ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS NO BRASIL E EM PORTUGAL

Mariana Santos De Queiroz; Pedro Guilherme Siqueira De Sousa Pires; Lílian Perobon Mazzer;

.....478

-FEDERALISMO NO BRASIL E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Ana Paula Torres; Maria Teresa Micelli Kerbauy;

.....497

-ICMS ECOLÓGICO UM INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DE INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Marcelo Nogueira;

.....517

-O ESTADO E SUAS AÇÕES PARA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL ENTRE 1930 E 2017: CONTEXTO, EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Lucas Trabuco Castro Dias; Soraya Regina Gasparetto Lunardi;

.....533

-O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM MUNICÍPIO PAULISTA: A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO, PRODUÇÃO E MANIPULAÇÃO NA DIMENSÃO HIGIÊNICO-SANITÁRIA.

Lázaro Velasco Borges; Helena Carvalho De Lorenzo; Maria Lúcia Ribeiro;

.....550

-POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL: A ATENÇÃO DOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2016) SOBRE OS DIREITOS FEMININOS
Beatriz Alves Mancini; Ana Cláudia Niedhardt Capella;

.....568

-PROJETOS PÚBLICOS PARA A INCLUSÃO DIGITAL DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Aline Cristina Helfenstein; Elielza Camargo Souza; Flávio de São Pedro Filho;

.....581

-QUADRO DE SUSTENTAÇÃO LEGISLATIVA: INTEGRAÇÃO E COESÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IDOSOS

Isabela Factori Dandaró; Gisélia da Nóbrega; Plínio Antônio Britto Gentil;

.....602

-REFLEXÕES SOBRE O CASO “CONDOMÍNIO DOS OITIS” E A INEFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DAS MORADIAS POPULARES

Luciana Palmeira Goulart; Pedro Reinaldo Campanini;

.....622

-UMA ANÁLISE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DE 1988 A 2018: ATENÇÃO AOS DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS E SOCIAIS PARA A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

Pedro de Moura Costa;

.....642

RESUMOS EXPANDIDOS

-AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DOS DISCURSOS PRESIDENCIAIS NO PERÍODO RECENTE (2015-2018)

Vinicius Pasquini Gama da Silva;

.....662

-AGENDA GOVERNAMENTAL NO BRASIL: IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE PRIORIDADES GOVERNAMENTAIS NOS GOVERNOS DILMA-TEMER (2015-2018)

Giovanna Peverari Rampin;

.....667

-AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: MAPEAMENTO E ANÁLISE

Ana Cláudia Niedhardt Capella; Isabella Gentil de Oliveira;

.....673

-AS POSSIBILIDADES REGULATÓRIAS PARA A REATIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO NO RAMAL DE BAURU – PANORAMA

Alexsander Oliveira;

.....677

-ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ANÁLISE DOS PERIÓDICOS DE CIÊNCIAS HUMANAS NO SCIELO

Leandra Leysa Lucas; Marisete Teresinha Hoffmann-Horochowisk;

.....681

-OS DESAFIOS Do Envelhecimento Em Araraquara: Uma Análise Preliminar Da Situação Da Pessoa Idosa No Município

Ketheny De Jesus Lordello; Luiz Fernando Nunes Rodrigues; Maria Lígia Braga de Carvalho Garratt;

.....685

-POLÍTICA DE LIMPEZA URBANA EM SÃO PAULO: ALGUNS APONTAMENTOS

Lilian Ferreira dos Santos Lacerda;

.....689

-POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS

Renato de Melo Serafin; Ana Cláudia Fernandes Terence;

.....693

EIXO TEMÁTICO 5: ESTADO, DEMOCRACIA E RELAÇÕES ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE

TRABALHOS COMPLETOS

-CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FERRAMENTAS CONSTITUCIONAIS DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM NÍVEL LOCAL

Dayane Aparecida Fanti Tangerino; Renata Aparecida Drape;

.....698

-CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO: O COLAPSO INSTITUCIONAL PELA VIA DEMOCRÁTICA

Pedro Henrique do Prado Harám Colucci;

.....717

-DA CRISE DE LEGALIDADE NO AMBIENTE INFORMACIONAL: INTERNET E SEUS PAPEL DISRUPTIVO JUNTO AO DIREITO ESTATAL

Gustavo Alarcon Rodrigues; Patrícia Borba Marchetto;

.....728

-DIAGNÓSTICO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS NOVAS REGRAS INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 13.019/14, MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE ARAGUARI-MG.

Elisângela Aparecida da Silva; Leiliane Bernardes; Karina Santana da Silva; Paula Regina Gomes;

.....747

-DINÂMICA DO ORÇAMENTO FEDERAL PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA NOS PLANOS PLURIANUAIS E LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Caio Luis Chiariello; Sergio Azevedo Fonseca;

.....770

-FEIRAS ECONÔMICAS: A MANIFESTAÇÃO SOCIOESPACIAL DO CIRCUITO INFERIOR EM ARARAQUARA/SP

Renan Augusto Ramos;

.....782

-INSTITUIÇÕES INFORMAIS E PODER LOCAL: O FUNCIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMÉRICO BRASILIENSE A PARTIR DOS PROJETOS DE LEI (2010-2018)

Renan Nakamura Lopes da Silva; Maria Teresa Miceli Kerbauy;

.....803

-O CONTROLE SOCIAL COMO DIRETRIZ PARA A GESTÃO DO SUS, IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS: ESTUDO REALIZADO NA SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE MARAGOGIPE-BA

Luis Paulo Santos da Cruz; Jacques Henrique Gomes da Silva;

.....817

-OCUPAR E RESISTIR: A ATUAÇÃO DO MTST COMO INSTÂNCIA POPULAR DE ACESSO AO DIREITO SOCIAL À MORADIA

André Luiz Pereira Spinieli; Letícia de Paula Souza;

.....834

-PROTESTOS DE DIREITA E O CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO PÓS 2013: REFLEXÕES SOBRE TEORIAS DEMOCRÁTICAS E TRANSFORMAÇÕES NO RELACIONAMENTO ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

Anne-Sophie Madl; Marco Antonio de Paula Filho; Mariana de Sousa Caires;

.....853

-RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE: A ARBITRAGEM COMO INSTRUMENTO ADEQUADO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Danilo Henrique Nunes; Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira; Carlos Eduardo Montes Netto; Isabella Mattos;

.....871

-RELAÇÃO ENTRE OS PODERES: O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE NO BRASIL

Jonathas Celino Paiola; Flávia de Almeida Montingelli Zanferdini; Carlos Eduardo Montes Netto; Isabella Mattos;

.....890

RESUMOS EXPANDIDOS

-“ROLÊ FEIRA”: ECONOMIA LOCAL E CRIATIVA

Julia da Silva Gutierrez Ruiz; Ana Beatriz Alves de Lima; Vivian Alves Pacheco; Caio Luis Chiariello;

.....912

-A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64- REFLEXOS LEGISLATIVOS COM RELAÇÃO AO ESTADO DE SÃO PAULO

Marina Zen Bertolazzi; Soraya Regina Gasparetto Lunardi;

.....916

-A INTERAÇÃO ENTRE SUAS E SISTEMA DE JUSTIÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: análise da relação entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo e o Ministério Público do Trabalho na implementação do PETI

Vanessa de Souza Ferreira;

.....920

-DEMOCRACIA E INCENTIVO FISCAL

Gabriel Afonso Campos; João Lucas Ribeiro Moreira;

.....923

-MAPEAMENTO DOS EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP E REGIÃO: FORTALECENDO O ECOSISTEMA EMPREENDEDOR

Letícia Gonçalves Ribeiro; Ana Clara Guedes Dias Rebouças; Cauana Dias Costa; Julia da Silva Gutierrez Ruiz; Leandro Pereira Moraes;

.....926

-MULHERES E ELEIÇÕES: O IMPACTO DA LEI DE COTAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Adriana Alves Franco;

.....930

-REQUISICÃO ADMINISTRATIVA, FEDERAÇÃO E AUTONOMIA LOCAL

Gabriel Afonso Campos; João Lucas Ribeiro Moreira; Tiago Soares Siqueira;

.....934

-USO DE REDES SOCIAIS DIGITAIS NO GOVERNO MUNICIPAL: O “CANAL DIRETO COM A PREFEITURA” EM ARARAQUARA (SP)

Laura Pereira;

.....938

-VIOLÊNCIA DOMÉSTICA SOB A PERSPECTIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA DE ARARAQUARA: UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Nadja Karina da Silva; Soraya Regina Gasparetto Lunardi; Marcos Henrique Caetano do Nascimento;

.....942

-VOTO SECRETO NAS ELEIÇÕES INTERNAS DO PARLAMENTO: PROBLEMAS JURÍDICOS E POLÍTICOS

Bruno da Cunha de Oliveira;

.....946

PROJETOS DE EXTENSÃO

-CIÊNCIA E TECNOLOGIAS SOCIAIS EM REDE PARA A EDUCAÇÃO ALIMENTAR COMUNITÁRIA, A PRODUÇÃO E O MANEJO DE ALIMENTOS AGROECOLÓGICOS POR EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS E COLETIVOS DE ARARAQUARA-SP

Vivian Alves Pacheco; Sérgio Azevedo Fonseca;

.....951

-ENRIQUECIMENTO DE SABERES POPULARES EM PRODUTOS DE PANIFICAÇÃO: O CASO DA PADOKA

Jorge Ernesto Salvador Bazán Aparicio; Letícia Gonçalves Ribeiro; Leandro Pereira Morais; Ana Luiza Pereira Pinto Coelho;

.....954

-PET NA ESCOLA

Alessandro Macari Júnior; Geovana Baroni; Lillian Tassim Salatino;

.....958

- PET SOCIAL.

Ana Beatriz Gomes de Souza; Breno Silva de Oliveira; Patrícia Borba Marchetto; Vitoria Bezerra Teixeira Lucas;

.....962

-PROJETO CORREDOR VERDE AGROFLORESTAL – HORTA COMUNITÁRIA DA ZONA NORTE

Ana Carolina Silva; et al;

.....965

-UM POUQUINHO SOBRE O PROJETO “CULTURA + POLÍTICA”

Daniela Resende Archanjo; Eloisa Helena Borges; Leandra Leysa Lucas; David Perez Milani; Vinicius Poteriko; Caroline Mesquita;

.....970

EIXO TEMÁTICO 1: GESTÃO PÚBLICA

TRABALHOS COMPLETOS

A CONCEPÇÃO DE “SMART CITIES” E A ADESÃO AO MODELO NO BRASIL – PROGRAMA ARARAQUARA 2050

Amanda de Toledo TRENTIN

RESUMO

O advento da tecnologia estabeleceu um novo marco no planejamento urbano com o crescimento exponencial da computação ubíqua. Paralelamente, as complexidades das demandas sociais, se apresentam crescentes para a gestão das cidades. Considerando estes dois elementos centrais para o debate sobre a vida urbana, é objeto deste artigo o modelo das “Smarts Cities”. Questiona-se, portanto, como essas redes de cidades inteligentes enfrentam os desafios da urbanidade tecnológica à luz das questões sociais, de modo a refletir sobre o papel institucional e democrático das políticas públicas, bem como, qual a sinergia de esforços travados para a consolidação desse arquétipo na agenda governamental. Para tanto, analisou-se um projeto de lei da cidade de Araraquara, interior de São Paulo, intitulado de *Programa Araraquara 2050*, um modelo de projeções de políticas de planejamento urbano com propostas de inovações para uma cidade do futuro.

Palavras-chave: Smart Cities; Sinergia dos Esforços; Espaço Urbano; Programa Araraquara 2050; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The advent of technology has set a new milestone in urban planning with the exponential growth of ubiquitous computing. At the same time, the complexities of social demands are increasing for the management of cities. Considering these two central elements for the debate on urban life, the “Smarts Cities” model is the object of this article. It is questioned, therefore, how these networks of Smart Cities face the challenges of technological urbanity in the light of social issues, in order to reflect on the institutional and democratic role of public policies, as well as, what is the synergy of efforts waged for the consolidation of this archetype on the government agenda. To this end, a bill for the city of Araraquara, in the interior of São Paulo, called *Programa Araraquara 2050*, was analyzed, a model of projections of urban planning policies with proposals for innovations for a city of the future.

Keywords: Smart Cities; Synergy of Efforts; Urban Space; Araraquara Program 2050; Public policy.

1. INTRODUÇÃO

O espaço urbano no Brasil, se consolidou em cidades cindidas socialmente por um processo de urbanização estruturado de forma abrupta, análogo a todo seu processo histórico de formação confrontado por Otávio Ianni (1990), quando discorre sobre a necessidade insólita deste país em se repensar com base na incoerência das relações entre o passado e o presente para se articular as possibilidades do futuro.

Se, por um lado, destoam os problemas urbanos, com cerceamentos ao direito à cidade, por outro lado o espaço produzido se torna cada vez mais uma tecno estrutura, com a tecnologia ganhando capilaridade nas ações mais triviais da vida na urbe. Frente a essas demandas que se apresentam crescentes para a gestão das cidades, a busca por novas soluções alçadas pelo avanço técnico científico, formulou dinâmicas que para Santaella (2010), aderiram a invisibilidade ubíqua dos “espaços informacionais”.

A partir da década de 70, o fenômeno da globalização, estabeleceu mundialmente mudanças drásticas no âmbito cultural, social, político e econômico. Com a disseminação das TICs (Tecnologia da Informação e Comunicação), as pessoas e os meios passaram a ser dotados de novos tipos de capacidades comunicacionais, que alteraram o comportamento humano e, por consequência, incidiu na transformação do modo de vida nas cidades.

Essa nova era da história urbana com espaço informacional não extirpou as configurações convencionais das cidades; também não se restringiu a uma cultura de apreensão única; mas consiste na cultura dominante da comunicação entre uma sociedade local irreversivelmente diversificada e conectada - ou desconexa - dos fluxos globais de riqueza, poder e informação (CASTELLS, 2004).

Diante desse contexto, o tema das cidades inteligentes e sustentáveis vêm emergindo dentro das discussões sobre planejamento urbano e seus investimentos no cerne do processo decisório brasileiro. Os modelos urbanos como das Smart Cities, surgem como especulações de cenários urbanos futuros (POLI FIGUEIREDO, 2018).

A despeito do processo decisório para que se conceba as políticas públicas do urbano, Komninos, (2013) frisa a importância de se compreender a complexidade dos processos de desenvolvimento das cidades, que envolve um planejamento passível de ser afetado por processos evolutivos e diversificações relacionados aos sistemas de desenho de políticas com ambientes dinâmicos, que formam conjuntos de oportunidades para implementação, financiamento e pesquisa das políticas.

Nesse sentido, pensar o processo de um planejamento urbano que atenda às necessidades das cidades, requer a análise de fatores políticos, econômicos e culturais em consonância com as competências de atores e instituições (KOMNINOS; C. KAKDERI; A. PANORI; P. TSARCHOPOULOS, 2013, p.4).

Sen (2000), ao abordar o processo de desenvolvimento, discorre sobre as liberdades substantivas e instrumentais as quais são capazes de promover avanços qualitativos na vida da população. O desenvolvimento é um processo que pode ser compreendido como uma expansão de liberdades reais e substantivas (ligada a ideia de capacidade) que as pessoas possam desfrutar.

Há um conjunto de variáveis, dispositivos econômicos, sociais, de direito relacionados com o processo de expansão de liberdade. Cabem às instituições, o papel de remover as fontes da privação de liberdade, que consiste em pobreza, tirania, falta de oportunidades econômicas e negligência de serviços públicos. A tarefa do desenvolvimento é banir essas fontes de liberdade, tarefa central em promover a liberdade.

Partindo desses pressupostos, pensar na atuação sinérgica das smart cities, de uma cidade de fato otimizada para as pessoas, é pensar em desenvolvimento, que para Eli Diniz (2011), o conceito assume novos aspectos e novas características antes deturpadas pela noção de crescimento econômico, também limitado ao constructo técnico, confrontando o que Amartya Sen, propõe, de modo a se pensar sobretudo em equidade para que se obtenha oportunidades de se desenvolver as capacidades, logo, o enfrentamento de clivagens sociais que cerceiam a liberdade.

Tais apontamentos abrem espaço para os questionamentos apontados nesse estudo acerca da concepção do modelo de Smart City no Brasil, no que diz respeito ao processo de implementação promovido pelas instituições de acordo com uma noção de cidade inteligente capaz de incluir a criação de uma conjuntura adequada, democrática e com infraestrutura para fomentar o capital intelectual, bem como os aspectos sociais, enquanto uma dotação indispensável para cidades inteligentes, por permitir “conectar pessoas e criar relacionamentos” (ALAWADHI et al., apud ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015).

O presente artigo, portanto, tem por objetivo avaliar o fenômeno das Smart Cities no Brasil ante suas interpretações, no que tange às transformações identificáveis no processo de gestão urbana em recorte local, a partir de uma análise panorâmica das iniciativas de atores políticos da cidade de Araraquara-SP, para um projeto de cidade do futuro intitulado como Programa Araraquara 2050.

Seria, então, o fenômeno das Smart Cities no Brasil um modelo original e transformador de gestão urbana e de planejamento territorial? Para isso é relevante compreender quais interesses ou atores orientam esse processo, sob uma ótica que atenda às necessidades e desenvolva as capacidades de quem irá, ou deveria, usufruir das estruturas do espaço urbano. Será importante também buscar delinear quais projetos ou práticas brasileiras indicam a existência do fenômeno de Smart City, a partir de ações de projetos ou de concepção do espaço urbano.

Assim, com base nos levantamentos do presente trabalho, busca-se contribuir com um debate que implica em análises do papel institucional político, de conjecturas coerentes e dispostas a promover de fato o direito à cidade como provoca Gehl (2015).

Ressignificar o termo Smarts Cities de acordo com os problemas que não podem ser ignorados, dispostos a enfrentar as incongruências das cidades, requerem a análise de políticas públicas, governança participativa, democracia e instituições sólidas que fomentem a sinergia dos esforços propostos em todos os âmbitos para que o plano diretor intencional não seja concebido na prática como cidades enquanto grandes bolsões econômicos com espaços desiguais.

2. DESENVOLVIMENTO

O termo Smart City, surgiu no começo da década de noventa sob uma perspectiva majoritariamente tecnológica e econômica, com a proposta de conceitualizar o desenvolvimento das cidades com o advento da globalização, responsável pela utilização dos mecanismos das TICs, que compunham uma das novas formas de urbanização dos moldes corporativos globais (GIBSON, KOZMETSKY, & SMILOR, 1992).

O *California Institute for Smart Communities*, foi um dos primeiros a se concentrar em como as comunidades poderiam se tornar inteligentes (smart) e como uma cidade poderia ser projetada para implementar tecnologias de informação (ALAWADHI et al., 2012. apud ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015, p. 3).

No entanto, autores como Giffinger (2007), Caragliu (2011) dentre outros, levaram ao debate científico a conceituação de uma Smart City, com características não mais limitadas aos aspectos econômicos e tecnológicos, mas construídas sob a convergência entre esses fatores com a gestão inteligente de recursos naturais, cidadãos conscientes e independentes.

À medida que esses debates foram abrangendo as necessidades reais do cenário urbano, um novo protótipo também é concebido por critérios e métodos capazes de mensurar a inteligência urbana em seis características ou setores que podem ser identificados como: desenvolvimento econômico; pessoas inteligentes; governança inteligente; mobilidade inteligente; ambiente inteligente e; vida inteligente (GIFFINGER et al., 2007).

O conceito veiculado pela Universidade Tecnológica de Viena (EUROPEAN SMART CITIES, 2016; GIFFINGER, 2007) é um dos mais plausíveis e notórios modelos de sistema Smart City, neste sentido, pois abarca seis dimensões intrínsecas para o desenvolvimento urbano inteligente, dos quais:

Smart Governance – pautado em uma administração pública eficiente que promova uma sinergia dos esforços de serviços públicos de qualidade, transparência e construção de uma consciência política;

Smart People – Apesar da capacitação da sociedade pela educação, uma cidadania desenvolvida, em que os cidadãos se tornam receptivos e ativos frente à necessidade de novas soluções;

Smart Economy – depreende a articulação de empreendedorismo e produtividade ligados ao crescimento econômico e fatores que fomentem a economia;

Smart Environment - fundamentado na construção de uma consciência ecológica, na sustentabilidade de gestão de recursos naturais e qualidade, bem como preservação do meio ambiente;

Smart Living - um processo de asseguarção do incremento do bem-estar urbano, baseado na garantia das basic needs com condições adequadas de saúde, lazer, cultura e coesão social;

Smart Mobility - em que são garantidas ações para incremento do transporte urbano, acessível, sistemático, sustentável e integrado;

A partir dessas discussões pode-se dizer que nos últimos anos parece ter havido uma maior aceitação das estratégias Smart City pelo mundo, não apenas no que diz respeito a atividades operacionais da cidade, mas também quanto a uma mudança no propósito da governança urbana em uma era informatizada (BARNES et al., 2016).

2.1. Estudo De Caso Documental 2

Embora a situação de dependência financeira da União seja complexa, o município é instituído, de acordo com suas limitações, de atuação própria que lhe permite, em instância

local, promover o constructo técnico da cidade em consonância com a inclusão e capacitação social, mediante às diretrizes constitucionais comuns aos entes federados.

A descentralização instituída no Brasil com a Constituição de 1988, para além de qualificar plenamente e possibilitar as ações autônomas da gestão pública municipal, visa também ampliar a “base do sistema de tomada de decisão e aproximar a função pública dos cidadãos, uma vez que não se constitui na simples transferência de competências, mas supõe, também, a distribuição do poder decisório entre o governo municipal e a sociedade” (ALMEIDA, 2014, p. 59).

Para tanto, o Estatuto da Cidade corrobora o papel protagonizado dos municípios com o enfrentamento das questões sociais, principalmente, com estratégias traçadas e possibilidades viáveis de atuação e redução do quadro de segregação socioespacial e gentrificação nos grandes centros urbanos.

Nesses novos desígnios de obrigações constitucionais assumidas pelo município, uma das principais responsabilidades é conferir a administração pública e o planejamento urbano da cidade, sendo encarregado de seguir uma série de diretrizes constitucionais, diretrizes essas, pautadas no compromisso social, democrático, participativo e ambiental. No que tange à formulação de políticas públicas, o município possui um papel central a partir das novas competências atribuídas, sobretudo, torna-se o responsável por facultar ao poder local, a luz da de democracia deliberativa, de modo a tomar decisões sobre as matérias afeitas ao seu contexto.

Daí a importância de se pensar a capacidade dos dirigidos na posição horizontal de usufruir da tecno estrutura *intelligent* na construção da *smart city*, junto as suas ramificações como no *e-governance* que assume o posicionamento vertical dos dirigentes, interinstitucional inserido no espaço local próprio, compartilhando o poder entre governo e sociedade para se otimizar o processual e vivenciar o urbano.

Doravante, a gestão local se depara com alguns sintomas profundamente importantes, principalmente em países capitalistas periféricos como o Brasil, como concentração do crescimento urbano sem correspondência com o crescimento econômico que se desenvolveu na primeira fase de urbanização dos países de capitalismo central; crescimento desordenado de metrópoles, que levou à processos de conurbação e, as relações do fenômeno urbano com novas formas de articulação social advindos do modo de produção capitalista. (CASTELLS, 2000, p. 46).

A fim de reforçar a articulação entre o que se pretende identificar e o modo de apresentar os resultados, a construção da análise documental foi fundamentada por uma ideia indutiva.

Com base nesses preceitos, o processo de coleta de dados foi realizado por meio da articulação de dois procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica-documental e análise de conteúdo, realizada a partir da análise do documento (Projeto de Lei nº247/2018) no Portal da Prefeitura de Araraquara, além da identificação de grupos na formulação do programa, cujas percepções são consideradas fundamentais para a compreensão do fenômeno (gestores, técnicos, acadêmicos e representantes da iniciativa privada).

O estudo de caso foi orientado pelas projeções da gestão municipal de Araraquara para 2050. Tal escolha levou em consideração: a) A identificação de cenários idealizados de inovação para o futuro em cidades menores, especificamente em Araraquara, devido também ao seu recente e significativo histórico de participação direta dos munícipes através da abertura de espaços públicos para o diálogo entre sociedade e o poder local ; b) interesse nas percepções dos atores que formularam o conjunto de diretrizes e estratégias a serem traçadas, além das propostas que abarcam, ao menos na teoria – tratando-se de projeções futuras - as esferas propostas de um modelo de Smart City, bem como as iniciativas implementadas e à potencialidade do desenvolvimento de uma inteligência urbana.

2.1.1 Programa Araraquara 2050 - 2

Elencada como a décima quarta cidade de melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) no ranking promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2010, Araraquara, é um município no interior do estado de São Paulo, com cerca de 232,9 habitantes/km².

Em virtude de suas colocações enfáticas de enfrentamento das clivagens sociais arraigadas historicamente no contexto urbano, junto à argumentos incisivos acerca da articulação convergente entre esferas institucionais, bem como de acordo com as diretrizes estipuladas pelos ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) para a formulação da agenda governamental, o Programa Araraquara 2050 foi brevemente analisado nesta pesquisa a fim de identificar consonâncias com o modelo sinérgico de Smart City.

Posto isso, a composição atual da prefeitura do Município, gerida pelo prefeito e cientista social Edson Antonio da Silva (Edinho Silva), do Partido dos Trabalhadores, instituiu em conformidade com os termos da Lei Orgânica municipal de Araraquara, um Projeto de Lei que visa “promover um macroplanejamento estratégico de desenvolvimento do município”, respaldado no potencial econômico, ambiental e social alinhado diretamente com instituições de ensino superior como a Universidade Estadual Paulista – UNESP do campus de Araraquara,

de modo a promover através do planejamento urbano, uma cidadania ativa e um modelo de cidade compactada, integrada e policêntrica (ARARAQUARA, 2019).

Dentre as projeções e diretrizes para se pensar a reformulação da cidade, estão postos aspectos imprescindíveis para se pensar uma cidade voltada à otimização para toda a sociedade que a compõe. Dialogando com a leitura crítica da temática, o princípio balizador que rege o programa é o direito à cidade:

Trata-se de uma construção democrática de cidade, com base no exercício de um poder coletivo e como compromisso e princípio ético dessa geração para com as gerações futuras, com opção explícita pela redução das desigualdades de renda, raça e gênero. Uma nova forma de governança da cidade deve ser desenvolvida, em que gestores públicos tenham de agir de maneira preditiva e em tempo real para responder as demandas por serviços e informações aos cidadãos e empresas, criando um ecossistema de inovação na administração pública. (ARARAQUARA, 2019, p.3-4)

A despeito do planejamento urbano definido em função dos habitantes de uma cidade, com seu tecido social, com a vida e interação de usos, opõe-se às concepções do planejamento meramente tecnicista, do qual Jacobs (2011, p. 144) afirma que “a diferença está em lidar com organismos vivos e complexos, capazes de definir seu próprio destino, e lidar com uma comunidade fixa e inerte, meramente capaz apenas de proteger (se tanto) o que lhe foi outorgado”.

Diante dos desafios travados, outros tópicos identificados como importantes do Programa, sugerem a incorporação de noções de “planejamento e responsabilidade intergeracional” (Araraquara, 2019, p.4), estipulando duas etapas consideráveis entre recortes temporais, dos quais o primeiro de 2018 a 2030 e o segunda de 2031 a 2050 com diretrizes delimitadas em:

- I) superação de todas as formas de desigualdades;
- II) fortalecimento da unidade (coesão) social e territorial;
- III) promoção do potencial de desenvolvimento do município;
- IV) impulsionar o ambiente favorável a negócios por serviços de alto valor agregado e capital humano qualificado;
- V) assegurar condições melhores de acessibilidade, mobilidade e conectividade em todo o espaço urbano;
- VI) valorização da inovação e da diversidade cultural;
- VII) promoção do uso sustentável dos recursos naturais.

Para tanto, menciona-se também uma nova agenda de políticas públicas, que tem por “base estruturante de operacionalização os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para a primeira fase do planejamento. Além disso, quatro eixos estratégicos desdobrados de três macro temas (desenvolvimento urbano e rural, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social) foram elaborados para a consolidação das políticas públicas supracitadas, das quais:

- a) Governança, Inovação e Transparência na Administração Pública;
- b) Desenvolvimento Econômico, Inovação e Geração de Trabalho e Renda;
- c) Cidade Integrada, Inovadora e Sustentável;
- d) Inclusão Social, Diversidade e Território.

Tendo em vista os entraves provenientes das heranças patrimonialistas e oligárquicas enquanto espectros do maquinário público que assolam as cidades, é destacado ainda no projeto:

É preciso assumir o compromisso político com a transformação e romper com a antinomia entre o pensar e o agir, bem como os grupos de interesses locais que defendem a cultura do atraso, como forma de manter fragmentos de poder político e econômico, impondo elevados custos para a sociedade araraquarense. (ARARAQUARA, 2019, p.9)

Figura 1: Organograma das Dimensões presente no Projeto de Lei



Fonte: <http://consulta.camara-arq.sp.gov.br/Documentos/Documento/203681>

Figura 2: Tendências Futuras presente no Programa

Tendências e características de uma cidade do futuro?

- compromisso prioritário com as pessoas e respeito à diversidade;
- excelência em serviços públicos e privados;
- cidade segura e moderna;
- fortalecimento de atividades de alto valor agregado;
- sem pobreza extrema, sem desigualdades extremas;
- mais integrada cultural e socialmente;
- valorização de espaços coletivos;
- diminuição do espaço para carros;
- valorização do patrimônio histórico.

Fonte: <http://consulta.camara-arq.sp.gov.br/Documentos/Documento/203681>

Figura 3: Emprego do Termo Smart Cities no Projeto de Lei

FATOS PORTADORES DE FUTURO EM ARARAQUARA

- A questão da mobilidade urbana – a busca por uma mobilidade mais eficiente, com o uso de tecnologias da informação, uso inteligente do espaço urbano e de ações mitigadoras dos transtornos causados pelo atual sistema de transporte.
- A promoção, indução e desenvolvimento de atividades de alto valor agregado.
- Utilização da tecnologia (internet das coisas) para tornar a cidade mais inteligente, competitiva e sustentável (*smart cities*).



Fonte: <http://consulta.camara-arq.sp.gov.br/Documentos/Documento/203681>

Das possíveis apreensões dos itens e fragmentos coletados e analisados do Programa Araraquara 2050, é notório dentro dos argumentos do projeto, os âmbitos sociais e democráticos enfatizados para a projeção da reformulação da agenda governamental, e, portanto, do elo estabelecido com a acessibilidade, qualidade de vida e bem-estar urbano compondo o direito à

cidade. As boas práticas de governança, especialmente no que se refere ao enfrentamento das complexidades arraigadas na cidade, também são explicitadas e assumidas como compromisso.

O setor privado também foi mencionado como agente relevante no cerne do processo, o que revela preocupações na implementação desse projeto, no sentido de uma possível preponderância na atuação e reconfiguração do espaço urbano em relação a cidades cada vez mais corporativas e passíveis de "venda" ao se mercantilizar pelas hegemonias do capital privado.

A percepção dos atores sobre a participação de outras esferas - como academia e sociedade civil organizada - no processo de tomada de decisão e de construção de projetos inteligentes revela pontos fundamentais desse debate. A participação da academia é especialmente enfatizada, no que diz respeito a extrapolar os limites da universidade para fazer com que a ciência ali praticada tenha maior aplicabilidade prática.

Dessa forma, a articulação multilateral de atores no debate para a elaboração do projeto se mostrou sólida - ainda que para a implementação de fato, seja necessário a atenção para a clareza na atribuição de papéis e consolidação das políticas públicas na prática. Além disso, essa percepção converge com a ideia da necessidade de maior integração entre os grupos de atores responsáveis pela construção do modelo sinérgico de Smart Cities (LOMBARD et al., 2012; LEYDESDORFF; DEAKIN, 2011; DAMERI et al., 2016).

Por fim, o último aspecto não menos importante a ser identificado está no termo empregado de Smart City, referindo-se somente a inovação tecnológica, competitividade e sustentabilidade, como apresentado pela figura 3, denotando as percepções ainda divergentes acerca da temática.

Logo, o uso do termo vem se proliferando em muitos setores sem definições acordadas. Isso levou à confusão entre os formuladores de políticas urbanas, na esperança de instituir políticas que tornem suas cidades "inteligentes" (smart) (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015). Segundo Komninos (2002), o aperfeiçoamento do conceito de Smart Cities muitas vezes volta-se somente à constante evolução tecnológica e ao desenvolvimento econômico baseado em conhecimento e inovação.

Para tanto, foram aplicadas proposições técnicas de coleta de dados provenientes de plataformas midiáticas digitais, compilação de artigos científicos, com levantamentos de acervos literários científicos referentes à Smart Cities, desde às produções iniciais até as atuais com autores que apontam para o incremento crítico dos problemas que emergem na produção do urbano como componentes inerentes ao arquétipo estudado.

O estudo de caso foi utilizado a fim de promover uma análise do modelo através de termos correlatos como inovação e tecnologia. Assim, o estudo de caso é, conforme Ventura (2007), uma investigação específica de uma situação contextualizada e delimitada. Procura-se decompor a situação a fim de analisar seus componentes evolutivos e causais, seus resultados e níveis de importância.

O campo teórico, por sua vez, orienta-se pela síntese neoinstitucional, que consiste na retomada das instituições como variáveis explicativas da dinâmica política dos atores em bases empíricas. Esse novo campo segundo Peres (2008), se estabelece como corpo teórico da Ciência Política que enfatiza a retomada das instituições como objeto central de investigação política ocorrido em seu aspecto significativo em função da contraposição de vários cientistas sociais em relação às propostas e às premissas comportamentalistas (PERES, 2008, p.60).

Deste modo, o estudo encontra-se abarcado nesta vertente teórica, na medida em que recorre às instituições e seus processos ao considerá-las como variáveis relevantes para a compreensão do papel institucional na concepção, implementação e consolidação do protótipo de uma Smart City.

Diante dessas etapas, e em analogia às diversas formas argumentativas que caracterizam este trabalho de caráter qualitativo, as regras metodológicas desse modelo são correspondidas na análise junto à outra regra fundamental que norteia essa metodologia – a não separação do objeto – Smart Cities – da sua realidade histórica que incide no processo de desdobramentos da problemática hipotética.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ficou evidente, através da análise realizada, a dificuldade de se reconhecer e rotular uma cidade como Smart City através dos esforços sinérgicos, o que recai na concepção engessada da terminologia e em não se levar em consideração esferas intrínsecas da produção do urbano como condições equânimes de acesso a esses instrumentais, bem como de uma cidadania inteligente com pessoas capacitadas ao uso, uma vez que o termo pode ser usado para designar qualquer projeto que utilize ferramentas digitais ou somente mercantis.

Ainda que com a apropriação do conceito de Smart Cities atrelado somente à perspectiva tecnológica e digital, foi possível identificar consonâncias de esforços sinérgicos na análise do Programa Araraquara 2050, enquanto intencionalidade do Projeto de Lei, corroborando com a empregabilidade deturpada do conceito, mas denotando a presença do fenômeno das Smart

Cities no município, ante suas interpretações, desígnio e transformações perante o processo de formulação da gestão urbana em recorte local.

É passível de ocorrência o destaque positivo de cidades com gestões adequadas ao respaldo técnico de especialistas de diferentes dimensões, considerando como o município de Araraquara, a articulação entre diversos atores para a formulação das projeções do planejamento da cidade pelo Programa. Entretanto, os resultados apresentados referem-se às intencionalidades que podem condizer, ou não, com os desdobramentos da implementação.

Isto posto, mediante às complexidades que acometem a produção e a configuração dos espaços urbanos no Brasil, ante todo seu histórico de desigualdades abissais, a tecnologia ubíqua estará longe de uma atuação promissora para além do constructo técnico da cidade se não houver, além da inteligência artificial, a inteligência humana capaz de conduzir e dominar a técnica.

A exemplo disso, para uma cidade ser *smart*, as instituições por meio da tecnologia, colheriam desde dados sociais à ambientais, a fim de melhorar a eficiência do emprego de recursos, promovendo o desenvolvimento sustentável e provendo pela qualidade de vida dos seus cidadãos, com grande parte desmantelada por compor quadros sistêmicos de pobreza, fome e aglomerações urbanas precárias e marginalizadas.

Sistemas de gestão para esse fim devem apoiar processos de planejamento, fortalecer comunidades e apresentar recursos de acesso democratizado, voltados para pessoas e para o enfrentamento das clivagens sociais que permeiam as cidades. Nesse contexto, a relação entre corpo social e sistemas tecnológicos passaria a ser mutuamente constitutiva e dependente do desenho de processos de mediação.

No entanto, a dificuldade de implementação de políticas urbanas efetivas no Brasil, é nítida, sobretudo pela desigualdade entre os diferentes municípios e regiões com problemas socioespaciais e de territorialidades. Nesse sentido, para projetar um cenário urbano futuro idealizado, é preciso planejar com respeito e compreensão as dinâmicas e as características urbanas sociais, ambientais e culturais de cada cidade, dadas as exigências oriundas da sociedade global. A inovação é parte deste processo, mas muito além da computação pervasiva inerente às estruturas, o conceito de *smart city*, consiste em uma perspectiva dialógica, interdisciplinar e macro dimensional das instituições que assim o querem implementar.

As instituições articuladas por uma sinergia dos esforços precisam qualificar o debate a despeito do tema e principalmente reificar o conceito, de modo a não maquiagem de forma grave, negligente e nada inteligente os problemas da produção cindida do espaço. A adjetivação da

cidade como Smart, acaba por se apropriar de um significado reduzido do conceito de Inteligência: a automação de processos.

A retórica de eficácia comumente utilizada pelas grandes cidades ditas inteligentes e tidas como espelho para outras enquanto grandes bolsões corporativos, de teor estritamente digital e tecnológico, voltado para grandes infraestruturas, não estabelece a eficácia dos processos, tampouco quem serão os beneficiados que terão acesso às políticas e ao mercado *intelligent*.

Dentro dessa perspectiva, cada escolha de algoritmo, sensor ou valores é uma escolha essencialmente política, visto que os interesses em torno da cidade, são muitas vezes antagônicos, sem que haja um consenso racional no processo decisório.

Em suma, é fundamental a implementação de políticas públicas articuladas e contínuas, com base em arranjos institucionais e formas sólidas de governanças, frente ao ambiente urbano genérico e homogêneo oferecido pela Smart City restrita ao *digital business*. As especulações que não pretendem abordar ou reconhecer as questões urbanas sociais não serão *smartness* de fato para quem deverá usufruir dessa inteligência, será apenas uma roupagem nada inovadora que esfacelará com a preponderância de uma realidade ainda muito arcaica.

REFERÊNCIAS

ALBINO, V.; GIFFINGER, R.; FERTNER, R.; KRAMAR, H.; KALASEK, R.; PICHLER-MILANOVIĆ, N. MEIJERS, E. **Smart Cities - Ranking of European medium-sized cities**. 2007. Vienna University of Technology.

IANNI, O. A Idéia de Brasil Moderno. **Resgate: Revista Interdisciplinar de Cultura**, v. 1, n. 1, p. 19-38, 11.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, n° 68. São Paulo: ANPOCS, 2008.

SANTAELLA, L. **A Ecologia Pluralista da Comunicação: conectividade, mobilidade, ubiquidade**. São Paulo: Paulus, 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

REFERÊNCIA DE MATERIAL COM AUTORIA CONHECIDA:

BARNS, S.; COSGRAVE, E.; ACUTO, M.; MCNEIL, D. Digital Infrastructures and Urban Governance. **Urban Policy and Research**, v. 35, 2016, p.20-31. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/08111146.2016.1235032>. Acesso em: set/2019.

BRASIL. **Estatuto da Cidade** - Lei 10.257/01 de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 jul. 2017

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 11 jul. 2017.

CARAGLIU, A.; DEL BO, C.; NIJKAMP, P. Smart Cities in Europe. **Journal of Urban Technology**, v. 18, n. 2, p. 65–82, 2011.

KOMNINOS, N. (2002). **Intelligent cities: innovation, knowledge systems, and digital spaces**. Taylor & Francis.

KOMNINOS, N., Pallot, M., & SCHAFFERS, H. (2013) **Special issue on Smart Cities and the future internet in Europe**. *Journal of the Knowledge Economy*, 4(2), 119-134.

LOMBARDI, P.; GOIRDANO, S. FAROUH, H.; YOUSEF, W. Modelling the smart city performance. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 2012, n.25, v.2, p. 137-149. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13511610.2012.660325>. Acesso em: nov./2017.

ONU. Transforming our World: **The 2030 Agenda for Sustainable Development**. 2015b. Em <http://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>. Acesso: 20. ago. 2019.

PNUD. **Ranking Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – 2010. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>. Acesso em: 19. ago. 2019.

POLI DE FIGUEIREDO, Gabriel Mazzola. **O discurso e a prática da smart city: perspectivas críticas e aproximações sistemáticas no contexto de metrópoles latino-americanas**. 2018. Dissertação (Mestrado em Tecnologia da Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/D.16.2018.tde-21092018-151408. Acesso em: 18. jul. 2019.

PREFEITURA Municipal de Araraquara. **Projeto de Lei n. 247/2018, de 18 de fevereiro de 2019**. Site da Prefeitura Municipal. Araraquara, 17 de setembro de 2018. Disponível em: <http://consulta.camara-arq.sp.gov.br/Documentos/Documento/203681>. Acesso em: 3 dez. 2019.

VENTURA, M. M. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa**. *Revista SOCERJ*, v.20, n.5, pp. 383-386., 2007. Disponível em: http://www.rbconline.org.br/wpcontent/uploads/a2007_v20_n05_art10.pdf. Acesso em: jan. 2016.

INFORMAÇÕES DA AUTORA

Amanda de Toledo Trentin. Estudante de Graduação em Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr -UNESP) e integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Desenvolvimento Urbano e Ambiental (NEPDUA) da FCLAr, e-mail: amandattrentin@gmail.com

UM NOVO PARADIGMA PARA MELHOR COMPREENDER E ORGANIZAR A SAÚDE PÚBLICA EM NÍVEL INTERMUNICIPAL NO BRASIL

Bruna Cabrera de BONITO

Giovane Thomazini SOARES

Luan Baptista de SOUZA

Prof. Dr. João Luiz PASSADOR

RESUMO

Essa pesquisa investiga se a compreensão da saúde pública em nível intermunicipal no Brasil (SPIMB) deve ser sustentada no Paradigma de Visão de Mundo Holística (PVMH), isso embasado em propriedades científicas e paradigmáticas e ao considerar o paradigma que sustenta a usual compreensão da SPIMB (PCSPIMB). Aquela investigação é efetuada por método comparativo, embasado em dados (qualitativos; não numéricos) coletados por pesquisa bibliográfica, seguido de interpretação dos resultados das comparações executadas. A pesquisa é exploratória e qualitativa. Os resultados alcançados indicam superioridade do PVMH perante o PCSPIMB para compreender a SPIMB. Tal superioridade implica no PVMH proporcionar compreensão mais fidedigna da natureza da SPIMB. Isso sustenta decisões capazes de melhor organizar a SPIMB.

Palavras-chave: Paradigma; Sistema Único de Saúde; Complexidade.

ABSTRACT

This research investigates if the understanding of public health at intermunicipal level in Brazil (SPIMB) should be supported by the Paradigm of Holistic World Vision (PVMH), this based on scientific and paradigmatic properties and considering the paradigm that supports the usual understanding of SPIMB (PCSPIMB). That investigation is carried out by a comparative method, based on data (qualitative; non-numerical) collected by bibliographic research, followed by interpretation of the results of the comparisons performed. The research is exploratory and qualitative. The results achieved indicate the PVMH's superiority to understand SPIMB, this regarding the PCSPIMB. Such superiority implies that PVMH provides a more reliable understanding of the SPIMB's nature. This supports decisions capable of better organizing the SPIMB.

Keywords: Paradigm; Unified Health System; Complexity.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Redes e saúde

O Sistema Único de Saúde (SUS) é o maior sistema público de saúde do mundo. Ele foi criado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) (KLERING; PORSSÉ; GUADAGNIN, 2010) e atende cerca de 190 milhões de pessoas, sendo que 80% delas dependem exclusivamente desse sistema para tratar da saúde (BRASIL, s./d.).

Ações e serviços públicos de saúde, integrantes do SUS, são desenvolvidos de acordo com diretrizes e princípios (BRASIL, 1990). Duas dessas diretrizes são a descentralização e a regionalização (MATTA, 2007).

A descentralização corresponde a distribuição de responsabilidades, poder político e recursos da esfera federal para a estadual e municipal (MATTA, 2007). Assim, reforça a importância dos executivos subnacionais na direção da política da saúde (LIMA et al., 2012). Já a regionalização ataca a fragmentação do sistema de saúde em nível regional (MINAS GERAIS, 2004; WAGNER, 2006; DOURADO; ELIAS, 2011). Uma manifestação concreta da regionalização são as regiões de saúde, que é um espaço geográfico contínuo, composto por municípios limítrofes. Sua finalidade é integrar a organização, o planejamento e a execução de serviços e ações de saúde (BRASIL, 2011).

Ao ser combinado a distribuição de poder (descentralização), com conexão entre centros decisórios (regionalização), tem-se que a saúde pública brasileira estrutura-se em redes, uma vez que elas são conjuntos de elementos que possuem elos entre si (NEWMAN, 2003). Tal estruturação é expressa na CRFB/88 que, em seu artigo 198, impõe que “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada”. Além de tal arranjo dar-se em redes, ele está inserido em outro. O último é uma rede intermunicipal subjacente às redes de saúde. Tais redes são descritas, por exemplo, por fluxo de pessoas e/ou mercadorias entre cidades.

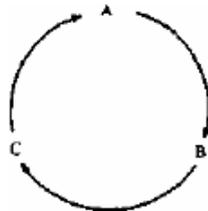
Que o primeiro arranjo reticular, o da saúde pública, afeta a última, é óbvio. Já não tão óbvio assim, a estrutura reticular, subjacente à da saúde, também demonstra capacidade para afetá-la. Isso é expresso, por exemplo, pela combinação de dois fatos. O primeiro é o reconhecimento, até pela CRFB/88, da importância de condições socioeconômicas para a saúde. Já a segunda é a prova da importância de rede intermunicipal, determinada pelo fluxo de transeuntes entre cidades, para descrever importantes propriedades socioeconômicas de cidades (KHALI-MIAB et al., 2019).

1.2. Efeitos de redes

A estruturação reticular possibilita a existência de laço de realimentação, que é

[...] um arranjo circular de elementos ligados por vínculos causais, no qual uma causa inicial se propaga ao redor das articulações do laço, de modo que cada elemento tenha um efeito sobre o seguinte, até que o último “realimenta” (*feeds back*) o efeito sobre o primeiro elemento do ciclo[...]. A consequência desse arranjo é que a primeira articulação (“entrada”) é afetada pela última (“saída”), [...] o efeito inicial é modificado cada vez que viaja ao redor do ciclo. (CAPRA, 2006, p. 59).

Figura 1: Causalidade de um laço de realimentação



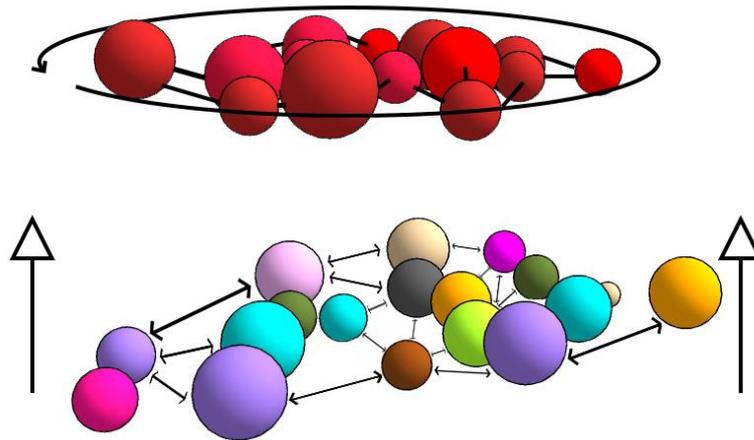
Fonte: Adaptado de Capra (2006, p. 60).

O processo de realimentação pode tornar causas pequenas em grandes efeitos (CAPRA; LUISI, 2014), que é uma propriedade de um sistema não-linear. Fenômeno não-lineares, que manifestam-se em sistemas não-lineares, dificultam a efetuação de previsões (FELDMAN, 2012).

Por exemplo, profundamente vinculado à não-linearidade, são existentes sistemas cuja previsão do comportamento futuro é difícil. Tal previsão, ao invés de dar-se por certezas, dá-se por probabilidades. Esse sistema é chamado de sistema complexo (PARISI, 2013).

Ele é um sistema detentor de componentes interagentes, dado que o comportamento coletivo desses é mais do que a soma de seus comportamentos individuais. O comportamento coletivo é chamado de comportamento emergente (NEWMAN, 2011), que deve ser formado pela interação de componentes de um sistema (WOLF; HOLVOET, 2005) e não é previsível (GOLDSTEIN, 1999). Uma cidade é um exemplo de um sistema complexo, tomadas as pessoas como suas componentes interagentes e, significativa parte de características da cidade (exceto as instituídas de maneira top-down), como emergentes. Por exemplo, o PIB per capita é muito bem descrito por abordagem que o considera como um emergente, resultante de interação entre pessoas (WEST, 2017).

Figura 2: Ilustração de um sistema complexo



Fonte: Elaborada pelos autores.

As esferas representam componentes do sistema; as flechas existentes entre os componentes expressam interações entre os mesmos; as duas grandes flechas laterais indicam ascensão, emergência; o arranjo de componentes superior, em vermelho, expressa um coletivo coerente. A coerência é expressa pela maior espessura de conexões entre os componentes; por eles apresentarem cores muito similares; por estarem mais próximos e, por fim, pela flecha circular que circunscribe esse coletivo de componentes, dado que ela representa uma dinâmica (comportamento) que os integra.

No texto aqui desenvolvido, a palavra “complexo” (ou derivações dessa, como “complexidade”) deve ser compreendida como vinculada a propriedades de sistemas complexos, como interconectividade, interatividade, não-linearidade e dificuldade de predição. Isso demonstra grande congruência com a própria definição da palavra “complexo”: “composto de muitas partes interconectadas” ou “tão complicado ou intrincado que é difícil de entender ou lidar com” (COMPLEX, 2019, online).

1.3. Problematização da pesquisa

Com base na interconectividade e interatividade que marca a saúde pública em nível intermunicipal no Brasil (SPIMBB, aqui compreendida como cidades, situadas no Brasil, que possuem vínculos entre si no contexto da saúde), somada a de seu meio e à possibilidade do último afetar a SPIMB, assume-se a possibilidade da SPIMB apresentar, em sua natureza, propriedades de sistemas complexos (como emergentes e dificuldade de predição). Todavia, é possível que sejam escassas, para compreender a SPIMB, teorias, perspectivas e técnicas (PTTs) capazes de reconhecer e lidar com propriedades de sistemas complexos.

Em suma, o paradigma que sustenta a usual compreensão da SPIMB (PCSPIMB) pode não proporcionar uma boa representação da natureza da SPIMB. Isso dado que paradigma são trabalhos científicos universalmente reconhecidos que, por determinado período temporal, fornecem os modelos de problemas e de soluções para uma comunidade de profissionais da ciência (KUHN, 1962).

Tomada aquela possibilidade sobre o PCSPIMB, outros paradigmas podem proporcionar melhor representação da natureza da SPIMB, especialmente, os capazes de lidar com propriedades de sistemas complexos, como o Paradigma de Visão de Mundo Holística (PVMH). (CAPRA; LUISI, 2014). Comparar ambos os paradigmas (PCSPIMB e PVMH) entre si e cada um com a natureza (no caso, do elemento estudado, que é a SPIMB), proporciona a decisão de qual paradigma deve ser empregado para a prática científica (KUHN, 1962), no caso, para compreender, de maneira científica, a SPIMB.

1.4. Objetivo geral

Investigar se a compreensão da SPIMB deve ser sustentada, tomadas propriedades científicas e paradigmáticas e o PCSPIMB, no PVMH.

1.5. Objetivos específicos

- Identificar a natureza da SPIMB e do PVMH;
- Mensurar a coerência entre a natureza da SPIMB e a do PVMH;
- Mensurar a coerência entre PCSPIMB e a natureza da SPIMB;
- Identificar se a coerência entre a natureza da SPIMB e a do PVMH é superior à existente entre o PCSPIMB e a natureza da SPIMB;
- Sob as luzes de aspectos científicos e paradigmáticos, interpretar consequências geradas pelo alcance do quarto objetivo específico.

1.6. Justificativa

O alcance do objetivo geral demanda avaliar a capacidade do PCSPIMB em proporcionar representação da natureza da SPIMB. Isso constitui diagnóstico útil para controlar (ajustar conforme o desejado) o modo de compreender (e, conseqüentemente, organizar) a SPIMB.

A pesquisa também propõe novo paradigma (PVMH) para compreender a SPIMB e confronta ele com o PCSPIMB. A confirmação do PVMH demonstrar maior coerência com a

natureza da SPIMB (perante a coerência entre o PCSPIMB e a natureza da SPIMB) implica, naturalmente, no emprego do PVMH para compreender a SPIMB, proporcionar compreensão mais fidedigna da natureza da SPIMB.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS E MÉTODOS

Nesta seção é apresentada a classificação da pesquisa sobre escolhas metodológicas. São também expressos os métodos empregados para o alcance dos objetivos propostos. Por fim, os métodos são executados.

2.1. Classificação da pesquisa

O objetivo principal da pesquisa alinha-se com o desenvolvimento, esclarecimento e modificação de conceitos e ideias, que visa formular problemas mais precisos. Logo, dado o objetivo da pesquisa, a última é classificada como exploratória (SELLTIZ; WRIGHTSMAN; COOK, 1965; GIL, 1999).

O objetivo geral é alcançado por meio de comparações, expressas nos objetivos específicos dois, três e quatro. Logo, o método empregado é o comparativo (GIL, 2008). Nesse, são analisados dados concretos e, deduzidos desses, elementos abstratos, constantes e gerais (LAKATOS; MARCONI, 2003) que, no caso da pesquisa, é a natureza dos elementos analisados (SPIMB e PVMH).

Para o alcance do objetivo geral, os resultados obtidos (das comparações) devem ser interpretados (interpretação essa manifesta no objetivo específico cinco). Isso categoriza a pesquisa como qualitativa (MALHOTRA, 2001; DE OLIVEIRA, 2011), que é reforçado pela pesquisa visar captar a essência (natureza) dos fenômenos (TRIVIÑOS, 1987; DE OLIVEIRA, 2011). Por outro lado, a pesquisa transforma dados não numéricos em numéricos para efetuar comparações, o que torna plausível questionar se é também quantitativa. Todavia, tomada a escassez de execução de procedimentos estatísticos, ela é classificada apenas como qualitativa.

Por fim, os fatos que fundamentam a pesquisa são artigos científicos, o Plano Nacional de Saúde (PNS) e o Plano Estadual de Saúde, do estado de São Paulo (PES-SP). Logo, quanto à técnica de coleta de dados, a pesquisa é bibliográfica (MARCONI; LAKATOS, 2003).

2.2. Métodos

Para que o objetivo geral seja alcançado, inicialmente, a natureza da SPIMB deve ser compreendida. O mesmo deve ser feito para o PVMH.

Para que isso seja efetuado com precisão, é analisada a definição de “natureza”. Ela diz respeito a características inerentes ou nativas; uma tendência inerente de um elemento (DEFINITION, 2020). Assim, mais precisamente, “natureza” não é aqui interpretada como o que é, mas sim uma tendência a ser.

Nesses termos, a natureza da SPIMB e do PVMH são identificadas pela captação de causas de tendência, isto é, por fontes de tendência. Para o PVMH, a fonte central são as redes (CAPRA; LUISI, 2014), para a SPIMB, são fatores circunstâncias (como a extensão territorial do Brasil).

Tomado que redes são a essência do PVMH e organizam a SPIMB; redes naturalmente geram enfraquecimento de predições e valorização de cooperação (NOWAK, 2006; SANTOS; PACHECO, 2005a; WOLF; HOLVOET, 2005) e tal enfraquecimento e valorização caracterizam o PVMH e gestão de redes (que vincula-se a SPIMB pelo arranjo reticular da mesma) (CAPRA; LUISI, 2014; FLEURY; OUVÉRY, 2007), as fontes de tendências, assim como as tendências, são arranjadas em três temas. O primeiro diz respeito à conectividade (fonte central), a segunda à predição (fonte secundária) e, a terceira, à cooperação (fonte secundária).

Subtemas encontram-se inseridos em cada um desses temas. Um exemplo é dado pela análise de predição (tema). Caso ela seja limitada (como em sistemas complexos), ela tende a vincular-se a causalidade não-linear (subtema) e, assim, deve ser abordada por pensamento não-linear (subtema). Também, a predição ser limitada implica em limitação da capacidade de controle (subtema).

Cada conteúdo de cada subtema é inicialmente formado embasado em leituras de artigos e livros. Em sequência, são pesquisados artigos científicos no *Web of Science* que podem expressar temas que negam conteúdos assumidos com base naquela leitura de livros e artigos. Caso tais artigos não sejam encontrados, os conteúdos são mantidos, caso contrário, são eliminados.

Além das pesquisas efetuadas no *Web of Science*, foram efetuadas buscas, com o mesmo intuito e do mesmo modo, no PES-SP (de 2016-2019 e o de 2008-2011) e o PNS (de 2016-2019 e o de 2008-2011). Esses anos dos PESs-SP e dos PNSs são escolhidos para que a análise apresente proximidade temporal com o presente e, simultaneamente, não apresente amplitude temporal muito curta.

Posteriormente, ao considerar cada categoria separadamente (assim como cada subtema isoladamente de outros), é mensurada a coerência entre a natureza da SPIMB e a do PVMH. Isso dá-se por classificação em 6 níveis: elevadíssima incoerência (1); elevada incoerência (2); incoerência pouco superior à coerência (3); coerência pouco superior à incoerência (4); elevada coerência (5); elevadíssima incoerência (6). Esses níveis, que formam uma escala, são empregados para efetuar todas as comparações da pesquisa aqui desenvolvida.

Para cada comparação, o valor mínimo (e máximo) de coerência possível é determinado pela intensidade das afirmações comparadas. Tais intensidades são descritas em dois níveis: média (*m*) e alta (*a*). Caso uma afirmação expresse probabilidade significativa (mas não altíssima probabilidade), a intensidade é média; caso expresse altíssima probabilidade, a intensidade é alta.

Quadro 1: Intensidade de afirmações e seus valores comparativos mínimos (máximos) de coerência

Intensidade	<i>Média</i>	<i>Alta</i>
<i>Média</i>	3 (4)	2 (5)
<i>Alta</i>	2 (5)	1 (6)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Esse quadro expressa que, quanto maior a certeza da afirmação, conclusões mais incisivas podem ser efetuadas. Com base nos valores máximos e mínimos possíveis, são escolhidos os níveis de coerência para cada comparação.

Em sequência, com emprego do mesmo procedimento, é mensurada a coerência entre PCSPIMB e a natureza da SPIMB. A PCSIM representa como a SPIMB é pelo ser humano organizada “de maneira *top-down*” e compreendida. Assim, a medida de coerência entre PCSPIMB e a natureza da SPIMB concretiza comparação entre tendência a ser e o ser de fato, isto é, quantifica a discrepância entre a natureza do elemento (SPIMB) e o que ele é forçado a ser e como é forçado a ser visto.

A próxima etapa é a comparação entre os resultados obtidos pelas duas comparações efetuadas – identificação da coerência entre a natureza da SPIMB e a do PVMH e, por outro lado, a mensuração da coerência entre PCSPIMB e a natureza da SPIMB. Por fim, são interpretadas as consequências, válidas para o âmbito científico e paradigmático, do resultado da última comparação.

Dos métodos, também destaca-se que não há direta comparação entre ambos os paradigmas. Isso é feito pois as comparações expressas nos objetivos específicos já possibilitam o alcance do objetivo geral.

2.3. Execução dos métodos

Nessa etapa, os métodos são executados. Logo, as bases comparativas são construídas, expressas nos dois quadros abaixo. O primeiro, “Natureza”, representa a natureza do PVMH e da SPIMB. O segundo, “Propriedades de fato manifestas”, demonstra características que a SPIMB realmente apresenta e como ela é realmente interpretada (e não como tenderia a ser).

Na primeira coluna dos dois quadros, fora de parênteses, é expresso o tema. Na mesma coluna, dentro de parênteses, são demonstrados subtemas. Em todas as células dos dois quadros, trechos em negrito especificam subtemas e temas discutidos ou ressaltam conclusões sobre esses. Letras em itálico (*m* ou *a*), demonstradas entre parênteses, expressam a intensidade da afirmação imediatamente anteriormente efetuada. As expressões (como “teoria de redes” e “auto-organização”) buscadas nas fontes (artigos e Planos de Saúde) dizem respeito à complexidade.

Quadro 2: Natureza

Propriedades	PVMH	SPIMB
<i>Conectividade (ênfase; método de compreensão; conhecimento; relações com o exterior e meios de estudo de efeitos oriundos de relações com o exterior)</i>	Conectividade: todos os sistemas vivos apresentam seus componentes arranjados em redes. Ainda, partículas subatômicas não possuem significado como entidades isoladas: podem ser compreendidas apenas como interconexões ou correlações. Nas palavras de Bohr (1934, p. 57) “Partículas materiais isoladas são abstrações, sendo suas propriedades definíveis e observáveis apenas por meio de sua interação com outros sistemas”. Assim, como no nível de partículas a noção de partes separadas colapsa, tais partículas subatômicas e, conseqüentemente, todas as partes do universo, não podem ser compreendidas como elementos isolados. Todo esse conjunto deve ser definido por meio de suas inter-relações Assim, elementos devem ser vislumbrados como redes (a) . Destarte, a ênfase deve ser no todo (a) , o método de compreensão deve ser holista (a) e, o conhecimento, deve ser interdisciplinar (a) . Deve compreender que ignorar	A grande população, extensão territorial e heterogeneidade social e demográficas tornam a descentralização necessária para a viabilização de políticas públicas. Por outro lado, a descentralização combinada com baixa integralidade passou a mensagem de que municípios devem ser capazes de ofertar o maior número de serviços de saúde possível. Isso, em cenário descrito por 75% dos municípios possuem menos de 20 mil habitantes, gerou deseconomias de escala e escopo. Também causou baixa qualidade dos serviços ofertados. Assim, como a descentralização é necessária e a fragmentação gera efeitos negativos, a estruturação reticular é uma necessidade para a SPIMB (a) . Logo, dada a importância de relações entre cidades, somada a importância das próprias cidades (o que enfraquece a ênfase ser absolutamente no todo), a ênfase tende (em contraste com “deve”) a ser no todo (m) e o método de compreensão tende a ser holista (m) . Como falar de sistema de saúde é falar da multidimensionalidade existente no próprio setor, o conhecimento deve ser interdisciplinar

	<p>interações com o meio gera perdas de informação essenciais (a). Por fim, tomada a conectividade e a interatividade (entre as partes), meios de estudo de efeitos gerados de relações com o exterior devem ser teoria de redes, e descrições qualitativas (a).</p>	<p>(a). Tomada a conectividade e interatividade, as relações com o meio (como entre uma cidade de sua região de saúde) devem ser consideradas importantes (a) e, os meios de estudo de efeitos gerados de relações com o exterior, tendem a ser teoria de redes, modelagem de sistemas complexos, além de métodos não vinculados ao campo da complexidade e atrelados a análises qualitativas (tomados os aspectos burocráticos vinculados à SPIMB) (a).</p>
<p><i>Predição (controle; pensamento e causalidade; ordem e descrição do comportamento de elemento)</i></p>	<p>A conectividade possibilita a existência de laços de realimentação. A realimentação forma base de súbita emergência de novas formas de ordem. Um emergente pode ser um atrator caótico, que é intrinsecamente imprevisível. Aprofundando, as órbitas de sistemas caóticos idênticos devem ser compreendidas por meio de probabilidades.</p> <p>Também, a interatividade é necessária para a existência de sistemas complexos. As equações que governam sistemas complexos não são analiticamente solucionáveis; não é possível a previsão exata do estado futuro desses sistemas. Nesse contexto, a predição deve ser inexistente ou apenas aproximadamente correta (a), com grande tendência a ser descrita por probabilidades. Nesses termos, o controle de sistemas encontra limitações muito grandes (a); o pensamento e causalidade devem ser não-lineares (a). Também deve reconhecer a existência de ordem combinada com aleatoriedade; uma ordem complexa. Tal ordem pode ser probabilisticamente formada (assim como ser caracterizada por determinado nível de aleatoriedade) e com ausência de um controlador central (emergente) (a). O comportamento de elementos deve ser descrito por probabilidades (a).</p>	<p>O sistema apresenta necessidade de conectividade entre seus componentes. Por significativos níveis de burocratização e hierarquização, mesmo com tentativas de integrar regionalmente, a saúde seguiu (em determinado período) fragmentada. Logo, é necessária maior liberdade (manifesta, por exemplo, em dinamicidade e flexibilidade) e horizontalidade (vinculada à regionalização) para que a conectividade efetive-se nesse sistema. Ambas características fortalecem a complexidade (mais especificamente, o comportamento interativo) e, assim, tendem a enfraquecer o poder de controle central desse sistema. Ainda, ele encontra-se inserido em meio marcado por complexa conectividade e dinamicidade que possivelmente afeta o primeiro. Já sobre o âmbito administrativo, em redes, a tomada de decisão é errática e desestruturada; os períodos em que ocorrem as tomadas de decisões são irregulares; a tomada de decisão, frequentemente ocorre em distintas arenas (esses distintos processos de tomadas de decisão estão entrelaçados); o autor do problema pode redefinir o último; existem incentivos para vislumbrar o problema como desestruturado; o processo de tomada de decisão é (em princípio) imprevisível; o resultado de ações em rede tende a ser emergente; o padrão de interdependência é emergente. Nesse contexto, é provável que aspectos vinculados a imprevisibilidade ou a uma predição limitada (como emergentes, laços de realimentação e fenômenos caóticos) caracterizem a SPIMB (m). Assim, a controlabilidade dela também provavelmente é limitada (m). Nesse contexto, o pensamento e causalidade provavelmente demandam traços não-lineares (m). Tomada a necessidade da SPIMB ser gerenciada, combinada a altíssima complexidade inerente a ela e seu meio, tem-se a ordem apresenta forte tendência a ser uma combinação de ordem pura, isto é, não vinculada à aleatoriedade (uma vez que a ordem imposta tende a ser essa) com complexa (por ser emergente, tomado que o</p>

		fenômeno da emergência não tende a formar padrões muito simples) (a). Por fim, a descrição do comportamento de elementos tende a dar-se por probabilidades (m).
<i>Cooperação (meios de estudo da cooperação)</i>	A interconectividade acentua a naturalidade da cooperação. Também, redes similares às redes reais demonstram (tomadas interações entre agentes, embasadas no modelo do Dilema do Prisioneiro) utilidade para atos cooperativos. Por fim, com o emprego de modelos baseados em agentes, tem-se que em situações randômicas ou até desfavoráveis, cooperação mostra-se capaz de emergir. Logo, a cooperação tende a ser valorizada, entretanto, não existem motivos para a erradicação da competição (m). Tomada a conectividade, a dinamicidade e o caráter aproximado do conhecimento, o estudo da cooperação tende a dar-se por teoria dos jogos, modelagem de sistemas complexos, teoria de redes e análises qualitativas (dada a dificuldade de efetuar previsão numérica) (m).	Redes organizacionais apresentam interdependência. Para tratar do problema de existência de interdependência de recursos, a cooperação se apresenta como melhor resolução. Redes de políticas fundamentam-se em cooperação. A tomada de decisão em múltiplas arenas fomenta atos cooperativos. Os gerenciadores de redes buscam aumentar a cooperação na mesma. Nesse contexto, a cooperação tende a ser valorizada, entretanto, não existem motivos para que algo próximo à erradicação da competição seja efetuada (m). Tomada a conectividade, a dinamicidade e o caráter aproximado do conhecimento o estudo da cooperação tende a dar-se por teoria dos jogos, modelagem de sistemas complexos, teoria de redes e análises qualitativas (dada a dificuldade de efetuar previsão numérica) (m).

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em Agranoff e Mcguire (2001); Axelrod (1984); Batty (2013); Bauer (1999); Bettencourt (2013); Bohr (1934); Brasil (1990); Brasil (2006); Brasil (2009); Brasil (2011b); Brujin e Heuvelhof (2018); Caravantes, Panno e Kloeckner (2005); Capra (2006); Capra e Luisi (2014); Christaller (1933; 1996) apud Balbim e Contel (2013); Erdmann et al. (2004); Fleury e Ouverney (2007); Goldstein (1999); Jain e Krishna (2001); Kayser (1966); Kooiman (1993); Margulis (1938); Miller (1987); Minas Gerais (2004); Naess apud Fox (1990) apud Capra (2006); Noas (2001); Nowak (2006b); Nowak et al. (2004); Podolny e Page (1998); Porter (1998); Rochefort (1961, 1960) apud Contel (2015); Sampson (1978); Santos e Pacheco (2005a); São Paulo (2008); São Paulo (2015); Van Bueren, Klijn e Koppenjan (2003); Viana e Machado (2009); West (2017); Wilensky e Rand (2015); Windhoff-Héntier (1992); Wolf e Holvoet (2005).

Quadro 3: Propriedades de fato manifestas

Propriedades	SPIMB
<i>Conectividade (ênfase; método de compreensão; conhecimento; relações com o exterior e meios de estudo de efeitos oriundos de relações com o exterior)</i>	<p>Conectividade: Como ações e serviços de saúde integram rede regionalizada e a SPIMB estrutura-se por regiões de saúde, que são cidades conexas no âmbito da saúde, tem-se que a SPIMB apresenta estruturação reticular (a).</p> <p>Ênfase: regiões de saúde, que podem ser consideradas, tomadas as cidades como componentes, parte significativa do todo (m) (assumindo a existência de outras estruturas organizacionais maiores do que regiões de saúde). Isso fundamentado em: as regiões de saúde são referência para transferência de recursos entre os entes federativos. Ainda, um pressuposto para o planejamento do SUS é o planejamento da saúde integrado. Isso implica na discussão permanente da política de saúde e sua execução partirem do reconhecimento da região de saúde como o território para a identificação das necessidades de saúde da população. Também, O PES 2016-2019 demonstra ênfase para análise de regiões de saúde e todo o estado; o PES 2008-2011 para todo o estado e cidades.</p> <p>Método de compreensão: O PNS de 2008-2011 e o de 2016-2019 enfatizam estudo referente a todo o país e às grandes regiões (norte, nordeste, centro-oeste, sudeste, sul). Ainda, os quatro Planos (os dois PESs e os dois PNSs) consideram, para o planejamento em saúde, aspectos em que a última encontra-se inserida, como habitação e renda Assim, por um lado, considera elementos e fenômenos que buscam tratar do todo. Por outro lado,</p>

	<p>são basicamente desconhecidos os efeitos oriundos de interações entre partes e entre essas e o todo, interações essas que podem explicar as propriedades que caracterizam o todo. Logo, demonstra um holismo limitado (m).</p> <p>Conhecimento: Ao tratar de diversos assuntos (como condições socioeconômicas), é considerado interdisciplinar (a).</p> <p>Conhecimento: Ao tratar de diversos assuntos (por exemplo, os Planos analisados contam com análises socioeconômicas), é considerado interdisciplinar (a).</p> <p>Relações com o exterior: Regiões de saúde fundamentam-se na importância de relações de elementos (cidades) com seu exterior (outras cidades). Logo, valoriza relações de elementos com seu exterior (a).</p> <p>Meios de estudo de efeitos oriundos de relações com o exterior: basicamente inexistentes (a).</p>
<p><i>Predição (controle; pensamento e causalidade; ordem e descrição do comportamento de elemento)</i></p>	<p>Predição e controle: PNS e PES de 2008-2001 e de 2016-2019 são compostos por metas e métricas, sendo desconsideradas abordagens por probabilidades. Também, neles são inexistentes expressões vinculadas à não-linearidade (como laço de realimentação e efeitos não-lineares). Ainda, são essencialmente inexistentes artigos científicos que tratam a SPIMB, ou redes de cidades como um todo, como detentoras de emergência ou classificadas como sistemas complexos. Logo, apresenta forte tendência para a quantificação e controle, que devem sustentar-se em crença de grande capacidade de previsão (a).</p> <p>Pensamento e causalidade: Foi efetuada busca de palavras no PES-SP e no PNS dos anos 2008-2011 e 2016-2019, foram pesquisadas as palavras (e seus singulares): sistemas complexos; emergentes; não-lineares; teoria de redes; grafos; auto-organização; teoria da complexidade; ciências da complexidade e laços de realimentação. Nenhuma dessas palavras foi identificada com o sentido vinculado à teoria da complexidade. Pesquisas similares foram efetuadas no <i>Web of Science</i> e escassos resultados foram identificados. Isso implica em predomínio de pensamento e causalidade lineares (a).</p> <p>Ordem: Para instaurar regiões de saúde, considera redes de comunicação. Assim, reconhece complexa ordem emergente. Logo, combina controle central (pelas regiões de saúde serem impostas) e reconhecimento de ação descentralizada. Assim, combina ordem que tende a ser pura (imposta) com ordem que tende a ser complexa (emergente) (a).</p> <p>Descrição do comportamento de elemento: Gerenciado (por metas e métricas) como se fosse, em grande parte, previsível e controlável. Extremamente escassos artigos que consideram imprevisibilidade ao tratar do SUS. Assim, a percepção do comportamento é determinada pela por significativo predomínio de aspectos determinísticos (a).</p>
<p><i>Cooperação (meios de estudo da cooperação)</i></p>	<p>Cooperação: A saúde pública brasileira visa, em momentos recentes, o desenvolvimento de rede de cooperação (BRASIL, 2006 PORTARIA 399) e apresenta estruturas marcadas por ações cooperativas (MENDES, 2011). Logo, valoriza a cooperação, todavia, nada garante que a competição seja basicamente erradicada (m).</p> <p>Meios de estudo da cooperação: Prevaecem abordagens qualitativas, com ênfase para análise histórica (a).</p>

Fonte: elaborado pelos autores baseado em Agranoff e Mcguire (2001); Axelrod (1984); Batty (2013); Bauer (1999); Bettencourt (2013); Bohr (1934); Brasil (1990); Brasil (2006); Brasil (2009); Brasil (2011b); Brujin e Heuvelhof (2018); Caravantes, Panno e Kloeckner (2005); Capra (2006); Capra e Luisi (2014); Christaller (1933; 1996) apud Balbim e Contel (2013); Erdmann et al. (2004); Fleury e Ouverney (2007); Goldstein (1999); Jain e Krishna (2001); Kayser (1966); Kooiman (1993); Margulis (1938); Miller (1987); Minas Gerais (2004); Naess apud Fox (1990) apud Capra (2006); Noas (2001); Nowak (2006b); Nowak et al. (2004); Podolny e Page (1998); Porter (1998); Rochefort (1961, 1960) apud Contel (2015); Sampson (1978); Santos e Pacheco (2005a); São Paulo (2008); São Paulo (2015); Van Bueren, Klijn e Koppenjan (2003); Viana e Machado (2009); West (2017); Wilensky e Rand (2015); Windhoff-Héntier (1992); Wolf e Holvoet (2005).

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Quadro 4: Coerência entre a natureza do PVMH e da SPIMB

Conectividade	Ênfase	Método de compreensão	Conhecimento	Relações com o exterior	Meios de estudo de efeitos oriundos de relações com o exterior	Média
6	5	5	6	6	5	5,5
Predição	Controle	Pensamento e causalidade	Ordem	Descrição de comportamento		
5	5	5	4	5		4,8
Cooperação	Meios de estudo da cooperação					
6	4					5

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 5: Coerência entre o PCSPIMB e a natureza da SPIMB

Conectividade	Ênfase	Método de compreensão	Conhecimento	Relações com o exterior	Meios de estudo de efeitos oriundos de relações com o exterior	Média
6	4	4	5	5	1	4,17
Predição	Controle	Pensamento e causalidade	Ordem	Descrição de comportamento		
2	2	2	5	2		2,6
Cooperação	Meios de estudo da cooperação					
4	3					3,5

Fonte: Elaborado pelos autores.

A coerência entre a natureza do PVMH e da SPIMB é significativamente maior do que a coerência existente entre o PCSPIMB e a natureza da SPIMB. Isso é válido para cada um dos três temas e seus subtemas, com ênfase para o tema “predição” e seus subtemas.

Isso é interpretado sob as luzes de propriedades de paradigma e da ciência. Inicialmente, tem-se que paradigma produz teorias (BAUER, 1999). Assim, produzem teorias o PVMH e o PCSPIMB. Como paradigma é uma constelação de técnicas e concepções (KUHN, 1962), é compreensível que paradigmas distintos sejam capazes de gerar teorias distintas, isso na análise de um mesmo elemento.

Assim, teorias oriundas de paradigmas distintos podem não ser correlacionadas logicamente. Como a argumentação lógica sem contradições e bem estruturada é um importante critério para a cientificidade (PRODANOV; FREITAS, 2013), a coexistência daquelas ambas teorias e, conseqüentemente, de ambos paradigmas, passa a ter sua cientificidade questionável. Tal questionabilidade é reforçada pela própria definição de ciência, tomado que ela é “um conjunto de proposições logicamente correlacionadas sobre o comportamento de certos fenômenos” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 80). Assim, tem-se que, caso dois paradigmas sejam distintos, para a conservação de cientificidade, é mais seguro a seleção de apenas um. Exceto períodos extraordinários, a naturalidade de unicidade de paradigma é corroborada por Kuhn (1962).

Sobre a escolha de qual paradigma (e suas teorias) utilizar, novamente são consideradas propriedades da ciência. Nesses termos, afirma-se que o núcleo da ciência são as teorias (LAKATOS; MARCONI, 2003). Como uma teoria é usualmente considerada superior perante suas predecessoras caso seja uma representação melhor da natureza (KUHN, 1962), tomada a maior coerência entre a natureza da SPIMB e do PVMH perante a coerência entre o PCSPIMB e a natureza da SPIMB, é natural que o último paradigma produza teorias superiores em relação às formadas pelo PCSPIMB. Logo, conclui-se que o PVMH deve proporcionar superior (melhor) núcleo da ciência (teorias) para compreender a SPIMB do que o proporcionado pelo PCSPIMB.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar propriedades científicas e paradigmáticas e o PCSPIMB, foram buscados fundamentos para testar se a compreensão da SPIMB deve ser sustentada no PVMH. O primeiro desses fundamentos foi atingido por análise comparativa da coerência existente entre a natureza

do PVMH e a natureza da SPIMB com a coerência existente entre o PCSPIMB e a natureza da SPIMB. Nessa comparação, foi notada superioridade da primeira coerência perante a segunda. Isso somado à definição de paradigma; ao vínculo entre paradigma e teorias; ao vínculo entre teorias e ciência e, por fim, a critério de cientificidade, concluiu-se que a compreensão da SPIMB deve ser sustentada no PVMH.

Essa conclusão pode ser testada por estudos posteriormente efetuados que empreguem PTTs vinculadas ao PVMH para compreender a SPIMB. Caso encontrem resultados confiáveis sobre a natureza da SPIMB que, se não fossem efetuados sob as luzes do PVMH, não seriam identificados, corrobora-se aquela conclusão. Caso contrário, ela é enfraquecida.

Por fim, conclui-se que uma compreensão mais fidedigna da natureza da SPIMB, proporcionada pelo PVMH, funciona como base para que melhor organizar a SPIMB. Isto é, ao conhecer melhor a natureza do elemento gerenciado, torna-se possível melhor gerenciá-lo.

REFERÊNCIAS

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Big questions in public network management research. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 11, p. 295-326, 2001.

AXELROD, R. **The Evolution of Cooperation**. New York: Basic Books, 1984.

BALBIM, R.; CONTEL, F. B. Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas. 1 v. Brasília, 2013, cap. 1, p. 25-48.

BATTY, M. **The New Science of Cities**. Cambridge: The MIT Press, 2013.

BAUER, R. **Gestão da Mudança**: Caos e Complexidade nas Organizações. São Paulo: Atlas, 1999.

BETTENCOURT, L. M. The origins of Scaling in Cities. **Science**, v. 340, p. 1438- 1441, 2013.

BOHR, N. **Atomic Physics and the Description of Nature**. Cambridge: Cambridge University Press, 1934.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. **Regionalização solidária e cooperativa**: orientações para implementação

no SUS. Brasília, v. 3, 2006. Disponível em:
<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/regionalizacao2006.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Plano Nacional de Saúde/ PNS 2008/2009-2011**. Brasília/DF, 2009. Disponível em:
https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_saude/publicacoes/pns2008_2011_preimpressao.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Comitê Gestor de Implementação dos dispositivos do Decreto Grupo Executivo planejamento integrado e mapa da saúde. **Planejamento do Sistema Único de Saúde**. 2011b. Disponível em:
<http://www.otics.org/estacoesdeobservacao/regionalizacao/acervo/arquivos/cit/2011/documento-mapa-apresentadocit24nov11>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Plano Nacional de Saúde. **PNS 2016-2019**. Brasília/DF, 2016. Disponível em:
http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/123456789/1048/planonacionaisaude_2016_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. [s.d.]. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **O SUS**. Disponível em:
http://conselho.saude.gov.br/web_sus20anos/sus.html?fbclid=IwAR3SqD8a9W8ZHfKwEG5KkLKEFAkYu8-QACWzycmGlymiGAD9eYCGb42JDro. Acesso em: 11 mar. 2020.

BRUJIN, H. de; HEUVELHOF, E. F. **Management in Networks**. 2. ed. London: Routledge, 2018.

CAPRA, F. **A Teia da Vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. 10. ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

CAPRA, F.; LUISI, P. L. **A visão sistêmica da vida**: uma visão unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas. São Paulo: Cultrix, 2014.

CARAVANTES, G. R.; PANNO, C. C.; KLOECKNER, M. C. **Administração**: teorias e processos. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

CONTEL, F. B. Os conceitos de região e regionalização: aspectos de sua evolução e possíveis usos para a regionalização da saúde. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 447-460, 2015.

DEFINITION of Nature. Dictionary.com. 2020. Disponível em:
<https://www.dictionary.com/browse/nature>. Acesso em: 12 mar. 2020.

DE OLIVEIRA, M. F. **Metodologia científica**: um manual para a realização de pesquisas em administração. Catalão: Universidade Federal de Goiás, 2011.

DOURADO, D. A.; ELIAS, P. E. M. Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 204-211, 2011.

ERDMANN, A. L. et al. As organizações de saúde na perspectiva da complexidade dos sistemas de cuidado. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 57, n. 4, p. 467- 471, 2004.

FELDMAN, D. P. **Chaos and Fractals: An Elementary Introduction**. Oxford: University Press, 2012.

FLEURY, S.; OUVERNEY, A. M. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999

GOLDSTEIN, J. Emergence as a construct: History and issues. **Emergence**, v. 1, p. 49- 72, 1999.

JAIN, S.; KRISHNA, S. A model for the emergence of cooperation, interdependence, and structure in evolving networks. **PNAS**, v. 98, n. 2, p. 543-547, 2001.

KAYSER, B. Les divisions de l'espace géographique dans les pays sous-développés. **Annales de Géographie**, Paris, v. 75, n. 412, p. 686-697, 1966.

KHIALI-MIAB, A. et al. Combining urban scaling and polycentricity to explain socioeconomic status of urban regions. **PLOS ONE**, v. 14, n. 6, p. 1-23, 2019.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Revista Científica de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 21, n. 1, p. 4-17, 2010.

KOOIMAN, J. **Modern Governance: New Government-Society Interactions**. London: SAGE, 1993.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

LIMA, L. D. et al. Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 7, p. 1903-1914, 2012.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARGULIS, L. **O Planeta Simbiótico**. Rio de Janeiro: Rocco, 2001.

MATTA, G. C. Princípios e Diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTA, G. C. Políticas de Saúde: a organização e a operacionalização do Sistema Único de Saúde. **Coleção Educação Profissional e Docência em Saúde: a formação e o trabalho do agente comunitário de saúde**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 61-80, 2007.

MILLER, R. W. **Fact and Method**: Explanation, Confirmation and Reality in the Natural and the Social. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde. **Pacto de gestão**: da municipalização autárquica à regionalização cooperativa. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Saúde, 2004.

NEWMAN, M. Complex Systems: A survey. **American Journal of Physics**, v. 79, p. 800-810, 2011.

NEWMAN, M. The structure and the function of complex networks. **Society for Industrial and Applied Mathematics**, v. 45, n. 2, p. 167-256, 2003.

NOWAK, M. et al. Emergence of cooperation and evolutionary stability in finite populations. **Nature**, v. 428, p. 646-650, 2004.

NOWAK, M. Five Rules for the Evolution of Cooperation. **Science**, v. 314, p. 1560- 1563, 2006.

PARISI, G. Complex Systems: a Physicist's Viewpoint. 2002. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/cond-mat/0205297.pdf>. Acesso em: 24 maio 2019.

PODOLNY, J. M.; PAGE, K. L. Network forms of organization. **Annual Review of Sociology**, v. 24, p. 57-76, 1998.

PORTER, M. E. **Competitive Strategy**: Techniques for analyzing industries and competitors. New York: Free Press, 1998.

PRODANOV, C.C.; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico**: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.

REDNER, S. Teasing out the missing links. **Nature**, v. 453, p. 47-48, 2008.

SAMPSON, E. E. Scientific paradigms and social values: Wanted – A scientific revolution. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 36, n. 11, p. 1332-1343, 1978.

SANTOS, F. C.; PACHECO, J. M. Scale-Free Networks Provide a Unifying Framework for the Emergence of Cooperation. **Physical Review Letters**, American Physical Society, v. 95, n. 9, p. 098104, 2005.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. **Plano Estadual de Saúde 2008-2011**. São Paulo: Secretaria de Saúde, 2008. Disponível em: http://www.saude.sp.gov.br/resources/ses/perfil/gestor/normas-e-procedimentos/plano_estadual_de_saude_2008_2011.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. **Plano Estadual de Saúde (PES) 2016-2019**. São Paulo, 2015. 228 p. Disponível em: <http://www.saude.sp.gov.br/resources/ses/perfil/gestor/documentos-de-planejamento-em->

saude/plano-estadual-de-saude-2016-2019-essp/pessp_2017_11_01_17.pdf. Acesso em: 27 fev. 2020.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa das relações sociais**. São Paulo: Herder, 1965.

SPAGNUOLO, R. S.; GUERRINI, I. A. A construção de um modelo de saúde complexo e transdisciplinar. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, v. 9, n. 16, p. 191-194, 2005.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

VAN BUEREN, E. M.; KLIJN, E.-H.; KOPPENJAN, J. F. Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 2, p. 193-212, 2003.

VIANA, A. L.; MACHADO, C. V. Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 807-817, 2009.

WAGNER, G. Efeitos paradoxais da descentralização do Sistema Único de Saúde do Brasil. In: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, p. 417-442, 2006.

WEST, G. **Scale**: the universal laws of life, growth, and death in organisms, cities, and companies. New York: Penguin Books, 2017.

WILENSKY, U.; RAND, W. **An introduction to Agent-Based modeling**: Modeling natural, social and engineered complex systems with NetLogo. Cambridge: MIT Press, 2015.

WINDHOFF-HE'NTIER, A. The Internationalization of Domestic Policy: A Motor of Decentralization. In: ECPR JOINT SESSIONS, Limerick, Ireland, 1992.

WOLF, T. de; HOLVOET, T. **Emergence Versus Self-Organisation**: Different Concepts but Promising When Combined. Springer. Berlin, p. 1-15, 2005. Disponível em: <http://atransdisciplinaryapproach.com/wp-content/uploads/2014/02/de-wolfemergence.pdf>. Acesso em: 15 mar.2019.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho está vinculado à dissertação de mestrado do autor Giovane Thomazini Soares sob financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Agradecemos, portanto, ao CNPq pela oportunidade concedida.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Giovane Thomazini Soares. Mestrando em Administração das Organizações pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto - USP (FEA-RP), e-mail: giovane.thomazini@hotmail.com;

Luan Baptista de Souza. Graduando em Administração Pública pela Faculdade de Ciências e Letras – Campus de Araraquara – UNESP, e-mail: luanbaptistadesouza@gmail.com;

Bruna Cabrera De Bonito. Bacharela em Direito pela Universidade Do Estado De Minas Gerais (UEMG – Unidade Frutal), e-mail: bruna_bonito@hotmail.com;

João Luiz Passador. Professor Doutor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto - USP (FEA-RP), e-mail: jlpassador@usp.br;

ATRIBUTOS DA DEMANDA POR CURSOS DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA DO CAMPUS ITAITUBA DA UFOPA

Erinaldo Silva OLIVEIRA

Daniel NASCIMENTO-E-SILVA

RESUMO

Criada pela lei nº 12.085/2009, a Universidade Federal do Oeste do Pará – Ufopa tem dentre seus objetivos principais a promoção da extensão universitária e um de seus objetivos estratégicos é formar profissionais em sintonia com as necessidades da sociedade. Esta instituição necessita ter em mãos informações sobre novas demandas do ambiente externo para direcionar suas ações corretamente para qualificações que atinjam a demanda necessária por determinado componente do macroambiente, ajudando a solucionar os problemas ambientais. O objetivo deste estudo foi realizar uma sondagem institucional, feita junto às instituições que atuam no município de Itaituba - Pará, sobre suas necessidades imediatas de cursos de qualificação e aperfeiçoamento profissionais. Foi utilizado o método indutivo de natureza exploratória e aplicada. Os resultados alcançados foram: a identificação das necessidades de qualificação de 215 componentes do ambiente ao qual está o Campus Itaituba e o estreitamento da relação universidade x demais componentes do ambiente.

Palavras-chave: Ambiente externo; Extensão; Ufopa.

ABSTRACT

Created by law nº 12.085 / 2009, the Federal University of Western Pará - Ufopa has among its main objectives the promotion of university extension and one of its strategic objectives is to train professionals in line with the needs of society. This institution needs to have information about new demands from the external environment in order to correctly direct its actions towards qualifications that meet the necessary demand for a particular component of the macroenvironment, helping to solve environmental problems. The aim of this study was to conduct an institutional survey, carried out with the institutions that operate in the municipality of Itaituba - Pará, on their immediate needs for professional qualification and improvement courses. The exploratory and applied inductive method was used. The results achieved were: the identification of the qualification needs of 215 components of the environment in which the Itaituba Campus is located and the strengthening of the relationship between university and other components of the environment.

Keywords: External environment; Extension; Ufopa

1. INTRODUÇÃO

O fracasso de muitas organizações tem suas origens na inexatidão das identificações das necessidades ambientais ou mesmo seus desconhecimentos. Isso traz como consequência a oferta de produtos ou serviços que não condizem com as aspirações do seu público-alvo e a implementação de estratégias ineficazes que muitas vezes produzem resultados aquém do esperado e geram desperdício de tempo e recursos. É preciso que seja planejado com adequação o relacionamento da organização com o seu ambiente externo, especialmente as organizações públicas.

As instituições existem para suprir necessidades do seu ambiente de inserção e operação. É como se existisse um acordo tácito entre elas e tudo ao seu redor, aqui chamado ambiente externo, para que este forneça às instituições os meios, recursos, de que precisam para que, em contrapartida, aquelas produzam e disponibilizem ao ambiente externo o resultado dessa produção. Para que isso aconteça, contudo, é preciso que haja um diálogo entre cada instituição e seu ambiente de inserção, para que entrem em acordo acerca da produção a ser entregue e os recursos necessários para tal.

Este estudo teve como objeto a área de extensão da Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) Campus Itaituba. Esta instituição necessita constantemente de informações sobre as demandas do ambiente externo para direcionar ações corretamente para qualificações que atinjam as necessidades dos componentes do macroambiente. A catalogação de cursos de extensão é o produto que representa, materialmente, uma das inúmeras formas de manutenção da relação Organização X Ambiente em busca de sua institucionalização. Quanto mais uma organização é considerada essencial para a promoção do suprimento das necessidades do ambiente, mais é considerada institucionalizada, como é o caso das universidades federais brasileiras.

A Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) é uma instituição de Ensino Superior localizada no bairro da liberdade no município de Itaituba, no Estado do Pará. A instituição tem como missão a produção e socialização de conhecimentos, buscando também contribuir para a inovação e desenvolvimento na Amazônia (BRASIL, 2015). Isso quer dizer que a relação da instituição com o ambiente é o de compartilhamento dos conhecimentos científicos obtidos pela instituição com o meio de que faz parte.

Criada através da lei nº 12.085/2009, a Ufopa tem como um dos seus três objetivos principais a promoção da extensão universitária. A materialização dessa atividade-fim é feita

através da oferta de programas, cursos, formações ou oficinas que visem a contribuir com o desenvolvimento do ambiente em que se encontra. E isso só pode ser concretizado, ao que tudo indica, se houver convergência entre o que o ambiente deseja e o que a instituição pode oferecer. Da mesma forma que a instituição não pode lançar no ambiente soluções para as quais o ambiente não apresenta necessidades, o ambiente não pode exigir da instituição soluções para as quais não esteja apta a contribuir agora ou no futuro próximo.

Trilhando o caminho do meio, que se caracteriza pela serenidade racional, esta investigação realizou uma sondagem institucional, feita junto às instituições que atuam no município de Itaituba, sobre suas necessidades imediatas de cursos de qualificação e aperfeiçoamento profissionais. Para que isso fosse possível foi elaborada a seguinte questão de pesquisa principal: Quais os atributos de demanda por cursos de extensão do ambiente externo para que o Campus Itaituba da Ufopa possa atendê-lo?

O estudo objetiva ainda trazer novos aprofundamentos sobre a relação Instituição X Ambiente externo e sobre a relação Instituição X Ambiente nas instituições de Ensino Superior através da prática extensionista. Para isso, está dividido da seguinte forma: a primeira parte é esta introdução, que mostra o contexto, o problema, os objetivos e organização do estudo; na segunda, apresenta-se o percurso metodológico utilizado, os diferentes aspectos e pontos de vista segundo a literatura sobre o entendimento das instituições como supridoras de necessidades, discorrendo também sobre esse entendimento relacionado as instituições de ensino superior, bem como os resultados da pesquisa; a terceira parte contém as considerações finais do estudo.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Procedimentos Metodológicos

A metodologia empregada para a realização da investigação foi de natureza qualitativa com a utilização de técnicas quantitativas (DA SILVA; LOPES; JUNIOR, 2014). Com relação ao método de pesquisa, utilizou-se o método indutivo, o qual para Ribas e De Olivo (2016) é caracterizado como uma técnica que torna possível partir do particular ou conhecido ao geral ou desconhecido com grande possibilidade de certeza. Significa que através da observação de uma situação ou amostra distinta é possível supor sua aplicação em uma maior abrangência que apenas na amostra analisada.

Quanto aos seus objetivos a pesquisa foi de natureza exploratória (FLORIANO, et al., 2017) e de natureza aplicada. Com relação a seus procedimentos práticos a pesquisa foi inicialmente de natureza bibliográfica seguida de análise de conteúdo e posteriormente realizou-se a pesquisa de levantamento (questionário digital) em instituições componentes do ambiente de atuação do Campus Itaituba.

Na pesquisa do último censo realizado em 2010, a população de Itaituba era de 97.493 pessoas, atualmente estima-se em 101.247 habitantes no município. Trata-se da 14^a maior população do estado do Pará. Segundo dados de 2017, a quantidade de pessoas ocupadas é de 12.747 pessoas, o que representa apenas 12,9 por cento da população. O salário médio dos trabalhadores formais é de 2,3 salários mínimos. Em 2017 o PIB do município foi de R\$ 17.971,96, o que corresponde ao 31º do estado e seu índice de desenvolvimento humano corresponde a 0,640 (IBGE, 2020).

Realizou-se pesquisas no nível de análise organizacional do município de Itaituba, ou seja, foi enviado questionário de pesquisa para organizações distribuídas pelo município em um total amostral de 506 organizações, das quais 215 responderam o questionário.

O protocolo utilizado para a pesquisa de campo foi estruturado em duas etapas. Na primeira, foi enviado e-mail contendo o questionário a cada uma das organizações componentes da amostra da pesquisa estipulando o prazo de 15 dias para a devolução do questionário preenchido. Na segunda, após o período de 15 dias foi enviado novo *e-mail* para a organização não respondente, reforçando a importância e os benefícios da pesquisa, sendo estipulado novo prazo de cinco dias para a entrega do questionário.

2.1.1. Instrumento de coleta de dados e sua validação

Para a coleta de dados utilizou-se um questionário, dividido em três partes. A primeira foi o preâmbulo, forma introdutória de apresentar o estudo. Foi constituído um pequeno texto informando ao pesquisado a instituição que promoveu o estudo, seus objetivos, a importância do resultado do estudo e a importância da participação do pesquisado. A segunda parte foi composta pelas questões de controle e demográficas, que forneceram dados que buscaram caracterizar as organizações que compuseram a amostra do estudo (CORDEIRO; MOLINA; DIAS, 2014). E a terceira foram as questões explicativas, variáveis que, hipoteticamente, estão diretamente relacionadas ao resultado final da pesquisa e que influenciam nas respostas dos objetivos centrais. São as variáveis que afetam ou influenciam o desfecho que queremos explicar ou encontrar (COUTO *et al.*, 2015). Por exemplo, como a pesquisa tratou-se sobre

cursos de qualificação, foram variáveis explicativas a duração, a modalidade e a nomenclatura dos cursos, a visão de componentes do ambiente externo sobre a instituição, etc.

A validade de Constructo foi realizada em cinco organizações do município onde também recebeu avaliações favoráveis e que novamente permitiram a validação do questionário.

Com relação à estratégia para a validação externa da pesquisa, ocorreu através da diversificação das organizações, ou seja, através da pesquisa em diferentes organizações que representam variados setores da cidade (comércio, serviços, indústria, serviço público, setor rural) procurou-se uma máxima representatividade do ambiente externo na unidade de análise organizacional, permitindo a generalização dos resultados da pesquisa com relação aos demais componentes desta unidade de análise.

2.1.2. Estratégia de coleta, organização, análise e interpretação de dados

Foi disponibilizado um questionário para cada entidade selecionada. Enviou-se um *e-mail* para cada uma das organizações. O conteúdo do *e-mail* continha a apresentação do estudo com informações sobre os motivos e objetos do estudo e os benefícios da pesquisa para o macroambiente organizacional. A pesquisa foi realizada durante o total de 20 dias. Os critérios de inclusão foram: a) ter CNPJ, b) disposição para participar do estudo e c) entrega do questionário preenchido no prazo estabelecido; os de exclusão foram não possuir CNPJ, não querer participar do estudo, não devolver o questionário preenchido. Questões não respondidas, rasuras e marcação de mais de uma resposta quando solicitada apenas uma foram invalidadas, mantidas aceitas as demais.

2.2. Relação instituição x ambiente

Instituições são entidades que têm como uma das razões de ser a satisfação dos componentes do sistema ao qual estão inseridas. A satisfação é a consequência do atendimento de uma necessidade presente ou gerada. As organizações são um dos componentes do sistema, que podem ter necessidades de alimentação, desenvolvimento profissional, segurança e lazer, por exemplo. Essas necessidades podem ser individuais ou coletivas. Assim, pode ser necessidade de apenas um indivíduo ou família até a necessidade de agrupamento de indivíduos ou comunidade. Quem pode levar essa satisfação aos componentes do sistema são as instituições.

Todavia, para satisfazer os componentes do sistema é necessária a definição de quais necessidades o ambiente possui. Isso quer dizer que cada ambiente pode possuir necessidades diferentes, idênticas ou com certas semelhanças, dependendo da característica, tamanho e

situação de cada ambiente. É provável que quanto mais amplo e diversificado o ambiente, maiores sejam suas necessidades, ou no mínimo mais diversificadas serão. Isso dependerá da variação dos entes ou públicos que o compõem. Assim, as instituições investem nas ofertas de produtos ou serviços com o intuito de fazer os entes ou indivíduos componentes do sistema se sentirem atendidos em suas eventuais carências. Dessa maneira, a gestão dessas organizações deve ser direcionada para a pesquisa e posterior investimento em produtos ou serviços para que sua razão de existência tenha sentido.

Chiavenato (2012) mostra que as organizações têm a capacidade de influenciar o ambiente. Neste sentido, um produto ou serviço bem direcionado pode trazer resultados satisfatórios e, conseqüentemente, benefícios para o ambiente, assim como decisões erradas podem trazer malefícios ou prejuízos. Chiavenato recorda que as organizações passaram a entender que suas ações devem estar orientadas para o ambiente externo, o que significa que todas as suas atitudes, projetos e intenções devem visar ao interesse do local que circunda a organização. A intenção não é mais apenas oferecer produtos ou serviços, mas ofertar produtos e serviços que atendam às exigências do macroambiente no qual a organização se encontra.

Mais recentemente, Kuzma *et al.* (2016) descobriram que é necessária a articulação com as variáveis sociais e ambientais para as tomadas de decisões corporativas. Isso reforça o entendimento das aspirações dos componentes destas variáveis para somente posteriormente planejar-se os direcionamentos ou alvos institucionais. É necessária a compreensão de que a organização não é uma entidade à parte do ambiente, de maneira que não pode ter uma visão apenas de seu ambiente interno. É preciso procurar a sintonia com as pretensões ou anseios sociais ou comunitários e do total dos conjuntos de sistemas que integram o macrossistema do qual a organização é componente. Esta sintonia se dá a partir da catalogação dos requisitos a serem preenchidos para a satisfação dos outros componentes.

Outros autores entendem de maneira inversa esse procedimento (MORAIS; OLIVEIRA; SOUZA, 2014; HAMILTON-HART, 2017). Não é apenas o interesse das instituições que levam ao suprimento das necessidades do ambiente: são exatamente os fatores ambientais que exigem e pressionam a atuação da instituição, impondo, assim, mudanças institucionais. Podem-se apontar como exemplos os fatores legais (HAMILTON-HART, 2017), como novas legislações trabalhistas, tributárias ou novos direitos dos consumidores e vários outros fatores, como imposições do governo, concorrentes e sociedade (MORAIS; OLIVEIRA; SOUZA, 2014). Por isso, não há outra opção para a continuidade da existência da organização que não seja o atendimento dessas imposições.

Morais, Oliveira e Souza (2014, p. 96) entendem que “a institucionalização seria o resultado das transformações organizacionais ocorridas a partir das pressões exercidas pelo ambiente”. Para esses autores, as modificações ou aspirações sociais e culturais, bem como as pressões de outras entidades ou mesmo outras organizações, enfim, de vários componentes com os quais a organização se relaciona, acabam por impor não somente a mudança, mas o surgimento de uma instituição. As necessidades do ambiente levam o ambiente organizacional a se modificar ou existir, institucionalizando uma nova entidade, que procurará atender aos novos fins sociais propostos. Dessa forma, conforme as transformações no ambiente ocorram, ocorrem também transformações organizacionais visando a se adequar à nova imposição. Como resultado, é possível ocorrer modificações no modelo de gestão, cultura e processos organizacionais, por exemplo, visando a se adequar à nova realidade (MORAIS; OLIVEIRA; SOUZA, 2014).

O estudo de Borges e colaboradores (2013) representam uma forma de conciliação entre o posicionamento conflitante existente na literatura (como se pode ver em CHIAVENATO, 2012; KUZMA *et al.*, 2016; MORAIS; OLIVEIRA; SOUZA, 2014; HAMILTON-HART, 2017) ao afirmar que a influência é mútua. Isso quer dizer que tanto a instituição em certos momentos pode influenciar o ambiente, como pode ser influenciada por ele. Logo, o atendimento das necessidades pode surgir de iniciativa da instituição para com uma carência ambiental presente, como também o ambiente pode coagir a instituição a esse atendimento, através de imposições legais, sociais ou culturais, por exemplo.

Isso leva à compreensão da instituição como um sistema aberto, que é o mesmo que não se admitir a existência da instituição sem relações de trocas com os outros componentes do macrossistema. Para a existência da organização é necessário que ela se adapte às condições exigidas ou impostas pelo ambiente externo; o resultado dessa adaptação ao ambiente interno organizacional ao ambiente exterior é feito através de produtos ou serviços novos ou readaptados. Podemos entender as entradas como as informações e levantamentos de necessidades a serem supridas, enquanto que as saídas seriam o produto ou serviço que iria preencher esta mesma necessidade no ambiente exterior.

Para a atuação no macroambiente, Machado e Barzotto (2012) lembram-se do termo inovação. Para esses autores as organizações necessitam criar produtos e serviços que alterem, atualizem ou mesmo modifiquem situações ou ambientes. É necessário criar algo novo e que torne possível um novo ambiente. Esses produtos ou serviços devem estar em harmonia com as reais necessidades e expectativas do público-alvo. Por isso, torna-se necessário, através de

estudos, investigar os anseios que por algum motivo no momento não estejam explícitos ou mesmo que não exista a pressão, conforme mencionada por outros autores (MORAIS; OLIVEIRA; SOUZA, 2014; HAMILTON-HART, 2017). Um diferencial seria se antecipar a essa pressão ou coação dos outros entes, antecipando-se às mudanças.

Percebe-se então que a organização não é uma entidade isolada do restante do ambiente (CHIAVENATO, 2012; KUZMA *et al.*, 2016), influenciando (CHIAVENATO, 2012) e sendo influenciada (HAMILTON-HART, 2017) pelos demais componentes da relação. Por isso as alterações ambientais devem ser de profundo interesse organizacional para que a instituição procure zelar pela permanente interação entre suas ofertas e às exigências do restante do ambiente, o que possibilita atuação eficiente na satisfação de necessidades nesse conjunto, mantém a sobrevivência da organização e contribui para melhor desempenho.

Depreende-se, assim, que toda instituição existe para suprir as necessidades em torno do seu ambiente de atuação. Ao detectar uma necessidade, automaticamente tem sentido a criação de uma instituição que encontre uma maneira de suprir, preencher, a lacuna deixada pela necessidade criada ou existente. Dessa forma, não é possível falar de instituição que não tenha como objetivo suprir determinada necessidade do meio onde atua. Quer seja uma necessidade aparente e explícita (muitas vezes, anseios e mesmo exigências) ou necessidade não tão aparente ou implícita (mas, ainda assim, presente).

2.3. Relação instituição x ambiente nas instituições de ensino superior através da prática extensionista.

A importância da prática extensionista das universidades como suprimento de várias necessidades do ambiente é motivo de diversos estudos na academia (MACHADO; AZEVEDO, 2015; ARAÚJO; HYPÓLITO, 2016; VERAS, 2018, OLIVEIRA; NASCIMENTO-E-SILVA, 2019). Vários são os benefícios que vão desde a contribuição para o desenvolvimento à melhoria da qualidade de vida da sociedade. Outros benefícios são o impulso à profissionalização, qualificação e ação na emancipação de indivíduos, incentivando a investigação por produtos e serviços que transformem a vida das pessoas de maneira coletiva.

Para Neiva Filho, Vasconcelos e Sousa (2015) essas instituições têm prioridade no desenvolvimento local, regional e até nacional, oferecendo cursos para os trabalhadores que busquem se qualificar ou até ampliar suas qualificações existentes, visando a estarem preparados para as necessidades e alterações do mundo do trabalho. Trata-se de tentar suprir também as necessidades do modelo econômico, contribuindo para a riqueza da nação ao

fornecer ao mercado profissionais com formações atualizadas e em sintonia com as demandas do setor produtivo. Isso justifica sua razão de ser e alguns de seus objetivos organizacionais, que, de alguma forma, convergem para investigações e posterior busca de soluções para os problemas do ambiente, sejam eles implícitos ou explícitos nas relações dos componentes do macrossistema.

A extensão é conceituada como um espaço por Frizzo, Marin e Schellin (2016). Os autores comentam que esse espaço pode ser entendido de três maneiras: como espaço de trabalho educativo; de formação humana e profissional dos acadêmicos e ainda de diálogo com a comunidade. A primeira definição leva à compreensão do trabalho como princípio educativo (SAVIANI, 2007; RAMOS, 2009; PACHECO, 2012), isto é, aproximar o trabalho e a educação de forma que a teoria sirva para refletir sobre a atuação prática, potencializando o processo formativo. A segunda definição sugere uma experiência formativa que não se limita à sala de aula e ao ambiente escolar (OLIVEIRA *et al.*, 2018), o que permite o aprendizado através de diferentes dimensões, como a científica, tecnológica, cultural e do trabalho (RAMOS, 2009), quer dizer, trata-se de maneira de relacionar a academia e a comunidade. A última definição sugere a troca de conhecimentos, o compartilhamento de saberes (FLORIANO *et al.*, 2017).

Para Veras (2018) a extensão é a atividade acadêmica que objetiva disseminar o conhecimento interno da academia através do diálogo com seu exterior visando identificar problemas e demandas sociais. Como diversos outros autores (SUGAHARA, 2012; LORANDI, 2016; FLORIANO *et al.*, 2017), Veras entende que compartilhamento de saberes deve se fazer presente, mas aqui a intenção com a troca de saberes é diagnosticar novos anseios, necessidades ou aspirações do público externo. O intuito é que esses levantamentos de demanda ambientais possam direcionar as ações a serem realizadas, possibilitando a satisfação externa.

A satisfação poderia vir, dentre outras maneiras através de qualificações que de fato, sejam adequadas ao ambiente a qual se destinam. Isto é, a intenção é que ocorram formações em curto período de tempo e que sejam capazes de produzirem efeitos reais de modificação de realidades. O objetivo é atuar sobre as carências profissionais de uma comunidade ou distrito, habilitar e certificar esses indivíduos, preparando-os ou os aperfeiçoando para a atuação no mundo do trabalho e nos processos produtivos.

Finalmente, Oliveira e Nascimento-e- Silva (2019, p. 93) conceituam a extensão como

[...] o espaço acadêmico de formação social e científico que visa à formação de novos conhecimentos profissionais para a transformação da sociedade. O

objetivo de uma ação extensionista é tornar possível à instituição de ensino superior fornecer uma nova formação profissional para diversos atores sociais, visando à superação de desigualdades. Por formação social e científica entendemos uma formação que supere o mero adestramento, um processo formativo que tenha como foco uma modificação, transformação ou superação da realidade presente, a qual se dará justamente através da aplicação dos conhecimentos legitimados e sistematizados a favor da melhoria do bem estar coletivo.

Isso possibilita perceber a importância das instituições de ensino através das práticas extensionistas para com o desenvolvimento do ambiente no qual estas se encontram. Essas práticas devem procurar a sintonia com as pretensões e anseios sociais ou comunitários e do total dos conjuntos de sistemas que integram o macrosistema do qual a instituição é componente. O benefício disto será o estreitamento das relações Instituição x Empresa, Instituição x Sociedade, Universidade x Comunidade, Universidade x Mercado, desta forma possibilitando eventuais parcerias visando a melhoria do bem-estar da comunidade, construindo uma nova cultura ambiental.

Tendo discutido sobre a relação das instituições com o ambiente; bem como essa mesma relação especificamente voltada as instituições de ensino superior e sua importância como supridora de necessidades ambientais, será apresentada, na próxima seção, os resultados da pesquisa que buscou identificar as necessidades ambientais por cursos extensionistas em uma Instituição Federal de Ensino.

2.4. Resultados da pesquisa

Neste item apresentam-se os resultados obtidos através da investigação realizada através da aplicação do questionário de pesquisa visando identificar as necessidades ambientais por cursos extensionistas do Campus Itaituba da Ufopa.

2.4.1. Cursos desejados

A tabela 1 apresenta o resultado relacionado às capacitações pretendidas pelas organizações sem o auxílio de uma técnica estimulada. Identificou-se que as cinco capacitações mais visadas, de acordo com as instituições pesquisadas são Atendimento ao público com 25 respostas, Assistente administrativo com 17 respostas, Técnicas de vendas com 17 respostas, Gestão empresarial com 11 respostas e Recursos humanos com 11 respostas.

Tabela 1: Principais capacitações demandadas

Principais capacitações demandadas	Frequência
Atendimento ao público	25
Assistente administrativo	17
Técnicas de vendas	12
Recursos humanos	11
Gestão Empresarial	11
Total	76

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Descobriu-se que as maiores necessidades de cursos das instituições investigadas estão de alguma forma relacionada com a área de gestão, pois as cinco maiores respostas relacionam-se a áreas como gestão, RH, vendas e organização. A quantidade de respostas fornecidas em relação a quantidade de instituições respondentes do questionário pode indicar que muitas organizações ainda não fizeram levantamentos de suas reais necessidades organizacionais ou ainda não se deram conta da importância do treinamento/desenvolvimento para se manterem competitivas.

2.4.2. Horários dos cursos

A tabela 2 apresenta o resultado relacionado ao horário ideal para a realização de eventos de capacitações. Descobriu-se que o horário ideal de realização de cursos e treinamentos é o horário noturno, o qual obteve a grande maioria das respostas (161), o que correspondeu a quase 79% das respostas. Cursos ofertados em outros horários não chegaram a interessar 22% das instituições.

Tabela 2: Horários preferidos para as capacitações

Horário das capacitações	Frequência
Noite	161
Tarde	30
Manhã	13
Total	204

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Devido a maior parte das organizações terem seu funcionamento durante o dia, o horário noturno mostra-se ideal pelo fato de não interromper as atividades produtivas durante o expediente das organizações. Além de oportunizar atividade formativa para o aluno-trabalhador, possibilitando inclusão no aperfeiçoamento desse indivíduo.

2.4.3. Modalidades de aprendizagem

A tabela 3 apresenta o resultado relacionado à modalidade de aprendizagem mais interessante para as organizações disponibilizarem cursos aos seus colaboradores. Trata-se do resultado das respostas referentes ao meio de ensino-aprendizagem mais aceito pelas organizações. Descobriu-se que a maioria das instituições respondentes (182) estão interessadas em um curso na modalidade presencial, o que corresponde a quase 87%. As demais modalidades não chegam a 14% das respostas.

Tabela 3: Modalidade de aprendizagem mais interessante para a organização.

Modalidade de aprendizagem preferida	Frequência
Presencial	182
Semipresencial	23
Ensino a distância	6
Total	211

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Isso significa que modalidades de ensino virtuais ou mistas ainda não tem a aceitação que a modalidade tradicional ou presencial tem. Desta forma, as organizações ainda prezam pelo professor, tutor ou orientador físico, alguém que possa estar presente no horário do treinamento/desenvolvimento. Essa afirmação sugere que a formação ideal seja aquela que ocorra exclusivamente no ambiente de aprendizagem, incluindo, portanto, as atividades, ministração de conteúdo, avaliações, etc.

2.4.4. Frequências de ofertas

A tabela 4 apresenta o resultado relacionado à frequência ideal de ofertas de cursos de capacitação por parte da Ufopa. O resultado mostrou-se bem variado, sendo que o maior índice de respostas (49) foi das instituições que optaram pela frequência de ofertas de cursos mensais. Em segundo lugar e muito próximo ficou a oferta bimestral, com 48 respostas. Juntas essas duas opções correspondem a 46% das respostas. A menor opção foi a trimestral, a qual obteve 32 respostas.

Tabela 4: Periodicidade de ofertas de cursos de capacitação

Periodicidade da oferta das capacitações	Frequência
Mensalmente	49
Bimestralmente	48
Semestralmente	43
Anualmente	38
Trimestralmente	32
Total	210

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Depreende-se que as instituições almejam uma formação constante ou contínua, que permita o permanente desenvolvimento dos colaboradores. O desenvolvimento contínuo trata-se da permanente busca por melhorias nas habilidades, bem como correção e auxílio nas dificuldades dos colaboradores na prática laborativa. Os resultados demonstraram que apenas uma formação ao ano não atinge as expectativas formativas dessas instituições.

2.4.5. Duração de um curso

Por fim, a tabela 5 apresenta o resultado relacionado análise da duração ideal de um curso de capacitação. O maior índice de resposta foi pela opção de cursos com duração de 11 a 20 horas, o que corresponde a 75 respostas. Em segundo lugar a escolha foi pela duração de 21 a 40 horas. Juntas essas duas opções chegam a 66 % das respostas. Cursos com mais de 80 horas demonstraram ser os de menor interesse das instituições.

Tabela 5: Duração de um curso de capacitação

Duração do curso	Frequência
De 11 a 20 h	75
De 21 a 40 h	63
Até 10 h	25
De 41 a 80 h	25
Mais de 80 h	20
Total	208

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Assim, os resultados demonstram que as instituições não estão interessadas em cursos muito extensos. A intenção é que ocorra uma formação curta e eficiente. Isso sugere formações ao máximo específicas com relação a área formativa e que foquem especificamente as lacunas que pretendem preencher.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados tornam possível concluir que a necessidade atual dessas organizações são cursos na área de gestão (Atendimento ao público, Assistente administrativo, Técnicas de vendas, Gestão empresarial e Recursos humanos) em uma modalidade de aprendizagem presencial, a qual deve ocorrer no período noturno com expectativa de duração de 11 a 20 horas e a frequência ideal dessas formações seria mensalmente

A identificação dos cursos que o ambiente deseja permitirá que a Ufopa Campus Itaituba deixe de gastar recursos com ofertas de cursos desatualizados e que não sejam do interesse dos componentes do ambiente do município e região. Isso viabilizará que as ações formativas sejam focadas com alta probabilidade de acerto com relação a real necessidade ambiental assegurando a destinação adequada de recursos.

O estudo tornou possível estreitar a relação instituição x empresa ou Universidade x Mercado ou mesmo Universidade x demais componentes do ambiente. Pois também identificou e possibilitou diversas parcerias visando a melhoria do bem-estar da comunidade, oportunizando a construção da nova cultura ambiental de atuação participativa entre a Universidade e os demais entes ambientais.

Esta pesquisa limitou-se em investigar acerca de cursos extensionistas como suprimento de necessidades ambientais, referente ao Campus Itaituba da Ufopa. Recomenda-se outras pesquisas com relação à identificação de necessidades referente a outras Instituições de Ensino Superior do Município, bem como a abrangência de pesquisas semelhantes a cada um dos outros cinco Campus da Ufopa (Santarém, Monte Alegre, Alenquer, Oriximiná e Óbidos) para o fortalecimento institucional de cada umas destas organizações.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. J.; HYPÓLITO, A. M. Novos significados para educação profissional e tecnológica no Instituto Federal Sul-Rio-Grandense: a política de criação dos institutos. **RBPAE**, Goiânia, v. 32, n. 1, p. 247 – 265, 2016.

BRASIL. Universidade Federal do Oeste do Pará. **Aditamento do Plano de Desenvolvimento Institucional: 2012 - 2016. 2015. 163 p.** Disponível em: <<http://www.ufopa.edu.br/arquivo/portarias/2015/PDI20122016.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

CHIAVENATO, I. **Administração geral e pública**. 3ª ed. Baureri: Manole. 2012. 522 p.

CORDEIRO, G. do R.; MOLINA, N. L.; DIAS, V. F. **Orientações e dicas práticas para trabalhos acadêmicos**. 2. ed, Curitiba: InterSaber. 2014. 186 p.

COUTO, B. R. G. M. et al. Estatística e probabilidades. Belo Horizonte: **Anima educação**. 2015.

DA SILVA, D.; LOPES, E. L.; JUNIOR, S. S. B. Pesquisa Quantitativa: Elementos, Paradigmas e Definições. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 5, n. 1, p. 01-18, 2014.

FLORIANO, M. D. P. et. al. Extensão universitária: a percepção de acadêmicos de uma universidade federal do estado do Rio Grande do Sul. **Em Extensão**, Uberlândia, v. 16, n. 1, p. 9-35, 2017.

FRIZZO, G.; MARIN, E. C.; SCHELLIN, F. O. Extensão universitária e formação docente: contribuição e desafios das ações de extensão para a formação de professores de educação física no RS. **Expressa Extensão**, Pelotas, v.21, n.2, p. 21-37, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.15210/ee.v21i2> .

HAMILTON-HART, N. The legal environment and incentives for change in property rights institutions. **World Development**, Auckland, v. 92, p. 167-176, 2017.

(IBGE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@**: Itaituba, Pará. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/itaituba/panorama>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

KUZMA, E. L et. al. A inserção da sustentabilidade na formação de administradores. **Revista de gestão ambiental e sustentabilidade**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 146-165, 2016.

LORANDI, P. A. Extensão universitária como responsabilidade social: análise de uma prática. **Revista eventos pedagógicos**, Sinop, v. 7, n. 1, p. 148-167, 2016.

MACHADO, A. M.; AZEVEDO, L. A. A atividade de extensão universitária, o Jardim São Remo e uma instituição Educacional – desafios na criação de um campo comum de trabalho. **Revista Cultura e Extensão**, São Paulo, n. 13, v.13, p.85-95, 2015.

MACHADO, D. D. P. N.; BARZOTTO, L. da C. Ambiente de inovação em instituição hospitalar. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 9, n. 1, p.51-80, 2012.

MORAIS, D. O. C.; OLIVEIRA, N. Q. da S.; SOUZA, E. M. de. As práticas de sustentabilidade ambiental e suas influências na nova formatação institucional das organizações. **Revista de gestão ambiental e sustentabilidade**, São Paulo, n. 3, v. 3, p. 90-106, 2014.

NEIVA FILHO, D. M.; C. A. B. VASCONCELOS; SOUSA, R. O. L. Políticas públicas em educação profissional tecnológica: um foco na formação do curso técnico de nível médio em meteorologia do CEFET/RJ (2000-2009). **HOLOS**, Natal, v. 8, p. 304-313, 2015.

OLIVEIRA, E. S. et. al. Espaços de aprendizagem em Educação Profissional e Tecnológica: discussão e caracterização. **Educação Profissional e Tecnológica em Revista**, v. 2, n° 2, p. 92-104, 2018.

OLIVEIRA, E. S.; NASCIMENTO-E-SILVA, D. A extensão como suprimento de necessidades: reflexões sobre a relação das instituições de ensino superior e da extensão com o macroambiente. **Expressa Extensão**, Pelotas, v. 24, n. 2, p. 88-95, 2019.

PACHECO, Eliezer (Org.). **Perspectivas da educação Profissional técnica de nível médio: Proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais**. Brasília. Moderna. 2012.

RAMOS, Marise. **Concepção do ensino médio integrado**. Disponível em: < http://forumeja.org.br/go/sites/forumeja.org.br/go/files/concepcao_do_ensino_medio_integrado5.pdf >. Acesso em: 20 ago.2017.

RIBAS, R. T. M.; DE OLIVO, L. C. C. Adoção de Métodos Científicos como Componente Metodológica e sua explicação nas Dissertações Publicizadas entre 2010 e 2014 de um Programa de Pós-Graduação em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v.18, n. 44, p. 81-90, 2016.

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e Educação: Fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, v.12, n.32, p. 52-180, 2007.

SUGAHARA, C. R. A extensão universitária como ação socioeducativa. **Revista Conexão UEPG**, Ponta Grossa, v.8, n. 12, p. 164-169, 2012.

VERAS, L. C. S. Política pública de educação: uma abordagem da extensão universitária na Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). **Espaço Acadêmico**, n. 200, p. 49-62, 2018.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Erinaldo Silva Oliveira. Doutorando em Educação na Universidade Luterana do Brasil - Campus Canoas, Mestre em Educação Profissional e Tecnológica (IFAM), Administrador da Universidade Federal do Oeste do Pará, Campus Itaituba, e-mail: ery-itb@hotmail.com

Daniel Nascimento-e-Silva. Doutor em Engenharia de Produção, Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas - Campus Manaus Centro, e-mail: danielnss@gmail.com

GERENCIAMENTO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Grazielle de Oliveira de LUNA

Thamires Mendes de Oliveira PINTO

RESUMO

A globalização e as constantes mudanças que enfrentamos desafiam as organizações a se manterem eficientes e competitivas. No que tange a Administração Pública brasileira, a Constituição Federal determina que o Estado garanta o desenvolvimento nacional e a eficiência, além de atender as necessidades e anseios da sociedade. Este artigo descreve o gerenciamento de projetos, baseados no PMBOK, como um diferencial estratégico para a Administração Pública; além de apresentar alguns dos conceitos, princípios, natureza, finalidade e peculiaridades da Administração Pública. A metodologia aplicada consistiu em pesquisa do tipo exploratória, com abordagem qualitativa e recorrendo a consulta bibliográfica e documental, citando-se em especial o PMBOK. Os resultados apontaram que projetos baseados nas boas práticas preconizadas no PMBOK podem melhorar os resultados dos projetos da Administração Pública, bem como atender aos anseios da sociedade.

Palavras-chave: Administração Pública; Gerenciamento de Projetos; PMBOK.

RESUMEN

La globalización y los cambios constantes que enfrentamos desafían a las organizaciones a seguir siendo eficientes y competitivas. Con respecto a la Administración Pública brasileña, la Constitución Federal determina que el Estado garantiza el desarrollo y la eficiencia nacionales, además de satisfacer las necesidades y los deseos de la sociedad. Este artículo describe la gestión de proyectos, basada en PMBOK, como un diferencial estratégico para la Administración Pública; además de presentar algunos conceptos, principios, naturaleza, finalidad y peculiaridades de la Administración Pública. La metodología aplicada consistió en investigación exploratoria, con un enfoque cualitativo y utilizando consulta bibliográfica y documental, con especial referencia al PMBOK. Los resultados mostraron que los proyectos basados en las buenas prácticas recomendadas en el PMBOK pueden mejorar los resultados de los proyectos de la Administración Pública, así como satisfacer las necesidades de la sociedad.

Palabras clave: Administración Pública; Gerencia de Proyectos; PMBOK.

1. INTRODUÇÃO

A globalização e as constantes mudanças que enfrentamos diariamente desafiam as organizações a se manterem eficientes e competitivas. Dada essa realidade, as organizações buscam meios para otimizarem seus processos, tornando-os mais eficientes e eficazes e, dessa maneira, garantem a sua permanência no mercado.

Apesar de ser algo relativamente novo no Brasil, o Gerenciamento de Projetos – que era originalmente do setor militar – vem sendo praticado, estudado, disseminado e aperfeiçoado, desde o período pós-segunda guerra, pelas organizações internacionais (ROSSET *et. al*, 2016).

No que tange a Administração Pública, a própria Constituição Federal de 1988 (CF/88) determina que o Estado deve “garantir o desenvolvimento nacional” – conforme o artigo 3º, inciso 2º da CF/88 – e que a Administração Pública tem como um dos princípios fundamentais a eficiência – conforme o caput do artigo 37 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Tendo em vista essas primeiras colocações, é necessário ressaltar que o gerenciamento de projetos foi introduzido no Brasil de forma tangível através da consolidação do Plano Plurianual (PPA). O PPA é um instrumento gerencial da Administração Pública; é uma lei; e é uma exigência prevista no artigo 165 da CF/88, que determina que o Poder Executivo submeta ao Poder Legislativo as diretrizes gerais de governo, definindo quais são os programas e projetos prioritários daquela gestão. Logo, o PPA é um importante instrumento de planejamento dos governos.

Apontada às primeiras verificações, questiona-se: caso o gerenciamento de projetos baseados nas boas práticas elencadas no PMBOK for efetivamente adotado em todas as esferas da Administração Pública brasileira, quais seriam os benefícios alcançados?

A partir desse questionamento, o objetivo geral deste artigo é elencar os possíveis benefícios que o gerenciamento de projetos traz às organizações públicas. Para alcançar o objetivo geral é necessário que: (i) conheçamos os principais conceitos e definições da área de gestão de projetos, bem como da Administração Pública; (ii) que se identifique os principais problemas e/ou impeditivos da adoção de gerenciamento de projetos na Administração Pública; e (iii) apontar possíveis soluções aos problemas e impeditivos identificados.

Justifica-se a importância e relevância deste estudo, dado os objetivos apresentados e a serem alcançados, bem como as contribuições pretendidas e a carência de publicações referentes à temática apresentada. Vale salientar que a execução de projetos em organizações

públicas ocorre de forma diferenciada se comparado a execução de projetos em instituições privadas, tendo em vista as peculiaridades da Administração Pública.

2. DESENVOLVIMENTO

Em relação aos fins e objetivos, a pesquisa se caracteriza como exploratória e qualitativa, pois como argumenta Gil (2002), esse método de pesquisa proporciona maior familiaridade com o objeto estudado, aprimorando ideias e possibilitando a consideração de diversos aspectos relativos ao fato pesquisado. Os dados que embasam este trabalho foram obtidos através de pesquisa bibliográfica e documental, com consulta à artigos, livros, sites e leis, citando-se em especial o PMBOK.

2.1. Conhecimento em Gerenciamento de Projetos

O *Project Management Institute* (PMI) é um instituto de gerenciamento de projetos criado nos Estados Unidos, em 1969, e é reconhecidamente um dos principais desenvolvedores e divulgadores de métodos para o desenvolvimento de projetos em todo mundo, sendo o PMBOK – *Project Management Body of Knowledge* – uma das suas mais importantes publicações sobre o tema (PESTANA; VALENTE, 2010 apud ROSSET et. al, 2016).

Em seu *site* na internet, o PMI afirma que “o gerenciamento de projetos é um valor chave que ajuda sua organização a obter um melhor desempenho” e define projeto como:

Um conjunto de atividades temporárias, realizadas em grupo, destinadas a produzir um produto, serviço ou resultado únicos. Um projeto é temporário no sentido de que tem um início e fim definidos no tempo, e, por isso, um escopo e recursos definidos. E um projeto é único no sentido de que não se trata de uma operação de rotina, mas um conjunto específico de operações destinadas a atingir um objetivo em particular. (PMI, 2017)

O PMBOK congrega diversos conceitos em gerenciamento de projetos que são conhecidos como boas práticas de gerenciamento e que visam aumentar as chances de sucesso dos projetos. Percebemos então que, não se trata de uma metodologia rígida e sim, maneiras mais eficientes e eficazes de se chegar a um resultado satisfatório.

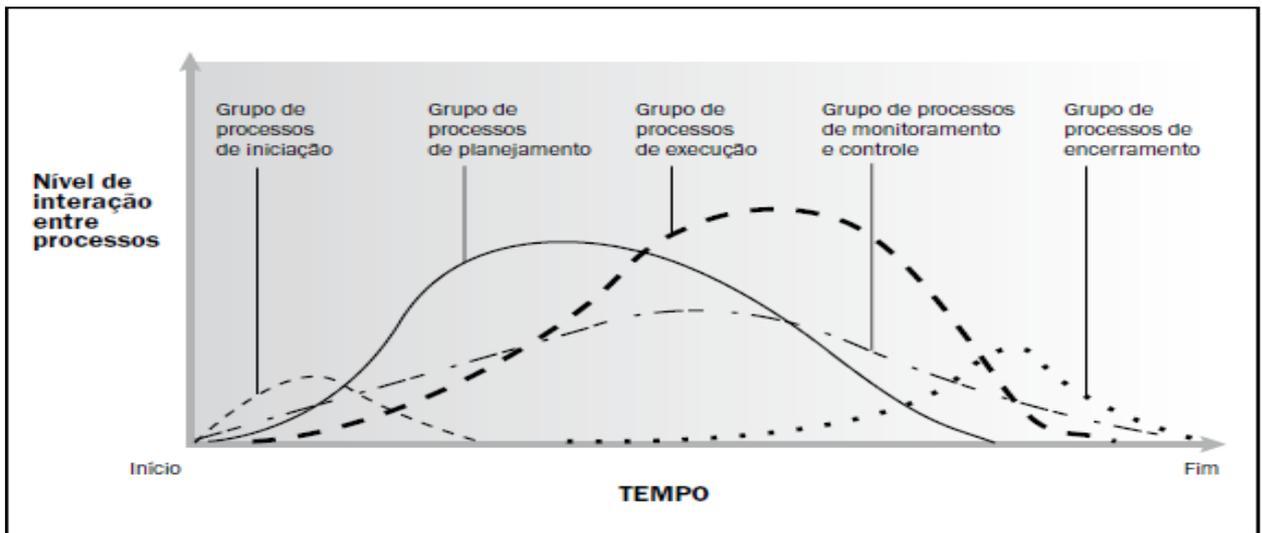
O PMBOK, na sua quinta versão, trás consigo diversos conceitos de gerenciamento que são organizados em cinco grupos de processos e dez áreas de conhecimento.

Os processos são divididos em iniciação, planejamento, execução, controle e encerramento, enquanto as áreas de conhecimento se dividem em: gerenciamento de integração;

gerenciamento de escopo; gerenciamento de tempo; gerenciamento de custos; gerenciamento de qualidade; gerenciamento de recursos humanos; gerenciamento de comunicações; gerenciamento de riscos; gerenciamento de aquisições; e gerenciamentos das partes interessadas (PMBOK, 2014).

Observemos a interação entre os grupos de processo segundo o PMBOK (2014):

Gráfico 1

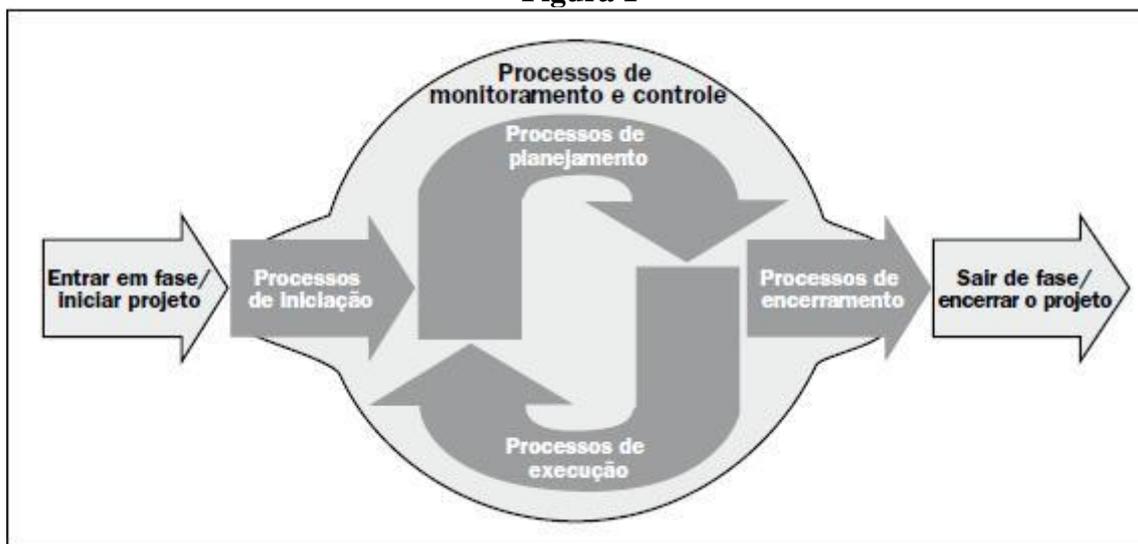


Fonte: <http://blog.mundopm.com.br/wp-content/uploads/2013/03/Sobreposicao-Grupos-de-Processos.png>

Embora na figura os grupos de processos sejam apresentados separadamente, esses processos podem se sobrepor e interagir, pois a aplicação dos processos é interativa e muitos deles se repetem durante a execução do projeto.

A integração existente no gerenciamento de projetos, segundo o PMBOK (2014), exige que os processos de monitoramento e controle interajam com os demais grupos de processos como observamos na figura abaixo:

Figura 1



Fonte: <http://blog.mundopm.com.br/wp-content/uploads/2012/03/figura-1.jpg>

O PMBOK (2014) possui quarenta e sete processos de gerenciamento, que são agrupados nas dez áreas de conhecimento citadas anteriormente. O Quadro 1 apresentará de forma resumida no que consiste cada uma dessas áreas de conhecimento.

Quadro 1: áreas de conhecimento do PMBOK

Área de Conhecimento	Definição
Gerenciamento da Integração	Inclui os processos e atividades para identificar, definir, combinar, unificar e coordenar os vários processos e atividades dentro dos grupos de processos de gerenciamento do projeto.
Gerenciamento do Escopo	Inclui os processos necessários para assegurar que o projeto inclui todo o trabalho necessário, e apenas o necessário, para terminar o projeto com sucesso.
Gerenciamento do Tempo	Inclui os processos necessários para gerenciar o término pontual do projeto.
Gerenciamento dos Custos	Inclui os processos envolvidos em planejamento, estimativas, orçamentos, financiamentos, gerenciamento e controle dos custos, de modo que o projeto possa ser terminado dentro do orçamento aprovado.
Gerenciamento da Qualidade	Inclui os processos e as atividades da organização executora que determinam as políticas de qualidade, os objetivos e as responsabilidades, de modo que o projeto satisfaça às necessidades para as quais foi empreendido.
Gerenciamento dos Recursos Humanos	Inclui os processos que organizam, gerenciam e guiam a equipe do projeto. A participação dos membros da equipe durante o planejamento agrega seus conhecimentos ao processo e fortalece o compromisso com o projeto.
Gerenciamento das Comunicações	Inclui os processos necessários para assegurar que as informações do projeto sejam planejadas, coletadas, criadas, distribuídas, armazenadas, recuperadas, gerenciadas, controladas, monitoradas e finalmente dispostas de maneira oportuna e apropriada.
Gerenciamento dos Riscos	Inclui os processos de planejamento, identificação, análise, planejamento de respostas e controle de riscos de um projeto.
Gerenciamento das Aquisições	Inclui os processos necessários para comprar ou adquirir produtos, serviços ou resultados externos à equipe do projeto. A organização pode ser tanto o comprador quanto o vendedor dos produtos, serviços ou resultados de um projeto.
Gerenciamento das Partes Interessadas	Inclui os processos exigidos para identificar todas as pessoas, grupos ou organizações que podem impactar ou serem impactados pelo projeto, analisar as expectativas das partes interessadas e seu impacto no projeto, e desenvolver estratégias de gerenciamento

	apropriadas para o engajamento eficaz das partes interessadas nas decisões e execução do projeto.
--	---

Fonte: adaptação feita pelas autoras a partir da 5ª edição do PMBOK (2014).

Gerenciamento de projetos envolve ações coordenadas que visam planejar, executar e controlar diversas atividades para alcançar os objetivos propostos, como elucida o PMBOK (2014). Por isso, podemos afirmar que o gerenciamento de projetos é a aplicação de conceitos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto em prol do atendimento aos requisitos exigidos.

2.2. Administração Pública brasileira

Devemos nos atentar que conceitualmente a Administração Pública é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que procuram satisfazer as necessidades da sociedade, segundo os preceitos do Direito e da Moral, como descreve Helly Lopes Meirelles (1989).

Como dito anteriormente, entre os diversos deveres previstos na CF/88, o Estado tem o dever-poder de garantir o desenvolvimento nacional, bem como de ser eficiente e de planejar suas ações de gestão.

Para entendermos a situação atual da Administração Pública brasileira, devemos fazer uma breve análise histórica das transações administrativas que ocorreram no Brasil ao longo dos anos e que, segundo Medeiros (2017), influenciaram na construção e na configuração da Administração Pública atual.

Regressando à época do Império, observamos a prática do Patrimonialismo. Nesse período, era comum a “confusão” entre a coisa pública e a privada, pois ocorria a instrumentalização dos mecanismos de controle e da estrutura estatal para satisfazer as necessidades e interesses pessoais dos líderes políticos que assumiam cargos nas esferas públicas em detrimento das necessidades do povo (BRASIL ESCOLA, 2017).

Avançando na linha do tempo, na chamada Era Vargas – referência ao então presidente Getúlio Vargas –, observamos a tendência burocrática da Administração Pública. Guiada por princípios empíricos e pela rigidez hierárquica, cada funcionário público atentava unicamente para suas atividades previamente determinadas e abriam mão dos seus próprios julgamentos. Inovação e pró-atividade, por exemplo, não eram incentivados nesse período. Para coagir e controlar os funcionários, a Administração Pública burocrática ofertava bons salários e um plano de carreira que garantiam a estabilidade empregatícia. Dessa feita, os funcionários públicos agiam de forma robotizada e dentro dos padrões esperados (BRASIL ESCOLA, 2017).

O escritório não pode ser apropriado pelo encarregado e a renda é separada dos negócios privados. Por isso, todo o processo é conduzido por documentos escritos. Cabe ao funcionário, após ser nomeado para o cargo, apenas exercer a função delegada de acordo com suas qualidades técnicas. O que é recompensado por um salário regular dotado de um plano de carreira para toda a vida. O funcionário deve abrir mão de seu julgamento quando estiver cumprindo com seus deveres oficiais e determinações de autoridades da escala hierárquica (INFOESCOLA, 2017).

Finalizando essa breve análise histórica, chegamos à Administração Pública gerencial do governo de Fernando Henrique Cardoso, que busca trazer os conceitos empresariais para Administração Pública. Esse novo modelo de gestão é mais racional, eficiente, com foco nos resultados e nas metas de desempenho, e é orientado para o “cidadão-consumidor”, como abordam Mafra (2017) e Medeiros (2017).

A Administração Pública gerencial “busca a otimização e expansão dos serviços públicos, visando à redução dos custos e o aumento da efetividade e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos” (MEDEIROS, 2017).

O Estado marcado com uma administração gerencial é aquele que tem como objetivos principais atender a duas exigências do mundo atual: adaptar-se à revisão das formas de atuação do Estado, que são empreendidas nos cenários de cada país; e atender às exigências das democracias de massa contemporâneas. O pensamento favorável a este novo modelo resume-se em que o Estado burocrático não é mais capaz de atender às exigências democráticas do mundo atual. A administração gerencial repousa em descentralizações política e administrativa, a instituição de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, flexibilidade organizacional, controle de resultados, ao invés de controle, passo a passo, de processos administrativos, adoção de confiança limitada, no lugar de desconfiança total, em relação aos funcionários e dirigentes e, por último, uma administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social. O Estado gerencial tem uma administração baseada em concepção democrática e plural. A administração gerencial empreende adequar às organizações públicas aos seus objetivos prioritários, que são os resultados. Busca identificação com os usuários e incrementar sua eficiência com mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada (MAFRA, 2017).

Com a promulgação da CF/88 e as demais mudanças ocorridas ao longo da história da Administração Pública no Brasil, percebemos que a implantação de gerenciamento de projetos é algo viável e que oferece a oportunidade para a melhoria na prestação de serviços públicos e melhores respostas ao novo modelo de administração, as suas metas e aos anseios da sociedade.

2.3. Gerenciamento de projetos públicos

Ao lermos as literaturas sobre gestão de projetos, em especial o PMBOK, percebemos que há diversos fatores que influenciam a maneira como os projetos são executados. A cultura e a estrutura organizacional, o ambiente, o estilo e até mesmo o grau de maturidade da organização em relação ao gerenciamento de projetos, podem e irão influenciar a execução dos projetos.

No caso dos projetos públicos, é preciso ressaltar que esses têm finalidades diferentes dos projetos realizados na esfera privada. Sabidamente, as organizações privadas produzem bens e serviços que são transferidos a terceiros mediante pagamento e devido a isso, as organizações privadas se esforçam na busca pela eficiência que permita sua sobrevivência e tendo o lucro como objetivo principal (FARNHAM; HORTON, 1992).

Já na esfera pública, o objetivo principal é atender as necessidades da sociedade, zelando pelo Direito e pela Moral como abordado anteriormente. Logo, os projetos governamentais têm aspecto social; os recursos para sua execução devem estar previstos e autorizados por lei, mais especificamente na Lei Orçamentária Anual (LOA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA); devem obedecer a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), que regulamenta as aquisições e contratações, buscando sempre a opção mais vantajosa para a Administração Pública; e devem estar em consonância com os princípios da transparência e *accountability* na governança pública, ou seja, prestando contas a sociedade.

As peculiaridades da Administração Pública supracitadas proporcionam algumas dificuldades na gestão de projetos. Não se pode incorporar e/ou importar integralmente todos os conceitos e técnicas de gerenciamento de projetos realizados nas organizações privadas para a Administração Pública. Existe a necessidade de adaptações.

O PMI, reconhecendo as necessidades do setor público, lançou em 2006, uma extensão do PMBOK, chamado "*Government Extension to a Guide to the Project Management Body of Knowledge*". Essa extensão, segundo Rosset et. al (2016), "aplica-se somente a projetos governamentais, os quais são custeados por taxas e impostos de natureza compulsória, ou seja, estritamente a projetos públicos".

O Guia de Extensão para Governo trata de um subconjunto do Guia PMBOK, que tem como objetivo principal aumentar a eficiência e a eficácia no gerenciamento dos projetos governamentais. Em relação a este documento, existe um consenso geral quanto ao seu valor e sua utilidade. Apesar de tratar apenas dos projetos de governo, muitos dos mapeamentos são efetuados de acordo com algum item específico do Guia PMBOK. Os projetos públicos são determinados pela agenda do governo, e estes precisam ser aprovados

antecipadamente junto com seu orçamento. Por isso, para um bom gerenciamento, é necessário que a Administração Pública possua gestores que entendam o todo o processo do ciclo orçamentário e dominem as leis do orçamento público: Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA). Ademais, ressalta-se que todos os projetos do governo devem estar estruturados em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA, ou seja, quatro anos (ROSSET et. al, 2016).

Ainda citando as afirmações de Rosset et. al (2016), os projetos públicos buscam o retorno social para longos períodos, todavia, a alternância de poder, dada a periodicidade dos mandatos eletivos, limita e prejudica os programas e projetos.

[...] uma das maiores fragilidades do setor público é a falta de profissionalização de seus gestores, que, em sua maioria, ocupam cargos com base em critérios políticos. Outro aspecto destacado pelos autores é a frequente volatilidade nas mudanças de prioridades e métodos. A causa disso é a alternância de poder, decorrente do período provisório dos mandatos, o que acarreta grandes limitações aos projetos, pois gera descontinuidade administrativa, refletindo em descontinuidade dos programas e projetos que já estão em andamento e mudança de prioridades em prol da política de governo dos novos administradores. (CLEMENTE; FERNANDES, 2012 *apud* ROSSET *et. al*, 2016).

O Guia de Extensão do PMBOK (2006), mesmo sendo voltado para o setor público, deixa claro que nem todas as práticas se adequarão as necessidades de todos os projetos públicos. Existe a necessidade da equipe de projetos analisar e escolher as melhores e mais adequadas práticas, que irão garantir a gestão eficaz e eficiente dos projetos públicos.

Para ser bem sucedida, a equipe que realiza o gerenciamento de projetos públicos, segundo o Guia de Extensão do PMBOK (2006), deve estar sempre atenta às restrições legais dos projetos públicos; ao atendimento das necessidades da sociedade e da prestação de contas; e a utilização de recursos públicos orçados e autorizados para o determinado projeto.

No que tange as partes interessadas, o Guia de Extensão do PMBOK (2006), afirma que existe diversos *stakeholders* (partes interessadas), tais como: o público em geral (sociedade), os reguladores, a classe política apoiadora e/ou opositora, a imprensa, fornecedoras, gerações futuras, as nações internacionais e o setor privado.

2.4. O exercício do PMBOK no Brasil

Segundo Rosset et. al (2016), atualmente existem inúmeros projetos em andamento no Brasil baseados no PMBOK. Além desses projetos, muitos órgãos, entidades e setores,

principalmente os vinculados ao Governo Federal, estão criando seus escritórios de projetos e manuais de gerenciamento de projetos baseados no PMBOK.

Ainda que tímido, percebemos que há um esforço dos governos na adoção de novas ferramentas e técnicas para gerir seus projetos. A título de exemplo, o Quadro 2 nos apresenta três órgãos governamentais que adotaram as boas práticas preconizadas no PMBOK e extensão, no que tange ao gerenciamento de seus projetos. Vejamos:

Quadro 2: Programa, projetos e/ou manuais da Administração Pública (PPM-AP)

ORIGEM	PPM-AP	DESCRIÇÃO	FONTE
Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação – SiSP MPOG	METODOLOGIA DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS DO SISP	Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP (MGP-SISP), que é um instrumento que reúne processos, artefatos, técnicas e ferramentas. Essa iniciativa está alinhada com a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) do SISP, biênio 2011-2012, em seu Objetivo 4: “Aperfeiçoar a gestão de processo de TI nos órgãos do SISP” e sua Meta 8: “Adotar um processo formal de gestão de projetos baseado nas melhores práticas de mercado”. Outro alinhamento é com o Planejamento Estratégico 2011-2014 da SLTI, objetivo: “Melhorar processos de gestão e governança de TIC dos órgãos integrantes do SISP”. A MGP-SISP visa ser referência para as organizações que pretendem implantar o gerenciamento de projetos. O nível de utilização da metodologia nos órgãos dependerá de alguns fatores, sendo eles: realidade, cultura, maturidade em gerenciamento de projetos, estrutura organizacional, tamanho dos projetos, etc. Portanto, os processos e procedimentos descritos na MGP-SISP poderão ser adaptados à realidade de cada organização.	https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/MGP-SISP_Versao_1.0.pdf Acesso: 12 Jun. 2017
Estado de Minas Gerais	PROJETOS ESTRUTURADORES	A Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES, é um novo modelo de gestão que utiliza a metodologia de gestão de projetos, resultantes do PMDI. A finalidade do GERAES é assessorar os órgãos e entidades do Administração Pública de Minas Gerais no planejamento, execução e controle de Projetos Estruturadores. Os Projetos Estruturadores são organizados através de áreas de resultados, visando melhorias e transformações na realidade vigente. Criaram-se escritórios de projetos e centros de capacitação, além da difusão da cultura de gerenciamento de projetos e monitoramento das atividades.	http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/058.pdf Acesso: 12 Jun. 2017
INFRAERO	MGP – MANUAL DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS v. 1.2	Este Manual tem como objetivo estabelecer um modelo padrão de gestão e passa a ser tida como boa prática pela Infraero; aumento do sucesso dos projetos, em especial no cumprimento dos prazos; clara definição e comunicação das prioridades dentro da organização; aumento da integração interfuncional; Papéis e Responsabilidades (P&R) definidos e atribuídos aos funcionários com atenção à alçada e competências requeridas para o pleno desempenho das atribuições;	http://licitacao.infraero.gov.br/arquivos_licitacao/2012/SEDE/018_DALC_SBCT_2012_RDC-e/MGP%20-%20Manual%20de%20Gerenciame

		implantar uma metodologia de GP que possibilite, também, o monitoramento e controle da execução dos projetos em andamento que compõe o empreendimento; e introduzir os processos e técnicas que propiciem efetivamente benefícios de gestão.	nto%20de%20Pro jetos%20v1%202 .pdf Acesso: 12 Jun. 2017
--	--	--	---

Fonte: elaboração das autoras a partir dos conteúdos disponíveis na internet.

2.5. Os benefícios obtidos através do gerenciamento de projetos

A cada dia o gerenciamento de projetos torna-se vital para as organizações, sejam elas públicas ou privadas. O gerenciamento busca atender os objetivos estratégicos de cada organização, como já fora exposto nos tópicos anteriores, agregando valor às organizações e seus benefícios contribuem diretamente para os resultados desejados.

Conforme Firmino (2005), citado em Araújo (2011), o gerenciamento de projetos oferece muitos benefícios, tais como:

- Redução considerável do aparecimento de “surpresas” durante a execução dos trabalhos, devido ao processo de documentação e compartilhamento de lições aprendidas;
- Permite o desenvolvimento de diferenciais competitivos e novas técnicas com alto valor agregado, através do desenvolvimento de metodologias adaptadas para nichos de negócio específicos, baseadas nas melhores práticas utilizadas no mundo todo;
- Antecipa as situações desfavoráveis que poderão ser encontradas, para que ações preventivas e corretivas possam ser tomadas antes que essas situações se consolidem como problemas;
- Adapta o trabalho ao mercado consumidor e ao cliente;
- Agiliza as decisões, já que as informações estão estruturadas e disponibilizadas;
- Documenta e facilita as estimativas para futuros projetos; e
- Oferece uma importante ferramenta de compartilhamento de conhecimento organizacional para toda a instituição (FIRMINO, 2005 *apud* ARAÚJO, 2011).

Araújo (2011) argumenta que “o nível de benefícios obtidos pelas organizações com a utilização de projetos está relacionado com a maturidade em relação à metodologia e com os conceitos que ela traz”.

Podemos concluir, segundo as exposições aqui feitas, e pelos autores em suas respectivas obras, que se a Administração Pública utilizar os métodos e conceitos de gerenciamento de projetos, ela aumentará o comprometimento com os objetivos e resultados; integrará diversas áreas que se envolvem na gestão de um ou mais projetos; terá informações à disposição para a tomada de decisão; melhorará a produtividade e a qualidade dos resultados; minimizará os riscos e/ou problemas dos projetos; otimizará o uso dos recursos a sua

disposição; evitará o desperdício e/ou gasto demasiado do dinheiro público; e, principalmente, aumentará a satisfação dos cidadãos-consumidores com todos os resultados que serão apresentados.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs investigar quais os possíveis benefícios que o gerenciamento de projetos pode proporcionar às organizações públicas, bem como, fazer conhecidos alguns conceitos e definições da área de gestão de projetos e da Administração Pública.

Para fundamentar esta pesquisa foi realizada revisão de literatura sobre o gerenciamento de projetos, tanto no âmbito privado como no público e à luz do PMBOK. Os dados foram coletados através de consulta bibliográfica e documental disponíveis, selecionadas por sua relevância, credibilidade e confiabilidade das fontes, citando-se em especial o PMBOK, as publicações governamentais, artigos e outras publicações relevantes sobre o tema.

Através da análise dos dados, percebemos que as peculiaridades da máquina pública proporcionam algumas dificuldades na gestão de projetos públicos, não sendo viável a incorporação integral de todos os conceitos e técnicas de gerenciamento de projetos. Contudo, fazendo adaptações aos conceitos e métodos, a Administração Pública pode e deveria adotar a prática de gerenciamento de projetos, baseados, por exemplo, no PMBOK e extensão.

A pesquisa revelou que a utilização de gestão de projetos pela Administração Pública é uma das formas de melhorar as respostas aos anseios da sociedade e um meio pelo qual os agentes públicos alcançarão resultados mais eficazes, eficientes e efetivos.

No entanto, a rigidez das leis, a rotatividade de políticos, o desinteresse político, a falta de mão de obra qualificada entre outros pontos, fazem com que os projetos no setor público muitas vezes não recebam uma tratativa adequada. E é até difícil apresentar soluções para tais problemas, tendo em vista que a Administração Pública só faz aquilo que a Lei exige e/ou permite fazer. Ou seja, se a Lei não permitir, não tem como implantar ou incorporar as boas práticas de gerenciamento de projetos elencadas no PMBOK.

Geralmente, propor soluções para problemas da Administração Pública (principalmente problemas causados pela legislação vigente) é necessário à comoção dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. E para alcançá-los e comovê-los, precisaríamos de um alto grau de acesso e de persuasão de tais poderes.

Podemos concluir, segundo tudo o que foi exposto neste trabalho e pelos autores, em suas respectivas obras, que se a Administração Pública utilizar os métodos e conceitos de gerenciamento de projetos, ela aumentará o comprometimento com os objetivos e resultados; integrará diversas áreas que se envolvem na gestão de um ou mais projetos; terá informações à disposição para a tomada de decisão; melhorará a produtividade e a qualidade dos resultados; minimizará os riscos e/ou problemas dos projetos; otimizará o uso dos recursos a sua disposição; e, principalmente, aumentará a satisfação dos clientes-cidadãos.

Dessa feita, cumpre registrar que essa pesquisa possui potencial de contribuir para os estudos em Administração Pública, especificamente no que tange a utilização dos conceitos de gerenciamento de projetos e do PMBOK, trazendo para o campo de análise a importância da adoção de métodos e boas práticas de gerenciamento de projetos públicos.

Espera-se também, que haja ampliação do debate acadêmico sobre a temática apresentada, pois o simples fato de percebermos que o gerenciamento de projetos tem potencial para melhorar a execução de projetos públicos, não garante a sua adoção pelos entes governamentais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. J. G. de. **Gerenciamento de Projetos**: estudo de caso Accenture. Monografia para obtenção de grau de especialista em Engenharia de Produção. Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL ESCOLA. **Patrimonialismo**. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/politica/patrimonialismo.htm>> Acesso em: 23 jun. 2017.

BRASIL. **Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. - Brasília: MP, 2011. Disponível em <[https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/MGERENCIAMENTO DE PROJETOS-SISP_Versao_1.0.pdf](https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/MGERENCIAMENTO_DE_PROJETOS-SISP_Versao_1.0.pdf)> Acessado em 12 jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47 (1):1-28, janeiro-abril, 1996.

FARNHAM, D.; HORTON, S. **Managing the new public services**. London: Macmillan, 1992.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INFOESCOLA. **Burocracia**. Disponível em:

<http://www.infoescola.com/administracao/_burocracia/> Acesso em: 23 jun. 2017.

MAFRA, F. **Administração pública burocrática e gerencial**. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503> Acesso: em 23 jun. 2017.

MEDEIROS, A. M. **Administração Pública**. Disponível em <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/administra%C3%A7%C3%A3o-publica/>> Acesso em: 12 jun. 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

PEREIRA, A. L. C.; da SILVA, A. B. As competências gerenciais nas instituições federais de educação superior. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. spe1, p. 627-647, July 2011.

PMI. Government Extension to a Guide to the Project Management Body of Knowledge in: **PMI. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)**, 3rd ed., Project Management Institute Inc., 2006. Disponível em <<https://brasil.pmi.org/brazil/AboutUS/WhatIsProjectManagement.aspx>> Acessado em 12 jun. 2017.

ROSSET, Andréa Cecília Soares; SANTOS, Diego da Guia; MACÊDO, Dartagnan Ferreira de; FINGER, Andrew Beheregarai. Gerenciamento de Aquisições no Setor Público segundo o PMBOK: Um Estudo de Caso na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero. **Anais do XVII Congresso Nacional de Administração e Contabilidade - AdCont 2016 - Rio de Janeiro, RJ**.

UM GUIA DO CONHECIMENTO EM GERENCIAMENTO DE PROJETOS. **Guia Pmbok®**. 5. ed., Project Management Institute Inc. – São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

INFORMAÇÕES DAS AUTORAS

Grazielle de Oliveira de Luna· Mestranda em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas – PPGDT/UFRRJ. E-mail: grazideluna@hotmail.com

Thamires Mendes de Oliveira Pinto. Engenheira de Produção – UNIRJ. E-mail: thami_oliveira23@yahoo.com.br

GESTÃO DE PROCESSOS: Sugestões de melhoria no fluxo processual dos Registros de Pessoa Jurídica no CREA-SC

Murilo Roberto KRICHELDORF

Helen Fischer GÜNTHER

RESUMO

As organizações públicas têm promovido mudanças na gestão de processos internos com o intuito de aumentar sua produtividade, otimizar níveis de qualidade, aumentar a satisfação de seus clientes e a melhoria contínua de produtos e serviços. O presente estudo tem por objetivo identificar melhorias no fluxo processual dos processos de registro de Pessoa Jurídica no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina – CREA-SC. Trata-se de uma pesquisa aplicada e qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, bem como dados primários obtidos através da observação direta do Departamento de Registro e Processos. Após análise e descrição do referido processo, apresenta-se um fluxo mais enxuto, eletrônico, com uma melhor divisão e descentralização de tarefas e a eliminação de tarefas desnecessárias, com o intuito de dar maior agilidade na execução dos serviços e aumentar o grau de satisfação dos clientes nas suas demandas junto ao Conselho.

Palavras-chave: Administração Pública; Gestão de Processos; CREA-SC.

ABSTRACT

Public organizations, given the changes brought about by globalization and technology advances, have promoted changes in the internal processes management with the aim of increasing their productivity, optimizing quality levels, increasing customer satisfaction and continuous improvement of products and services. The present study aims to identify improvements in the process flow of legal entity registration processes in the Santa Catarina's Regional Council of Engineering and Agronomy, CREA-SC. It is an applied research, using the qualitative approach, with bibliographic and documentary research, besides direct observation of the Registration and Processes Department experience. An electronic leaner flow is presented, a better division and decentralization of tasks and the elimination of unnecessary tasks, to give greater agility in the services execution and increase the customer satisfaction in their demands in the Organization.

Keywords: Public Administration; Processes Management; CREA-SC.

1. INTRODUÇÃO

A busca pela melhoria contínua de produtos e processos tem sido uma temática recorrente nos dias atuais. De acordo com Paim et al. (2009, p.25), a melhoria de processos “[...] é uma ação básica para as organizações responderem às mudanças que ocorrem constantemente em seu ambiente de atuação e para manter o sistema produtivo”.

Na Administração Pública, não é diferente. Segundo Abreu e Lock (2007, p.3), “[...] as transformações sociais, políticas e econômicas, advindas da globalização, têm pressionado o setor público a assumir uma nova postura em função do grau de exigência cada vez maior dos cidadãos no atendimento de suas necessidades”.

Dentro da Administração Pública brasileira, os primeiros sinais significativos de mudança ocorreram com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, sob comando do então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, com a transição do regime burocrático para uma Administração Pública Gerencial, onde emerge “a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário” (BRESSER-PEREIRA; 1995, p.16). A Emenda Constitucional 19/98 evidencia tal fato incorporando a eficiência aos princípios da Administração Pública (BRASIL, 1998) e a Emenda Constitucional 45/2004 acrescenta ao artigo 5º o inciso LXXVIII, que estabelece como garantia fundamental tanto na esfera judicial, quanto na administrativa, “**a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação**” (BRASIL, 2004, grifo do autor).

Da mesma forma, o advento das ferramentas tecnológicas vem facilitando a vida do cidadão, fornecendo informações num espaço de tempo cada vez menor e é missão das organizações públicas buscar novas formas de trabalho visando promover a celeridade na tramitação de seus processos, aumentando a qualidade da prestação de seus serviços e aumentando o índice de satisfação de seus usuários.

Para objeto deste estudo, serão analisadas possibilidades de melhoria no fluxo e tramitação processuais em um ente da Administração Pública Indireta, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina (CREA-SC), autarquia pública federal criada em 1958 e que conforme o artigo 2º de seu Regimento Interno

[...] é o órgão de fiscalização, de controle, de orientação e de aprimoramento do exercício e das atividades profissionais da Engenharia, da Agronomia, da Geologia, da Geografia e da Meteorologia, em seus níveis médio e superior, no estado de Santa Catarina. (CREA-SC, 2008)

Desde a implantação do Planejamento Estratégico, em 2007, o Conselho vem realizando melhorias significativas na sua carta de serviços. Foram implantadas diversas ferramentas com o intuito de otimizar fluxos de tramitação de processos na Sede e nas unidades regionais de atendimento. Como exemplos pode-se citar a aprovação de registro novo de pessoa física nas unidades de atendimento em 2008, a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) eletrônica em 2009 e os processos de acervo técnico pela Internet em 2017.

Porém, outros processos igualmente importantes e que demandam um fluxo de tramitação diferenciado, ainda não tiveram o devido tratamento ou ainda seguem um ritmo que pode ser considerado lento. Um exemplo que se encaixa nesta situação são os procedimentos de Pessoa Jurídica que, dependendo do caso, podem demorar em torno de 20 dias para serem aprovados, prazo este que pode ser considerado elevado face às demandas de seus requerentes.

Diante deste cenário, chegamos ao ponto de partida deste estudo: de que forma podemos otimizar o fluxo processual dos registros de Pessoa Jurídica no CREA-SC?

O objetivo geral deste estudo é identificar melhorias no fluxo processual dos processos de registro de Pessoa Jurídica no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina – CREA-SC.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para uma melhor compreensão do tema objeto de estudo, serão abordados dois temas: gestão de processos e mapeamento de processos.

2.1. Gestão De Processos

A busca pela qualidade no setor público tem sido temática constante. Segundo Dill (2014, p.9), “a gestão pública de um modo geral deve estar voltada para resultados, orientada para os anseios do cidadão, em que o gestor público deve ser capaz de agir com mais eficiência e eficácia”.

Britto (2012, p.101) complementa citando que “cada vez mais é preciso observar e entender a organização observando-a pelo lado de fora – pelo lado de quem convive com os resultados dos processos organizacionais. Pelo lado dos Clientes”. Sendo assim, para que se possa ter efetividade na execução de políticas públicas e qualidade na prestação de serviços na Administração Pública, é fundamental que as estratégias de gestão sejam voltadas para quem utiliza dos seus serviços, ou seja, focadas no cidadão.

Sendo assim, o que seria, necessariamente, “qualidade”?

Na visão de Maximiano (2010, p. 58), qualidade seria um “conjunto de características – ou especificações – de uma entidade – produto, evento, conceito, pessoa, grupo, organização.”. Slack et al. (2008) acrescentam que as especificações de qualidade devem estar pautadas naquilo que o cliente espera e isentas de falhas.

A ABNT NBR ISO 9000:2015 acrescenta que “a qualidade dos produtos e serviços inclui não apenas a sua função e desempenho pretendidos, mas também seu **valor percebido e benefício para o cliente**” (grifo do autor). Observa-se aqui a importância da geração de valor ao usuário final, logo, a prestação de serviços públicos deve não só atender de forma adequada como satisfazer àqueles que dele se utilizam.

Visando o impulsionamento de resultados, segundo Machado Junior e Pinheiro (2016), o uso de novas ferramentas tem sido cada vez mais recorrente, dentre elas, a Gestão de Processos, que visa a eliminação de falhas e tarefas que não agregam valor e o foco no cliente.

Processo, segundo Zarifian (1999, apud. Paim et al., 2009, p.100), é definido como “uma cooperação de atividades e recursos distintos voltados à realização de um objetivo global, orientado para o cliente final, que é comum ao processo e ao produto/serviço”.

A ABNT NBR ISO 9000:2015 define processo como sendo um “conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que utilizam entradas para entregar um resultado pretendido”.

A figura 1 representa graficamente um processo:

Figura 1: Representação gráfica de um processo



Fonte: Machado Junior e Pinheiro (2016, p.8)

Observa-se acima que a entrada de informações (insumos), que podem ser fornecidos pelo próprio cliente ou pela organização, passa por um processo de transformação que origina um produto ou serviço. Para que se possa ter um processo de transformação eficiente, eficaz e de qualidade, é que a Gestão de Processos faz cada vez mais parte da vida das organizações.

A Gestão de Processos, conforme Machado Junior e Pinheiro (2016, p.10), é “um conjunto de atividades adotadas por uma organização a fim de identificar os processos críticos

(que entregam valor ao cliente) e analisar continuamente o desempenho destes, propondo melhorias e ajustes, quando pertinente”.

Ferreira complementa dizendo que a gestão de processos

[...] permite a percepção do trabalho sequenciado e integrado que converge para a realização dos objetivos estratégicos da organização. Esse sequenciamento envolve múltiplas atividades e uma cadeia de relações entre pessoas e equipes, que dependem de significativa ação gerencial, sobretudo para que se possa garantir a convergência e a visão coletiva do trabalho. (FERREIRA, 2013, p.9)

Quanto aos recursos que formam a base de todos os processos, Slack et al. (2008) destacam as instalações (edificação), equipamentos, tecnologias e as pessoas, e que é importante que todos os setores da organização sejam envolvidos na gestão de processos, pois todos têm algo a contribuir para a melhoria contínua das operações.

Paim et.al. (2009, p.139) reforçam a ideia de continuidade e geração de conhecimento, conceituando gestão de processos como “um conjunto articulado de tarefas permanentes para projetar e promover o funcionamento e o aprendizado sobre os processos”.

Sendo assim, pode-se dizer que a Gestão de Processos proporciona às organizações uma visão mais ampla daquilo que ela realiza, deixando de lado o foco na função ou departamento e passando a enxergar seus produtos como um todo, identificando atores envolvidos, tarefas e responsabilidades de cada um. De igual forma, para que se tenha Gestão de Processos de fato, é necessário haver consonância desta com as estratégias da organização.

Machado Junior e Pinheiro (2016) esclarecem ainda que a gestão de processos afeta as organizações em todos os seus níveis, pois visa a melhoria contínua e a satisfação dos seus clientes, facilita o controle das atividades e gera novos conhecimentos, tendo em vista que todos eles passam a ser documentados.

Num processo com comportamento considerado previsível, ou seja, com um fluxo padronizado, o ciclo de vida pode ser representado conforme a figura 2.

Figura 2 – Ciclo de Gerenciamento de Processos



Fonte: UFMT, 2017, p. 26

Observa-se pela figura que o ciclo de gerenciamento de processos possui uma semelhança muito grande com o ciclo PDCA de Deming, ferramenta de gestão utilizada justamente para melhoria contínua de processos (MACHADO JUNIOR; PINHEIRO, 2016), onde as etapas de Estratégia e Planejamento do Processo, Análise dos Processos de Negócio, Desenho e Modelagem dos Processos de Negócio equivalem à componente P (*Plan*), a implementação do Processo à componente D (*Do*), o Controle e Monitoramento do Processo à componente C (*Check*) e o Refinamento do Processo à componente A (*Act*).

Para dar maior agilidade, o uso da Tecnologia da Informação (TI) tem sido de grande importância e utilidade na gestão de processos. De acordo com Paim et. Al.

Basicamente, a tecnologia da informação dá suporte à coordenação das atividades dos processos, mas seu papel tem sido continuamente ampliado para apoiar o projeto ou desenho de processos, criar e registrar o conhecimento sobre os processos e para a própria gestão dos processos no dia-a-dia. (2009, p.83)

Dentre os principais benefícios da utilização da TI na gestão de processos estão a horizontalização das organizações, a redução de problemas geográficos, maior agilidade e descentralização da tomada de decisão, disponibilidade de dados em tempo real e suporte a clientes e canais de comunicação facilitados (Paim et. al, 2009).

Uma filosofia bastante presente na Gestão de Processos e originária do sistema Toyota de produção é a *Lean*, que objetiva diminuir o tempo entre o pedido do cliente, a produção e a entrega final, evitando desperdícios (ABPMP, 2013).

Segundo o Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio (CBOK) da Associação Internacional dos Profissionais de Gestão de Processos - ABPMP (2013), as principais formas de desperdício abordadas no *Lean* são:

- a) Tempo de Espera: engloba o tempo não trabalhado, o tempo de fila e o tempo de espera por aprovação;
- b) Movimentação: ocasionado por layouts organizacionais mal planejados;
- c) Excesso de produção: ocasionado por produção ou tarefas realizadas em excesso ou antes do necessário;
- d) Transporte: envolve o tempo desperdiçado e esforços para movimentar ou adicionar elementos novos aos processos;
- e) Defeitos: são tudo aquilo que o cliente não aceita e acaba gerando retrabalho;
- f) Inventário/estoque: é todo o excesso de material que não está sendo utilizado no processo ou atividade;
- g) Processamento sem valor: todas as atividades realizadas e que não geram valor ao cliente final.

Baseada no impacto ambiental que os processos de negócio causam, uma Gestão de Processos mais sustentável (*Green BPM*) tem ganhado força. De acordo com Britto,

Cada vez mais será imperativo pensar no impacto ambiental e social que nossos produtos e serviços causam. Realizar melhoria e gestão de processos “conscientes” dessa importância é algo maior que uma tendência, é algo que precisa ser considerado como uma responsabilidade individual de cada colaborador. (BRITO, 2012, p.205)

O uso de recursos cada vez mais condizentes com os tempos atuais, como a virtualização de processos e a utilização de meios ecologicamente mais limpos é uma temática importante e que também deve ser levada em consideração num processo de remodelagem de processos.

2.2. Mapeamento De Processos

O mapeamento de processos tem sido a principal ferramenta utilizada para modelagem e entendimento dos fluxos de processos nas organizações, pois fornece a possibilidade de visualizar todas as atividades executadas em todos os setores da organização, bem como possíveis sugestões de melhoria (MACHADO JUNIOR; PINHEIRO, 2016).

É necessário que ao se projetar ou propor melhorias num determinado processo, todas as partes estejam envolvidas. De acordo com Slack:

São necessárias as contribuições daqueles que compreendem os requisitos de mercado, daqueles que compreendem os aspectos técnicos do produto ou do serviço, daqueles com acesso à informação de investimento e custo, daqueles que podem proteger a propriedade intelectual do projeto e, o mais importante de tudo, das pessoas das operações que terão de produzir o produto ou o serviço de forma contínua. (SLACK et al, 2008, p.202)

A principal linguagem utilizada para o mapeamento de processos é a *Business Process Modeling Notation* (BPMN). De acordo com o Manual de Gestão de Processos da UFMT, o BPMN é “uma notação que permite representar todas as atividades internas de um processo de forma que o mesmo possa ser analisado e simulado” (UFMT, 2017, p.16). Através de diversas imagens, com codificação específica, os processos e seus fluxogramas são representados para melhor entendimento.

Machado Junior e Pinheiro (2016) apresentam como principais vantagens dos fluxogramas a facilidade de interpretação do processo, que acaba sendo visualizado em sua totalidade e com maior clareza, facilitando a identificação dos atores envolvidos, tarefas a serem realizadas e oportunidades de melhoria.

Dentre as principais ferramentas computacionais utilizadas para a representação gráfica de processos podem-se citar o *Microsoft Visio* e o *BizAgi Modeler*, este último utilizado neste estudo.

Importante salientar a necessidade de se obter indicadores, com o intuito de se medir a eficiência e eficácia dos processos e se estes atendem às necessidades do cliente final. Segundo Machado Junior e Pinheiro (2016, p.6), as principais vantagens de se medir o desempenho dos processos são:

- saber onde devemos concentrar nossos esforços;
- motivar as pessoas a estarem sempre inovando no seu trabalho;
- ter noção de nossas possibilidades e poder, assim definir metas realistas;
- ter um retorno de como as coisas estão ocorrendo, para saber se os problemas enfrentados se agravam ou não, e também para indicar o quanto o processo está se aproximando do esperado;
- deixar evidente que o processo precisa ser melhorado para evitar futuros problemas e em que ponto esta melhoria deve ocorrer;
- dar um retorno aos demais processos da organização;

Entende-se que, estando o processo mapeado e remodelado, comparar indicadores antes e depois da sua implantação é fundamental para se avaliar se a mudança realizada obteve êxito ou se o processo deve ser reavaliado para que se atinjam os resultados esperados.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando que o objetivo desta pesquisa é a proposição de melhorias para o fluxo de tramitação dos processos de registro de pessoa jurídica no CREA-SC, o presente estudo é um caso de pesquisa aplicada (VERGARA, 2016). Prodanov e Freitas (2013) reforçam que a

finalidade prática da pesquisa aplicada se refere à solução de situações específicas, envolvendo interesses e verdades características do local em questão. Apresenta também interesse na aplicação, utilização e consequências práticas do conhecimento gerado (GIL, 2008).

Ao descrever o fluxo de tramitação dos processos de registro, a pesquisa pode ser classificada quanto aos fins como sendo descritiva, pois “expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno” (VERGARA; 2016, p.45).

Este estudo de caso possui características qualitativas. Houve coleta de dados primários por um dos autores, realizada por meio de observação direta e registros das operações que acompanha no dia a dia, bem como decorrente de sua participação em grupo de trabalho da organização estudada.

A coleta de dados secundários se deu mediante pesquisa bibliográfica e pesquisa documental (MATIAS-PEREIRA, 2016). Fontes tais como livros e trabalhos acadêmicos contribuíram para entender melhor o tema Gestão de Processos. Leis e resoluções do sistema CONFEA/CREA foram consultadas para entendimento dos processos em análise. Foram consultados documentos internos do CREA-SC, tais como relatórios de gestão, Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), a fim de se obter maior clareza quanto aos fluxos de tramitação processuais e assim propor as melhorias elencadas.

4. ANÁLISE E DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS

4.1. O CREA-SC E A Evolução Do Pensamento Estratégico

Na organização em questão, o CREA-SC, o Planejamento Estratégico foi implantado no CREA-SC a partir de 2007, na gestão do então presidente Engenheiro Agrônomo Raul Zucatto (gestão 2006-2011) e com o auxílio de uma empresa de consultoria externa, no caso, o INDG. (CREA-SC, 2007). Inicialmente, o Planejamento foi implantado na Sede do Conselho, passando para as demais unidades no ano seguinte. Na ocasião foram definidas a missão, a visão e os primeiros objetivos estratégicos. A metodologia utilizada foi o PDCA e é aprimorada anualmente (CREA-SC, 2017).

Os primeiros quatro objetivos estratégicos na época estabelecidos foram os seguintes:

1. Consolidar o modelo de gestão, fortalecendo a interiorização das ações.
2. Assegurar o aperfeiçoamento e valorização profissional.
3. Fortalecer o relacionamento com o sistema profissional e sociedade.
4. Tornar a fiscalização padrão de excelência no sistema profissional (CREA-SC, 2007).

Em 2011, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) implantou a agenda estratégica 2011-2022, estabelecendo sua missão e quatro macro-objetivos estratégicos (CREA-SC, 2017). A Figura 3 demonstra parte do mapa estratégico do sistema CONFEA/CREA.

Figura 3 - Mapa Estratégico para a Agenda Estratégica 2011-2022 do Sistema CONFEA/CREA



Fonte: CREA-SC (2017, p.14)

Merece destaque a atenção dada ao tema Gestão de Processos, pautada na melhoria da qualidade da gestão, no aprimoramento dos produtos oferecidos (no caso, registro e acervo), bem como a integração dos sistemas de informação existentes.

Com base neste novo mapa estratégico, o CREA-SC reformulou seus objetivos estratégicos na gestão 2012-2017, sob o comando do Engenheiro Civil e de Segurança do Trabalho Carlos Alberto Kita Xavier, os quais são elencados a seguir:

1. Consolidar o sistema de gestão, **buscando melhoria contínua dos processos**, tornando a administração do Crea/SC ainda mais eficaz e transparente.
2. Ampliar e aprimorar a fiscalização buscando máxima eficiência.
3. Implantar novas tecnologias na fiscalização.
4. Valorizar o exercício profissional.
5. Promover a integração e o desenvolvimento dos colaboradores.
6. Fortalecer o relacionamento com a sociedade (CREA-SC, 2014, p.17-18, grifo do autor).

Em 2014, o Conselho implanta a sua política da qualidade e reforça esta ideia: "O CREA-SC está comprometido em **prestar serviços de qualidade** visando a **melhoria contínua de seus processos e procedimentos** bem como o aprimoramento de seus colaboradores" (CREA-SC, 2015, p.16, grifo do autor).

Comparando os objetivos estratégicos destas duas gestões, observa-se a evolução do pensamento estratégico do CREA-SC neste período com a inclusão dos conceitos de qualidade e melhoria contínua.

Já em 2018, sob o comando do Engenheiro Agrônomo Ari Geraldo Neumann, o CREA-SC apresenta um novo mapa estratégico, o qual é demonstrado na figura 4.

Figura 4 – Mapa Estratégico 2019-2020



Fonte: Assessoria da Qualidade CREA-SC

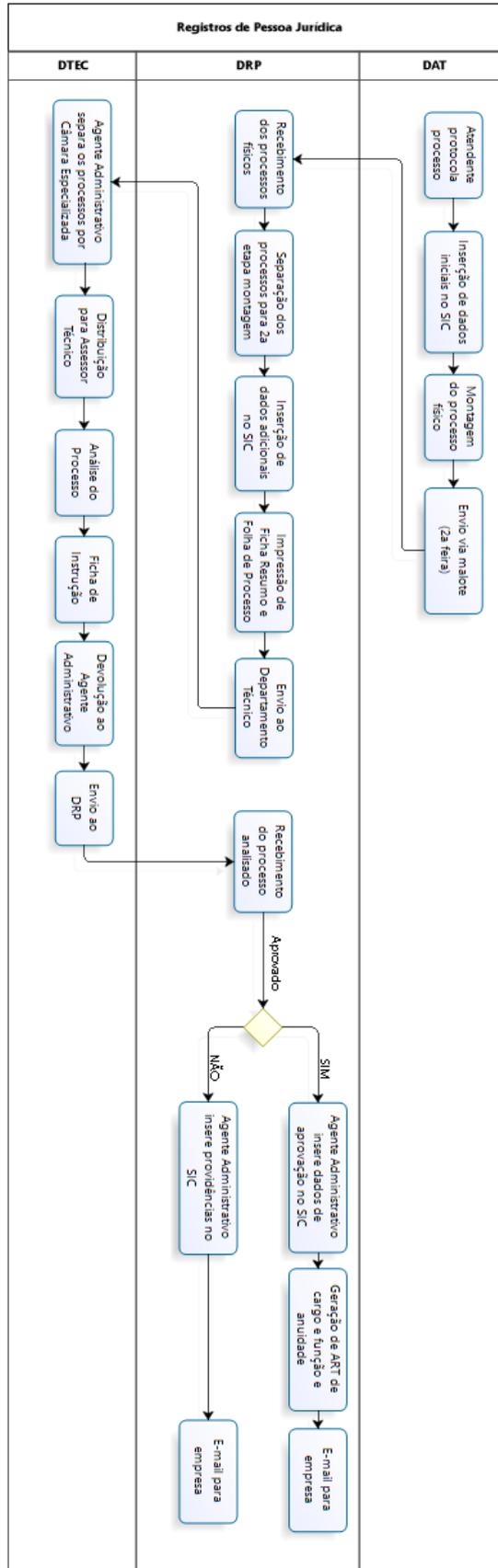
Observa-se sob a abordagem “Partes interessadas” que o Conselho visa “maximizar a percepção de valor dos usuários e da sociedade em relação aos produtos e serviços do CREA-SC”. Já sob o aspecto “Pessoas e Tecnologia”, o Conselho visa a partir de agora “desenvolver o capital humano com competências voltadas à inovação e ao alcance de resultados” e “potencializar a gestão da tecnologia da informação buscando a adequação tecnológica para a transformação digital”. E na abordagem “Processos Internos”, um dos focos passa a ser “otimizar os processos e procedimentos garantindo serviços de qualidade a partir de uma cultura orientada ao usuário e à transparência”. Importante salientar ainda que, pela primeira vez em 11 anos de implantação, o Conselho apresenta valores institucionais em seu Planejamento Estratégico.

Desta forma, conclui-se que organização em estudo além de manter os ideais de qualidade e melhoria contínua anteriormente citados, agregou novos conceitos, como a geração de valor pelo usuário, a busca pela inovação através de novas tecnologias e o foco no cliente, fundamentais para que se tenha uma Gestão de Processos eficiente e eficaz e que tornam o ambiente institucional propício para a implantação de melhorias em seus produtos e serviços.

4.2. O Fluxo De Tramitação Dos Processos De Pessoa Jurídica No CREA-SC

O processo de registro de Pessoa Jurídica no CREA-SC envolve basicamente três departamentos: o Departamento de Atendimento (DAT), o Departamento de Registro e Processos (DRP) e o Departamento Técnico (DTEC). O fluxo de tramitação de um processo convencional de registro (registro novo, revigoração, visto para execução de obras ou cadastro de consórcio) consiste num total de quatro etapas, descritas na figura 5.

Figura 5: Fluxo de Tramitação dos Registros de Pessoa Jurídica no CREA-SC



Fonte: Procedimentos Operacionais Padrão CREA-SC | Nota: Elaborada pelos autores

Na primeira etapa, realizada pelo DAT, o usuário entrega a documentação em uma unidade de atendimento. Estando a documentação em conformidade, o atendente protocola o processo de registro da empresa, inserindo parte dos dados cadastrais (CNPJ, endereço para correspondência e capital social) no Sistema de Informação e Cadastro (SIC). Em seguida, o processo é montado, paginado e aguarda o envio físico via malote, que ocorre semanalmente nas segundas-feiras, chegando no DRP no dia seguinte.

Na segunda etapa, após a chegada dos processos de registro no DRP, estes são ordenados em numeração crescente de protocolo, com o intuito de controlar prazos, ou seja, entram numa fila aguardando a próxima etapa. O agente administrativo dá continuidade à montagem do processo, inserindo dados complementares no SIC (endereço contratual, número da alteração contratual e data de protocolo na Junta Comercial, diretoria), bem como informações do responsável técnico (data de entrada, remuneração e jornada de trabalho). Gera-se, assim, uma ficha-resumo impressa da empresa para análise do DTEC. Esta etapa finaliza com a impressão da Folha de Processo, onde é discriminado o tipo de serviço solicitado pelo cliente (se registro novo, visto de execução de obras ou revigoração de registro, por exemplo). Dali, as páginas geradas são numeradas e apensas ao processo, que segue para o Departamento Técnico para ser analisado.

No caso de o processo ser enviado via Correios, o Protocolo Central recebe a documentação, cria um número de protocolo (que ainda não é o número de registro da empresa) e encaminha ao DRP. Estando o processo correto, o DRP realiza toda a montagem do processo numa única vez e encaminha ao DTEC da mesma forma que os processos de registro recebidos pelo Atendimento.

Na terceira etapa, ao chegar no DTEC, o agente administrativo daquele setor separa os processos por Câmara Especializada. As Câmaras Especializadas funcionam como divisões por área do conhecimento e no CREA-SC atualmente são 8: Agronomia, Civil, Elétrica, Florestal, Geologia e Minas e Agrimensura, Mecânica e Metalurgia, Química e Segurança do Trabalho, cada uma com o seu assessor técnico (exceção à Câmara de Engenharia Civil que possui dois assessores técnicos). É feita a distribuição dos processos aos assessores que analisam o processo. Dependendo da demanda interna, o processo pode ser distribuído para um assessor técnico que não o da Câmara pertinente, bem como um processo pode ser analisado por mais de um assessor técnico caso ele envolva mais de uma categoria profissional.

Na análise do processo, os assessores verificam basicamente a pertinência do responsável técnico ao objeto social da empresa e se a carga horária de dedicação e remuneração

do profissional correspondem ao mínimo estabelecido pela Câmara Especializada e instruem o processo, deferindo-o integral ou parcialmente ou ainda, indeferindo o pedido. O processo é devolvido ao agente administrativo do DTEC que devolve o processo ao DRP para aprovação *ad referendum* das Câmaras Especializadas.

Importante salientar que dependendo da situação o processo passa por análise em reunião de Câmara Especializada (primeira instância) ou Plenária (segunda instância). Para fins deste estudo, estas situações não serão analisadas por serem em menor quantidade e apresentarem outras especificidades.

Na etapa final, já no DRP, ocorre a fase de aprovação. Se o registro é aprovado, o agente administrativo daquele setor recebe o processo, insere os dados finais do registro no SIC (objeto social aprovado, data de aprovação do responsável técnico e Câmara Especializada), gera a anuidade da empresa (calculada em função do capital social e proporcional ao número de meses que a empresa está cadastrada) e a ART de cargo/função, documento que formaliza junto ao CREA-SC a entrada do profissional como responsável técnico da empresa. Em seguida, é enviado um e-mail à empresa comunicando da aprovação do seu registro e a liberação da emissão do boleto de anuidade, e outro e-mail ao profissional, informando que sua ART de cargo/função está disponível para emissão em sua área restrita (sistema CREANET Profissional).

Nos casos de indeferimento, o agente administrativo insere no SIC os motivos pelas quais o processo não foi aprovado e é enviado um e-mail à empresa informando das providências e concedendo um prazo de 10 dias para solução.

O prazo atualmente estabelecido como padrão para estes tipos de demanda é de 20 dias, conforme informações disponibilizadas na *homepage* do CREA-SC.

Para os demais tipos de serviços envolvendo registros de Pessoa Jurídica, os fluxos seguem um trâmite semelhante, porém com algumas particularidades:

- a) Inclusão de Responsável Técnico ou integrante do Quadro Técnico: na unidade de atendimento, somente é realizado o protocolo da documentação, aguardando o envio via malote ao DRP. As demais etapas seguem inalteradas, com exceção da geração de anuidade no fim do processo.
- b) Alteração de dados cadastrais (razão social, endereço contratual e diretoria): também são somente protocoladas na unidade de atendimento e realizadas pelo DRP. Para estes casos, o processo encerra no próprio DRP com a atualização dos dados no SIC.

- c) Alteração de objeto social: o processo é protocolado na unidade de atendimento, segue para o DRP e é analisado pelo DTEC, não havendo emissão de ART de cargo/função e anuidade neste caso.
- d) Baixa (cancelamento) de responsabilidade técnica: o processo é protocolado na unidade de atendimento, segue para o DRP que faz o cancelamento da responsabilidade técnica do profissional e segue para o DTEC nos casos em que o profissional cancelado era o único da sua modalidade profissional e há responsáveis técnicos de outras áreas, para atualização do seu objeto social, liberando somente aquelas que os demais responsáveis técnicos podem assumir. Nos casos em que o profissional era o único responsável técnico, o processo fica no DRP onde é enviada uma notificação para a empresa concedendo prazo de 10 dias para indicação de novo profissional, e entra em revisão.
- e) Cancelamento de registro: o processo é protocolado na unidade de atendimento, mas segue ao DRP onde é anexado ao registro da empresa. Nos casos de cancelamento por alteração de objeto social, o processo é enviado ao DTEC para análise (se o objeto atual realmente não configura atividade ligada à Engenharia). Nos casos de cancelamento por encerramento de atividades, o processo de registro é cancelado, mas é feito um pedido de diligência junto ao Departamento de Fiscalização para verificar se de fato a empresa está inativa.

Analisando o fluxo atualmente existente, observa-se alguns pontos críticos:

- a) Tempo de envio de malote: como os malotes são semanais, o processo passa por um longo tempo de espera na própria unidade de atendimento, não sendo realizada nenhuma tarefa adicional. Considerando que um processo protocolado na segunda-feira quando o malote já saiu só é enviado na semana seguinte e chega no DRP na terça-feira, conclui-se que cerca de 20 a 40% do prazo estimado de tramitação (4 a 8 dias) está vinculado nesta operação. Este prazo pode ser ainda maior se houver algum fator externo que provoque atrasos no envio (feriados prolongados, por exemplo).
- b) Número reduzido de pessoas no DRP para montagem e aprovação: atualmente o setor possui 4 funcionários e 2 estagiários para movimentar todos os processos que chegam para análise, bem como realizar todas as demandas internas do setor (controle de processos em revisão, dívida ativa, providências e processos que chegam via Correios e recebidos via Protocolo Central, por exemplo). Já o Departamento de Atendimento

possui uma estrutura funcional maior, com cerca de 60 funcionários distribuídos dentre as unidades de atendimento do CREA-SC.

c) Reuniões das Câmaras Especializadas, Comissões e Plenária: realizadas mensalmente, com exceção dos meses de fevereiro e setembro, demandam grande carga dos assessores técnicos nas semanas que ocorrem, tornando o ritmo de aprovação dos registros mais lento naquele período.

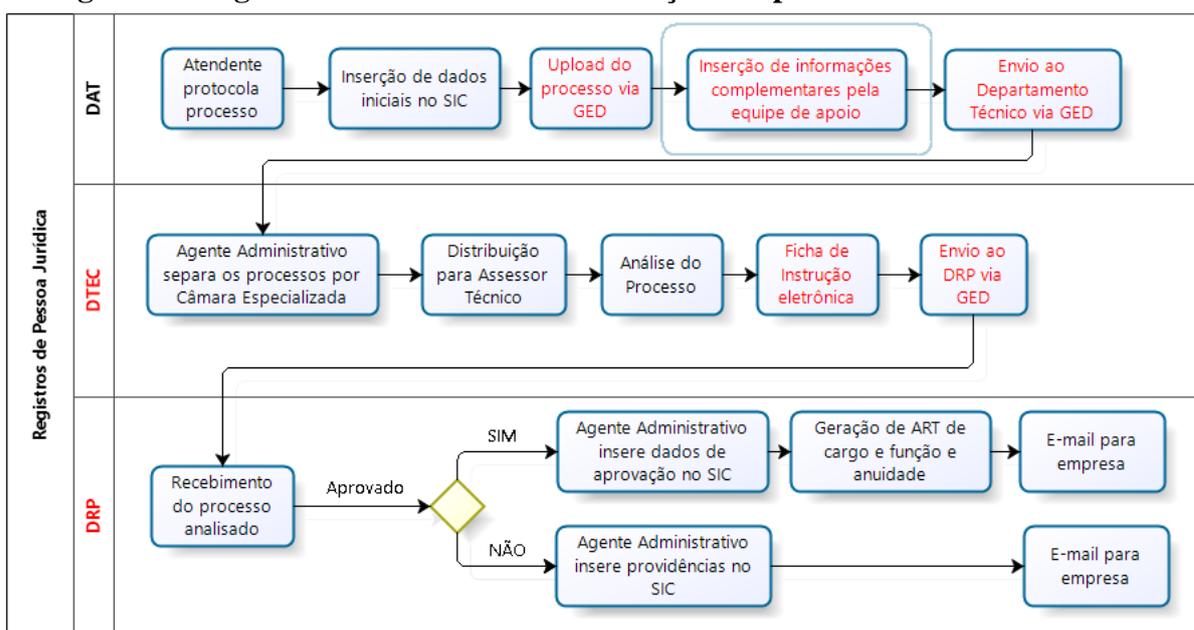
d) Tempos de armazenagem de processo: tanto no DRP quanto no DTEC, o processo não é manuseado imediatamente após a chegada. Mesmo os processos que chegam no malote nas terças-feiras não são operacionalizados no mesmo dia.

e) Análise de processos: de acordo com a Lei 5.194/66 e a Resolução 336/89 do CONFEA, a análise dos processos de registro fica sob responsabilidade das Câmaras Especializadas, logo esta etapa do fluxo fica restrita ao Departamento Técnico, visto que as unidades de atendimento não dispõem de funcionários habilitados para tal finalidade.

4.3. Melhorias Identificadas E Proposições

A proposta de melhoria para o fluxo processual dos registros de Pessoa Jurídica levou em conta os fatores críticos anteriormente citados e as ferramentas atualmente existentes. Com o intuito de dar maior fluidez, foram realizadas as seguintes melhorias, conforme demonstra a figura 6. Os itens em vermelho representam as mudanças em relação ao fluxo anterior.

Figura 6 – Sugestão de novo fluxo de tramitação dos processos de Pessoa Jurídica



Fonte: Elaborado pelos autores

O processo continuaria podendo ser protocolado na unidade de atendimento, porém deixaria de ser físico e passaria a ser digital. O Departamento de Atendimento ficaria responsável pelo preenchimento dos dados cadastrais da empresa no sistema devido, upload do processo via sistema eletrônico e envio ao DTEC para análise pelo próprio sistema. Documentos como ficha resumo e folha de processo seriam eliminados do fluxo pois a primeira estaria disponibilizada diretamente no sistema como uma página para visualização e o *status* do protocolo no sistema eletrônico já apresentaria que tipo de serviço a empresa estaria solicitando, substituindo a folha de processo. Com o sistema eletrônico também é possível acompanhar a movimentação de protocolo entre os departamentos, dando rastreabilidade e transparência ao processo.

A fase de inserção de dados cadastrais complementares pelo Atendimento não seria realizada por todos os atendentes. Da mesma forma que no processo de Acervo Técnico, seria selecionada uma equipe de apoio dentre os funcionários do departamento para fazer esta atividade, e estes seriam os responsáveis por esta etapa do processo. Assim, reduz-se os custos de treinamento, evita-se a dispersão do processo e possíveis desvios.

No DTEC, o fluxo de atividades permaneceria inalterado, com a diferença de que o envio do processo ao assessor técnico seria via sistema eletrônico, a ficha de instrução seria um documento eletrônico inserido no processo e o envio ao DRP seria por meio digital.

Já no DRP, permaneceria a etapa de aprovação, inserção de dados adicionais e envio de e-mails para profissional e empresa. O monitoramento das melhorias, quando implantadas, deve ser constante, sujeito a novas adaptações e ampliação na medida em que é consolidado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das transformações que as organizações públicas têm sofrido, com o intuito de oferecer serviços de maior qualidade, o objetivo principal deste projeto de intervenção foi o de propor sugestões de melhoria para o fluxo processual de um dos produtos oferecidos pelo CREA-SC, o registro de Pessoa Jurídica.

Como ponto de partida, apresentou-se aspectos relevantes sobre Gestão de Processos nas organizações, bem como os benefícios de sua implantação, buscando a qualidade e a melhoria contínua de produtos e serviços e o aumento da percepção de valor pelo cliente.

Em seguida, observou-se a evolução do pensamento estratégico do CREA-SC desde a sua implantação, em 2007. De uma estratégia organizacional que não abordava de forma direta

elementos-chave em Gestão de Processos, chegou-se a um nível bastante interessante, onde além dos conceitos de qualidade, melhoria contínua e aumento da percepção de valor acima citados, foram incorporados conceitos como o desenvolvimento de competências para alcance dos resultados e a adequação tecnológica para a transformação digital, tornando o cenário favorável à proposição de melhorias no fluxo de produtos e processos como a que aqui foi proposta.

Baseado nestes elementos, mapeou-se o fluxo atual de tramitação dos processos de Pessoa Jurídica, identificou-se seus pontos críticos e propôs-se melhorias para sua execução. Observou-se que, utilizando da força de trabalho existente, introduzindo mudanças no sistema de envio de documentos e usando os recursos disponíveis, chegou-se a um fluxo de tramitação que permite maior celeridade na tramitação dos processos de registro. De igual forma, verificou-se que existem aspectos do fluxo que não podem ser alterados tendo em vista a legislação vigente e a centralização da análise dos processos.

Priorizou-se a utilização de recursos já existentes com o intuito de dar maior celeridade em sua execução; portanto, não é estanque nem definitivo. A consolidação deste trabalho pode e deve trazer novas mudanças com o intuito de refinar o processo. Como exemplos práticos, pode-se promover a fusão entre os sistemas de cadastro e de gerenciamento eletrônico de documentos, criando uma interface única para o usuário.

A utilização de formulários eletrônicos, sem a necessidade do uso de papel, e a implantação de um sistema de assinatura digital permitiriam ao usuário maior dinamismo na juntada de documentos necessários para efetuar o registro. O tratamento futuro dos processos de registro já existentes também é um desafio a ser levado em consideração. Pode-se optar por manter uma estrutura híbrida (digital e físico) ou ainda uma migração gradual para um banco de dados totalmente digital.

Como sugestões para trabalhos futuros, propõe-se avaliar os impactos causados pela implantação do projeto aqui apresentado, a introdução de melhorias no fluxo de tramitação de outros tipos de produtos e serviços realizados pelo Conselho, e a introdução de novas tecnologias buscando a evolução da Gestão de Processos na organização como um todo. Espera-se assim, que as mudanças aqui propostas possam trazer maior qualidade aos produtos oferecidos pelo CREA-SC, gerando aumento da satisfação do cliente final e agregando valor às suas demandas.

REFERÊNCIAS

ABPMP BRASIL. **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio** – Corpo Comum de Conhecimento (BPM CBOK). 1. ed. São Paulo: ABPMP Brasil, 2013. 440p.

ABREU, V. B. L.; LOCK, F. N. O controle e o gerenciamento da rotina de trabalho na busca pela qualidade em prestação de serviços. In: **Revista Sociais e Humanas**, v.20, Santa Maria: UFSM, 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/download/5982/3569>>. Acesso em: 13 de out.2018.

BRASIL. Constituição Federal. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 15 de nov.2018.

_____. Constituição Federal. **Emenda Constitucional nº 45**, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 08 de dez.2018.

_____. **Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966**. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5194.htm>. Acesso em: 15 de nov.2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C et al. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 15 de nov.2018.

BRITTO, G. C. **BPM para todos - Uma Visão Geral Abrangente, Objetiva e Esclarecedora sobre Gerenciamento de Processos de Negócio**. Rio de Janeiro: Gart Capote, 2012. 228p. Disponível em: <http://www2.unifap.br/clauidiomarcio/files/2016/10/bpm_para_todos_julho_2013.pdf>. Acesso em: 15 de nov.2018.

CREA-SC. CREA-SC: Planejamento Estratégico (2007). **CREA-SC**. Florianópolis, 24.out.2007. Disponível em: <<http://www.crea-sc.org.br/portal/index.php?cmd=noticias-detalle&id=136>>. Acesso em 08.dez.2018.

_____. Estatísticos (janeiro/2019). **CREA-SC**: Divulgação. Florianópolis, 2019. Disponível em: <www.crea-sc.org.br/portal/lib/download.php?id=795>. Acesso em: 08 de mai.2017.

_____. **Regimento Interno**. Florianópolis, 2008. 44p. Disponível em: <<http://www.crea-sc.org.br/portal/lib/download.php?id=441>> Acesso em: 15 de nov.2018.

_____. Relatórios de Gestão. **CREA-SC**: Lei de Acesso à Informação - Planejamento e Gestão - Relatórios de Gestão. Florianópolis. Disponível em: <<http://www.crea-sc.org.br/portal/>>. Acesso em: 09 de dez.2018.

CONFEA. Dispõe sobre o registro de pessoas jurídicas nos Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. Resolução nº 339, de 27 de outubro de 1989.

_____. Legislação - Consulta Geral, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.confes.org.br/>>. Acesso em: 13 de jan.2019.

DILL, R. A. **Gestão de Processos na Administração Pública – Uma análise de procedimentos no âmbito da 3ª ICFEx**. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2014. 28p. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/11729/Dill_Rafael_Augusto.pdf>. Acesso em: 15 de nov.2018.

FERREIRA, A. R. **Gestão de Processos**. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2332>>. Acesso em: 15 de nov.2018.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200p.

MACHADO JUNIOR, J; PINHEIRO, T. H. **Introdução à Gestão de Processos** (4 vol.). Brasília: ENAP, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2894>>. Acesso em: 15 de nov.2018.

MAXIMIANO, A. C. A. **Administração de Projetos: como transformar idéias em resultados**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010. 347p.

PAIM, R. et al. **Gestão de processos: pensar, agir e aprender**. Porto Alegre: Bookman, 2009, 328p.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2.ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. 277p.

SLACK, N. et al. **Gerenciamento de Operações e de Processos**. Porto Alegre: Bookman, 2008. 552p.

UFMT. **Manual de Gestão de Processos**. Cuiabá: UFMT, 2017.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2016. 97p.

GESTÃO ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DAS FRONTEIRAS PELAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

Douglas Fernando Batista NEIS

Flávio de São Pedro FILHO

RESUMO

Este trabalho estuda os principais conceitos de gestão estratégica como instrumento de defesa fronteiriça pelas Forças Armadas brasileiras, tendo a *New Public Management Theory (NPM)* como argumento lógico e propondo a melhor aplicabilidade conceitual às medidas gerenciais, considerando a eficiência de resultados na defesa em faixa de fronteiras. O problema de pesquisa concentra-se em como a gestão estratégica pode contribuir com as políticas de defesa fronteiriça. Foi realizada pesquisa exploratória, com abordagem dedutiva e aplicação do método de análise de conteúdo e procedimentos como a clivagem dos conceitos de diversos autores, que foram categorizados. Como resultado traz o tratamento dos conteúdos envolvendo gestão estratégica, análise *SWOT* e *NPM*, conceitos de fronteira e militarização, que serão aplicados para o entendimento sobre o desenvolvimento de políticas públicas de defesa de fronteiras, e para otimizar as ações de interesse em projetos públicos de defesa de áreas fronteiriças em países como o Brasil.

Palavras-chave: Análise *SWOT*. Defesa de Fronteiras. Forças Armadas. Gestão Estratégica. Teoria da Nova Gestão Pública.

RESUMEN

Este trabajo estudia los principales conceptos de gestión estratégica como instrumento de defensa de fronteras por las Fuerzas Armadas brasileñas, tomando la *New Public Management Theory (NPM)* como un argumento lógico y proponiendo la mejor aplicabilidad conceptual a las medidas de gestión, considerando la eficiencia de los resultados en defensa fronteriza. El problema de investigación se centra en cómo la gestión estratégica puede contribuir con las políticas de defensa fronteriza. Se realizó investigación exploratoria, con enfoque deductivo y aplicación del método de análisis de contenido y procedimientos como la división de conceptos de diferentes autores, que han sido categorizados. Como resultado, trae el tratamiento de contenidos que involucran gestión estratégica, análisis FODA y *NPM*, conceptos de frontera y militarización, que se aplicarán a la comprensión del desarrollo de políticas públicas de defensa fronteriza, y para optimizar acciones de interés en proyectos para la defensa de fronteras en países como Brasil.

Palabras clave: Análisis FODA. Defensa fronteriza. Fuerzas Armadas. Gestión estratégica. Teoría de la nueva gestión pública.

1. INTRODUÇÃO

A Gestão Estratégica tem sua definição baseada em conceito formado por diversos elementos e aspectos multidimensionais. Pode ser considerada como um processo amplo e complexo que vislumbra visualizar o futuro de uma instituição, os seus objetivos a serem atingidos, além de estabelecer perspectivas de integração daquelas fases de processo evolutivo das relações intraorganizacionais como, por exemplo, o afeta a gestão de projetos públicos de defesa de áreas fronteiriças. Este ensaio estudo trata do conceito de gestão estratégica relacionado ao instrumento de defesa nacional aplicado pelas forças militarizadas brasileiras, em consonância com as atuais políticas públicas de monitoramento de fronteiras. O objetivo geral desta tarefa é estudar os principais conceitos de gestão de estratégias como instrumento de defesa de fronteiras pelas Forças Armadas do Brasil; e para os resultados, traz como objetivos específicos consistem em levantar os principais conceitos de gestão estratégica válidos como ferramenta de ação na defesa de fronteiras (1), analisar a gestão pública nas Forças Armadas para as operações estratégicas da defesa fronteiriça, tendo a *New Public Management Theory* como argumento lógico (2) e propor a aplicabilidade conceitual que melhor atenderá as medidas gerenciais, considerando a eficiência de resultados na defesa de fronteiras (3). A Pergunta a ser respondida é: Como a gestão estratégica pode contribuir com as políticas públicas de defesa fronteiriça? Este documento é constituído de tópicos e subtópicos trazendo, logo após esta introdução, um conjunto de apanhados teóricos-conceituais, seguido da metodologia do preparo, os resultados, a conclusão e as referências que ingressaram em suporte deste trabalho.

2. REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

De acordo com Magro (2011), tanto a administração pública como a privada têm em comum a base no entendimento das várias semelhanças que fundamentaram o surgimento da *New Public Management Theory* (NPM). É como abordam Peci *et al* (2008) ao afirmarem que ainda na década de 1990 ocorreram os diversos movimentos baseados na NPM, quando foram propostas soluções para a administração pública, principalmente nos países anglo-saxões, cujos pilares se encontravam na administração empresarial. Os primeiros conceitos da NPM foram abordadas por Hood (1991) apontando que o setor público estava a otimizar a eficiência em seus processos, valendo-se de ferramentas empregadas no setor privado e, dessa forma, reconhecendo que os princípios, mecanismos e procedimentos ali aplicados são mais eficientes

que os utilizados pelo setor público. Estes argumentos ingressam neste trabalho, de modo a interpretar a estratégia de gestão em projetos públicos de defesa em fronteiras militarizadas, mediante a levantamento de perspectivas conceituais de vários autores. A perspectiva é possibilitar uma análise crítica e adiante oferecer uma nova proposta conceitual útil na reflexão em temática afim e correlacionada.

2.1. Conceitos e definições de Gestão estratégica e de defesa de fronteira

Como expressado por Ricco e Paggiaro (2018), o conceito de Gestão Estratégica atravessou uma evolução teórico-conceitual experimentada nas atividades de Planejamento a Longo Prazo, Planejamento Estratégico, Administração Estratégica, até chegar no conceito atual do que denominam de Gestão Estratégica. Multivariados organismos passam a considerar tais conceitos na formulação de políticas públicas, mediante a gestão estratégica de projetos públicos, como os de defesa de áreas fronteiriças, desempenhada por estruturas militares.

Para Estrada e Almeida (2007), a Gestão Estratégica é definida como uma técnica que tem como base a Administração Estratégica e o Planejamento Estratégico, adicionando em sua implementação a perspectiva administrativa da Mudança Organizacional. No que se refere à Gestão Estratégica de Defesa, o Ministério da Defesa possui dois macroprocessos de planejamento estratégico que se conectam, a saber, a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) e o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), ambos abordados em Ricco e Paggiaro (2018). De acordo com estes autores, a SPEM se refere a um modelo de organização do Estado Brasileiro, através do qual se faz possível identificar características de Gestão Estratégica, como visão de futuro, missão, diagnóstico e postura estratégicas, macropolíticas e macroestratégias, políticas e estratégias de nível setorial, além de planos estratégicos e operacionais, os quais possibilitam avaliar questões hipotéticas de emprego *versus* capacidades; enquanto o SISPED possui caráter gerencial e integrador de planejamento, orçamento e gestão, conforme os conceitos da Gestão Estratégica, o que sobremaneira loco completam o gerenciamento de projetos públicos em missões complexas, como aquelas que envolvem a defesa de fronteiras por estruturas militares.

O Brasil é um dos países que possui as mais extensas faixas de fronteiras do planeta, o que torna exigível a implementação de programas estratégicos de defesa nestes espaços. De acordo com Silva e Ribeiro (2016), a Amazônia brasileira, *locus* do presente estudo, reúne peculiaridades como baixa densidade populacional e diversas características econômicas problemáticas, o que dificulta o desenvolvimento e a implementação da defesa na região.

O conceito de defesa de fronteira está diretamente relacionado ao conceito de soberania nacional, reunindo definições de ação integrada, pois as Forças Armadas brasileiras, que é constituída pelos comandos do Exército, Marinha e Aeronáutica, busca integrar nas ações táticas as demais forças de segurança pública, como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Força Nacional de Segurança, inclusive os organismos federais de inteligência para garantia dos limites territoriais, e para o enfretamento do crime que afetam as regiões de fronteiras do país.

A porosidade das fronteiras, decorrente das suas características geomorfológicas, a precariedade na presença do Estado nestas áreas, bem como a dependência econômica dos grandes centros do país convertem essa região para a condição de altamente estratégica. Esta visão conceitual advém da forma geopolítica e dos seus espaços periféricos, nos quais a falta de desenvolvimento resulta em um ambiente de vulnerabilidade em termos de segurança. O fato enseja significativa preocupação das autoridades envolvidas, de modo a gerar convergências que permitam ultrapassar tantos dificultadores. É neste contexto que a defesa de fronteira emerge como um dos pilares da manutenção da soberania nacional, principalmente na Amazônia, por sua exuberante riqueza natural, e as suas características geográficas que despertam a cobiça internacional.

Ademais, se converte em um desafio em termos de gestão deste projeto público de defesa. Assim, a importância da Amazônia no cenário internacional e na soberania do Brasil pode ainda ser verificada na Política de Defesa Nacional (PDN), tendo em vista que nas diretrizes da PDN 2005 existia expressamente a menção de aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras de modo geral, enquanto a PDN 2012 não trouxe orientações específicas sobre a faixa de fronteira de modo geral, mas enfatizou especificamente a Amazônia, como afirmam Andrade e Lima (2018).

2.2. Conceitos sobre Análise SWOT e de operações estratégicas da defesa fronteiriça

Estudo como este, que está apoiado em elementos conceituais para interpretação crítica poderia ter a sua análise efetuada por orientação de pensadores como Jürgen Habermas, pela sua tradição sociológica e de cunho pragmático. Porém optou-se por adotar a Análise SWOT, uma vez que concentra o espírito de estratégia de gestão, o que permitirá extrair do arcabouço teórico e conceitual elementos direcionadores ótimos para edificar perspectivas em projetos públicos de defesa militarizada em fronteiras. A Análise SWOT provém de quatro aportes em inglês, a saber, *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities and Threats*, e que representam respectivamente os pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, identificados em modelos

estruturais como se vislumbra nesta tarefa, seguindo apontamentos de Silva Filho (2015). No contexto da defesa nacional, merece dar a importância a tal providência, considerando a utilização como ferramental na implementação de estratégias de defesa em áreas fronteiriças.

Variados conceitos de operações estratégicas da defesa fronteiriça estão disponíveis, entretanto merecem destaque, para efeito do tipo de análise ora esboçado, os propostos pelos estrategistas militares tchecos Grasseová-Motyčková e Richter (2016). Porque recomendam levar em consideração, especificamente no tocante à implementação da Análise *SWOT* no setor de defesa, os elementos paramétricos a serem criticados por meio desta tipologia de análise. Apontam, para a seleção de alternativas de estratégias adequadas, o uso de métodos de avaliação de variantes por múltiplos critérios, desde os métodos mais simples, como determinar a ordem ponderada, ou usar o chamado critério de pontuação por análise estratégica, mesmo sem a utilização de dados estratégicos, mas pontuando as pertinências como a urgência, a exequibilidade, o impacto, o custo, e o resultado estratégico simulado. Portanto, vale afirmar que é um dos erros fundamentais a implementação da Análise *SWOT* aplicada ao setor de defesa, e a sua interpretação, sem considerar os indicativos ora contextualizados pelos citados estudiosos. A leitura da publicação dos supracitados autores torna claro que a Análise *SWOT* gera transparência na gestão, além de dar suporte na elaboração de documentos estratégicos militares. Portanto, na expectativa do presente trabalho, que tem como foco a defesa militar das fronteiras brasileiras, o recomendado seria a análise técnica ante a sociofilosófica, inobstante o caráter pragmático que determinadas tipologias de análise permitem alcançar.

2.3. Conceitos e definições sobre gerenciamento / medidas gerenciais e sobre eficiência de resultados

Segurança e a Defesa Nacionais são deveres-função do Estado que estão em primeiro plano sob responsabilidade das Forças Armadas, sendo esta função prescrita na Constituição Federal de 1988, que estabelece que as forças armadas se destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem, como consta em Brasil (1988). Para Buzan (1991), diversos órgãos, como meios de comunicação, instituições governamentais, estruturas políticas, instituições privadas empresariais e a própria população interferem nas questões de políticas públicas de defesa. Porém é no Manual de Campanha do extinto Ministério do Exército do Brasil, no tópico sobre estratégia, onde se encontra o conceito-chave sobre o sistema integrado de sensoriamento, que apoia a decisão e o emprego operacional; se converte no fortalecimento da presença e da

capacidade reativa do poder do Estado na sua faixa fronteira. O referido sistema integrado, assim conceituado de conformidade a visão do alto Comando do Exército, mantém a concepção da Estratégia Nacional de Defesa hoje operante, por meio do trinômio monitoramento / controle / mobilidade. Assim, resta bem compreendida a conformidade das Forças Armadas em áreas de fronteiras, enquanto se impulsiona a indústria bélica brasileira, na busca da sua própria autonomia tecnológica, o que é fundamental. Verifica-se, nesse contexto, a preocupação das autoridades do Brasil com as políticas de defesa nacional, bem como com a importância que atribuem para a moderna gestão pública nas Forças Armadas, empregada nas operações estratégicas da defesa, com investimentos da ordem de bilhões de dólares, a fim de resguardar a segurança nas faixas de fronteiras.

3. METODOLOGIA

Este estudo tem natureza qualitativa e é produto de uma pesquisa exploratória, com abordagem dedutiva, com base em conceitos e definições selecionados. Uma revisão bibliográfica foi elaborada, mediante a seleção, fichamento, interpretação e registro de obras editoradas, artigos publicados, normas manualizadas e outros registros contidos em plataformas *web*, disponíveis ao domínio público.

3.1. Método da pesquisa

Conforme Flick (2013), seja qual for o tipo de pesquisa a ser desenvolvida, o pesquisador necessitará tomar uma série de decisões, iniciando pela decisão sobre a questão central da pesquisa. Assim, terá que reconhecer o problema de pesquisa, e para a sua solução deve-se indicar os objetivos a serem alcançados; então poderá iniciar a tarefa investigativa, com a coleta de dados, tratamento destes, análise e crítica do conteúdo obtido, e escrita do relatório. Consoante aos problemas de pesquisa e à maneira de abordagem dos respectivos problemas, o método empregado relaciona-se com a abordagem do pesquisado. Como expressado por Creswell (2014), este trabalho emprega o método de análise de conteúdo, de natureza qualitativa.

3.2 Procedimentos da Pesquisa

O processo investigativo valeu-se do levantamento de dados, fichamento e análise dos dados obtidos, com o objetivo de desenvolver e responder os problemas de pesquisa propostos.

A implementação do método de análise envolveu realizar uma coleta de fontes relacionadas aos problemas da pesquisa e aos objetivos propostos; posteriormente tomou-se os diversos conceitos e definições, analisando diferentes interpretações disponíveis nos dados colhidos; procurou-se integrar ideias convergentes e confrontar as dissonantes; após o estudo das principais citações coletadas, bem como das informações colhidas das obras selecionadas, passou-se a tratar das figuras de linguagens e de todo arcabouço teórico reunidos, de modo a inferir a análise dos conteúdos. É como recomenda Flick (2013), ao afirmar que a análise de conteúdo se trata de um procedimento clássico para análise de materiais de texto de qualquer origem, sendo um método empírico para descrever sistematicamente características substanciais e formais das mensagens colhidas.

Baseado no uso de categorias derivadas de modelos teóricos, de acordo com Flick (2013), subdivide-se em análise quantitativa de conteúdo e análise qualitativa de conteúdo, conforme empregada nesta pesquisa, pela análise de periódicos e obras afins, com a utilização de estratégias de pesquisa voltadas ao atingimento dos objetivos propostos por este trabalho.

4. ESTUDO DA APLICAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA NA DEFESA DE FRONTEIRAS

Levantamento em Silva e Tourinho (2017) deixa claro que fronteira não é apenas a cartografia onde apresentam o marco que separam duas unidades espaciais. Para as autoras, uma fronteira é um marco territorial que devolve o poder político, de natureza político-administrativo, com múltipla abrangência, onde surgem os interessados sociais, os conceitos de organização comunitária, bem como o controle territorial de parcelas demarcadas. As pesquisadoras esquadriharam diversos conceitos sobre fronteira, dentre os quais o trazido por Rudolf Kjellén, pelo qual afirma ser as fronteiras a epiderme dos Estados; portanto cabe ao Estado zelar e proteger a sua epiderme, como se advém desta tarefa.

Segundo informação coletada no *link* do sítio do Senado Federal do Brasil, a faixa de fronteira brasileira é de 27% do território nacional, ali convivendo aproximadamente dez milhões de indivíduos, o que equivale a aproximadamente 5% da população. São ao todo 15.719 Km de fronteira seca no país, em contato geográfico com dez dos doze países da América do Sul. Além de existirem cerca de mil rios que penetram no país, se tornando uma via de comunicação para todo tipo de comércio lícito ou ilícito, expondo uma permeabilidade que requer uma atividade de vigília efetiva, com 87 organizações militarizadas, com 21 pelotões em

operação, e mais 28 que estão em fase de implantação. Comparando-se com a área de fronteira dos Estados Unidos que é de apenas 3 mil quilômetros, e com toda a complexa tecnologia e aparato policial norte-americanos, se faz impossível vedar tal espaço fronteiriço naquele país. Portanto há de se considerar que o contingente militar brasileiro de guarnição de fronteira se encontra muito aquém da necessidade, o que requer estudos de estratégias que contribuam para a melhoria das ações gerenciais no âmbito deste tema.

Estudado em Coelho Junior (2003), o pilar da gestão estratégica encontra-se não somente no trabalho realizado em departamentos isolados, mas sim por processos, tornando as atividades organizacionais integradas, sistêmicas e interdependentes, porém adequadamente estruturadas, de modo a alcançar resultados mensuráveis. Mintzberg e Quinn (1991) conceituam a construção das estratégias nas organizações como o resultado da convergência de abordagens não somente racionais, como também intuitivas, além de abranger conceitos políticos, informacionais e comportamentais. É como aborda Rocha (2014), ao contextualizar a Gestão Estratégica; para este autor, esta tipologia de gestão pode ser considerada como elemento-chave quando aplicado como instrumento de defesa nacional pelas Forças Armadas brasileiras no desenvolvimento de um processo integrado de patrulhamento e defesa de fronteiras. A importância do assunto é evidente, pois se trata da soberania nacional prevista na Constituição Federal vigente e as políticas de defesa são políticas de Estado, não políticas de governo, ou seja, não se trata de uma opção e sim de um dever legal e obrigação exigível.

4.1. Levantamento dos principais conceitos de gestão estratégica válidos como ferramentas de ação na defesa de fronteiras

Os conceitos de gestão estratégica estão conectados aos conceitos de sistema, porquanto configuram ações de defesa fronteiriça na proporcionalidade da complexa demanda estratégica. São definições que servem como ferramentas úteis na implementação de novas ações de defesa, bem como para dar suporte em processos cujos passos levam a alcançar o objetivo militar proposto. Aqui destacaram-se dois elementos estruturantes que modelam as práticas rotineiras das Forças Armadas, que são definidos como Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) e como Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), operantes com a aplicação dos conceitos de gestão estratégica, no nível estratégico de atuação.

Como se pode afirmar a partir dos estudos do SPEM, se trata de uma modelagem desenvolvida para ser utilizada no nível estratégico das Forças Armadas. Ali se evidencia uma clara diferença do outro modelo apontado adiante; se faz possível identificar características de

amplo espectro nas variadas dimensões do combate moderno, como a definição da visão de futuro da organização, ou seja, onde as Forças Armadas pretendem chegar com a aplicação dos planejamentos implementados, a definição da missão, também neste nível, mediante definição do *modus operandi*, além do desenho da postura estratégica e macropolítica. São compostos que se convertem no sistema situado no nível estratégico das Forças Armadas, e onde estão focalizadas as capacidades operativas a serem desenvolvidas, levando-se em consideração as hipóteses de emprego das tropas.

Em um segundo momento, embora tenha um objetivo complementar em relação ao SPEM, o SISPED atua no mesmo nível, relacionando conceitos de gestão estratégica em caráter gerencial e integrador de planejamento basicamente financeiro. Centra-se na administração dos recursos presentes, nos Orçamentos da União para o Ministério da Defesa, conforme os conceitos da Gestão Estratégica. Realiza gestão em nível nacional de forma rotineira, embora gestão em nível internacional também ocorra; concentra os contratos *offset* e de transferência de tecnologia, mediante acordos efetivados com outras nações. Neste aspecto, torna-se oportuno o implemento daqueles conceitos desenvolvidos por meio de sistemas individuais ou integrados das Forças Armadas para os níveis Operacional e Tático.

Os conceitos de gestão estratégica poderiam ser implementados em um primeiro momento estendendo-se para o nível Operacional, na mobilidade e contra-mobilidade exigidas em situações de confronto bélico, por exemplo. Estes delineadores são elaborados com foco no médio prazo de execução das ações militares, possível de serem especificadas pelos Comandos Militares de Área. Pode não envolver as Forças aérea, naval e terrestres como um todo, mas estima a implementação de ações específicas em conformidade às características das tropas, como por exemplo as brigadas de paraquedistas, de selva, de montanha, todas relacionadas ao ambiente em que atuam; visualizam a dimensão continental do país e suas diferentes regiões geográficas, com características peculiares de solo, clima, vegetação e outros.

Em um segundo momento, entende-se que os conceitos poderiam integrar o nível Tático de planejamento, com a definição de objetivos específicos como foco no curto prazo, em níveis de Unidades menores, possivelmente no âmbito das Grandes Unidades, ou seja, nível das Brigadas, pois estas se caracterizam na unidade básica de emprego de tropas em ações constituídas. Sendo assim, além da utilização dos conceitos de gestão estratégica para o emprego das tropas nas mais variadas missões em ponta da linha ou em linha de fogo, pode ainda estender ao planejamento de operação de ações rotineiras de uma ou mais tropas.

4.2. Análise SWOT sobre a gestão pública nas Forças Armadas

O argumento lógico deste compartimento da tarefa é a *New Public Management Theory*, e o conteúdo já anteriormente estudado no compartimento próprio deste documento. Ingressa aqui a discussão dos principais pontos referentes à Análise SWOT, na aplicação da Gestão Pública nas Forças Armadas em operações estratégicas realizadas com foco na defesa das fronteiras do Brasil. Sendo assim, será realizada uma exposição da aplicação conceitual sobre cada item da análise SWOT, ou seja, Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças, além de uma abordagem relativa à Teoria da Nova Gestão Pública.

Grasseová-Motyčková e Richter (2016) trazem significativos subsídios neste compartimento do estudo. Para estes estrategistas é necessário considerar uma linha divisória entre os ambientes interno e externo de uma instituição como a vinculada à defesa territorial. Os fatores que podem ser influenciados pela organização manter-se-ão no ambiente interno, enquanto aqueles outros fatores que não são influenciados, ou que constituem extensão no entorno institucional, se declinarão ao ambiente externo. Os pontos fortes e fracos de uma Análise SWOT estão no ambiente interno da instituição, e são relacionados aos recursos e capacidades atualmente disponíveis para a organização. Já as oportunidades e ameaças existem com base na dinâmica geral do ambiente externo no qual a organização está envolvida; entretanto pode não influenciar a estrutura gerenciada, salvo quando os agentes envolvidos buscam de alguma forma a mudança ou inovação estratégica, situação em que apelam para o isomorfismo, na via de gerar adaptativos convenientes aos seus objetivos. Esta providência decorre do fato de que o isomorfismo é também um argumento delineador de natureza conceitual em estratégia, considerando a percepção de gestores quanto à necessidade de localização de reposicionamento, conforme levantamento efetuado em Gimenez et al. (2005). Assim, os projetos públicos voltados para gerenciamento de fronteiras poderão incorporar critérios técnicos de outros similares em funcionamento para servir de parâmetros garantidores da segurança nestes tipos de ambientes controlados, como os considerados nesta tarefa, ao trazer estudos dos estrategistas tchecos acima citados. Logicamente haverá de ser observados os aspectos limitadores em diferentes contextos, filtrando, dissecando o distorcido, trazendo o que serve, excluindo os contraditórios, e fazendo a construção do ideal planejado de forma consciente, como propõem Rossoni e Pedro Filho (2011).

O gerenciamento de riscos também é significativo no desempenho institucional, haja à vista as ameaças e as oportunidades percebidas como fatores internos. No caso da Análise SWOT, são visualizadas oportunidades e as ameaças no ambiente externo, e a sua provável

ocorrência tem sempre impacto significativo nas estratégias definidas da organização. Registre-se o caráter histórico da arte do general, como a estratégia que sempre foi restrita ao campo de batalha; porém, com as experiências posteriores, o conceito de estratégia alcança uma amplificação de sentido. Assim é que a noção clássica militar que perdurou por séculos, no campo semântico do vocábulo, se alargou junto com a definição de guerra no âmbito do cenário onde ocorre; ou seja, sua dimensão passa a envolver esforços complexos que pode mobilizar um caráter nacional ou transnacional. A partir desta conceituação a estratégia passa à dimensão global, como os grandes conflitos planetários, a exemplo dos dois confrontos mundiais e posteriormente, a conquista do espaço sideral que passa a ser explorado para fins diversos, alcançando dimensão planetária, como se lê no Manual de Campanha do extinto Ministério do Exército C 124-1, ainda no ano de 2001. Infelizmente, na atualidade, graves incidências planetárias como as experimentadas pelo COVID-19, esta pandemia que assola as nações atingidas de forma súbita; a inexistência de uma adequada estratégia de enfrentamento de guerra contra o novo coronavírus chinês obrigou o fechamento das fronteiras como principal salvaguarda nacional.

Com relação às medidas de forças, atualmente as Forças Armadas das maiores potências mundiais focam suas estruturas em implementar novas capacidades, além de aperfeiçoar as capacidades existentes, por meio de aprimoramento de tecnologias, capacitação de pessoal e constantes treinamentos nos diversos ambientes operacionais, levando-se em conta as hipóteses de emprego das tropas. Também aqui se tem buscado implementar cada vez mais as novas capacidades por meio de acordos bilaterais, especialmente com a tratativa de acordos para a transferência de tecnologia. Visualiza-se nacionalizar conhecimentos e, a partir daí dar continuidade nas pesquisas internas de desenvolvimento de novas capacidades, contribuindo com a multiplicação do potencial tecnológico e do poderio bélico. Os pontos fortes das Forças Armadas estão, portanto, no desenvolvimento e aplicação de novas capacidades, principalmente ligadas à tecnologia. Podemos citar como exemplo disso o Projeto Estratégico ASTROS 2020 das Forças Armadas brasileiras, com o desenvolvimento de meios capazes de prestar um apoio de fogo de longo alcance, com elevada precisão e letalidade.

Nesse contexto, as Fraquezas estão justamente relacionadas aos pontos fortes das Forças Armadas de uma nação, quando se definem como diametralmente opostas, ou seja, a falta de capacidades de uma Força Armada a torna carente de dissuasão, ao contrário do que se busca no cenário internacional, principalmente na América do Sul, pois países como o Brasil intentam

se projetar cada vez mais no contexto internacional, pois as suas dimensões territoriais, de características continentais, impõem logo a sua liderança regional no continente sul-americano.

No que se refere ao ambiente externo, as oportunidades se apresentam como de forte possibilidade para o engrandecimento das Forças Armadas no Brasil. A sua consolidação como potência sul-americana, tendo em vista estar diretamente ligada a diversos fatores relacionados com o desenvolvimento da nação, ou seja, à conjuntura econômica, ao desenvolvimento humano de um país, ao fortalecimento da pesquisa no cenário nacional, ao aumento do IDH, dos níveis educacionais, e até mesmo da criação de um sentimento patriótico maior do seu povo. Merece tomar como referência os Estados Unidos da América, onde os símbolos da nação são amplamente difundidos e valorizados. Já ao analisar as ameaças existentes, o Brasil deve levar em consideração um ambiente favorável e relativamente estável no contexto da América do Sul, sem deixar de abrir os olhos para além deste, estando este fator intimamente relacionado com a política externa a ser desenvolvida, tomando-se a devida cautela ao aproximar-se de determinadas nações, sem fechar as portas para a diplomacia, valorizando o bom relacionamento que o Brasil sempre teve com as diversas nações mundiais, e até mesmo no contexto da Organização das Nações Unidas.

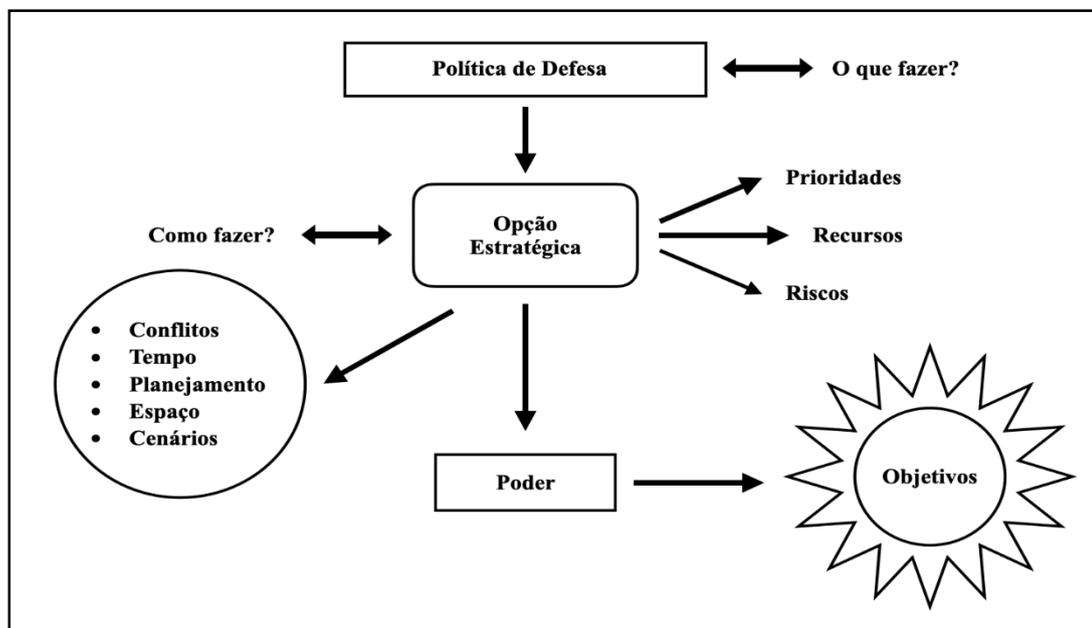
Merece reflexão sobre a *New Public Management Theory*, pois o Governo do Brasil vem cada vez mais tentando fortalecer o cenário econômico interno por meio da desburocratização e do fortalecimento da economia interna. Assim, surgem os incentivos às pesquisas e ao empresariado, sendo uma providência pragmática de integração do sistema de defesa nacional com a sociedade e os empreendimentos nacionais responsáveis pelo desenvolvimento de tecnologias avançadas, como exemplo dos projetos que tem estabelecido com a Avibras Indústria Aeroespacial (AVIBRAS) e outras empresas, integrando ferramentas, princípios e práticas próprias do setor privado manejadas pelo setor público, de modo a suprir o setor de defesa nacional. No entanto, ainda há necessidade da disrupção deste contexto histórico vivenciado, uma vez que o setor de defesa nacional permaneceu por décadas sem a devida prioridade ou relativamente esquecido, tendo soerguido recentemente com novas diretrizes abrangendo a ciência, tecnologia e inovação, agora capitaneada por um militar de renome da área aeroespacial.

O Exército Brasileiro, através do seu Manual de Campanha C 124-1 expressa que, em qualquer campo de investigação existem várias formas de reunir, classificar e organizar, para efeitos de análise, os fenômenos que se pretende estudar e, no caso específico do fenômeno estratégico, para raciocinar desde o mais alto nível, merecendo considerar o sistema

internacional em que o Brasil seja inserido. A estratégia visa estabelecer os objetivos fixados pela nova política, se ocupando, principalmente, dos caminhos a seguir, dos meios que vai dispor, em face da ideologia que mescla a forma de traduzir o atual interesse nacional. Assim, a nova gestão pública se volta com opções e propostas arrojadas, bem mais favoráveis à nação, sem implicações como a escassez de recursos, barganha de prioridades ou riscos existentes na implementação da decisão tomada, pois a tarefa se vale sempre da boa governança, sem corrupção ou desvios de finalidades.

O mesmo manual explica que a estratégia está subordinada à política, uma vez que a política definiria o que fazer, enquanto a estratégia definiria como fazer. O estudo da estratégia está relacionado com outros conceitos além da política, tais como conflitos, tempo, espaço, cenários, centros de poder e planejamento. A compreensão do moderno conceito de estratégia está relacionada ao preparo e à aplicação de meios, parcelados ou globalizados, para atendimento dos objetivos fixados pela política. Desta forma, o Manual expressa o conceito de estratégia como sendo a arte de preparar e aplicar o poder para, superando os óbices, alcançar os objetivos fixados pela política, como representado na Figura 1 abaixo.

Figura 1: Da Política aos Objetivos



Fonte: Elaborado pelos autores.

Sejam aqui consideradas novamente as premissas do isomorfismo mimético para gerar estratégia de aprendizado sobre o cenário construtivista acima demonstrado. Possibilita-se a interpretação dos padrões, como os da tecnologia de processo de controle fronteiriços, de

aspectos relativos à força de trabalho militar apto à consecução e ações planejadas; os elementos de origem para se atentem aos diferenciais, posto que não se encontrarão cenários com a mesma similaridade, pelo que se recomenda selecionar o foco, a tipologia da instituição na sua especialidade militarizada, os elementos de sucesso que possam ser vislumbrados nas rotinas operacionais de fronteira; ademais, a legitimação e a justificativa que imperam as ações de guarda e proteção, evocando o respeito e a abrangência do prestígio esperado da guarnição de fronteira, além do alerta sobre possíveis ocorrências, formatando redes de contato; se faz significativo encontrar similaridades, o que é possível em eventos de segurança terrestre, seminários e congressos militares, e outras formas de buscas necessárias para enriquecimento do conhecimento sobre as práticas em regiões fronteiriças; este mimetismo se encontra embasado nos estudos de Machado-da-Silva (2004).

4.3. Proposta de aplicabilidade conceitual

Como discutido, as Forças Armadas têm avançado com relação à aplicação de conceitos de gestão estratégica com vistas a atingir seus propósitos, definidos originalmente por sua missão constante da Constituição Federal de 1988, já abordada anteriormente. Em relação aos conceitos, verifica-se alguns pontos a serem observados, que com sua aplicabilidade poderão alavancar as medidas gerenciais do ponto de vista da análise *SWOT*.

Nos estudos de Grasseová-Motyčková e Richter (2016), pode-se destacar alguns pontos a serem levados em consideração para o atingimento de maior eficiência no setor de defesa, principalmente em relação à defesa fronteiriça, que está no escopo deste estudo. Nesse contexto, relacionando-se com a análise *SWOT* e com a defesa de fronteiras, conforme abordam Grasseová-Motyčková e Richter (2016), na implementação prática das estratégias de defesa, existe também uma questão relacionada com a compreensão do tempo. Na identificação de fatores ambientais internos, torna-se necessário a concentração no estado atual em termos de tempo, isto é, concentrar-se em quais são os pontos fortes e fracos no momento determinado. Sendo assim, o que se espera é que as oportunidades e as ameaças se organizem no futuro e, a partir de uma análise geral da questão, restará claro que a maioria dos materiais processados de natureza estratégica não será apoiada pelo uso de procedimentos metodológicos sistemáticos. É possível ainda avaliar a qualidade dos documentos (conceitos, planejamentos), que foram criados com e sem o suporte da análise *SWOT* e possivelmente outros métodos.

Desta maneira, ainda de acordo com Grasseová-Motyčková e Richter (2016), seria apropriado rejeitar a hipótese de que o uso da análise *SWOT* não afeta a qualidade dos

documentos processados. Seria recomendável a criação de um manual metodológico para o processamento da análise *SWOT*, criar um suporte de *software* modificável para um processamento mais rápido e fácil e definir claramente as áreas nas quais a análise *SWOT* deve ser usada de forma metodicamente correta na estratégia de defesa de fronteiras, nesse caso adaptando-se ao cenário do Brasil.

Grasseová-Motyčková e Richter (2016) apontam ainda que a falta de uma metodologia uniforme para a criação de documentos estratégicos e inconsistências na terminologia classifica os autores de análises comparativas de estratégias públicas no exterior e na República Tcheca entre os principais problemas operacionais da gestão estratégica naquele país. Existem no Brasil peculiaridades geográficas que tornam complexas as ações de defesa de fronteiras, tendo em vista que o Brasil possui mais de 15 mil quilômetros de fronteiras, o que certamente demanda meios tecnológicos diversos e integrados, além de uma Gestão Estratégica aplicada, a fim de resguardar a soberania nacional, com sofisticadas estruturas sistêmicas.

A economia brasileira tem apresentado certo avanço no contexto internacional, tendo se constatado uma considerável melhora, enquanto o Brasil passa a uma posição de relativo privilégio no cenário planetário. Este fato reclama por maior nitidez no foco da estratégia nacional, o que implica em sensíveis modificações, concentrando força na sua integração na América do Sul. Na atualidade, com um protagonismo perante as nações globais, principalmente quando se refere à Amazônia, com todo este patrimônio visibilizado por todas as demais nações, tal providência estratégica passa a ser uma exigibilidade emergencial. Inobstante as modificações requeridas, os eixos e pilares estratégicos brasileiros de defesa fronteiriça continuam basicamente os mesmos, que é garantir uma significativa posição do Brasil no cenário mundial no Século 21. Registre-se aqui a unificação da América do Sul no que se refere a procedimentos bilaterais com integração dos negócios de interesse mútuo com as demais nações deste continente, bem como a inclusão e a criação de coalizões com outros Estados que buscam a superação do mundo unipolar, como trata Bertonha (2013). Eis que o País continua na busca por atingir esses objetivos, sempre evitando barganhas, confrontos ou o uso da força coercitiva nas relações entre os países com os quais mantém fronteiras, enquanto se enaltece aquelas soluções diplomáticas, mediante o uso do *soft power* e dos investimentos em sistemas avançados de controle. Apesar disso, ainda se faz necessário uma política de defesa nacional que estabeleça programas de vigilância de fronteiras, o que está sendo melhorado, enquanto se estabelece no país, por meio do Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), esta árdua tarefa de alcançar solução de defesa em um complicado cenário.

Recentes vieses são registrados na fronteira do Brasil com a Venezuela, haja a vista o colapso econômico e social pelo qual aquele país atravessa, fruto de medidas socialistas que não satisfazem o interesse dos seus cidadãos, enquanto leva aquele país vizinho ao colapso socioeconômico. É nesta fronteira que ocorre a maior pressão por assistência a desvalidos, refugiados e perseguidos pela ditadura imposta naquele país. Receber e amparar os desabrigados que adentram o Brasil em busca de socorro resulta em severa tarefa, sobrecarregando o Estado de Roraima, a sua capacidade de oferta dos serviços de saúde pública, segurança, educação, abastecimento e outros serviços públicos. Por consequência, a Capital Boa Vista experimenta inimagináveis medidas de solução emergenciais que incomodam sobremaneira os residentes, enquanto se avolumam os problemas domésticos, agora agravados pela pandemia COVID-19. As Forças Armadas do Brasil, com a Operação Acolhida, têm providenciado socorro às vítimas venezuelanas, instalando acampamentos emergenciais, provendo suprimento alimentar, de higiene e outras ações. Tem ainda sido providenciada a distribuição de contingentes para outros Estados brasileiros interessados em socorrer a estes imigrantes, ofertando transporte, donativos monetários, orientação no seu idioma, regularização da sua condição de refugiados e outras ações requeridas. São ocorrências de fronteira que não estavam previstas nos manuais de controle, mas que o Brasil, em face da posição ética dos governantes, não se furta em socorrer e assistir aos necessitados.

Na fronteira com a Bolívia o principal problema é o tráfico de drogas ilícitas, que é severamente combatido pelas Forças Armadas na fronteira. Levantamento efetuado indica que a tradição cultural boliviana, referente ao cultivo da coca, tem evoluído para a produção e refinamento de pasta básica e da cocaína que os traficantes buscam introduzir pelas fronteiras brasileiras, e assim distribuir para os demais países. Além do esforço dos bolivianos ilegais em tentar abastecer os laboratórios ilícito brasileiros, com a volumosa quantidade da pasta básica da cocaína preparada ali no seu território; são situações que demandam absoluta precisão das Forças Armadas do Brasil, em bloquear as incursões destes indivíduos nos espaços brasileiros de fronteira.

No espaço da tríplice fronteira Brasil/Argentina/Paraguai o principal problema a ser enfrentado pelas Forças Armadas é também o tráfico de drogas, porém tem significativa preocupação o bloqueio contra o contrabando e o descaminho de mercadorias como equipamentos e suprimentos de informática, cigarros, bebidas e dezenas de outras mercadorias, em uma ocorrência que prejudica o erário governamental do Brasil e dos dois outros países da tríplice fronteira, em face da subtração de impostos com importação e exportação. O tráfico de

armas é o mais grave, pois tem repercussão em centros populosos como o Rio de Janeiro e São Paulo, onde se concentram as principais facções criminosas que esperam, com este pesado arsenal de guerra, dominar o crime organizado no Brasil, ameaçando a estabilidade da segurança pública nacional.

Resta claro que a implementação de uma estratégia de defesa de fronteiras no Brasil pode se valer de estudos como este, a fim de implementar a Análise *SWOT* a partir de lições apresentadas neste trabalho. A implementação de análises estratégicas na preparação de documentos estratégicos do Ministério da Defesa teria uma contribuição importante e, nessa estrutura, os métodos de análise estratégica poderiam ser descritos em combinação entre si, onde a análise *SWOT* poderia ser entendida como uma estrutura analítica integradora para análises estratégicas parciais realizadas nos ambientes interno e externo. A boa lição vem da rápida superação em decorrência dos pontos fracos e das ameaças, com a respectiva maximização dos pontos fortes e das oportunidades que emergem em cenários internos e externos nas instituições que articulam as estratégias de defesa das fronteiras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi possível verificar ao longo deste estudo, ficou evidenciado que os conceitos de Gestão Estratégica podem em muito contribuir com as políticas pública de defesa fronteiriça no Brasil, podendo-se destacar aspectos principais, os quais podem não só impulsionar o desenvolvimento de programas estratégicos de defesa de fronteiras no país, ponto em que já vem ocorrendo certo avanço, mas também promover maior integração entre as Forças e também maior integração do nível estratégico com os níveis operacional e tático dentro das Forças.

As Forças Armadas possuem um Estado-Maior Conjunto, chamado de EMCFA (Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas), criado em 2010, que representou um grande avanço para a integração das ações de modo amplo, e nelas inseridas as defesas de fronteiras, no âmbito das três Forças singulares. Ocorre que é justamente neste aspecto que os estudos deste trabalho podem proporcionar base teórica para o avanço da utilização dos conceitos de Gestão Estratégica para a formulação de políticas públicas de defesa de fronteiras, bem como para o aprimoramento das políticas ora em implementação.

Verifica-se ainda como a aplicabilidade da análise *SWOT* no setor de defesa pode contribuir com a defesa fronteiriça no Brasil, fortalecendo-se os pontos fortes das Forças Armadas e aproveitando-se do cenário continental em favor das oportunidades, consolidando o

Brasil como potência sul-americana. Os pontos Fracos e as ameaças devem ser superados com foco mais no ambiente interno do que externo, conforme abordado ao longo deste estudo, pois verificou-se como os demais setores também influenciam nos investimentos em defesa do país, tal qual o cenário econômico, pois as Forças Armadas não podem ser mais ricas do que a nação que as abriga, o que significa dizer, portanto, que o avanço científico e tecnológico deve ocorrer em conjunto com outros setores. Dessa maneira, o fortalecimento da economia do Brasil certamente proporcionará maiores possibilidades de investimentos no setor de defesa e consequentemente na defesa de fronteiras. Nesse ponto deve-se justamente ampliar a integração do setor privado do Brasil com o setor público, com os conhecimentos apresentados e evidenciados da *New Public Management Theory* ao longo destes estudos, para a inserção das práticas mais eficientes da gestão privada no setor de defesa brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, I. de O.; LIMA, R. C. **Segurança e Defesa Nacional nas Fronteiras Brasileiras. Fronteiras do Brasil: Uma Avaliação de Políticas Públicas**, Volume 1, Capítulo 4. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181112_frenteiras_do_brasil_volume1_cap04.pdf> Acesso em 25 mar. 2020.

BERTONHA, J. F. **A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada**. Rev. Bras. Polít. Int. 56 (2): 112-130, 2013.

BUZAN, B. **People, States & Fear**. An agenda for international security studies in the post-Cold War era. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Escritório de Projetos do Exército (EPEX). **Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras**. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>. Acesso em 09 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Manual de Campanha. **Estratégia. C 124-1**. Estado-Maior do Exército. 2001.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Projetos Estratégicos do Exército**. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-do-exercito-brasileiro>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

COELHO JUNIOR, F. A. Gestão estratégica: um estudo de caso de percepção de mudança de cultura organizacional. **Psico-USF**, v. 8, n. 1, p. 81-89, 2003.

CRESWELL, J. W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Porto Alegre. Penso. 2014.

ESTRADA, R. J. S; de ALMEIDA, M. I. R. A eficiência e a eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. **Revista de Ciências da Administração**, v. 9, n. 19, 2007.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa**. Porto Alegre: Penso. 2013.

GIMENEZ, F. A. P.; et al. Isomorfismo mimético em estratégia: uma ferramenta para investigação. RAM – **Revista De Administração Mackenzie**. Volume 8, n. 4, p. 35-59, 2007.

GRASSEOVÁ-MOTYCKOVA, M.; RICHTER, J.. **SWOT Analysis in the Sector of Defense of Czech Republic – Current State and Recommendation for Application**. 2016. Vojenské rozhledy. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/304186087_SWOT_Analysis_in_the_Sector_of_Defense_of_Czech_Republic_-_Current_State_and_Recommendation_for_Application>. Acesso em: 27 mar. 2020.

HOOD, C. **Uma gestão pública para todas as estações?** Public Administration, **Volume 69, Edição 1**, Março de 1991, Páginas 3-19, Wiley Online Library. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

LOPES, R. Comando Militar da Amazônia acompanhará as grandes manobras militares deste sábado na Venezuela. **Plano Brasil: Defesa e Geopolítica**. 2016.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; COSER, C. Argumentos estruturais para explicação do isomorfismo mimético em um campo organizacional. **Anais do Encontro de Estudos Organizacionais (ENEO)**, São Paulo; ENEO, 2004.

MAGRO, D. **New Public Management, Managerialismo e Ensino Superior: Uma Análise das Transformações na UDESC**. Tese de Doutorado em Ciências Empresariais. 2011.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **The strategy process**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. 1991.

PECI, A; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. **Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro**. Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, Set. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302008000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 mar. 2020.

RICCO, M. F. F.; PAGGIARO, F. S. Gestão Estratégica de Defesa: Hipóteses de Emprego versus Capacidades. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 33, n. 67. 2018.

da ROCHA, A. J. R. Defesa: Dissuasão, Indústria, Desenvolvimento e Projeção de Poder. **Seminário Brasil no Mundo – Deveres e Responsabilidades**. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. 2014. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao==Seminário&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=09:30&txEtapa=>>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

ROSSONI, E. P.; PEDRO FILHO, F. de S. Riscos do isomorfismo mimético, a consciência crítica e o comprometimento ético. **Revista de Administração FACES Journal Belo Horizonte**, v. 11, n. 4. p.42-62 · out./dez. 2011. ISSN 1984-6975 (online). ISSN 1517-8900 (Impressa). Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=194022127003>>. Acessado em 09 de Abril de 2020.

SANTOS, D. **É preciso fiscalização nas fronteiras para restabelecer a paz social no país**. Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais Federais Agropecuários. 2016.

SENADO FEDERAL. Boletim em Discussão. **Militares na Faixa de Fronteira**. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/estrategia-nacional-para-reorganizacao-e-reaparelhamento-da-defesa/militares-na-faixa-de-fronteira.aspx>> Acesso em: 11 de Abril de 2020.

SILVA FILHO, A. M. Sobre a análise SWOT para planejamento e gestão de projetos. **Revista Espaço Acadêmico**. 2015.
Disponível em: <<https://doaj.org/article/6a52247658974d538bd1d4f0765c613f>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

da SILVA, M. L.; TOURINHO, H. L. Z. Território, territorialidade e fronteira: o problema dos limites municipais e seus desdobramentos em Belém/PA. URBE. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), 2017 jan./abr., p.96-109. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v9n1/2175-3369-urbe-2175-3369009001AO09.pdf>>. Acessado em 11 de Abril de 2020.

SILVA, T. L.; RIBEIRO, D. S. C. Defesa, desenvolvimento e securitização na fronteira setentrional da amazônia brasileira: preocupações, atores e conexões regionais. PRACS: **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**. 2016.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Douglas Fernando Batista Neis. Mestrando do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) na Universidade Federal de Rondônia. E-mail: douglasneis@hotmail.com

Flávio de São Pedro Filho. Pós-Doutor em Gestão e Economia pela Universidade da Beira Interior, Covilhã, Portugal. Doctor en Gestión de Empresas pela Universidad Autónoma de Asunción (UAA), Paraguay. Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP), Brasil. Docente na Disciplina Gestão de Projetos Públicos e Orientador no PROFIAP / UNIR. Pesquisador e Coordenador do Grupo de Pesquisa em Gestão da Inovação e Tecnologia (GEITEC / UNIR / CNPq), Brasil. E-mail: flavio1954@gmail.com

LIDERANÇA NA ESCOLA PÚBLICA: PRÁTICAS E REFLEXÕES DE UM ESTUDO EMPÍRICO QUALITATIVO

Helen Fischer GÜNTHER

Cristiano José Castro de Almeida CUNHA

RESUMO

O trabalho pedagógico na escola pública tem relevância social inestimável e o processo de liderança enriquece e fortalece tanto ações gerenciais quanto pedagógicas. Objetiva-se compreender a liderança na escola pública brasileira, identificando e descrevendo suas práticas. O aporte teórico advém das lentes da prática de Gherardi e Strati (2014) e da recente *leadership-as-practice* de Raelin (2016). Este estudo de caso qualitativo e empírico utilizou coleta de dados primários (entrevistas) e documentais, sobre os quais, no software AtlasTi, aplicou-se a análise temática sistematizada por Braun e Clarke (2006). Identificou-se as práticas de conjunção e vinculação, descritas por meio de quatro elementos: o que é feito (ação); como é feito (modo); por que é feito (motivo) e onde é feito (contexto). Conclui-se que a liderança é emergente, experiencial e fortemente influenciada pelo contexto. Diálogo, conversa, acompanhamento, união, aproximação, vínculo e senso de missão são algumas das bases da liderança na escola pública.

Palavras-chave: Escola Pública; Liderança Escolar; Liderança como Prática.

ABSTRACT

The pedagogical work in the public school has invaluable social relevance and the leadership process enriches and reinforces both managerial and pedagogical actions. The objective is to understand leadership in the Brazilian public school, identifying and describing its practices. The theoretical contribution comes from the lens of the practice of Gherardi and Strati (2014) and the recent *leadership-as-practice* of Raelin (2016). This qualitative and empirical case study applied thematic analysis of Braun and Clarke (2006) about primary data (interviews) and documentary data with the AtlasTi software. Conjunction and vinculação were practices identified, described by means of four elements: what is done (action); how it is done (way); why it is done (reason) and where it is done (context). It is concluded that leadership is emerging, experiential and strongly influenced by the context. Dialogue, conversation, accompaniment, union, closeness, bonding and a sense of mission are some of the bases of leadership in public schools.

Keywords: Public School; School Leadership; Leadership-as-Practice.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho pedagógico, notadamente na escola pública, possui relevância social inestimável. Seu valor fica ainda mais evidenciado quando, em culturas familiares em que prevalece a negligência e o desamparo (no Brasil, isso se verifica notadamente em comunidades economicamente mais frágeis), a escola pública se torna o único caminho para preparar e repassar às crianças aspectos cognitivos e sociais, de autonomia e cidadania, ou mesmo de saúde e raciocínio lógico. Some-se a isso os recursos cada vez mais escassos, que induzem ao fortalecimento da gestão, a fim de manter o funcionamento da escola e melhorar continuamente sua atuação (BATISTA FILHO; CABRERA, 2008).

Os profissionais que atuam no ambiente público escolar imbuem-se do senso de responsabilidade em mitigar esse contexto desfavorável. Ambiente no qual também a liderança, junto com o clima e o trabalho colegiado de professores, é um fator importante para a melhoria da qualidade de um centro de ensino (BLANCO; AGUERRONDO; CALVO, 2008; RIVEROS-BARRERA, 2012; MAUREIRA; MOFORTE; GONZÁLEZ, 2014).

Não por acaso, o tema liderança tem importância crescente nas publicações sobre educação (CREEMERS; KYRIAKIDES, 2007; HATTIE, 2008; KRÜGER; SCHEERENS, 2012), pois pode ser significativamente relacionado com a efetividade da organização escolar em formar cidadãos (CHENG, 2002; SAMMONS et al., 2011; LÜCK, 2012; CABRERA; OÑATE; ALFARO, 2015).

A liderança escolar pode ser vista como uma função organizacional que trata do estabelecimento das condições que possibilitam ensinar e aprender (SPILLANE; HALVERSON; DIAMOND, 2004; GRANT, 2008; GORROCHOTEGUI; VICENTE; TORRES, 2014; CABRERA; OÑATE; ALFARO, 2015). Especificamente, a liderança nas escolas está relacionada com as práticas complementares ao processo de gestão das atividades escolares (LÓPEZ; GALLEGOS, 2014), tais como a promoção da visão compartilhada, colaboração e responsabilidade coletiva para o aprimoramento dos professores e êxito dos alunos no processo de aprendizagem (ONUKWUGHA, 2013).

Esse cenário evidencia que a liderança exerce um impacto positivo sobre a eficácia da organização escolar e é imprescindível para o seu bom funcionamento (GRUBB, 2006; BLANCO; AGUERRONDO; CALVO, 2008; BOLÍVAR, 2010; FELDHOFF; RADISCH; BISCHOF, 2016).

As pesquisas sobre liderança na escola têm sido realizadas, predominantemente, na Europa Ocidental e América do Norte. Na América do Sul, as práticas e concepções nesta área também têm se mostrado frutíferas, por exemplo, mostrando que há associação entre as práticas de liderança, os valores educacionais e a melhora das condições e da cultura da escola, com aumento da assiduidade e motivação dos alunos (SESI/RJ, 2015).

Pode-se, portanto, pensar em diferentes formas de desenvolvimento da escola pública, como um ambiente favorável à cultura democrática e de qualidade, com inclusão e autonomia, de modo que seja uma organização que progride baseada em suas próprias capacidades, criando um ciclo de autoaprendizado gerencial e de liderança.

Estudos são erigidos para delinear modelos bem-sucedidos a serem replicados. Nesta pesquisa, quer-se mostrar o valor da liderança peculiar que ocorre nas escolas públicas brasileiras, de uma maneira que respeite as características existentes, em especial, as idiosincrasias do contexto em que estão inseridas.

Objetiva-se, portanto, compreender a liderança na escola pública através de suas práticas. Especificamente, buscou-se identificar as práticas de liderança que compõem o cotidiano escolar público; descrevê-las e identificar possíveis contribuições para o estudo da liderança em escolas públicas brasileiras e para a própria abordagem da liderança como prática.

2. REVISÃO DA LITERATURA

No cenário internacional, os estudos sobre a realidade das escolas, notadamente sobre liderança em escolas, têm um rastro histórico de várias décadas, com uma profusão de temas, práticas e abordagens. No entanto, o contexto brasileiro não acompanhou esse ritmo e até hoje é caracterizado pela escassez de pesquisas sobre liderança em escolas (DE RÉ, 2011).

A liderança tem sido definida através dos traços ou comportamentos de indivíduos. Em contraposição, é possível considerar a liderança como prática como uma abordagem alternativa, que vem ganhando espaço na literatura nos últimos anos (RAELIN, 2012).

Mas o estudo sobre liderança não está isolado nessa abordagem alternativa, que é a prática. Nas últimas décadas, tem-se percebido esse movimento de “retorno à prática” nas ciências sociais¹.

¹ Há uma série de significados possíveis ligados a esta expressão ubíqua (prática), tais como: o corpo de conhecimento na base da perícia profissional, um método de aprendizagem baseado na repetição, uma estratégia suscetível de difusão no processo de inovação, ou mesmo o sentido de como algo é feito (conjunto de atividades consequentes entre participantes envolvidos no trabalho) (RAELIN, 2011).

Há um número crescente de pesquisadores, em diversas áreas (estudos organizacionais, sociologia, antropologia, educação, estudos de gênero, filosofia, ciência e tecnologia), que têm desenvolvido e adotado abordagens práticas² para promover a compreensão da ação humana e da ordem social em suas várias nuances (SANDBERG; DALL'ALBA, 2009; WHITTINGTON, 2011; GHERARDI; STRATI, 2014).

No caso da liderança, uma perspectiva prática emergiu em contraposição à lógica predominante, da competência, e se apresenta tanto como uma abordagem alternativa de pesquisa quanto como um conjunto de princípios organizacionais com os quais se pode compreender e retratar a liderança (CARROLL; LEVY; RICHMOND, 2008).

A exploração de uma perspectiva de prática é atraente porque, assim como a pesquisa em estratégia organizacional, a liderança exige um diálogo complementar entre as agendas, discursos e audiências dos acadêmicos e profissionais. A onipresença da competência funcional no atual diálogo sobre liderança age mais como uma restrição ao pensamento e ao desenvolvimento da liderança, do que como um facilitador de mais amplitude, profundidade e possibilidades de liderança. Consequentemente, trazer a noção de prática à liderança como discurso, identidade e *modus operandi*, permite melhor alinhamento e sintonia com o que tanto pesquisadores quanto profissionais exigem (CARROLL; LEVY; RICHMOND, 2008).

Uma abordagem fundamentada na prática visa revelar como a liderança é realizada no dia a dia (BOLDEN, 2010). A prática é um esforço cooperativo entre participantes que escolhem, por meio de suas próprias regras, atingir um resultado específico através de um processo contínuo de experimentação, desenvolvimento de habilidades, atenção e reflexão (RAELIN, 2004).

A prática pode ser tanto mundana quanto extraordinária e, para descrevê-la, são importantes tanto aspectos morais, emocionais e relacionais quanto aspectos racionais, objetivos e técnicos (RAELIN, 2012).

A liderança como prática é menos sobre o que uma pessoa pensa e faz, e mais sobre o que as pessoas podem fazer juntas, ou seja, trata-se de um fazer coletivo que leva em conta as individualidades. Preocupa-se, portanto, com a forma como a liderança emerge e se desenrola através do que acontece no dia a dia (BOLDEN, 2010; RAELIN, 2012). Pode ser vista como

² Esse movimento que tem se reconfigurado, foi iniciado por pensadores como Pierre Bourdieu (1977), Anthony Giddens (1984) e Theodore Schatzki (2002) tiveram um impacto considerável nos estudos organizacionais e nas ciências sociais, através do desenvolvimento de extensas teorias da prática, tais como os hábitos de Bourdieu e a consciência prática de Giddens (SANDBERG; DALL'ALBA, 2009)

um modo, relativamente estável no tempo e socialmente reconhecido, que ordena itens heterogêneos em um conjunto coerente (GHERARDI, 2006).

A partir das lentes da prática, os pontos de vista clássicos de liderança entram em suspensão e a observação não necessita se concentrar sobre a relação da díade líderes e liderados, que tem sido historicamente o ponto de partida para qualquer discussão sobre liderança, e assim se abre uma forma diferenciada e mais livre de análise da realidade (RAELIN, 2012). Há quem lidera e quem é liderado, e isso é algo mutável, inconstante, pois varia conforme a atividade, o contexto, as características da organização e do processo, os objetivos a serem alcançados, as capacidades de cada envolvido e da própria equipe, dentre outros fatores.

As perguntas que norteiam a investigação da liderança como prática envolvem os seguintes temas: o que é o trabalho de liderança? Onde e como o trabalho de liderança realmente é feito? Quem faz o trabalho de liderança? Quais são as ferramentas e técnicas de liderança mais comuns? Quais são os padrões recorrentes de ação que podemos observar? Como o trabalho de liderança é organizado, comunicado e consumido? (CARROLL; LEVY; RICHMOND, 2008; CREVANI; ENDRISSAT, 2016). Para Raelin (2011; 2016), a liderança como prática está mais interessada em onde, como e por que as práticas são realizadas e menos em quem as faz.

Tem-se, então, os principais elementos para descrever a prática de liderança: o que é feito (ação); como é feito (modo); por que é feito (motivo) e onde é feito (contexto):

- a) ação: o que é feito, o ato de fazer (*doing*) coordenado/conectado, a atividade do dia a dia (CREVANI; ENDRISSAT, 2016). É identificada pela menção à atividade, especialmente por verbos que caracterizam diferentes atos de agir correlacionados à liderança;
- b) modo: aquilo que ordena a prática, que a molda, que dá forma (RAELIN, 2016). São as maneiras de executar as ações, envolvendo aspectos comportamentais como tom de voz, por exemplo, ou mesmo objetos materiais, como um manual, ou imateriais, como ideias ou planejamento;
- c) motivo: intenções que orientam e motivam as ações (WOODS, 2016). Razões pelas quais a prática é realizada, ou seja, os porquês e os para quê;
- d) contexto: aspectos do tempo ou espaço que orbitam a prática e que a influenciam. Trata-se da configuração espacial da prática (CARROLL, 2016), do ambiente que influencia a dinâmica da prática (DENYER; JAMES, 2016). Pessoas, coisas e

acontecimentos que circundam a prática e a influenciam, mas não estão sob sua influência, ou seja, não são moldados pela prática enquanto esta ocorre;

Para Gherardi e Strati (2014), as lentes da prática referentes ao trabalho e às organizações são exploradas da seguinte forma:

- a) participantes e pesquisadores atuam cognitivamente e esteticamente, como fazem o que fazem através de suas inteligências sensíveis e seu entendimento racional, bem como as repercussões do que fazem;
- b) as práticas de trabalhar e organizar institucionalizam-se; e
- c) a prática é sustentada na interação por um entendimento pré-verbal, uma orientação mútua e a produção de artefatos reciprocamente inteligíveis.

Os vários aspectos abarcados em uma prática podem ser analisados em relação à sua recursividade, aos hábitos sustentados socialmente, ao conhecimento implícito existente em uma ação, aos valores que dão relatabilidade social à ação e, por fim, às formas partilhadas de realizar qualquer prática (GHERARDI, 2014).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa é delineada como estudo de caso de características qualitativas (MERRIAM, 1998; YIN, 2001; DENZIN; LINCOLN, 2006). Trata-se de investigação empírica de uma realidade tecnicamente única, atual e contextualizada, com discreta limitação entre o fenômeno e seu ambiente real (YIN, 2001).

A perspectiva de análise utilizada é a abordagem da prática, considerando-se a prática como um “fazer coletivo conhecível” (GHERARDI; STRATI, 2014), articulando a espacialidade do saber “onde é feito” e a sua enação “como é feito” (BRUNI; GHERARDI; PAROLIN, 2014).

Houve aprovação da pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos e, a Prefeitura Municipal de Florianópolis indicou a Escola Gaivotas para ser estudada, pois possui anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, experiências de turmas integrais e com contraturno, diretora experiente em gestão e eleita democraticamente, além de dispor de um grupo gestor que auxilia na gestão.

Foram entrevistadas nove pessoas, membros da equipe pedagógica da escola: diretora, administrador, dois supervisores, uma orientadora, três coordenadoras – duas da sala multimeios e uma do laboratório de ciências – e a secretária, com devida utilização o termo de consentimento livre e esclarecido.

Foram coletados dados primários por meio do roteiro de entrevista e observações (registradas em anotações pessoais dos pesquisadores), complementados com dados secundários documentais – como por exemplo, o projeto político pedagógico da escola.

Com auxílio do *software* AtlasTi, realizou-se análise temática dos dados obtidos que permitiu alicerçar a análise qualitativa e prover rica, detalhada e complexa descrição de dados (BRAUN; CLARKE, 2006).

O enfoque se deu sobre as práticas de liderança e as relações que ocorrem nessa esfera, delimitando o nível de análise ao processo de liderança, considerado *locus* apropriado para se estudar a prática da liderança (SPILLANE; HALVERSON; DIAMOND, 2001; GRONN, 2002).

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

As práticas foram identificadas mediante o método da análise temática, e sua descrição também levou em conta as categorias de análise constatadas na literatura da liderança como prática (pessoas, ação, modo, motivos e contexto).

Para auxiliar a descrição e validar a análise, apresenta-se falas dos sujeitos a fim de ilustrá-la e também construir a compreensão sob o olhar empírico da liderança como prática (CARROLL; LEVY; RICHMOND, 2008; RAELIN; RAELIN, 2011; RAELIN, 2016).

Primeiramente, apresenta-se aspectos da história e da organização da GAIVOTAS e, em seguida, descreve-se cada prática de liderança identificada a partir dos dados coletados.

4.1. Apresentação da escola estudada: GAIVOTAS

A escola pública municipal GAIVOTAS foi fundada em 1955 e está localizada na região norte do município de Florianópolis, com média anual de 740 alunos matriculados, com aproximadamente 20% de alunos sazonais (com duração curta, de menos de um ano letivo). A maior parte dos alunos reside no próprio bairro da escola, tem renda familiar entre um e três salários mínimos e os pais possuem escolaridade de 1ª a 8ª série.

A quantidade de alunos é um fator contextual que influencia as dinâmicas desta escola. Foi mencionado pelos entrevistados que um número excessivo de alunos é um fator que dificulta a atenção que pode ser dada a cada um dos alunos e ao seu desenvolvimento. Uma das consequências disso é a desvalorização do ambiente escolar pela redução do vínculo do aluno com a escola, além do aumento da violência entre os alunos e destes com os profissionais escolares.

Outro fator contextual relevante é o bairro onde o aluno reside, pois influencia na formação de vínculo e na valorização da escola. Historicamente, a comunidade onde a escola está situada era uma colônia de pescadores, mas se transformou em uma área turística, cujas atividades econômicas ocorrem em sua maioria em época de verão. Dessa forma, o turismo acaba por trazer novos moradores sazonais, em sua maioria oriundos do oeste paranaense e do interior catarinense, que para poderem trabalhar, precisam deixar seus filhos na escola.

A GAIVOTAS passou por períodos em que era vista como um local violento e perigoso. Já chegou a ser palco de tiroteios e de atos perniciosos, aspectos que idealmente devem ficar longe de um ambiente formativo de crianças e jovens, que precisam de exemplos positivos para seu bom desenvolvimento.

Tal cenário foi restaurado a partir de atuação deliberada da equipe pedagógica para melhorar a imagem da escola perante a comunidade e, em especial, para se tornar um local adequado ao ensino. Assim, houve uma dedicação intensa para aumentar a equipe pedagógica, a fim de poder dar mais atenção e orientação aos alunos e pais – uma forma de mitigar conflitos – e para diminuir o número de alunos, priorizando os da própria comunidade, a fim de manter vínculos mais perenes.

A escola possui uma equipe pedagógica formada por nove pessoas: uma diretora, uma orientadora, dois supervisores, um administrador, uma secretária, uma coordenadora de laboratório e duas coordenadoras da sala multimeios. O corpo docente é composto por oito professores de anos iniciais, 22 professores de séries finais, três professores auxiliares de ensino, três professores auxiliares de Ciências e Técnico, duas professoras da Sala Multimeios, um professor de Linguagem Brasileira de Sinais (Libras) e um professor auxiliar de Libras. A equipe formada pelos terceirizados consiste em três cozinheiras, seis auxiliares de serviços gerais e dois vigias.

Em atenção à Lei de Diretrizes e Bases de 1996, segundo a qual a gestão escolar deve ser democrática e participativa, a GAIVOTAS possui como canais representativos da comunidade

escolar as seguintes instâncias: conselho deliberativo escolar (CDE), grêmios estudantis (GE), associação de pais e professores (APP) e o fórum de articulação e coordenação escolar (FACE).

As ações que fazem parte das atividades cotidianas, e de outras, juntamente com os elementos de contexto (onde), de pessoa (quem), forma (como) e motivo (por que) (CUNLIFFE; HIBBERT, 2016; RAELIN; RAELIN, 2011), formam as práticas da GAIVOTAS, descritas a seguir. Práticas diferem de ações isoladas, pois consistem em padrões recorrentes de ação que podem ser observados (CREVANI; ENDRISSAT, 2016).

4.2. Práticas de liderança da GAIVOTAS

A equipe pedagógica é o ente que orquestra as práticas de liderança na GAIVOTAS. É responsável pelo funcionamento da escola, por resolver os problemas e por gerenciar as ações de melhoria e de operação, bem como a implementação de planos e projetos.

Algumas práticas têm ações com periodicidade definida, porém, cedem espaço para as necessidades emergenciais, comumente geradas por ausência de professores ou por conflitos com alunos ou pais. Nessas situações, e em todas as práticas, a equipe pedagógica procura atuar como um ente só, muitas vezes agindo com duas ou mais pessoas em uma prática, ou trazendo para a prática as orientações que obteve de um terceiro, em algum momento passado. Como por exemplo, na resolução de algum conflito, em que a orientadora conversa com os alunos com base na sua experiência em conflitos anteriores entre outros alunos, ou com base no conhecimento que obteve a partir da observação da atuação da diretora, e na conversa entre ambas.

Da mesma forma, os mesmos elementos do contexto influenciam diversas práticas e de modo diferenciado em cada uma das práticas. Por exemplo, o local onde moram alunos e profissionais influencia as práticas de criação e fortalecimento de vínculos. As mesmas pessoas também exercem participação distinta, conforme a prática observada.

Ou seja, é o distinto arranjo de ações, formas de fazer, pessoas e motivações em um determinado contexto que caracteriza e distingue uma prática de liderança da outra, e as práticas de liderança das práticas de gestão, o que pode ser visto mais detalhadamente nas descrições de cada prática a seguir, cujas denominações advêm do próprio processo de análise dos dados: conjunção e vinculação.

4.2.1. Conjuntação

A conjuntação é a prática que incita à participação e ao compartilhamento, de modo a unir pessoas e motivá-las a “fazer junto”. Consiste em estar presente, participar e deliberadamente agir para construir a cultura da participação (mais ampla e profunda do que apenas votar, ou estar em reuniões, por exemplo). Esse neologismo conjuntação adveio da fala do entrevistado 7, que mencionou – “Eu acho que a equipe pedagógica, ela nunca se nega, isso é um outro aspecto bem positivo [...] Eles têm muito esse **aspecto conjuntivo** assim de abraçar junto, né” [grifo da autora].

Esta é uma prática não obrigatória, porém, na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) há explicitamente a necessidade de que uma escola brasileira seja democrática e participativa, o que contribui para a coerência legal dessa prática e favorece sua realização na GAIVOTAS. Os sujeitos, por diversas vezes, mencionam a gestão compartilhada ou a gestão democrática como características da GAIVOTAS com um tom de orgulho e adequação à lei: “De um lado, tem um aparato de ordem estatal legal, por outro, tu tem um outro movimento, que propicia um espaço de gestão democrática, mas essa gestão, vamos dizer, democrática, participativa ou que seja, ela é consentida pelo Estado” (entrevistado 1); “...muitas informações que a gente precisa conversar, discutir, tomar decisões, né, porque [...] a diretora ela é bem democrática, tudo ela coloca em votação, tudo ela quer que os professores decidam juntos” (entrevistado 9); “...olhei para escola e falei: gente vocês têm uma coisa belíssima aqui. Vocês fazem a gestão compartilhada” (entrevistado 4).

No entanto, a prática da conjuntação vai além da gestão e do aspecto democrático e participativo, pois trabalha a cultura da escola, ao valorizar a atuação conjunta, em detrimento da ação isolada; a intenção de grupo, em contraposição à vontade individual. Há momentos em que um membro da equipe pedagógica age de forma isolada, mas junto com ele estão aspectos intangíveis (tais como valores de coesão grupal e motivação de compreender o outro), que permeiam a atuação de cada indivíduo da equipe e estão presentes mesmo em uma conduta individual, em momentos específicos.

Tomar decisões faz parte da prática de conjuntação na GAIVOTAS e as decisões podem ser organizadas em dois grupos: decisões autônomas e decisões conjuntas. As **decisões autônomas** são as tomadas individualmente por um membro da equipe pedagógica, seja por não ter acesso aos outros membros no momento da decisão, seja porque ele entende que a situação não requer a chamada aos demais para ser resolvida. [grifo da autora].

Já as **decisões conjuntas** se aproximam do caráter democrático e participativo, pois envolvem conversa coletiva, reuniões em grupos maiores, representação de alunos, pais e profissionais, votação e discussão de diversos pontos de vista, que comporão a decisão final a ser tomada pelo grupo: “eu acredito que as coisas só avançam quando o grupo pensa junto” (entrevistado 8); “só o fato de a gente ir lá, de colocar, dar minha opinião e o outro dar a opinião dele e a gente ‘opa, pode ser assim ou assado’ [...], enquanto que só a diretora poderia decidir” (entrevistado 5). [grifo da autora].

Não é por isso que a escolha do que fazer e os respectivos desdobramentos acontecem sem assistência, pelo contrário, as ações são acompanhadas pela equipe pedagógica, que chama à participação os demais envolvidos. Ou seja, a maioria das decisões, especialmente as mais relevantes, são tomadas de modo partilhado, democrático e junto com os envolvidos, intencionalmente: “geralmente a gente procura discutir algumas questões. Aí, depois leva pro grupo, pro grupo decidir, porque a diretora leva tudo pra eles, pra que eles tomem a decisão final, e coloquem tudo em votação” (entrevistado 9); “já tinha uma prática de socializar as questões com o grupo e partilhar as decisões” (entrevistado 4); “O horário, por exemplo, [...] a gente monta, até a professora participou, a professora do quarto ano, na montagem dos horários, pra ver como fazer [...], então, assim, é levado pro grupo, entendeu, não fica uma coisa fechada, não é uma coisa fechada” (entrevistado 6).

Os sujeitos usam um termo que representa esta prática, que é “estar junto” ou “pegar junto”: “E aí, junto, a gente criou várias ações do tipo humanização dos espaços coletivos, né, de arrumar a sala dos professores, de oferecer um lanche diferente e melhorado no dia da reunião pedagógica” (entrevistado 4); “na sua grande maioria, todos estão juntos, todos pegam juntos, né. Então, na sua grande maioria, todos pegam juntos, todos estão trabalhando juntos” (entrevistado 8); “o que que a gente pode fazer, o que que a gente pode propor junto” (entrevistado 9).

O próprio desenrolar das situações é realizado em conjunto. A resolução conjunta pode envolver a família do aluno, o próprio aluno, um grupo de alunos, professores... Isso significa que a resolução conjunta é abrangente, que não é restrita à equipe pedagógica, mas é iniciativa da equipe pedagógica trazer os demais para a resolução: “a gente tá sempre chamando a família pra estar junto com a gente, porque a gente orienta, a gente conversa, mas né, a família tem que estar junto” (entrevistado 6).

Todos os membros da equipe pedagógica (diretora, supervisores, orientadora, coordenadoras, administrador e secretária) atuam diretamente nesta prática, especialmente na

criação, fortalecimento e manutenção de grupos formais, como o Fórum de Articulação e Coordenação Escolar, o Grêmio Estudantil e a Associação de Pais e Professores, ou informais, além de incentivar e facilitar a participação e o contato entre os grupos, para que haja mobilização para manter esses grupos ativos.

A prática da conjunção associa-se à prática de criação e fortalecimento de vínculos através da convivência e da confiança, que são favorecidas pelo local onde moram os membros da equipe pedagógica e os demais envolvidos (professores e pais), uma vez que morar no entorno da escola favorece ter mais momentos juntos: “E como também a gente tinha uma característica de que, quem tava no FACE na época, morava aqui ou em Canas, ficou depois das cinco, beleza, é aqui. Precisou vir sábado, beleza, é aqui” (entrevistado 8).

4.2.2. Vinculação (criação e fortalecimento de vínculos)

Esta prática tem por objetivo estabelecer e aprofundar relações entre os públicos que fazem parte do núcleo de convivência da escola (professores, auxiliares de sala, alunos, pais/responsáveis, equipe pedagógica, terceirizados). Consiste em promover as relações para fortalecer o senso de pertencimento. É feita com descontração e livremente, não constitui em qualquer obrigação, nem possui procedimento para ser executada e é uma iniciativa dos integrantes da própria equipe pedagógica.

Com isso, os membros dos diversos grupos começam a se identificar com a escola, devido à atenção que recebem, ou à resolução de seus problemas ou necessidades. Atender às demandas dos públicos é uma ação que fortalece os vínculos, mesmo que não esteja planejada ou diretamente relacionada à aprendizagem do aluno. Por exemplo, o atendimento aos pais que vêm espontaneamente à escola para conversar, – o que se torna uma prioridade, pois é raro – mesmo que o assunto não faça parte do universo escolar: “eles vêm desabafar umas coisas que às vezes não têm nada a ver com a escola, né, mas às vezes é bom, porque a gente dá umas risadas” (entrevistado 2).

A equipe pedagógica procura intencionalmente conviver com alunos, pais e profissionais, pois a convivência e a interação geram oportunidades de reforçar os vínculos. A equipe pedagógica procura se aproximar desse público, participar da entrada e saída dos alunos e conversar com os pais – tocar o sinal e fechar o portão –, estar presente no recreio tanto dos anos iniciais quanto dos anos finais, alternadamente, fazer o lanche junto com os professores na sala dos professores, “pra tá sempre junto, né” (entrevistado 8).

A descontração é um componente importante para a criação e fortalecimento de vínculos e é promovida deliberadamente através de festas ou reuniões informais, de modo a agregar pessoas e desenvolver o vínculo. Inclusive a equipe cria soluções para viabilizar a participação para toda a equipe pedagógica e seus familiares, fazendo as festas na casa da diretora, permitindo trazer filhos e cônjuge, disponibilizando local para dormir após a festa e ir embora no dia seguinte. Valoriza-se esse momento de descontração por possibilitar conviver com o outro de outra maneira e conhecerem-se mais amplamente: “porque [...] quando tu tá num momento de descontração que é uma festa, tu acaba conhecendo o outro de outra forma, e aí talvez caia aquela máscara, ‘Deus, a pessoa não é tão assim’, né? Então isso era uma coisa que sempre acontecia e que era legal” (entrevistado 8).

Alguns momentos institucionais também são criados especificamente para o desenvolvimento e fortalecimento de vínculos. Às vezes se utiliza de um momento já existente para realizar essa prática, como são as reuniões do FACE, que vez por outra se estendem para uma confraternização mais informal. Outros momentos institucionais criados são o desenvolvimento de projetos – como a criação do bosque que hoje compõe a estrutura física da escola –; reuniões da APP agregando um momento de *coffee-break*, onde se conversa amenidades ou outros assuntos livremente; realização de eventos técnicos para trazer conhecimento sobre a atuação escolar; e festas com a presença de todo o núcleo escolar – festa junina, celebração do dia das crianças e etc.

As festas são uma forma de estabelecer vínculo também com o entorno da escola, seja com a comunidade, com os familiares dos profissionais, ou, especialmente, com os familiares dos alunos, atuando para além do núcleo escolar. O vínculo não é criado somente com o aluno, ele é criado com a família, para fazê-la sentir-se à vontade e confortável para ir até a escola e conversar. Segundo observei no estudo, nessa comunidade formam-se dois círculos: o círculo de pessoas próximas, que conhecem a escola: “‘ah, meu pai estudou aqui’, ‘fulana foi minha professora’, então esse círculo familiar, próximo, é comunitário, é bom, na GAIVOTAS” (entrevistado 7); e o círculo de pessoas sem vínculo: “não têm vínculo com a escola, não têm vínculo com a família, não têm vínculo com o professor, [...] porque aquele aluno já vem sem nenhum vínculo com nada, ele já vem de uma história lá fora, né, ele já morou em A, B, C, D, trocou de escola” (entrevistado 7).

O fato de o aluno morar no mesmo bairro tem impacto significativo na criação e fortalecimento de vínculos com a escola. Nos casos em que o aluno mora no bairro e os pais trabalham perto, por exemplo, o vínculo se estabelece mais facilmente. Quando o aluno mora

em outro bairro, quando o pai ou a mãe trabalham longe, isso gera dificuldade para que o aluno seja inserido no grupo da escola: “Ele chega num lugar que ele não conhece, com uma linguagem que ele não conhece, com pessoas que ele não conhece” (entrevistado 7). Em oposição, o vínculo fica facilitado e amadurecido quando há alunos que estudam há bastante tempo juntos, por vários anos: “eles tinham uma situação muito confortável entre eles, né. A escola era muito a casa, eles gostavam, eles almoçavam, eles entravam e jogavam capoeira, então essa coisa, assim, deles se conhecerem” (entrevistado 7).

A proximidade com a localidade da escola também influencia o grau de vínculo dos membros da equipe pedagógica e dos professores. Conhecer demais a comunidade pode não ser tão positivo, ou gerar dificuldades no trabalho: “então os pais, eles meio que, os pais que eu conhecia, não queriam falar comigo. É lógico: ‘eu vi essa menina crescer aqui na comunidade, o quê que ela tá tentando resolver problema do meu filho?’ E os pais que eu não conhecia eu não sabia como lidar” (entrevistado 2).

Em alguns casos, o vínculo acaba ficando tão forte, que alguns pais procuram alguns membros da equipe pedagógica para se aconselhar sobre temas alheios à educação de seus filhos (alunos da escola). Chegam a pedir ajuda para resolver questões de intimidade pessoal e conjugal, vez por outra deixando membros da equipe pedagógica sem saber como lidar com tanta aproximação: “Ai, meu Deus do céu, o que que eu faço? Eles acham que eu sou psicóloga!” (entrevistado 2). E podem gerar mal-entendidos para a própria equipe pedagógica, demandando uma atuação profissional adequada: “deixa, que eu conheço, porque essa eu sei que eu converso com ela’. Aí que eu me enganava, pelo fato de achar que eu tinha intimidade, que eu conhecia, que eu podia resolver, mas não podia, não” (entrevistado 2).

O tempo de experiência e de convivência também é fator contextual que influi na prática de criação e fortalecimento de vínculos, pois permite à equipe pedagógica conhecer com mais densidade e propriedade a realidade da escola e da comunidade e os próprios alunos e professores: “mas também, assim, ó, na medida que tu vai ficando na escola, tu vai conhecendo a comunidade, os alunos me conhecem, eles vêm falar comigo, eles vêm me procurar pra conversar, até os alunos maiores” (entrevistado 6). Percebe-se que o contexto relacionado ao quadro de profissionais efetivos e temporários interfere nesta prática, pois o vínculo com o profissional temporário é frágil, limitado e superficial, enquanto que com o profissional efetivo é mais sólido, permanente e denso:

Então, essa mudança, essa sequência de mudança, assim, de professores e de profissionais, é difícil, porque tu estabelece uma, um tipo de trabalho, né, e daí em abril tu muda o professor, e ele vem não é por trabalho, ele vem de

uma outra história, ou ele dá 20 horas aqui, 10 horas ali, não consegue participar, né. Você tem que ter 40 horas e tem que ficar na escola pelo menos uns três anos, pra ele sentir, pra ele se inserir mesmo na realidade escolar. Então eu acho que isso é um dos grandes problemas. (entrevistado 7)

As ações de gerar, cultivar e transmitir o sentimento de pertencimento são peculiares à prática de criação e fortalecimento de vínculos, considerando a característica de heterogeneidade que há nas pessoas da GAIVOTAS, heterogeneidade de origem (bairro/cidade), de idade (alunos de séries iniciais e de séries finais) e de forma de contratação (efetivo ou temporário): “aqui da nossa escola às vezes tem esse ponto negativo, tem gente em todos os lugares, [...] e ao mesmo tempo que a escola tem todo um entorno de muita gente chegando, ela tem esse perfil de muitos que nasceram e se criaram” (entrevistado 7).

Tal heterogeneidade, conforme os entrevistados, às vezes dificulta o estabelecimento de vínculos, impedindo que as pessoas descubram coisas em comum e que possam criar um relacionamento genuíno, devido às diferenças significativas de valores e de cultura. Hoje esse fator diminui a própria abertura da escola a aceitar alunos de outras comunidades – a GAIVOTAS recebe crescentes pedidos de matrícula de bairros vizinhos.

Outro aspecto contextual marcante, nesta prática, é a quantidade de alunos que frequentam a escola. Para os entrevistados, quanto maior o número de alunos (e sua heterogeneidade), maior é a probabilidade de ocorrerem conflitos, justamente porque os vínculos se tornam mais frágeis e a gestão mais complicada: “talvez, se a escola fosse menor, criasse esse vínculo que alguns têm. Isso eu acho positivo. Alguns têm um vínculo com a escola, [...] entendeu? Eles sabem a história da escola, os pais deles estudaram aqui” (entrevistado 7); “então a gente tem que cuidar bastante, porque, daqui a pouco, a gente aumenta demais essa população aqui, e também não é legal. Acho que uma escola, uma escola de ensino fundamental, ela não pode ser muito grande, porque tu não consegue gerir isso direito, sabe?” (entrevistado 8).

A interação contínua estabelecida pela equipe pedagógica fortalece a prática de vinculação, pois é uma maneira de estar disponível para auxiliar ou trocar ideias e de ter acesso ao que está acontecendo com os alunos e professores. Conhecer as realidades de cada um facilita a antecipação de possíveis problemas e de possíveis conflitos, ainda que nem todas as informações sejam explicitadas diretamente: “infelizmente eu sei que tem momentos que eles não falam as coisas pra mim, que essas coisas chegam através de alguém da equipe, ou de outro professor que vem me colocar, né, mas eu procuro ter essa interação” (entrevistado 8).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observar a liderança como uma prática social permite que se mantenha esse espaço de liberdade e autenticidade, pois não há julgamentos, apenas disposição e dedicação para realizar o que precisa ser feito.

Esta pesquisa teve como intuito compreender a liderança escolar através de suas práticas e identificou duas práticas de liderança que compõem o cotidiano escolar público: conjunção e vinculação.

A conjunção...

A vinculação...

Como contribuições, identifica-se a compreensão e a descrição de uma realidade pautada na abordagem da liderança como prática, contribuindo para o avanço de pesquisas nessa área; a clareza gerada pela organização dos dados de modo a tornar a realidade acessível e compreensível e a identificação de práticas de liderança que podem ser uma referência para a observação das próprias realidades estudadas e de outras realidades também, o que permite compreender ainda melhor o tema da liderança.

Ressalta-se que práticas de liderança não precisam ser complexas para dar conta da complexidade de uma escola. A clareza e simplicidade de sua representação está longe de denotar a grandeza do trabalho que seus profissionais realizam com as crianças, suas famílias e a comunidade.

Pensar as práticas de liderança como conjuntos de ações, pessoas, modos e motivos, que são influenciados – e muito – pelo contexto, permitiu criar uma maneira simples de compreendê-las, ainda que a realidade não acompanhe tal simplicidade. Assim, vemos a principal contribuição desta pesquisa para a abordagem que utilizamos – a liderança como prática – e para as escolas públicas brasileiras no sentido de valorizar o que as escolas já fazem e mostrar que é possível modificar essa realidade com vontade e muito trabalho – como a GAIVOTAS está fazendo.

A compreensão da liderança na escola, nessa perspectiva que é a liderança como prática, parte da ideia de que o que é feito e como é feito já é válido, já tem valor só pelo fato de acontecer. Não é necessário manual, não é necessário aprender artificialmente como essa realidade deveria ser. Entende-se que as escolas deveriam se ater mais a isso, à sua própria realidade, e menos a modelos pré-moldados. As escolas precisam valorizar mais e melhor o

trabalho que já realizam e sua história, pois somente assim será possível construir uma nova – e bela – realidade educacional.

O impacto que o contexto exerce sobre a formação das práticas de liderança ficou muito claro. A comunidade na qual a escola se encontra e suas características, a quantidade de alunos que possui, a história da escola e das pessoas que a frequentam, bem como o perfil dessas pessoas (idade, cultura, ambiente familiar) influenciam enormemente o desenrolar dos acontecimentos e das ações.

Podemos dizer que o trabalho de liderança é em grande parte emergente e baseado na experiência, pela influência e imprevisibilidade que o contexto exerce sobre a prática. Não há outro local onde o trabalho de liderança possa ocorrer senão onde as principais atividades ocorrem, isto é, ele ocorre onde é necessário para operar uma missão ou um grande objetivo. Também é necessário reservar um momento adequado para se depurar esse trabalho, não em silêncio e nunca sozinho, porém, sempre congregando, agindo e pensando em conjunto. Enfim, o diálogo, a conversa, o acompanhamento, a união, a aproximação, o vínculo, o senso de missão são as principais “ferramentas” e técnicas das quais a liderança escolar se utiliza.

A abordagem da liderança como prática permite compreender melhor a realidade e os problemas que as escolas enfrentam, bem como de que maneira os gestores agem em relação a seus problemas, pois cada escola possui sua singularidade contextual e, por conseguinte, gerencial. A compreensão da liderança a partir de suas práticas possibilita que a realidade escolar seja efetivamente reconhecida em suas singularidades e, deste modo, torna possível analisar os caminhos que os gestores podem seguir para aprimorar sua gestão e o processo de liderança.

A liderança como prática se mostra como um caminho viável e promissor, ao reconhecer os problemas que as escolas enfrentam e aprimorar suas práticas para contribuir para o desenvolvimento da escola mais democrática e de qualidade.

REFERÊNCIAS

BATISTA FILHO, A. C.; CABRERA, R. B. A. C. **Levantamento das características da escola de qualidade.** [s.l: s.n.].

BLANCO, R.; AGUERRONDO, I.; CALVO, G. **Eficacia escolar y factores asociados.** [s.l: s.n.]. v. D

BOLDEN, R. **The elusive nature of leadership practice:** An investigation into the distribution, practice and discursive processes of leadership in universities and other large organisations. p. 1-329, 2010.

BOLÍVAR, A. El liderazgo educativo y su papel en la mejora: una revisión actual de sus posibilidades y limitaciones. **Psicoperspectivas**, v. 9, n. 2, p. 9-33, 2010.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

BRUNI, A.; GHERARDI, S.; PAROLIN, L. L. Saber em um sistema de conhecimento fragmentado. In: GHERARDI, S.; STRATI, A. (Ed.). **Administração e aprendizagem na prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 128-142.

CABRERA, Ó. M.; OÑATE, S. G.; ALFARO, L. Reconfigurando el sentido del liderazgo en organizaciones escolares contemporáneas: La perspectiva del liderazgo distribuido Remodeling the sense of leadership within contemporary school organizations: Distributed leadership perspective. v. 27, n. 2016, p. 689-706, 2015. Disponível em: < <http://revistas.ucm.es/index.php/RCED/article/view/47079> >. Acesso em: 1 jul. 2016.

CARROLL, B.; LEVY, L.; RICHMOND, D. Leadership as practice: Challenging the competency paradigm. **Leadership**, v. 4, n. 4, p. 363-379, 2008.

CHENG, Y. C. The changing context of school leadership: implications for paradigm shift. In: LEITHWOOD, K. (Ed.). **Second international handbook of educational leadership and administration**. [s.l.: s.n.].

CREEMERS, B.; KYRIAKIDES, L. **The dynamics of educational effectiveness**. London, New York: Routledge, 2007.

CREVANI, L.; ENDRISSAT, N. Mapping the leadership-as-practice terrain. In: **Leadership-as-practice: theory and application 2**. New York, NY: Routledge, 2016. p. 21-49.

CUNLIFFE, A. L.; HIBBERT, P. The philosophical basis of leadership-as-practice from a hermeneutical perspective. In: RAELIN, J. A. (Ed.). **Leadership-as-practice: theory and application**. New York, NY: Routledge, 2016. p. 50-69.

DE RÉ, C. A. T. **O fenômeno da liderança em escolas públicas de ensino médio do Rio Grande do Sul**. [s.l.: s.n.].

DENZIN, N; LINCOLN, Y. *A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa*. In: **O Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: ArtMed, 2006, p.15-41.

GAIVOTAS. **Projeto Político-Pedagógico**, GAIVOTAS. [s.l.: s.n.].

FELDHOFF, T.; RADISCH, F.; BISCHOF, L. M. Designs and methods in school improvement research: a systematic review. **Journal of Educational Administration**, v. 54, n. 2, 2016.

GHERARDI, S. **Organizational knowledge: The texture of workplace learning**. Oxford, UK: Blackwell, 2006. v. 1

_____. O poder crítico das “lentes da prática”. In: GHERARDI, S.; STRATI, A. (Ed.). **Administração e aprendizagem na prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 58-72.

GHERARDI, S.; STRATI, A. **Administração e aprendizagem na prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

GORROCHOTEGUI, A.; VICENTE, I.; TORRES, G. Evaluación de un proceso de coaching en directivos y su impacto en el clima escolar. **Educación y Educadores**, v. 17, n. 1, p. 111-131, 2014.

GRANT, C. We did not put our pieces together: exploring a professional development initiative through a distributed leadership lens. **Journal of Education**, v. 44, n. 44, p. 85-107, 2008.

GRONN, P. Distributed leadership as a unit of analysis. **The Leadership Quarterly**, v. 13, n. May, p. 423-451, 2002.

GRUBB, W. N. A job too big for one: multiple principals and other nontraditional approaches to school leadership. **Educational Administration Quarterly**, v. 42, n. 4, p. 518-550, 2006.

HATTIE, J. A. C. **Visible learning**: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement. London: Routledge, 2008.

KRÜGER, M.; SCHEERENS, J. Conceptual perspectives on school leadership. In: SCHEERENS, J. (Ed.). **School leadership effects revisited review and meta-analysis of empirical studies**. [s.l: s.n.]. p. 1-30.

LÓPEZ, P.; GALLEGOS, V. Prácticas de liderazgo y el rol mediador de la eficacia colectiva en la satisfacción laboral de los docentes. **Estudios pedagógicos**, v. 40, n. 1, p. 163-178, 2014.

LÜCK, H. **Liderança em gestão escolar**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2012.

MAUREIRA, O.; MOFORTE, C.; GONZÁLEZ, G. Más liderazgo distribuido y menos liderazgo directivo. **Perfiles Educativos**, v. 36, n. 146, p. 134-153, 2014.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. 1998.

ONUKWUGHA, P. I. **A correlational analysis of servant leadership and secondary school climate submitted by Bryan Raymond Wolfe**. A Dissertation presented in partial fulfillment of the requirements for the degree Doctorate of Education Grand Canyon University Phoenix , Arizona, 2013.

RAELIN, J. A. Don't bother putting leadership into people. **Academy of Management Executive**, v. 18, n. 3, p. 131-135, 2004.

_____. From leadership-as-practice to leaderful practice. **Leadership**, v. 7, n. 2, p. 195-211, 2011.

_____. Dialogue and deliberation as expressions of democratic leadership in participatory organizational change. **Journal of Organizational Change Management**, v. 25, n. 1, p. 7-23, 2012.

_____. **Leadership-as-practice theory and application**. New York, NY: Routledge, 2016.

RIVEROS-BARRERA, A. La distribución del liderazgo como estrategia de mejoramiento institucional. **Educación y Educadores**, v. 15, n. 2, p. 289-301, 2012.

SAMMONS, P. et al. Exploring the impact of school leadership on pupil outcomes. **International Journal of Educational Management**, v. 25, n. 1, p. 83-101, 2011.

SANDBERG, J.; DALL'ALBA, G. Returning to practice anew: a life-world perspective. **Organization Studies**, v. 30, n. 12, p. 1349-1368, 2009.

SESI/RJ – Serviço Social da Indústria. Pesquisas e Estudos Socioeconômicos. **Sete mensagens importantes sobre liderança em escolas públicas estaduais do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Publicações Sistema Firjan. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F51466FB10151818C8F425BD1&inline=1>>. Acesso em: 23 jun. 2016 [2015].

SPILLANE, J. P.; HALVERSON, R.; DIAMOND, J. B. Investigating school leadership practice: a distributed perspective. **Educational Researcher**, v. 30, n. 3, p. 23-28, 2001.

SPILLANE, J. P.; HALVERSON, R.; DIAMOND, J. B. Towards a theory of leadership practice distributed perspective. **Journal of Curriculum Studies**, v. 36, n. 1, p. 3-34, 2004.

WHITTINGTON, R. The practice turn in organization research: Towards a disciplined transdisciplinarity. **Accounting, Organizations and Society**, v. 36, n. 3, p. 183-186, 2011.

WOODS, P. Democratic roots: feeding the multiple dimensions of leadership-as-practice. In: YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

EIXO TEMÁTICO 1: GESTÃO PÚBLICA

RESUMOS EXPANDIDOS

A POLÍTICA EDUCACIONAL PAULISTA NO QUADRIÊNIO 1999 - 2002: UM OLHAR RETROSPECTIVO

Alessandro Paulino PEREIRA

Marcilene Seles de ARAÚJO

Heloisa COLI

Salomão XIMENES

Este resumo apresenta parte dos resultados da ampla pesquisa “Política educacional na rede estadual paulista (1995-2018)”, em desenvolvimento, com enfoque no quadriênio de 1999 a 2002. Nesta pesquisa foram levantados e analisados dados e informações de fontes primárias e secundárias. No primeiro caso, foram utilizadas legislações disponibilizadas sobretudo pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (atual SEDUC). Em relação ao segundo caso, obtivemos e classificamos dados e informações por meio de jornais e revistas, bem como artigos acadêmicos, incluindo como fontes revistas sindicais e outras, como o jornal “Folha de São Paulo”. A pesquisa buscou identificar os programas, as ações e a formulação das políticas educacionais, baseando-se no pressuposto de que nesse processo houve influências da chamada Nova Gestão Pública, presente na implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), no Brasil, em 1995. Desse modo, ao olhar para esses programas, a formulação e implementação de políticas educacionais que surgiram ou foram continuidade nesse período, se perpetuaram na rede pública de ensino nos anos seguintes e permanecem até a atualidade.

O quadriênio de 1999-2002 foi marcado pela reeleição de Mário Covas como governador do Estado de São Paulo e a continuidade de Rose Tereza Neubauer no cargo de Secretária Estadual de Educação. Desse modo, neste período as políticas implementadas seguiram integrando as ações previstas no Programa Escola de Cara Nova, que surgiu em 1995, mesmo ano de implementação do PDRAE, cujo objetivo primeiro foi a promoção de uma profunda reestruturação tanto administrativo-pessoal quanto organizacional em diferentes níveis da rede estadual de educação. Sob a justificativa de modernizar a rede estadual, o programa promoveu mudanças com objetivos de valorização de recursos humanos, descentralização financeira, cuidados com a população jovem, maior carga horária, expansão do atendimento educacional e informatização. Destacam-se no período, a implementação ou manutenção de ações tomadas em 5 frentes que foram utilizadas como eixo analítico nesta

pesquisa: Municipalização e Reorganização; Avaliação e Controle; Acesso e Permanência; Violência; e Condições de Trabalho.

Como resultado direto da descentralização de recursos promovida pela implementação do FUNDEF em 1996, sob justificativa de ampliar o atendimento ao ensino fundamental, a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo implementou um programa de parceria estado-município para o atendimento da demanda escolar: O programa de municipalização. Altamente criticado por parte dos setores sindicais, o programa ocasionou além da criação de novas vagas, a transferência da demanda escolar do estado para os municípios, promovendo muitas consequências para os próprios estudantes e para os docentes em suas condições de trabalho e carreira. Nesse sentido, duas outras ações que integram a pasta de reorganizações tiveram grande impacto no suporte ao processo de municipalização: a divisão educacional por ciclos, permitindo a divisão de estabelecimentos de ensino segundo o mesmo critério; e a implementação da informatização de toda a rede pública paulista de ensino, garantindo a possibilidade da realização de um cadastro único nas escolas públicas, promovendo maior controle sobre a demanda e evitando a duplicação de matrículas dos estudantes.

Na dimensão de acesso e permanência, o recente compromisso de progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio estabelecido na LDB marcou as discussões sobre a ampliação dos anos de escolaridade, que tinham a marca média de 7,8 anos entre a população, especialmente pelo abandono nos anos finais. Nos anos iniciais, o programa "Matrícula 2000", que compreendia a unificação da demanda escolar em um só sistema, representou a garantia da continuidade dos estudos às crianças que completassem a educação infantil e mostrou-se essencial para impulsionar as políticas de avaliação e controle da rede estadual, na medida que favoreceu a informatização das unidades escolares.

Para além dessas iniciativas, a correção da distorção idade-série foi elemento principal da atuação educacional, dividindo-se entre as classes de aceleração e a progressão continuada, que gerou intensa mobilização da opinião pública. Se por um lado a secretária Rose Neubauer a defendia como forma de valorização da individualidade dos alunos, por outro lado os professores e parte da comunidade escolar denunciavam que devido à intenção de economia de recursos não havia estrutura suficiente para essa atenção individualizada e essa política se convertia então em uma aprovação automática.

A dimensão de avaliação e controle revelou que a política estadual focou em avaliações externas para atestar a qualidade do ensino e também de seus profissionais. A ampliação do SARESP, que iniciou como forma de diagnóstico educacional da rede de ensino, culminou na

utilização deste para a reprovação de alunos, sendo intensamente criticado e denunciado pelos professores em 2001. As avaliações ainda se tornaram instrumentos para implementação e consolidação da política de bonificação de professores, diretores e escolas, justificados como forma de “responsabilização” dos profissionais, algo que desagradou profundamente a comunidade escolar.

A pesquisa ainda revelou um importante tópico para a compreensão do período, considerando que o quadriênio foi marcado por grande mobilização na temática de combate à violência, dando início ao Movimento Paz nas Escolas e no Programa Segurança nas Escolas, ambos de 1999. A morte de uma diretora e de uma aluna dentro de unidades escolares do Estado coincidiram com o período de troca da antiga secretária Rose Neubauer por Gabriel Chalita, que acompanhava a Febem desde 2001 e que assumiu em entrevista à Folha de São Paulo o pedido do governador pela priorização da segurança. A mudança de secretário e a intenção de priorizar o tema não pacificou o campo e favoreceu a exposição da Secretaria de Educação na mídia relacionada a denúncias de fugas, rebeliões e violência nas unidades da Febem.

As dimensões antes citadas convergem para um dos principais eixos: as condições de trabalho. Nos anos 2000, parte das mudanças nas políticas educacionais do período não agradaram ao magistério, como a reorganização do ensino médio que previa diminuição da carga horária de algumas disciplinas, a “aprovação automática” recém instituída que comprometia a qualidade da educação e a falta de reajustes salariais que vinha sendo substituída pelas políticas de bonificação. Outro ponto criticado pelos professores era a superlotação das salas de aula, que muitas vezes tinham mais de 35 alunos. Os professores associavam a melhoria nas condições de trabalho a melhorias na qualidade de ensino, mobilizando-se em torno deste tema em uma greve que durou 43 dias e que teve seu fim sem o atendimento das demandas dos profissionais após o enfraquecimento decorrente das agressões ao então Governador Mário Covas.

No trabalho, portanto, são identificadas as principais políticas públicas em implantação e discussão, contribuindo assim para a construção do panorama de políticas educacionais no estado, objeto da pesquisa em andamento.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Alessandro Paulino Pereira é graduando em Ciências e Humanidades pela UFABC, bolsista de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq). E-mail: alessandro.paulino@aluno.ufabc.edu.br;

Marcilene Seles de Araújo é graduanda em Ciências e Humanidades pela UFABC, bolsista de Iniciação Científica (PDPD/UFABC). Técnica em Contabilidade pela ETEC de Francisco Morato e em Administração pela ETEC Doutor Emílio Hernandez Aguilar. Email: marcilene99araujo@gmail.com;

Heloisa Coli é mestranda em Ciências Humanas e Sociais pela UFABC e bacharela em Políticas Públicas e em Ciências e Humanidades (UFABC). Email: heloisa.coli@gmail.com;

Salomão Ximenes é doutor em Direito do Estado (USP), professor da UFABC e membro da Rede Escola Pública e Universidade (REPU). Email: salomaoximenes@gmail.com;

Os autores e as autoras são membros do grupo de pesquisa Direito à Educação, Políticas Educacionais e Escola - DiEPEE (UFABC/CNPq).

ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DE TESES E DISSERTAÇÕES SOBRE SAÚDE E MEIO AMBIENTE NO CATÁLOGO CAPES

Adalberto Oliveira BRITO

Bárbara Oliveira de MORAIS

Rayannie Mendes de OLIVEIRA

Járbio da Silva COSTA

Nathali Vieira da SILVA

Ramiro Guedes do CARMO

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o tema saúde e meio ambiente tem sido amplamente estudado, se tornando uma temática relevante para pesquisas e diversas áreas do conhecimento, posto que possibilita a análise e intervenção de diferentes atores em um contexto interdisciplinar.

Por essa razão, insere-se nessa discussão a questão da saúde ambiental, que segundo Beserra *et al.*, (2010) tem sido vista como o conjunto de condutas voltadas para a preservação do meio ambiente, que norteia a ética nas relações sociais e auxilia para a compreensão da realidade dos problemas que afetam diretamente a sociedade e o meio ambiente.

No trabalho de Camponogara; Kirchhof; Ramos (2008) os autores fizeram o levantamento das produções na área de meio ambiente e saúde, e destacaram que as produções foram realizadas de forma isolada e fragmentada, sendo que na época os dados da pesquisa ilustraram a não valorização da diversidade ao tratar das questões ambientais, e que interdisciplinaridade e intersetorialidade na análise da interface saúde meio ambiente não se faziam presentes.

A partir desses apontamentos, a seguinte questão norteou este trabalho: Qual o cenário das produções científicas no âmbito nacional que dão ênfase na relação entre saúde e meio ambiente?

2. OBJETIVOS

Considerando, portanto, os cenários e transformações no ensino, essa pesquisa tem como problema de pesquisa investigar o que a academia tem produzido nos últimos anos sobre saúde e meio ambiente. O presente estudo teve como objetivo realizar análise bibliométrica das

teses e dissertações disponibilizadas no portal CAPES que reúne as Teses e Dissertações produzidas no país.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Para atingir os objetivos propostos no estudo, esta pesquisa caracteriza-se como uma discussão de cunho teórico, delineada predominantemente a partir da pesquisa documental que segundo Cechinel *et al.*, (2016) possuem elementos de análise que variam de acordo com a análise de cada pesquisador, iniciando-se pela “avaliação preliminar de cada documento, realizando o exame e a crítica do mesmo”. Nesse sentido, este trabalho constitui-se de uma revisão sistemática de literatura que se apoiou nos preceitos de Botelho, Cunha e Macedo (2011).

Inicialmente, será realizada uma pesquisa para identificação do volume de produções acerca do tema disponível nas bases já citadas, sendo considerados os títulos e os resumos dos trabalhos, utilizando-se como palavras-chave: saúde AND meio ambiente; saúde pública AND meio ambiente; sustentabilidade AND saúde; referente aos últimos cinco anos, período de 2015 a 2020. Optou-se por uma pesquisa mais restrita devido à infinidade de produções nas bases de dados pesquisadas e o curto tempo para a realização deste trabalho.

Sendo assim, em um primeiro momento será realizada uma coleta de dados proveniente da busca no banco de teses e dissertações do portal CAPES justificada pela vasta produção científica disponibilizadas nesse sítio eletrônico.

Devido o caráter da pesquisa será realizado também um levantamento temático, visando à identificação de potenciais categorias por linhas de convergência. Será dada preferência a publicações que contemplem publicações na área da saúde e saúde pública com interface em meio ambiente e sustentabilidade.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A busca dos trabalhos científicos que comporão esse trabalho está sendo realizada desde o dia 24 de março de 2020 e até o presente momento acerca do levantamento das dissertações e teses defendidas no Brasil e que estão disponibilizadas no portal da Capes, foram encontradas publicações de diversas áreas do conhecimento, num total de 481 resultados. Ao realizar o

refinamento da pesquisa referente às publicações concentrados nos últimos cinco anos foram excluídos em um primeiro momento 269 trabalhos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As publicações no contexto dessa pesquisa permitirão visualizar as discussões mais recentes entre saúde e meio ambiente disponibilizada a partir das teses e dissertações produzidas no país.

Espera-se que possíveis práticas dos gestores públicos na execução de políticas públicas de saúde possam ser encontradas, tal como vislumbra-se que ações e práticas visando melhorias no meio ambiente para que consequentemente a melhoria na saúde seja efetivada possam ser discutidas/apresentadas.

REFERÊNCIAS

BESERRA, E. P. et al. Educação ambiental e enfermagem: uma integração necessária. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 63, n. 5, p. 848-852, 2010.

BOTELHO, L. L. R.; DE ALMEIDA CUNHA, C. C.; MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e sociedade*, 2011, 5.11: p.121-136.

CAMPOGARA, S., KIRCHHOF, A. L. C., & RAMOS, F. R. S. (2008). Uma revisão sistemática sobre a produção científica com ênfase na relação entre saúde e meio ambiente. **Ciência & Saúde Coletiva**. v.13, p.427-439.

CECHINEL, A., et al. **Estudo/análise documental: uma revisão teórica e metodológica**. Criar Educação, 2016, 5.1.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Adalberto Oliveira Brito. Mestrando em Administração pela Universidade Federal Fluminense, email: adalbertooliv@gmail.com;

Bárbara Oliveira de Moraes. Mestra em Práticas em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, e-mail: bomorais@gmail.com;

Rayannie Mendes de Oliveira. Professora Especialista pela Universidade Estadual do Maranhão, email: rayannie92@gmail.com;

Járbio da Silva Costa. Professor Mestrando pelo Instituto Federal do Maranhão, email: járbio.costa@ifma.edu.br;

Nathali Vieira da Silva. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, e-mail: nathali.eng.ambiental@gmail.com;

Ramiro Guedes do Carmo. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, e-mail: ramiro.guedes2013@gmail.com;

ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

Ana Carolina Miranda da SILVA

Letícia de Carvalho LOPES

Luiz Ricardo Candido LANDIM

1. INTRODUÇÃO

No contexto pós-1988, o Brasil passou por um forte processo de descentralização da provisão de serviços públicos. Arretche (1997) destaca que esse processo de descentralização foi propiciado pela soberania atingida pelos governos locais com a Constituição Cidadã. Com a oferta dos serviços cada vez mais próxima do cidadão, fez-se necessário a presença de um instrumento que pudesse auxiliar o cidadão no acesso aos serviços públicos. Nesse contexto temos a presença da Carta de Serviços ao Cidadão, que “[...] é um documento no qual o órgão ou a entidade pública estabelece o compromisso de observar padrões de qualidade, eficiência e eficácia na execução de suas atividades, perante os seus públicos alvos e a sociedade em geral [...]” (BRASIL, 2014, p.14). Neste documento que está dentro da lógica gerencial, o cidadão recebe uma atenção maior, pois “o objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos” (BRESSER, 2006, p.36). A história da Carta no Brasil tem seu início em 2009, passando por várias mudanças desde o meio físico ao meio digital. A lacuna existente no meio da produção acadêmica sobre a implementação da Carta de Serviços em ambientes municipais justifica o presente trabalho, que almeja colaborar com estudos futuros sobre experiências de implementação de instrumentos gerencialistas nos municípios.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral é analisar o processo de implementação da Carta de Serviços ao Cidadão no município de Volta Redonda/RJ. Dentre os objetivos específicos, foi alcançado até então a identificação dos atores envolvidos na política pública, a identificação dos objetivos da política e a análise crítica da aderência da Carta ao movimento gerencial.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

O estudo de caso parte da metodologia qualitativa para responder os objetivos. Primeiramente, buscou-se na literatura acerca do gerencialismo a contextualização da Carta. Como fonte documental, destaca-se O Guia Metodológico da Carta de Serviços ao Cidadão do Programa GESPÚBLICA que é utilizado como parâmetro de comparação entre a experiência nacional e municipal. A observação participante foi outro mecanismo deste estudo, que partiu das atividades de estágio dos pesquisadores na equipe técnica da Carta de Serviços. Participação em reuniões, leituras de relatórios e anotações sobre o mapeamento dos serviços constituíram-se como fontes importantes para esse estudo. Ainda em curso, pretende-se aplicar uma entrevista estruturada ao gestor responsável pela Carta de Serviços.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Carta de Serviços ao Cidadão está inserida em um contexto brasileiro de inovação promovida pelos municípios através de iniciativas que buscam mudar a relação entre sociedade e Estado (FARAH, 1997). Assim, a Carta apoia-se nas perspectivas teóricas estabelecidas por autores que estudam o paradigma gerencial brasileiro, como Abrucio (1997) ao ressaltar a busca pela qualidade como um ponto norteador das ações nesse modelo de gestão. A partir da pesquisa bibliográfica e tendo como base o Guia Metodológico foi possível perceber que o processo de implementação da Carta de Serviços em Volta Redonda é resultado de uma gestão que se apropria vastamente do gerencialismo, buscando ampliar a eficácia e efetividade no atendimento às demandas da sociedade civil e trazer para o município a busca pela qualidade total nos serviços públicos ofertados.

A fase da implementação de uma política pública é entendida pelo momento que a administração coloca em prática os planos delimitados (SECHHI, 2014). O processo de implementação foi realizado por atores diversos e que juntamente com as especificidades da organização implementadora influenciaram esse processo, que ocorreu entre 2018 e 2019. Os atores identificados de forma parcial foram os gestores públicos da Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG), que foi o órgão responsável pela implementação desse instrumento no município, e de outros órgãos municipais além dos estagiários provindos de parceria com instituição de ensino local.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa ainda está em curso. No futuro, busca-se responder como foi feito o planejamento no município para o emprego dessa ferramenta, a estratégia institucional adotada e espera-se evidenciar as similaridades e discrepâncias entre a implementação a nível municipal e federal e a relevância da implantação da Carta para administração pública e sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997.

ARRETICHE, M. T. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Fapesp, 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa GESPÚBLICA - Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico**. Brasília, 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. in: Bresser Pereira, L. C, Kevin Spink, P. (orgs) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FARAH, M. **Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 1997.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Ana Carolina Miranda da Silva. Graduanda em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense, e-mail: miranda_ana@id.uff.br

Leticia de Carvalho Lopes. Graduanda em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense, e-mail: leticia_carvalho@id.uff.br

Luiz Ricardo Candido Landim. Graduando em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense, e-mail: lr_landim@id.uff.br

EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA CALÇADISTA EM FRANCA

Pedro Klein GARCIA

1. INTRODUÇÃO

O município de Franca, no nordeste do estado de São Paulo, é uma cidade de médio porte de economia industrializada. Até o final do século XIX, a cidade não era muito diferente de qualquer outra localidade colonial no interior do país. A partir da década de 1890, todavia, iniciou-se um período de expansão econômica do município, em função dos recursos acumulados pela cafeicultura (FOLLIS, 2007, p.33-34). Para Tosi (1998), os fazendeiros da região possuíam muitos recursos ociosos, que não eram rentáveis na expansão da produção do próprio café, além da infraestrutura pré-existente.

A primeira instituição de produção de couro do município era de propriedade eclesiástica, fundado na década de 1900 (TOSI, 1998, p.110-120). Durante a segunda metade da década de 1920, aumentou o número de estabelecimentos coureiros, sendo a cidade do interior com o maior número deles (TOSI, 1998, p.203-204).

Até a década de 1960, a produção francana esteve focada em suprir apenas o mercado interno. Os produtos eram de baixa qualidade e não atraíam o consumidor estrangeiro, e as empresas não possuíam capacidade produtiva para produzir em escala (NAVARRO, 1999, p. 59).

Na década de 1970, devido ao aumento drástico nos custos de produção industrial na América do Norte, os fluxos de calçados deixaram de ser dos Estados Unidos para os países emergentes, e sim dos países emergentes para os Estados Unidos. Brasil, Taiwan e Coreia do Sul se beneficiaram desta tendência, expandindo seus parques produtivos (REIS, 1994, p.33).

Do meio para o final da década de 1980, esse ciclo começa a arrefecer na Ásia, enquanto no Brasil a produção francana iniciou um período de êxodo em direção ao Nordeste (REIS, 1994, p.190).

Na metade da década de 2000, a crise já estava instalada. Estimativas do Sindifranca (2006) mostram que o setor empregava, no final de 2004, cerca de 23 mil funcionários, registrados em 760 indústrias, produziu 35,4 milhões de pares, sendo 25,3 milhões destinados ao mercado interno e 10,1 milhões vendidos no mercado externo, correspondentes a 5% das

exportações nacionais. No ano de 2005, o setor apresentou uma queda em todos estes números: 18 mil postos de trabalho (-21,7%); 27,9 milhões de pares produzidos (-21,2%); 19,6 milhões de pares vendidos no mercado interno (-22,5%); e 8,3 milhões de pares exportados (-17,8%), correspondendo a 4,5% das exportações nacionais. Tendo em vista a notória decadência da indústria do calçado em Franca, cabe a reflexão de maneiras as quais é possível reverter a situação da economia do município.

O espaço para essas reflexões é a universidade: a educação é importante para o desenvolvimento econômico através de diversos mecanismos, como aumento de produtividade, refinamento das capacidades individuais de aprendizagem e inovação e a facilitação da adoção de novas tecnologias (KELLER, 2006, p.18).

Segundo Schneider (2002), a universidade é um atrativo para novos investimentos no município, pois recursos são injetados diretamente pelos gastos da instituição e das pessoas ligadas a ela. O Estado, por sua vez, deve ter como papel preponderante o planejamento da educação superior e do espaço urbano, pois a complexidade e a diversidade de organizações envolvidas assim demandam (BUARQUE, 2002, p.55).

2. OBJETIVOS

Com recursos cada vez mais escassos para investimentos, especialmente no Brasil, as escolhas de áreas prioritárias precisam ser cada vez mais acertadas e diretas. Desse modo, o objetivo é definir a área de conhecimento mais relevante para o reavivamento e expansão da indústria coureiro-calçadista do município de Franca.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia utilizada será principalmente bibliográfica, lançando mão de textos principalmente da área de economia e desenvolvimento. A base teórica que será inicialmente aplicada será o livro de Mariana Mazzucato (2014), além dos estudos em urbanismo de Goebel e Miura (2004) e de Schneider (2002).

Também se propõe o uso de entrevistas com os proprietários e administradores das empresas calçadistas francanas, para auferir sua visão sobre os empecilhos para o investimento, bem como suas dificuldades relacionadas aos recursos humanos e que áreas formativas são tidas como prioritárias.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto final deverá ser fundamento o suficiente para sustentar a hipótese de que as áreas de desenho industrial, desenvolvimento de materiais, moda e design são os mais adequados para o fim proposto.

REFERÊNCIAS

BUARQUE, S. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**: metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2002.

FOLLIS, F. **Cidade e Cidadania**: Franca (1890-1996). Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Araraquara, 2007.

MAZZUCATO, M. **O Estado Empreendedor**: Desmascarando o Mito do Setor Público vs. Setor Privado. São Paulo: Portfolio, 2014.

GOEBEL, M. A.; MIURA, M. N. A Universidade como Fator de Desenvolvimento: O Caso do Município de Toledo-PR. **Revista Expectativa**, v. 3, n. 1, 2004.

NAVARRO, V. L. A origem da indústria de calçados de couro em Franca-SP. **Estudos de História**, v. 6, n. 1, p. 37-53, Franca: Unesp, 1999.

REIS, Carlos Nelson dos. **A Indústria Brasileira de Calçados**: inserção internacional e dinâmica interna nos anos 80. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 1994.

SINDIFRANCA. **Informações Gerais Sobre o Setor Calçadista**. Franca: Sindifranca, mar. 2005.

SCHNEIDER, L. **Educação e Desenvolvimento**: um estudo do impacto econômico da universidade federal no município de Santa Maria (RS). Santa Maria: UNIFRA, 2002.

TOSI, Pedro Geraldo. **Capitais no Interior**: Franca e a história da indústria coureiro-calçadista (1860-1945). Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 1998.

INFORMAÇÕES DO AUTOR

Pedro Klein Garcia é bacharel em Relações Internacionais pela Unesp, em Ciências Econômicas pela Unifran e mestrando em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente pela Uniara. E-mail: pkgarcia0@hotmail.com.

SOLUÇÕES ALTERNATIVAS PARA OS PRINCIPAIS DILEMAS DO RESIDENCIAL OITIS

Ana Beatriz Alves de LIMA

1. INTRODUÇÃO

O Residencial Oitis surge em 29 de outubro de 2011, como um programa habitacional para pessoas com vulnerabilidade econômica e social. Integrando o Programa Minha Casa Minha Vida Faixa I, o empreendimento recebeu verba do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR. O condomínio possui cerca de 256 apartamentos, divididos em 16 blocos, cada qual com 16 apartamentos. Segundo o documento de ação civil pública encaminhado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), o local sofre negligência no que tange:

À execução do trabalho técnico e social pós-ocupação do empreendimento, à fiscalização de ocupações irregulares das unidades habitacionais e à efetiva correção de vícios construtivos que tornaram absolutamente insustentável a sobrevivência no local em condições de dignidade. (Ministério Público do Estado de São Paulo, 2018, p.3)

Para o enfrentamento dos problemas apurados, a Coordenadora do Trabalho e de Economia Criativa e Solidária, da Prefeitura Municipal de Araraquara, elaborou um projeto de intervenção, em parceria com a Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, por meio do Núcleo Multidisciplinar Integrado de Estudos, Formação e Intervenção em Economia Solidária – NuMI-EcoSol, e a Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Unesp – FCLAr, por meio do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania – NEPESC, para implementar programas sociais no Oitis.

2. OBJETIVO

Este resumo tem como objetivo apresentar uma síntese das atividades a serem realizadas por meio do projeto de revitalização social e econômica do Residencial Oitis. O projeto, por sua vez, tem como foco principal a geração de trabalho e renda, por meio de iniciativas de auto-organização dos moradores do condomínio, com base nos dos princípios da Economia Solidária.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia utilizada para a elaboração deste resumo combinou a pesquisa documental e a observação participante. A pesquisa documental, com base em reportagens a respeito do território, a ação civil movida pelo MPSP e pela no texto do projeto. A observação participante, fruto da participação das autoras nas reuniões realizadas para elaboração e debate o projeto.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Apurou-se, com base nos dados coletados, pela pesquisa documental e pela observação participante, que serão realizadas, pelo projeto, ações de formação e assessoria técnica, sobretudo a mulheres e jovens do Residencial, capazes de propiciarem condições favoráveis para a criação e estruturação de atividades empreendedoras, em um período de 11 meses. As atividades serão executadas em quatro etapas: a) organização e planejamento das atividades; b) sensibilização e mobilização da comunidade do Residencial; c) formação em economia solidária e autogestão; d) formação em empreendedorismo e elaboração de planos de negócios. As ações serão implementadas por uma equipe composta por bolsistas, acadêmicos e comunitários, das duas universidades e da própria comunidade, sob a supervisão dos docentes coordenadores dos dois núcleos.

Em diagnóstico preliminar, realizado no local, é possível constatar, pelo histórico de ocupação do condomínio e por relatos de moradores, que o "Oitis" apresenta um quadro social marcado por elevado grau de desocupação funcional, por casos recorrentes de violências de diversas naturezas, tráfico de drogas, prostituição, e problemas estruturais, tais como a ocupação irregular dos imóveis, a omissão por meio da Caixa Econômica Federal no que tange à desocupação desses e retomada, a inadimplência, a alta incidência de ligações clandestinas de água e energia elétrica. Com isso, muitos moradores angustiados com a situação abandonaram suas residências, outros que não possuíam condições de encontrarem moradia permanecem em suas casas. Portanto, é essencial que este 'ciclo' vicioso seja rompido, por meio deste projeto.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos dados preliminares coletados foi possível constatar que os problemas sociais e econômicos presentes no território em que o projeto será implementado são extremamente graves, com o potencial de se tornarem ainda mais críticos em decorrência da pandemia do COVID-19. Daí, é possível concluir que o projeto elaborado é bastante oportuno, com potencial de contribuir para o enfrentamento e a minimização dos problemas existentes. Outra conclusão que pode ser extraída é a relativa aos grandes desafios que estão reservados para a equipe acadêmica que, por sua vez, poderão contribuir para enriquecer a formação dos estudantes bolsistas participantes.

REFERÊNCIAS

MANÉCOLO, F. **Mortes escancaram vulnerabilidade social do residencial dos Oitis.** Disponível em:

<<https://www.acidadeon.com/araraquara/lazerecultura/divirtase/NOT,0,0,1356564,mortes+escancaram+vulnerabilidade+social+do+residencial+dos+oitis.aspx>>. Acesso em: 10 fev. de 2020

A CIDADE ON. **Justiça determina que Caixa reforme e regularize situação do residencial Oitis.** Disponível em:

<<https://www.acidadeon.com/araraquara/lazerecultura/divirtase/NOT,0,0,1388394,justica+determina+que+caixa+reforme+e+regularize+situacao+do+residencial+oitis.aspx>>. Acesso em: 10 fev. de 2020

OLIVEIRA, W. **Defensoria Pública e MP querem que Prefeitura, Caixa e construtora reformem Residencial dos Oitis.** Disponível em:

<<https://www.acidadeon.com/araraquara/cotidiano/regiao/NOT,0,0,1382521,defensoria+publica+e+mp+querem+que+prefeitura+caixa+e+construtora+reformem+residencial+dos+oitis.aspx>> Acesso em: 10 de fevereiro de 2020

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ao Juízo da Vara Federal da 20ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo.** Disponível em:

<<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/1-inicial-acp-residencial-dos-oitis.pdf>>. Acesso em: 10 fev. de 2020

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. **Prefeitura lança pacote de programas sociais para o Residencial dos Oitis.** Disponível em:

<<http://www.araraquara.sp.gov.br/noticias/2020/marco/13/prefeitura-lanca-pacote-de-programas-sociais-para-o-residencial-dos-oitis-1>> Acesso em: 30 mar. de 2020

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Ana Beatriz Alves de Lima graduanda em Administração Pública pela FCLAR/UNESP/Araraquara. Email: anabeatriz94lima@hotmail.com

Ana Carolina Silva graduanda em Administração Pública pela FCLAR/UNESP/Araraquara. Email: anacarolimasilva031@gmail.com

Isabela Monteiro Acheampong graduanda em Ciências Econômicas pela FCLAR/UNESP/Araraquara. Email: isabela.monteiro@unesp.br

Sérgio Azevedo Fonseca Bacharel em Economia pela USP, Mestrado em Administração pela USP, Doutorado em Administração pela USP. Professor Adjunto na FCLAR/UNESP/Araraquara. Email: saf@fclar.unesp.br

EIXO TEMÁTICO 2: GOVERNANÇA, ORGANIZAÇÕES E CONTROLADORIAS PÚBLICAS

TRABALHOS COMPLETOS:

A HUMANIZAÇÃO PRODUTIVA E A EQUIDADE DE GÊNEROS NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL

Karine Danielle da Costa LIRA

Renato Victor Lira BRITO

RESUMO

Esta pesquisa busca analisar e abordar o debate sobre as consequências da falta de humanização e da equidade de gêneros no ambiente organizacional. Com base na bibliografia da área, foram elencadas informações acerca do impacto da falta de humanização, bem como da equidade de gêneros, na produtividade, no clima organizacional e na imagem das empresas. Ressalta-se a necessidade da humanização, especificamente da equidade de gêneros no ambiente organizacional, contribuindo para a formação de gestores, estudantes, pesquisadores que buscam o equilíbrio entre a satisfação do capital humano, o controle da qualidade, a lucratividade, a disseminação da cultura organizacional e a fidelização de clientes. Esse estudo analisa o potencial produtivo das organizações com a introdução de estímulos que atendam e valorizem as necessidades e condição humana dos colaboradores, sugerindo modificações do comportamento gerencial e até mesmo da própria cultura organizacional.

Palavras-chave: Humanização. Capital Humano. Ambiente de Trabalho. Equidade de Gêneros. QVT.

ABSTRACT

This research seeks to analyze and approach the debate about the consequences of the lack of humanization and gender equality in the organizational environment. Based on the bibliography of the area, information was listed on the impact of the lack of humanization, as well as gender equity, in productivity, in the organizational climate and in the image of companies. The need for humanization is emphasized, specifically gender equity in the organizational environment, contributing to the formation of managers, students, researchers who seek or balance between satisfaction of human capital, quality control, profitability, dissemination of organizational culture and loyalty from clients. This study analyzes the production potential of organizations with the introduction of stimuli that meet and evaluate human requirements and conditions of employees, suggesting changes in managerial behavior and even in the organizational culture itself.

Key words: Humanization. Human capital. Work environment. Gender equity. QVT.

1. INTRODUÇÃO

A partir da inestimável contribuição do médico e sociólogo Elton Mayo, precursor da teoria das relações humanas através Experiência de Hawthorne realizada em 1929, uma nova visão das relações de trabalho se formou, mudando o foco da tarefa (Administração Científica) e da estrutura organizacional (Teoria Clássica) para as pessoas e os grupos sociais das organizações (Teoria das Relações Humanas). Essa mudança de visão comportamental ocorreu principalmente em 1930 nos Estados Unidos, paralelamente às consequências da grande depressão de 1929, que influenciou socialmente, economicamente e politicamente, exigindo mais eficiência na realização dos trabalhos.

Nessa experiência realizaram-se vários testes numa linha de produção chegando à conclusão que vários aspectos poderiam interferir positivamente ou negativamente na produtividade dos funcionários, entre esses aspectos observou-se a luminosidade do local de trabalho, o trabalho em grupo e a qualidade no ambiente de trabalho. Através dessa experiência, Mayo entendeu que o cuidado com os aspectos sociais são favoráveis às organizações e aos empresários. Avanços também aconteceram na esfera psicológica, em que a psicologia do trabalho passou a analisar e avaliar o trabalho e a adaptação do trabalhador ao mesmo, bem como a adaptação do trabalho ao trabalhador.

Algumas críticas surgiram à Teoria das Relações Humanas, principalmente pela forma como a experiência foi conduzida, havendo autores que a retrataram como tendenciosa, limitada e parcial, porém, os mesmos entendem que, com a mudança do foco para as pessoas, o trabalhador e as organizações ganharam em credibilidade, produtividade e qualidade de vida no trabalho.

Conduzindo o debate acadêmico da administração para a importância da humanização no clima organizacional e na qualidade de vida no trabalho, houve uma mudança de paradigmas na área. Para o melhor entendimento do que vem a ser o clima organizacional, é preciso entender o que é cultura organizacional. Como cultura organizacional, temos, segundo Chiavenato (2010, p.172), “o conjunto de hábitos e crenças estabelecidos por normas, valores, atitudes e expectativas, compartilhado por todos os membros da organização, que representa as percepções dos dirigentes e colaboradores”.

A cultura organizacional dialoga diretamente com o clima organizacional, que reflete como as pessoas estão se relacionando entre si, com o trabalho, com os clientes e com a própria organização, sendo este, um fator importante para a qualidade de vida no trabalho.

O conceito de clima organizacional conduz necessariamente ao conceito de qualidade de vida no trabalho - QVT, segundo Louis Davis apud Chiavenato (2010), “entende-se por QVT a preocupação com o bem-estar geral e a saúde dos colaboradores no desempenho de suas atividades”. Para Chiavenato (2010, p.487), “a QVT tem sido utilizada como indicador das experiências humanas no local de trabalho e o grau de satisfação das pessoas que desempenham o trabalho”. Contudo não se pode abordar a qualidade de vida no trabalho sem relacionar a coexistência das teorias motivacionais, e, neste trabalho aborda-se especificamente a Teoria da Hierarquia das Necessidades de Maslow, que retrata a motivação ao trabalho de acordo com o grau de atingimento das suas necessidades.

Ainda abordando a humanização enquanto celeiro de promoção social, surge a equidade de gêneros no ambiente organizacional como objetivo principal deste trabalho, entendendo a mulher como agente de empoderamento, ao invés de submissa e subserviente, repaginando a sua imagem dentro e fora da empresa.

A escolha do tema supracitado possibilitou um maior estudo sobre o assunto e suas áreas de abrangência, dando a oportunidade de aprofundar questões como o valor do ser humano e de suas potencialidades, o seu papel na sociedade, no seu local de trabalho e o respeito por suas diversidades e individualidades, ressaltando a necessidade da equidade de gêneros como responsabilidade social.

O estudo teve a sua área de concentração na gestão de pessoas com ênfase nos direitos humanos e limitou-se aos níveis empresariais e organizacionais, mas pode ser adaptado aos demais setores e instituições, tendo em vista que aborda questões enfrentadas em qualquer setor ou local de trabalho.

Em relação à situação problema apresentada: “as consequências da falta de humanização e da equidade de gêneros no ambiente organizacional”, através da pesquisa, buscou-se encontrar alternativas de solução para o problema objeto do estudo, discorrendo sobre o significado e a importância da humanização produtiva correlacionando-a com a equidade de gêneros.

Encontrar possíveis soluções para a situação problema, sugeri-las e aplicá-las dentro do contexto atual, gerar novas possibilidades para um futuro trabalho de pesquisa e chegar a um resultado satisfatório é o objetivo geral desse trabalho, uma vez que reconhecer o valor do capital humano como um diferencial competitivo é uma necessidade urgente, visto que futuramente não haverá espaço para empresas, organizações ou instituições que tratem seus funcionários como simples instrumentos do processo produtivo, sem respeitar suas individualidades, seus horários e seu papel fora da empresa, afinal, todos têm importância

fundamental na construção da família e de seus reflexos na sociedade. Essa nova visão torna a empresa uma referência para a construção do sujeito.

2. DESENVOLVIMENTO

No mundo atual, no qual o mercado globalizado se torna cada vez mais competitivo, aumentou-se a concorrência e isso fez com que a informação passasse a chegar cada vez mais rápido. Dessa maneira, as empresas estão em constante busca de qualidade, procurando novas tecnologias e mecanismos que as possibilitem manter-se competitivas no mercado. Nesse contexto, gerir uma empresa está ainda mais desafiador, sendo a gestão de pessoas umas das áreas mais afetadas pelas mudanças que estão acontecendo em tempo real. Com essa frequente necessidade de atualização, modernização e inovação para acompanhar a velocidade em que o mundo se transforma, as empresas estão ávidas para conquistar novos mercados. Para isso elas precisam ter um diferencial, e o grande diferencial competitivo que elas têm é o capital humano.

Segundo Chiavenato (2010, p.11), “As pessoas constituem o principal ativo da organização”. Vistas dessa forma, elas deixam de ser tratadas como simples peças na engrenagem e passam a sentir-se parceiras (pertencentes) da organização na qual trabalham e dedicam aproximadamente 1/3 da sua vida ativa desempenhando suas funções. Como parceiras e sendo bem tratadas as pessoas tendem a fortalecer a organização, o que contribui para a realização e o sucesso da empresa e das parceiras, já que, quando são reconhecidas e estimuladas, elas são capazes de criar e ter a consciência do que estão criando. Essa é uma condição exclusivamente humana, como pode-se verificar:

Uma aranha executa operações semelhante às do tecelão, e a construção das colmeias pelas abelhas atinge tal perfeição que envergonha muitos arquitetos. Mas o que distingue o pior dos arquitetos da melhor das abelhas é que ele projeta mentalmente a construção antes de realizá-la, no final do processo do trabalho, obtém-se um resultado que, desde o início, já existia na mente do trabalhador. O homem não transforma apenas o material em que trabalha, ele realiza no material o projeto que trazia em sua consciência. Isso exige, além de esforço físico dos órgãos que trabalham, uma vontade orientada para um objetivo, vontade que se manifesta pela atenção e controle das operações durante o tempo de trabalho. (MARX. apud Mussak. 2010, p.3)

Dessa forma, nota-se o quanto a mente humana é complexa e pode ser bem aproveitada. Como ser racional, o humano possui sentimentos, emotividade e capacidade de refletir sobre si e sobre o mundo à sua volta, apresentando forças e fragilidades, sendo necessário, portanto, um cuidado maior no processo produtivo, tornando-o menos mecânico e mais humano,

humanizando os processos para que o ser humano trabalhe com verdadeira dignidade, atendendo suas necessidades, entre elas o reconhecimento do valor de sua pessoa, de seus talentos e habilidades.

2.1. O Que É Humanização Produtiva

Humanização produtiva tem a ver com o caráter de tornar todo o processo de produção mais humanizado, desde a cultura organizacional até os detalhes da finalização, entrega e pós-venda dos produtos ou serviços. Para que isso possa acontecer na empresa é necessário que haja inicialmente um verdadeiro engajamento e desejo de mudança nos conceitos e no tratamento, reconhecendo no colaborador (capital humano da empresa) um elo importantíssimo para a conquista do sucesso.

Humanizar, em poucas palavras, é o ato de tornar humano. Na prática organizacional, humanizar significa buscar entender quais são as necessidades dos colaboradores, o que os preocupa, o que os deixa felizes, quais são seus anseios, seus sonhos e encontrar soluções viáveis para satisfazê-los, fazendo despertar neles um sentimento de pertencimento ao ambiente em que trabalham. Tais atos refletem positivamente na capacidade produtiva, criando ambientes de trabalho que promovem e protegem a saúde do trabalhador em todos os aspectos, incluindo, além do ambiente físico, os fatores psicossociais.

Vários aspectos devem ser levados em consideração no momento de desenvolver estratégias para a implantação de um projeto de humanização, por isso é crucial iniciar através de um bom planejamento e da realização de treinamento em todos os níveis hierárquicos, com a mesma relevância para todos.

2.2. Humanizando As Pessoas E Os Processos

As pessoas precisam ser vistas e valorizadas pelas suas qualidades pessoais, morais, éticas e profissionais, enaltecendo o talento, a criatividade, as habilidades e as múltiplas capacidades e inteligências, já que é isso que elas são, e não como máquinas que podem ser facilmente substituídas, como as empresas fadadas ao fracasso estão acostumadas a vê-las.

A valorização do capital humano como fator diferencial competitivo para as organizações tem sido bastante explorada ao longo dos últimos anos. O acesso ao capital financeiro não garante vantagem por si só. A tecnologia pode ser copiada facilmente, mas as pessoas são a verdadeira fonte de vantagem competitiva. (VELOSO. 2005, p.65)

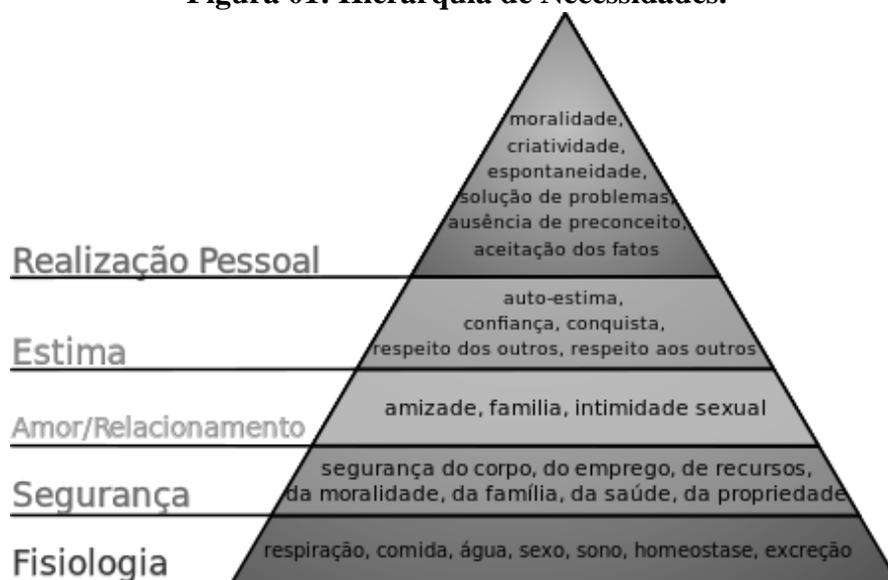
Para alcançar uma nova compreensão/percepção dos princípios e valores que norteiam a humanização e seus processos, todos os profissionais envolvidos necessitam receber

treinamento, internalizá-los modificando aspectos afetivos, sociais, culturais e comportamentais nas relações que estabelecem através de sua prática, para que, dessa maneira, a humanização não fique restrita somente às atribuições técnicas, mas, ganhe espaço na capacidade de compreender e respeitar o ser humano nas suas diferentes formas de ser e existir, ressaltando sempre a importância da equidade de gêneros e de todos os processos que esse contexto abrange.

O ser humano, por si só, é um ser motivado segundo as suas necessidades, que se manifestam em graus de importância. Segundo Maslow, as fisiológicas são as necessidades iniciais e as de realização pessoal são as necessidades finais. Cada necessidade humana influencia na motivação e na realização do indivíduo, o que o faz prosseguir para as outras necessidades. O ser humano busca incessantemente a autorrealização para atingir as suas necessidades e, conseqüentemente, elevar cada vez mais sua autoestima. Essa busca motivadora, se internalizada, o impulsiona a buscar novas conquistas pessoais e profissionais, o que se pode verificar através da hierarquia das necessidades.

A teoria de Maslow sobre a hierarquia das necessidades afirma que o ser humano tem uma escada de necessidades a serem atendidas e que, à medida que são substancialmente satisfeitas, o degrau seguinte torna-se prioridade. Segundo Maslow, embora nenhuma necessidade seja integralmente satisfeita por tempo prolongado, uma necessidade uma vez satisfeita não motiva mais o indivíduo. No entanto, essa teoria não considera que aspectos culturais ou aspectos aleatórios possam influenciar a ordem dessa escala fazendo com que o indivíduo alcance uma etapa sem necessariamente ter passado pela anterior.

Figura 01: Hierarquia de Necessidades.

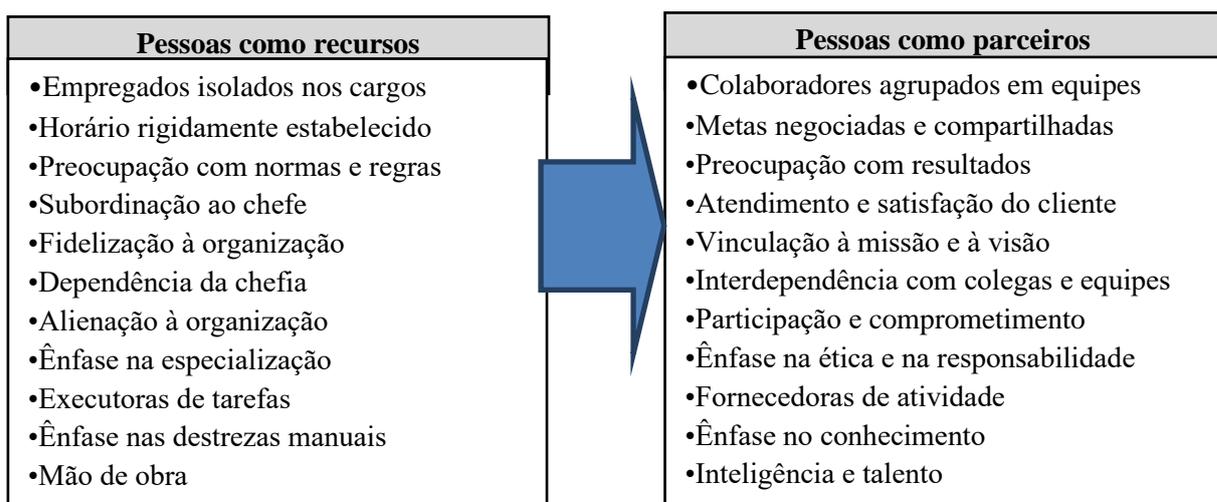


Fonte: Pradella (2013).

A teoria das relações humanas trouxe revelações importantes para a administração contemporânea. Observou-se que, quando o operário era visto enquanto ser humano, ele rendia mais e produzia melhor, além de, principalmente, passar a ser parceiro da empresa ao invés de ser considerado como uma ferramenta dispensável ao seu desenvolvimento. O trabalhador era considerado como uma engrenagem do sistema, como se fosse uma parte das máquinas, isso foi objeto de duras críticas dos tratadistas humanistas, dentre eles Elton Mayo e Kurt Lewin, precursores da teoria das relações humanas, que se opuseram fortemente aos tratamentos desumanos aos quais eram submetidos os operários das indústrias durante a busca de resultados.

Conforme Chiavenato (2010, p.08), enquanto parceiros, "os empregados contribuem com seus conhecimentos, capacidades e habilidades, proporcionando decisões e ações que dinamizam a organização". Ele também afirma que "cada um dos parceiros da organização contribui com algo na expectativa de obter um retorno pela sua contribuição". Dessa maneira, o empregado passa a sentir-se como parte da empresa, estimulando e sendo estimulado conseqüentemente. O ser humano precisa dar sentido às suas ações e à sua vida, e, quando a atividade faz sentido para ele, o mesmo reúne suas capacidades produtivas e criativas para cumprir com os seus desafios. É importante salientar que, tratando os colaboradores como parceiros, intensifica-se neles as capacidades de empatia, colaboração e de proatividade, descobrindo-se fornecedores de talentos e competências. Essa nova atitude é capaz de conduzir a organização a excelência e ao sucesso.

Figura 02: Paradigmas dos Recursos Humanos.



Fonte: Chiavenato (2010)

Ao inserir e programar corretamente ações motivadoras, pode-se notar uma melhoria acentuada no clima organizacional e nos resultados individuais e de grupo, impactando diretamente na produtividade.

2.3. O Que É Equidade De Gêneros

Antes de elucidar a equidade de gêneros, vale ressaltar que este estudo acompanha a visão de gênero de Costa, Rodrigues e Vanin em sua obra “Ensino e Gênero: Perspectivas Transversais”, na qual ele define que:

Gênero não é sinônimo de sexo, pois, quando falamos em sexo, estamos nos referindo aos aspectos físicos/fisiológicos que distinguem os machos das fêmeas da espécie humana. Por outro lado, quando nos referimos a gênero, estamos refletindo acerca de processos de construção cultural de relações que não decorrem de características sexuais diferenciadas entre homens e mulheres, mas de processos construtores dessas diferenças, produzindo, nesse movimento, desigualdades e hierarquias. (2011, p.36).

A equidade de gêneros consiste em tratar com igualdade os gêneros existentes, sejam construções culturais ligadas ao sexo masculino, feminino, transexual ou transgênero. Na oportunidade abordaremos especificamente a questão das mulheres, que há muitos anos vêm lutando arduamente para conquistar o seu espaço e reconhecimento profissional.

Historicamente, a sociedade brasileira apresenta um caráter patriarcal, bem como a maioria das sociedades no mundo. O Brasil, que trataremos mais especificamente, apresenta historicamente a institucionalização de aspectos culturais patriarcais, tendo o próprio Código Civil de 1916 como exemplo, uma vez que o mesmo tratava a mulher como dependente dos pais enquanto era solteira e incapaz após casar-se. Somente em 1932, e depois de muitas lutas, o sufrágio “universal” se estendeu às mulheres e com a Constituição de 1988 destituiu-se o pátrio poder, além de, através do artigo 5º, teoricamente, a igualdade de gêneros ter sido estabelecida. Essa forma de pensar no homem como detentor do poder da família refletiu-se também no ambiente político, social e organizacional e interferiu e ainda interfere negativamente no papel da mulher na sociedade, o que acaba contribuindo para que haja desigualdade de gêneros. Além disso, o capitalismo até então tem servido como elemento intensificador nesse contexto, visto que a busca incessante pelo poder, pelo ter e pela produtividade, torna a mulher uma vítima da opressão e da exploração das ideologias dominantes que ainda a visualizam como mercadoria.

A liberdade que as mulheres, e grande parte da sociedade, acreditam estar conquistando em benefício próprio, através do mercado de trabalho [...] nada mais é do que a liberdade dos capitalistas em explorar a sua força de trabalho.

Dessa forma, ao engajar-se num trabalho alienado a mulher se anula como pessoa, pois, na lógica do capital o ser humano perde suas características humanas e passa a ser visto como mercadoria, como coisa. (MARQUES, 2006, p.82)

Após séculos de cultura patriarcal com conseqüente exploração e dominação da mulher, um novo olhar vem mudando esse contexto e conquistando espaços na sociedade, através de muita luta, sofrimento, coerção, subjugação e violências física, moral, sexual e psicológica. O olhar da equidade vem transformando o pensar da mulher e na mulher, que trabalha, estuda, é mãe, esposa e dona de casa, e, dessa forma, desenvolve-se uma consciência de igualdade que avança no sentido de partilhar as obrigações domésticas, familiares, econômicas e profissionais.

Porém, mesmo com esse novo olhar, a mulher continua tendo suas habilidades e qualidades associadas aos afazeres domésticos, à criação e à educação dos filhos e nos ambientes organizacionais precisam sempre estar estudando, atualizando-se e exercendo suas funções com maior eficiência para poder ter reconhecimento, o que muitas vezes não recebem e quando recebem o reconhecimento do trabalho, não recebem o reconhecimento financeiro adequado, verificando-se a desigualdade do salário entre homens e mulheres.

Já na relação conjugal é evidente a dominação machista quando o homem determina que a mulher tem o dever de esposa de estar disponível para relacionar-se sexualmente quando ele quiser, ficando contrariado quando isso não acontece e ameaçando procurar outra para satisfazê-lo, usando a violência física ou psicológica para atingir seus objetivos e satisfazer-se, sem considerar os sentimentos da sua parceira, companheira ou esposa.

No seio da família, a dominação masculina pode ser observada em praticamente todas as atitudes. Ainda que a mulher trabalhe fora de casa em troca de um salário, cabe-lhe realizar todas as tarefas domésticas. Como, de acordo com o modelo, os afazeres domésticos são considerados "coisas de mulher", o homem raramente se dispõe a colaborar para tornar menos dura à vida de sua companheira (SAFFIOTI, 1991, p.50).

Com os avanços legais, culturais e morais a mulher da atualidade exerce profissões diversas e participa de movimentos sociais contra os abusos que ainda vem sofrendo, mas sua situação ainda é muito precária, especialmente porque após tantos anos de submissão, coerção, subjugação, maus tratos e abuso sexual, a autoestima foi afetada e a própria forma de se ver foi distorcida e dessa forma, muitas vezes ela aceita realizar as mesmas atividades que um homem percebendo uma remuneração inferior.

Mas à medida que a mulher participa mais amplamente do movimento da vida social, que se torna uma peça ativa no mecanismo da vida econômica, seu horizonte se amplia. As paredes de sua casa que, para ela, substituíam o

mundo, desabam, e se deixa penetrar inconscientemente por interesses que, antes, eram-lhe totalmente estranhos e incompreensíveis. (KOLLONTAI, 1982, p.76)

Pensar na mulher como um ser igual a qualquer outro gênero é uma necessidade urgente, assim como tomar atitudes proativas que acabem com o preconceito, a violência e subjugação da mesma. Ressalta-se nesse contexto a mulher negra, que é duplamente discriminada e, na maioria das vezes, ainda sofre a discriminação por ser pobre. Existem casos em que os preconceitos racial e de gênero sobrepujam o preconceito da classe social, alguns deles sendo amplamente divulgados nas redes sociais.

2.4. Relação Entre Humanização Produtiva E Equidade De Gênero

Tratar os gêneros com igualdade e respeito, fomentando políticas educacionais de tolerância e empatia, tem relação direta com a humanização, visto que, recebendo o tratamento adequado, as pessoas tendem a realizar suas atividades de uma forma mais leve, tranquila e com maior eficiência, aumentando não só a produtividade, mas a qualidade do que se produz. Ainda nas questões de gênero é preciso dar relevância aos desafios enfrentados também pelos transexuais, que além de enfrentar uma luta diária consigo, com o seu psicológico e com seu físico, ainda tem que enfrentar a discriminação e o preconceito da sociedade, muitas vezes começando pelo seu próprio lar e irradiando-se nas organizações, passando por situações constrangedoras e deprimentes. Assim como a mulher, eles têm lutado ativamente pelos seus direitos e pelo reconhecimento do que são e por mais complexo que signifique essa compreensão (até para os próprios) o direito existe e deve ser respeitado. A tolerância e o respeito são fundamentais para que esse período de afirmação alcance resultados positivos. Ainda pode-se verificar que há muito a conquistar e que essas conquistas precisam ser diárias, para tornar-se hábito e internalizar-se. As lutas legais devem ser reforçadas e os movimentos precisam ser cada vez mais divulgados, seja na internet, nos demais meios de comunicação ou nas escolas, educando as crianças para o respeito ao próximo e para o desenvolvimento da empatia.

Atualmente as grandes empresas, através de pesquisas, já identificaram a relação da equidade de gênero com o aumento da produtividade, mostram-se preocupadas e já desenvolvem ações que equiparam salários e benefícios entre os gêneros e oferecem as mesmas oportunidades para a conquista dos cargos mais altos.

2.5. Visão Do Direito Do Trabalho

A finalidade do Direito do Trabalho é promover a proteção da vida e da saúde dos trabalhadores, por meio de seus princípios básicos, especialmente por meio do princípio da proteção. A Organização Mundial de Saúde (OMS) define a saúde como: “Um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não meramente a ausência de doença”. Em 1986, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a OMS publicaram um documento se posicionando sobre essa questão (International Labour Organization). Nesse documento, ambas as organizações internacionais concordaram que “o crescimento e progresso econômico não dependem apenas da produção, mas também das condições de vida e trabalho, saúde e bem-estar dos trabalhadores e seus familiares”.

O ambiente físico que envolve os trabalhadores se refere à estrutura, ar, maquinário, móveis, produtos, substâncias químicas, materiais e processos de produção no local de trabalho. Os fatores psicossociais do trabalho referem-se às interações entre meio ambiente e condições de trabalho, condições organizacionais, funções e conteúdo do trabalho, esforços, características individuais e familiares dos trabalhadores. Para garantir o tão desejado crescimento econômico, mais do que pensar em produtividade, há que se refletir sobre os fatores psicossociais que envolvem os trabalhadores e entender que reconhecer a humanidade dos trabalhadores é mais do que desejável no século XXI, é essencial, e isso vai definir quais organizações prosperarão e quais ruirão.

2.6. Consequências Da Falta De Humanização E Da Equidade De Gêneros No Ambiente De Trabalho

2.6.1. Pressão excessiva por produtividade

“A ausência de garantia de emprego e a conseqüente ameaça de desemprego exercem sobre o empregado uma pressão que afeta tanto seu bem-estar físico como psicológico” (SANTOS, p.05, apud SOUZA, p.10).

A pressão por resultados, a concorrência e a complexidade do mercado e da conquista por um espaço, fazem com que o trabalho seja uma constante preocupação na vida do ser humano. Por sua vez a organização, percebe cada vez mais, a importância do trabalhador para o alcance de resultados. Pois a capacidade de raciocínio, de criatividade, de solucionar problemas, está presente nas pessoas e não nas máquinas.

2.6.2. Competitividade

Frente ao quadro de pressão por produtividade, no qual o empregado é medido somente pelo que produz, não levando em consideração sua capacidade de mediação, conciliação,

interação e de portar e distribuir conhecimento, o empregado sente-se obrigado a lutar para mostrar resultados e manter a sua empregabilidade, isso implica em uma competição acirrada entre colegas de trabalho para atingimento de metas, que pode gerar uma animosidade ou mesmo causar discussões, levando o clima organizacional ao declínio. Em muitos casos a livre concorrência é estimulada pela própria empresa com o intuito de aumentar a produtividade garantindo os lucros, podendo se dar de forma declarada, instigando seus empregados, ou simplesmente velada, deixando que a mesma aconteça e fingindo não perceber. Em qualquer uma das situações é um comportamento que merece repúdio, pois, é importante incentivar a produtividade e gerar lucros, porém, antes de tudo, é mais importante educar o ser humano, ensinando-o a trabalhar eticamente, respeitando o ambiente de trabalho, os colegas e os clientes, já que os trabalhadores são a base das organizações. As organizações devem mostrar que há espaço para todos e que o limite de um termina quando começa o do outro.

2.6.3. Downsizing

Downsizing é um termo em inglês que significa diminuição de tamanho, redução, que foi absorvido pela administração com o sentido de enxugamento das estruturas organizacionais (reestruturação), significando relocação, mudança de função/cargo, transferências e até mesmo demissões.

Com a crescente velocidade da circulação de informações no mercado e as constantes mudanças organizacionais para acompanhá-las, o efeito do downsizing pode ser lucrativo e apresentar vantagens imediatas, porém, se mal aplicado, ao longo do tempo o seu efeito pode ser devastador para a imagem da empresa que o utilizou. Com o clima de incertezas, o empregado sente-se ameaçado e pouco estável, situação que fere a relação de comprometimento e lealdade do funcionário com a empresa, afetando seus níveis de interesse e envolvimento.

2.6.4. Assédio Moral

Nas organizações, as pessoas respeitam mais os aspectos legais do que os morais, porém, a convivência social precisa ser pautada por aspectos morais também, principalmente porque os indivíduos passam muito tempo juntos e necessitam de regras implícitas e explícitas.

O assédio moral ocorre porque encontra espaço e tende a se intensificar como uma prática quando os envolvidos não encontram resistências organizacionais ou reprovações, nem através de regras, nem na autoridade, nem na cultura da organização, ou seja, aparentemente não existe nada que possa impedir ou punir o indivíduo que realiza essas atitudes perversas, mas só aparentemente, pois à medida que isso se torna público existem várias providências

legais que podem ser tomadas, mas que necessitam de provas e esse é também um processo constrangedor para à vítima.

Num ambiente em que existe uma competição exacerbada, onde tudo é justificado em nome da sobrevivência, da empregabilidade, uma luta pelo poder, gera um alibi permanente para que exceções sejam transformadas em regras gerais e comportamentos degradantes sejam considerados normais, pois competitividade passa a ser sinônimo de competição cruel a qualquer preço. E ainda, a supervalorização de hierarquias, em que chefes são seres inquestionáveis, torna o comportamento decente e democrático uma falha ou uma debilidade diante da tirania desses, que se apropriam da tão conhecida impunidade, ocasionando ações negativas.

2.6.5. Doenças relacionadas ao trabalho

Doenças ocupacionais tendem a aparecer de forma silenciosa, tornando-se agressiva quando detectada, causando danos físicos e emocionais, que a pessoa não tem condições de voltar ao trabalho, seja pelas limitações consequentes da própria doença, por medo de ficar exposto à perseguição, constrangimento e ridicularização, ou por ser o único local que o trabalhador consiga desenvolver atividades, agravando a doença. Pode-se citar alguns exemplos, tais como LER/DORT (Lesão por Esforços Repetitivos/ Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho) e doenças psicossociais - problemas como depressão, ou de outra ordem emocional, muitas vezes estão associados a carga horária excessiva, a pressão no trabalho, ou algum desentendimento com colegas que podem acabar desenvolvendo no trabalhador um desânimo prolongado no convívio diário, ocasionando uma tristeza profunda e falta de sentido para a vida.

2.7. Buscando Soluções E Conciliando Visões

No atual cenário mundial a arte de conciliar é primordial, então é necessário sim, produzir e lucrar mais, porém pode-se produzir mais com qualidade de vida no trabalho - QVT, utilizando o capital humano da empresa de forma mais elaborada, estimulando, incentivando e jamais perseguindo ou constrangendo, pois como bem citou José Dadrino (profeta da gentileza), "gentileza gera gentileza". É necessário ressaltar que os problemas devem ser resolvidos através de conversas claras e transparentes evitando as explosões para que não prejudique o bom andamento dos processos e dos relacionamentos, pois a pessoa que sabe controlar seus próprios sentimentos se dá bem em qualquer lugar que esteja ou em qualquer ato que realize.

3. METODOLOGIA

Inicialmente visitou-se as bibliotecas da cidade de Paulo Afonso/BA, para construção e captação do acervo que serviu de base para a realização dessa pesquisa. Em seguida, do acervo que correspondia às necessidades da pesquisa, separou-se os que serviriam de base teórica para o trabalho, que são as fontes bibliográficas referenciadas neste trabalho de pesquisa. Após essa etapa houve o período de observação e análise em empresas públicas, privadas e de economia mista, para a averiguação do funcionamento e da dinâmica das empresas, identificação, verificação e constatação do problema norteador do trabalho. De posse do material acolhido, iniciou-se a leitura, a adaptação ao contexto e a ênfase que se quis dar e por fim a elaboração, inserção de imagens e digitação do trabalho.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Diante do material estudado e das pesquisas realizadas, inclusive pela internet, pode-se constatar que humanização e equidade de gêneros já são temas amplamente discutidos por diversos autores e até inseridos em algumas instituições (inclusive hospitais), porém, na prática o que constatou-se foi que é necessário um tempo maior para que as pessoas entendam as mudanças, as internalizem e se dediquem a fazer diferente diariamente. No presente trabalho apresentou-se as consequências da falta de humanização e de equidade de gênero no ambiente organizacional, bem como sugestões de melhoramento que iniciam um processo de humanização produtiva. É importante frisar que algumas empresas não cumprem as leis trabalhistas e os colaboradores se submetem a isso em prol da empregabilidade, com consequências que ferem a própria constituição no que diz respeito ao direito a vida e a dignidade. Essa é uma realidade que não pode-se admitir, as empresas e classes governantes precisam conscientizar-se e abrir espaço para essa nova visão, em que deve-se humanizar já, em todos os aspectos, essa é uma realidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Combinando teoria e prática essa experiência mostrou que apesar das empresas reconhecerem que precisam valorizar mais o seu capital humano, ainda há muito a ser conquistado, pois a visão de lucratividade acima dos interesses individuais e coletivos (acima de tudo) está muito enraizada, além disso, há uma cultura de levar vantagem em detrimento do

outro que precisa ser extirpada para dar espaço a solidariedade, a coletividade, companheirismo, cooperação, gentileza e cordialidade. Uma empresa bem estruturada, precisa se conhecer e reconhecer os seus valores, o capital humano é o maior valor que uma empresa tem e é nele que deve estar o seu maior investimento, pois nele concentra-se sua missão, sua visão, seus valores, seu potencial de crescimento e a sua cultura organizacional. Dessa forma, realizar a humanização produtiva nas empresas trará um diferencial que fará com que elas sejam vistas de forma mais ética, com foco nas pessoas e na forma com que elas se relacionam com os outros e com o seu ambiente, construindo uma linha organizacional mais solidária e preocupada com os laços sociais. Para um futuro trabalho sugere-se que se faça um estudo de caso em uma empresa específica, para que se possa explorar todos os passos estudados e aperfeiçoá-los, traduzindo melhor a situação, através da prática.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. P.; MARTINELLI, D. P. **Negociação: como transformar confronto em cooperação**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2009. 1ª Ed.- 7. Reimpressão.

CARNEIRO, S. **Estudos Avançados** 17 (49), 2003.

CARLZON, J.; LAGERSTROM, T. **A hora da verdade: o clássico sobre liderança que revolucionou a administração de empresas**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Sextante, 2005.

CASTELAR, M. **O marketing da nova geração: como competir em um mundo globalizado e interconectado**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2009. 2ª reimpressão.

CHIAVENATO, I. **Desempenho Humano nas Empresas: como desenhar cargos e avaliar o desempenho para alcançar resultados**. Barueri, SP: Manole, 2009. 6ª Ed. rev. e atual.

_____. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2010. 3ª Ed..

COSTA, A. A. A.; TEIXEIRA, A.; VANIN, I. M. **Ensino e Gênero: perspectivas transversais**. Salvador, BA: UFBA, 2011.

COLOMBO, C. **100 Dicas de Gestão Empresarial**. São Paulo, SP: RG Editores, 2009. 3ª edição.

HILSDORF, C. **Atitudes Vencedoras**. 9. Ed. São Paulo, SP: Editora SENAC, 2006.

KIM, W. C. **A estratégia do oceano azul: como criar novos mercados e tornar a concorrência irrelevante!** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 23ª reimpressão.

KOLLONTAI, A. **Marxismo e Revolução Sexual**. São Paulo: Global Editora, 1982.

LIMA, M. C.; OLIVO, S. (Org.). **Estágio supervisionado e trabalho de conclusão de curso: na construção da competência gerencial do administrador**. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2015. 5ª reimpressão da 1ª Ed. 2007.

MARQUES, E. A Mulher na Sociedade Moderna. In: VIANA, N. (org.). **A Questão da Mulher: opressão, trabalho, violência**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2006.

MAXIMINIANO, A. C. A. **Administração de Projetos: transformando ideias em resultados**. São Paulo, SP: Editora Atlas S.A., 1997.

MEDEIROS, J. B. **Redação Científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas**. 9. Ed. São Paulo, SP: Editora Atlas S.A., 2007.

MILKOVICH, G. T.; BOUDREAU, J. W. **Administração de recursos humanos**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 1ª edição 2000; 9ª reimpressão 2011.

MOTA, A. B. **Não tá morto quem pelia: a pedagogia inesperada nos grupos de idosos**. Salvador: UFBA, 1999.

MUSSAK, E. **Gestão Humanista de Pessoas: o fator humano como diferencial competitivo**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Elsevier, 2010.

PEIXOTO, M. A. Movimento Operário e Lutas Femininas. In: VIANA, N. (org.). **A Questão da Mulher: opressão, trabalho, violência**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2006

RIBEIRO, A. de L. **Gestão de Pessoas**. São Paulo, SP: Saraiva, 2005.

SAFFIOTI, H. I. B. **O poder do macho**. 5. ed. São Paulo: Moderna, 1987.

SPECTOR, P. E. **Psicologia nas organizações**. São Paulo, SP: Saraiva, 2010. 3ª edição.

VELOSO, E.; TREVISAN, S. (Org.). **Produtividade e ambiente de trabalho: gestão de pessoas e carreiras**. São Paulo, SP: Editora Senac, 2005.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Karine Danielle da Costa Lira, Bacharela em Administração, Especialista em Administração de Pessoas, Licenciada em História e Especialista em História e Cultura Afro-Brasileira pela Uniasselvi, Especialista em Letras/Libras pela UNEB. Contato: kdclira@hotmail.com.

Renato Victor Lira Brito, Mestrando e Bacharel em Ciência Política pela UFPE. Membro do Núcleo de Estudos Americanos - NEA e do Grupo de Pesquisa O Brasil e as Américas do PPGCP/UFPE. Contato: lirarenato01@gmail.com.

ASPECTOS LEGAIS DA VINCULAÇÃO DO DETRAN À POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS

Antônio Carlos Correa de FARIA

Matheus Souza de PAULA

RESUMO

O presente artigo faz uma análise interpretativa, sistêmica e dedutiva sobre a medida adotada pelo Poder Executivo de Minas Gerais ao ter realizado a vinculação entre o Departamento de Trânsito e a Polícia Civil, fazendo com que aquele órgão permanecesse subordinado a este até os dias de hoje. Buscando-se identificar as competências exclusivas de cada um dos órgãos, suas semelhanças, distinções e alternativas legais que preveem a continuidade ou desvinculação entre eles. Para tanto, serão apresentadas considerações relacionadas à segurança pública, aos princípios norteadores da atividade de Polícia Judiciária e se a vinculação das atividades de trânsito é cabível, sob o prisma da legislação atual, tendo em comparação as demais unidades federativas que optaram pela criação de autarquias estaduais independentes e desvinculadas da Polícia Civil.

Palavras-Chave: Administração Pública. Polícia Judiciária. Segurança pública. Executivo estadual.

ABSTRACT

This article makes an interpretative and systematic analysis of the measure adopted by the Executive Power of Minas Gerais when it made the link between the Department of Traffic and the Civil Police, making that entity remain subordinate to it until today. It seeks to identify the exclusive competences of each of the entities, their similarities, distinctions and legal alternatives that provide for the continuity or disconnection between them. For that, considerations related to public security, the guiding principles of the Judiciary Police activity and whether the linking of traffic activities is appropriate, under the prism of current legislation, comparing to the other federative units that opted for the creation of independent autarchies and unrelated to the Civil Police.

Key Words: Public administration. Judiciary Police. Public security. State executive.

1. INTRODUÇÃO

As atividades da Polícia Judiciária estão previstas na Constituição Federal promulgada em 1988, no mesmo texto, consta a competência de legislar sobre trânsito da União e órgãos cujo objetivo é garantir a segurança pública.

Como objeto de estudo, serão analisadas as funções constitucionais e legais das entidades “Polícia Civil” e “DETRAN”, individualmente, para, então, serem observados os aspectos que ambas têm em comum e identificar legislações nos demais estados brasileiros que adotaram meios de administração indireta para acolher este Departamento.

Partindo-se de interpretação essencialmente constitucional e do texto legal, buscar-se-á amparo no ordenamento jurídico pátrio para análise da medida adotada pelo Poder Executivo do Estado de Minas Gerais em manter o DETRAN-MG vinculado à Polícia Civil, mesmo não encontrando respaldo jurídico na Constituição Federal e demais normas atinentes ao assunto.

1.1. Da polícia judiciária estadual

O início da história da Polícia Judiciária no Brasil nos remete ao ano de 1619, quando os “policiais” da época, realizavam diligências para a prisão dos “transgressores”, sempre acompanhados de um escrivão que, do ocorrido lavrava um termo para posterior apresentação ao magistrado. Posteriormente surgiu a figura do ministro criminal (ou meirinho) que, no seu bairro, mesclava as atribuições de juiz e policial, mantendo a paz, procedendo a devassas e determinando a prisão de criminosos³.

A Partir de 1808 fixou-se na nova estrutura policial o exercício da polícia judiciária brasileira⁴. E, com a Ditadura Militar de 1964, foi extraído da Polícia Civil a atribuição do policiamento ostensivo, atividade realizada desde 1866, que passou à competência exclusiva das polícias militares estaduais⁵.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o termo “Polícia Judiciária” é empregado porque lhe remete à sua precípua atividade de auxiliar o Poder Judiciário coletando provas, através do inquérito policial, para deflagração das ações penais ou então, para trazer à

³ HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro**: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Tradução de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997;

⁴ BRETAS, Marcos Luiz. ROSEMBERG, André. **A história da polícia no Brasil**: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro, v. 14, n.26, p.162-173, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-101X2013000100162&lng=en&nrm=iso. Acesso em 27 abr. 2020.

⁵ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. **Estud. av.**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 91-106, Dez. 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 abr. 2020.

tona o entendimento de inexistência de justa causa para deflagração e consequente arquivamento⁶.

Ou seja, a função prevista na Constituição Federal à Polícia Civil é a de cumprir as entidades do Estado para apoiar a investigação penal, por iniciativa *ex officio* da autoridade policial, por pedido realizado pelo representante do Ministério Público na investigação, ou, em alguns casos, pelo ofendido, em crimes contra a honra, para arrecadar os elementos materiais probatórios que permitam elucidar a ocorrência da conduta punível e a responsabilidade dos autores ou partícipes.

O texto constitucional prevê, portanto, o seguinte:

Art.144 § 1º: A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:
IV: Exercer, com exclusividade, as funções da polícia judiciária da União.
§ 4º: Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as Militares.

O artigo 144 da CF/88 estabelece que o Poder de Polícia Judiciária é dividido entre a Polícia Federal e a Polícia Civil, tendo cada qual sua área de atuação.

A Polícia Judiciária é uma consequência direta da nossa organização política e jurídica e responde, basicamente, ao princípio constitucional de Divisão de Poderes, previsto no art. 2º da Constituição.

Deste modo suas atividades participam da função judicial do Estado, como um órgão pré-estabelecido para investigar os delitos, impedir as consequências ulteriores dos cometidos, individualizar os culpados e reunir provas necessárias para atuação do Poder Judiciário⁷.

1.2. Dos departamentos de trânsito

Antes da entrada em vigor da atual Constituição Federal, o texto da Constituição de 1967 se limitava à exposição de competência da União para legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres (art. 8º, XVII, alínea *n*).

Até então, os Estados administravam questões de trânsito e tráfego terrestre por meio de circunscrições regionais e do que dispunha a lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966.

⁶ SILVA, Márcio Alberto Gomes. **Eficiência e respeito a direitos fundamentais na atividade investigativa - um discurso possível**: Pela criação de axiomas que limitem a atuação estatal na busca de uma investigação criminal garantista. São Cristóvão, 2018. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/9295/2/MARCIO_ALBERTO_GOMES_SILVA.pdf. Acesso em: 1º de maio de 2020.

⁷ SILVA, Márcio Alberto Gomes. *Op cit*, p. 47.

A Constituição Federal de 1988 manteve a competência privativa da União em legislar sobre trânsito e transporte e, em 1997, seguindo ao disposto no texto constitucional, a União publicou a Lei 9.503, o Código de Trânsito Brasileiro.

A novidade trazida pela lei foi o rol previsto no art. 7º que elenca as entidades que compõem o Sistema Nacional de Trânsito.

Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:

- I - o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;
- II - os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, órgãos normativos, consultivos e coordenadores;
- III - os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- IV - os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- V - a Polícia Rodoviária Federal;
- VI - as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e
- VII - as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI.

O texto legal, no entanto, não contempla a Polícia Civil como órgão ou entidade participante do Sistema Nacional de Trânsito.

As entidades elencadas se identificam pelas atividades relacionadas ao trânsito dentre aqueles órgãos que atuam na área citada nas instâncias federais, estaduais e municipais, assim distribuídos de acordo com suas atribuições constitucionais:

1.2.1. Normativos

Como o próprio nome indica, são os conselhos normativos, incumbidos de criar normas complementares ao Código de Trânsito Brasileiro, assim como as atividades consultivas relativas ao esclarecimento da legislação e orientação pertinente ao entendimento que se requer das leis em vigor sobre as atividades de trânsito. A atividade de coordenação dos demais órgãos de trânsito são de sua competência institucional.

1.2.2. Executivos

Os órgãos executivos são aqueles que operacionalizam as normas estabelecidas pelas leis e resoluções dos conselhos normativos. São também denominados: "Rodoviários" e "de Trânsito", previstos no artigo 8º do Código de Trânsito.

Pela União, por meio da Portaria 400/2005, do Ministério das Cidades, foi regulado o DENATRAN, assim como foi criado, através da lei 10.233/2001, o DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), como órgão executivo rodoviário.

1.2.3. Fiscalizadores

Por fim, os órgãos que têm como finalidade a observação e controle das leis relacionadas ao trânsito, de acordo com sua área circunscricional.

Pela leitura do art. 7º, apenas as Polícia Rodoviária Federal, no âmbito da União e as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal podem cumprir tal competência através do patrulhamento ostensivo, previsto no art. 144, § 2º e § 5º da Constituição Federal, respectivamente.

No disposto pela lei, não há previsão de que órgãos do Sistema Nacional de Trânsito participem das atividades de Polícia Judiciária.

Nesse sentido, a lei federal também trouxe a delimitação do papel destinado aos Departamentos de trânsito estaduais, prevendo, no art. 22, dezesseis incisos que abrangem, em resumo⁸, às seguintes ações:

1.3. Habilitação de condutores

- Coordenar, realizar, fiscalizar e controlar o processo de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores; expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação, comunicando ao Denatran todas as ações desta natureza;
- Credenciar órgãos ou entidades para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, na forma estabelecida pelo Contran.

1.4 Veículos

- Coordenar, vistoriar e executar ações de inspeção quanto às condições de segurança veicular;
- Registrar, emplacar, selar a placa e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro de Veículo e o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo, mediante delegação do órgão federal competente.

⁸ Esquema elaborado pelo DETRAN-TO. Disponível em: <https://detran.to.gov.br/institucional/sobre-o-detran/competencias/>. [s.d.]. Acesso em: 30/04/2020.

1.5. Fiscalização, autuação e arrecadação de multas

- Coordenar, realizar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas no CTB e de sua competência.
- Arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, bem como das infrações de trânsito relacionadas ao condutor e veículo.

1.6. Estatísticas de trânsito

- Coordenar, em ação conjunta com todos os órgãos e entidades de trânsito do Estado, todos os registros de acidentes de trânsito, elaborando as estatísticas visando detectar as causas e elaborando estudos e pesquisas, no intuito de contribuir para a redução dos mesmos.

1.7. Educação para o trânsito

- Promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes do Contran.
- Planejar, coordenar e realizar palestras educativas em escolas, públicas e privadas, em empresas e demais organizações, governamentais ou não, visando criar uma consciência cidadã em relação ao trânsito.
- Concepção e elaboração de material educativo a ser distribuído à população quando da realização de blitze educativas e campanhas publicitárias.

Especificamente em Minas Gerais, os objetivos específicos⁹ declinados pelo DETRAN são os seguintes:

- a) Ampliar os procedimentos de qualificação profissional de todos os servidores, com vistas na potencialização da eficiência operacional do órgão;
- b) Expandir o projeto "Educação para o Trânsito – Só assim tem sentido", para todas as escolas públicas do Estado de Minas Gerais.
- c) Reduzir o número e a gravidade dos acidentes de trânsito por meio de permanentes campanhas educativas;
- d) Modernizar e ampliar a infraestrutura física e logística do órgão, visando promover maior agilidade no atendimento e conforto ao público, bem como aos servidores;
- e) Modernizar e padronizar as atividades dos serviços de habilitação e registro de veículos automotores; e

⁹ DETRAN-MG. Disponível em: <https://www.detran.mg.gov.br/sobre-o-detran/institucional/objetivo-operacional-e-competencias-legais>. [s.d.]. Acesso em 30/04/2020.

f) Implementar as atividades de natureza policial destinadas a investigação e apuração de crimes de trânsito e de outras infrações definidas em ato do Chefe da Polícia Civil. (grifo do autor).

Nota-se que o item “f” elencado pelo Departamento de Trânsito de Minas Gerais acrescenta, tacitamente, atribuição ao Chefe de Polícia Civil.

Neste sentido, a lei complementar nº 129, que cria a lei orgânica da Polícia Civil no Estado de Minas Gerais, traz em seu bojo, taxativamente, as competências do Chefe da Polícia.

Art. 22. Ao Chefe da PCMG compete:

I - exercer a direção superior, o planejamento estratégico e a administração geral da PCMG, por meio da coordenação, do controle e da fiscalização das funções policiais civis e da observância do disposto nesta Lei Complementar;

II - presidir o Conselho Superior da PCMG e integrar o Conselho de Defesa Social;

III - propor ao Governador do Estado o aumento do efetivo e prover, mediante delegação, os cargos dos quadros de pessoal da PCMG, bem como deferir o compromisso de posse aos servidores da PCMG;

IV - promover a movimentação de servidores, proporcionando equilíbrio entre os órgãos e unidades da PCMG, observado o quadro de distribuição de pessoal, nos termos de regulamento;

V - autorizar servidores da PCMG a afastar-se, em serviço, do Estado, sem sair do País, observado o disposto no art. 68;

VI - determinar a instauração de processo administrativo disciplinar e aplicar sanções disciplinares;

VII - decidir, em último grau de recurso, sobre a instauração de inquérito policial e de outros procedimentos formais;

VIII - decidir sobre a situação funcional e administrativa dos policiais civis, bem como editar atos de promoção, exceto se esta for por ato de bravura ou para o último nível da carreira;

IX - suspender o porte de arma de policial civil, por recomendação médica ou como medida cautelar em processo administrativo disciplinar, assegurado o contraditório e a ampla defesa;

X - editar resoluções e demais atos normativos para a consecução das funções de competência da PCMG, observada a legislação pertinente;

XI - designar, em cada departamento da PCMG, o respectivo coordenador entre os chefes das Seções Técnicas Regionais de Criminalística, o qual se reportará ao Chefe de Divisão de Perícia do Interior;

XII - decidir sobre remoção por conveniência da disciplina de policial civil, na forma desta Lei Complementar;

XIII - promover a motivação do ato de remoção ex officio de policial civil no interesse do serviço, comprovada a necessidade.

Dentre as especificações legais da função, com destaque interpretativo do inciso primeiro, traz-se que as atividades de planejamento e de administração serão realizadas por meio de coordenação, controle e fiscalização das funções policiais.

Ainda neste paradigma, a Emenda Constitucional 82/2014 passou a incluir a segurança viária no rol das atividades de segurança pública, das Polícias Penais Federal, estadual e distrital.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital:

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

Sobre o tema, o Código de Trânsito¹⁰ dispõe que compete à Polícia Militar o policiamento ostensivo de trânsito: “função exercida pelas Polícias Militares com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito [...]”.

Existe entendimento do Supremo Tribunal Federal, firmado em julgamentos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade¹¹, indicando não ser possível agregar outras atividades além das preceituadas no art. 144 da Constituição Federal.

1.8. A gestão dos departamentos de trânsito nos demais estados do Brasil e em Minas Gerais

Com exceção de Minas Gerais, Tocantins e Santa Catarina, em todos os outros estados brasileiros e no Distrito Federal, o DETRAN já não é mais vinculado à Polícia Civil, sendo criadas¹² autarquias para cada um dos entes federativos, voltadas especificamente para as questões de trânsito.

¹⁰ Anexo I da lei nº 9.503/97 – **Dos conceitos e definições.**

¹¹ **ADI 2.827**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-9-2010, P, *DJE* de 6-4-2011; **ADI 1.182**, voto do rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, *DJ* de 10-3-2006; **ADI 236**, rel. min. Octavio Gallotti, j. 7-5-1992, P, *DJ* de 1º-6-2001; **ADI 2.827**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-9-2010, P, *DJE* de 6-4-2011; **ADI 3.916**, rel. min. Eros Grau, j. 3-2-2010, P, *DJE* de 14-5-2010.

¹² Tabela 1 - Unidades Federativas e normas que transformaram os departamentos de trânsito (DETRAN) em autarquias.

Em Minas Gerais, a Constituição local estipulou no art. 139, III, que “é atribuição da Polícia Civil o registro e licenciamento de veículo automotor e habilitação de condutor”. Mas, pela leitura do art. 22 da Lei 9.503/97, supramencionado, traz que a atribuição do DETRAN é mais ampla do que essas duas funções, embora englobe as mesmas.

Nesse sentido, prevê o texto da Constituição Mineira de 1989:

Art. 139 – À Polícia Civil, órgão permanente do Poder Público, dirigido por Delegado de Polícia de carreira e organizado de acordo com os princípios da hierarquia e da disciplina, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração, no território do estado, das infrações penais, exceto as militares, e lhe são privativas as atividades pertinentes a:

I – Polícia técnico-científica;

II – Processamento e arquivo de identificação civil e criminal;

III – Registro e licenciamento de veículo automotor e habilitação de condutor.

Ocorre que, quando da promulgação da Constituição Mineira, em 1989, o Código de Trânsito era outro (Lei 5.108, de 21 de setembro de 1966) e esse não relacionava quais entes faziam parte do Sistema Nacional de Trânsito. Porém, o Código de Trânsito de 1997, discutido e sancionado sob a exigência da CF/88, elencou quais os entes faziam parte do Sistema Nacional e, nesse caso, não incluiu a Polícia Civil, mas apenas as Polícias Rodoviária e Militar.

A maioria das Unidades Federativas do País têm o Departamento de Trânsito regido por autarquia estadual, ou seja, são pessoas jurídicas de direito público, integrantes da administração indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado (art. 5º, I, do Decreto-lei nº 200/67).

A Constituição Federal em seu art. 37 se refere a autarquias como sendo de administração indireta do estado e, apesar de dotada de função exclusivamente administrativa, sua personalidade jurídica de direito público lhe atribui todas as pertinentes prerrogativas contidas no ordenamento jurídico vigente.

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal elencou diversas competências de órgãos e entidades essenciais para o funcionamento do Estado, assim, delineou, como um dos órgãos de segurança pública, a Polícia Judiciária.

De acordo com o texto constitucional, extrai-se que, dentre as funções das Polícias Judiciárias são as apurações das infrações penais, consistentes nos atos administrativos formais para investigações e outros feitos convergentes a produção de provas para as ações judiciais

criminais, além de atender requisições de autoridades judiciais, apreensões de instrumentos de crime e quaisquer outros de interesse para as conclusões indiciárias.

No mesmo paradigma constitucional, o texto não menciona o DETRAN como órgão de segurança pública, assim como a legislação de trânsito não expressa a Polícia Civil como instituição integrante do Sistema Nacional de Trânsito.

Pela interpretação sistemática do ordenamento jurídico é possível identificar que as atividades destinadas aos órgãos pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito, são, em geral, administrativas, regulatórias e fiscalizatórias.

Também restaram identificadas que tais disposições legais não preveem a vinculação do Departamento de Trânsito à Polícia Civil, ficando a cargo do Legislativo e do Executivo Estadual, levantar indícios concretos que garantam a alternativa que melhor se adeque à realidade do Estado.

No Distrito Federal e na maioria dos estados brasileiros, a alternativa escolhida é pela autarquia, por ser ente da administração pública indireta dotada de personalidade jurídica própria e com autonomia administrativa e financeira.

Restou analisado, também, que o objetivo-fim da Polícia Civil não se enquadra com objetivos primordiais do DETRAN, pois não são previstos na lei nº 9.507/97 ou na Lei Complementar nº 129, que contém a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. **Lei complementar nº 129 de 08 de novembro de 2013**. Contém a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, o regime jurídico dos integrantes das carreiras policiais civis e aumenta o quantitativo de cargos nas carreiras da PCMG. Belo Horizonte, MG. Assembleia Legislativa. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=129&ano=2013>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG, 21 de setembro de 1989. Palácio dos Inconfidentes. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

_____. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.827**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-9-2010, P, *DJE* de 6-4-2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 1.182**, voto do rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, *DJ* de 10-3-2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 236**, rel. min. Octavio Gallotti, j. 7-5-1992, P, *DJ* de 1º-6-2001.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.827**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-9-2010, P, *DJE* de 6-4-2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 3.916**, rel. min. Eros Grau, j. 3-2-2010, P, *DJE* de 14-5-2010.

BICUDO, H. A unificação das polícias no Brasil. **Estud. av.**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 91-106, Dez. 2000. Disponível em:
<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRETAS, M. L.; ROSEMBERG, A. **A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro, v. 14, n.26, p.162-173, 2013. Disponível em:
<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-101X2013000100162&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 abr. 2020.

COELHO, I. M. Métodos e princípios da interpretação constitucional: o que são, para que servem, como se aplicam. **Caderno Virtual**, Brasília, vol. 2. n. 8, 2004, p. 11.

DETRAN-MG. **Objetivos e competências legais**. Disponível em:
<<https://www.detran.mg.gov.br/sobre-o-detran/institucional/objetivo-operacional-e-competencias-legais>>. Acesso em 30 abr. 2020.

DETRAN-TO. **Competência**. Disponível em: <<https://detran.to.gov.br/institucional/sobre-o-detran/competencias/>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

HOLLOWAY, T. H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Tradução de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997;

SILVA, Márcio Alberto Gomes. **Eficiência e respeito a direitos fundamentais na atividade investigativa - um discurso possível**: Pela criação de axiomas que limitem a atuação estatal na busca de uma investigação criminal garantista. São Cristóvão, 2018. Disponível em:
<https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/9295/2/MARCIO_ALBERTO_GOMES_SILVA.pdf>. Acesso em: 1 mai. de 2020.

ANEXOS

Tabela 1 – Unidades Federativas e normas que transformaram os departamentos de trânsito (DETRAN) em autarquias.

Unidade Federativa	Norma de criação da autarquia DETRAN
Acre	Lei nº 1.169, de 12 de dezembro de 1995
Alagoas	Lei nº 4.983, de 11 de maio de 1988
Amapá	Lei nº 1.453, de 11 de fevereiro de 2010
Amazonas	Lei nº 1.053, de 25 de setembro de 1972
Bahia	Lei nº 3.650, de 19 de maio de 1978
Ceará	Lei nº 9.450, de 14 de maio de 1971
Distrito Federal	Lei nº 6.296, de 15 de dezembro de 1975
Espírito Santo	Lei nº 2.482, de 24 de dezembro de 1969
Goiás	Lei nº 8.856, de 07 de julho de 1980
Maranhão	Lei nº 2.668, de 27 de julho de 1966
Mato Grosso	Lei nº 3.844, de 13 de abril de 1977
Mato Grosso do Sul	Lei nº 537, de 06 de maio de 1985
Pará	Lei nº 4.444, de 20 de dezembro de 1972
Paraíba	Lei nº 3.848, de 15 de junho de 1976
Paraná	Lei nº 7.811, de 29 de dezembro de 1983
Pernambuco	Decreto-lei nº 23, de 24 de maio de 1969
Piauí	Lei-delegada nº 80, de 16 de maio de 1996
Rio de Janeiro	Decreto-lei nº 46, de 25 de março de 1975
Rio Grande do Norte	Lei nº 4.532, de 06 de julho de 1977
Rio Grande do Sul	Lei nº 10.847, de 20 de agosto de 1996
Rondônia	Lei nº 134, de 20 de outubro de 1986
Roraima	Lei nº 338, de 28 de junho de 2002
São Paulo	Lei nº 1.195, de 17 de janeiro de 2013
Sergipe	Lei nº 2.608, de 27 de fevereiro de 1987

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Antônio Carlos Correa de Faria. Advogado (OAB/MG 153.974) graduado em Direito pelo Centro Universitário de Sete Lagoas – UNIFEMM (1980). Delegado Geral de Polícia aposentado. E-mail: ficconsultoria@hotmail.com.

Matheus Souza de Paula. Advogado (OAB/MG 196.120) graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (2017). Especialista em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2019). E-mail: matheusficconsultoria@gmail.com.

CONTADORIA OU CONTROLADORIA: UMA ANÁLISE NOS MEDICAMENTOS DO COMPONENTE BÁSICO DA AF DE NOVA MUTUM - MT

Presline Blum da SILVA

Juscelyny Rodrigues Leonel CORREA

RESUMO

As inúmeras reclamações dos usuários pela não disponibilização de determinados medicamentos, originaram a problemática desse estudo, colocando em evidência a importância de buscar informações sobre a Controladoria da Assistência Farmacêutica (AF) nos medicamentos do Componente Básico de Nova Mutum- MT. Sendo assim, objetivou-se analisar o processo de Controladoria nos medicamentos e se este processo está sendo eficiente e eficaz. Com isso foram utilizados de alguns objetivos específicos, onde se pôde observar a Controladoria ou o controle interno dos medicamentos. Assim, o estudo desenvolveu um exercício científico formal, crítico, organizando e sistematizando uma estrutura teórica que ajude a analisar a Controladoria neste âmbito. A metodologia utilizada foi o conhecimento científico, método dedutivo, quanto a abordagem uma pesquisa qualitativa, primária, quanto à natureza pesquisa básica, quanto aos objetivos descritiva e quanto aos procedimentos pesquisa documental e de campo. Com a pesquisa, observou-se que os valores repassados para as compras de medicamentos tornam-se insuficiente, que a Controladoria participa de todo processo de licitação no sentido de fiscalizar e que os valores licitados são superiores aos empenhados, pois as compras realizadas pelo processo licitatório acabam sendo mais vantajosas para os cofres públicos.

Palavras chave: Controladoria. Contadoria. AF. Financiamento. Administração Pública.

ABSTRACT

The large number of complaints from users for not having certain medications available, started the problem of this study, emphasizing the importance of searching information about the Controllershship of Pharmaceutical Assistance (PA) in the medicines of the Basic Component of Nova Mutum-MT. As a result, the objective was to analyze the Controllershship process in medicines and this process is being efficient and effective. With that, some specific objectives were used, where it was possible to observe Controllershship or internal control of medicines. Thus, the study developed a formal scientific exercise, critical, organizing and systematizing a theoretical structure that helps to analyze Controllershship in this scope. The methodology used was scientific knowledge, a deductive method, as to the qualitative, primary research approach, as to the basic research nature, as to the descriptive objectives and as to the documentary and field research procedures. With the research, it was observed that the amounts transferred for the purchase of medicines become insufficient, that the Controllershship participates in the entire bidding process in order to inspect and that the bid amounts are higher than those committed, because the purchases made by the process bidding process end up being more advantageous for public coffers.

Key words: Controllershship. Accounting. Pharmaceutical Assistance. Financing. Public Administration.

1. INTRODUÇÃO

Segundo Rebién e Amorim (2008), aperfeiçoar a utilização dos recursos disponíveis é um dos grandes desafios que os gestores públicos vêm enfrentando, pois, com o passar do tempo os recursos se tornam escassos e as despesas públicas aumentando, visto que a credibilidade administrativa de alguns governantes está sendo vista de forma negativa.

Considerando redução nos recursos e o aumento das despesas os autores supracitados, afirmam que a transparência nas contas públicas é de responsabilidade dos gestores, sendo relevante para os gestores e para a sociedade está transparência. É necessário o entendimento do direcionamento dos recursos públicos e das estratégias utilizadas para melhorar os serviços prestados à comunidade, nesse sentido, a Controladoria se torna relevante, pois oferece subsídios aos gestores para tomada de decisão.

Segundo Garcia (2003), a Controladoria está relacionada com a Contabilidade (Contadoria) e com diversas outras áreas do conhecimento, com o objetivo de estabelecer uma base conceitual de atuação contribuindo com o processo de gestão e controle da organização.

Rebién e Amorim (2008), mencionam que a Controladoria visa contribuir para que os gestores públicos procurem cumprir os programas, as metas e as ações destinadas a eles, através de sistemas que visam controlar o desenvolvimento dos serviços públicos e conseqüentemente assegurem a correta aplicação dos recursos e a preservação do patrimônio público, de forma transparente, eficiente e legal.

Com base nesse contexto, a pesquisa foi realizada em uma organização pública, cujo principal objetivo é prestar serviços à sociedade, considerando a necessidade de um controle efetivo nas organizações públicas, a Controladoria oferece esse serviço, sendo relevante verificar se a organização realiza processos de Controladoria nos medicamentos do Componente Básico e nos repasses realizados mensalmente.

Sendo assim, pelas inúmeras reclamações dos usuários pela não disponibilização de determinados medicamentos, surgiu a problemática da pesquisa colocando em evidência a importância de buscar informações sobre a Controladoria da AF (AF) nos medicamentos do Componente Básico e se este controle está sendo eficiente e eficaz. Portanto se torna pertinente o seguinte questionamento: Como ocorre o processo de Controladoria na AF e o mesmo está sendo eficiente e eficaz?

Diante disso, o principal objetivo da pesquisa é analisar o processo de Controladoria nos medicamentos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica de Nova Mutum e se este

processo está sendo realizado de forma adequada, e para se chegar ao objetivo principal foi necessário demonstrar como é feito o processo de repasse anual a AF para a aquisição dos medicamentos; verificar o impacto da Controladoria com base nas licitações, e analisar os valores licitados e empenhados dos medicamentos nos últimos quatro anos.

Este artigo é organizado em cinco tópicos, sendo o primeiro tópico composto de introdução, o segundo tópico aborda o desenvolvimento teórico onde busca-se o embasamento para os resultados, no terceiro tópico encontra-se a metodologia. O quarto tópico apresenta a análise dos dados e interpretação dos resultados. O último tópico expõe as considerações finais e as referências utilizadas.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Controladoria

Segundo Figueiredo e Caggiano (2008), a Controladoria surgiu no século XX, devido ao grande crescimento das empresas e organizações, em consequência desse crescimento surgiram mais informações, e é nesse contexto que a Controladoria surge para facilitar o processo de tomada de decisão tornando-se assim indispensável para as empresas.

Parar Padoveze (2010), a Controladoria caracteriza-se como a ciência contábil evoluída, sendo responsável pelo patrimônio empresarial, através de identificação, mensuração, comunicação e decisão sobre os eventos econômicos. Sendo um dos objetivos da Controladoria garantir informações adequadas aos gestores para a tomada de decisão, através dos *controllers*. (FIGUEIREDO; CAGGIANO, 2008)

Para Slomski (2014), o *controller* das entidades públicas necessita conhecer além do que foi arrecadado e gasto, é preciso mostrar para a sociedade qual foi o resultado econômico produzido pelo gasto, avaliar se os recursos estão sendo utilizados de forma correta, em todas as etapas do processo.

Padoveze (2014), afirma que a Controladoria deve agir em todas as etapas do processo de gestão de uma empresa, sendo responsável pelas informações contábeis gerenciais da empresa, considerando que determinadas informações gerenciais modelo vem de algumas crenças e valores internos referente à própria cultura.

Entretanto a Controladoria ocupa-se do controle do processo de gestão, entende-se que todas as atividades que se preocupam com os interesses da organização e protegem seu patrimônio fazem parte das funções de Controladoria, tendo em vista que o controle interno é

uma das funções na qual a Controladoria se destaca dentro de uma organização em parceria com a Contadoria.

2.2. Contadoria

Sá (2007), relata que desde os primórdios do século XIX ocorre um conflito entre as funções de controle e as funções de contábeis, o que não pode acontecer Contadoria não pode ser confundida com Controladoria. Já para Borinelli (2006), existe uma ligação entre Controladoria e Contabilidade, pois a contabilidade fornece matéria-prima para a Controladoria, a contabilidade fornece informações a Controladoria para um melhor controle no processo de gestão da empresa.

Na visão de Padoveze (2010), a Controladoria e a Contabilidade têm grande interação, sendo que a Controladoria pode ser considerada como ciência contábil evoluída, a Contabilidade evoluiu a tal ponto que foi denominada Controladoria.

Diante do exposto por Sá (2007), Padoveze (2010) e Borinelli (2006), observa-se que a Contadoria é apenas uma analogia diante da Controladoria, a Controladoria tem uma função importante, pois ela fornece informações para área contábil, para que a mesma possa gerar informações para tomada de decisão mais eficiente. Em contrapartida também pode-se afirmar que a Contabilidade fornece matéria-prima para a Controladoria, as duas andam juntas no que diz respeito a tomada de decisão dentro do ambiente organizacional da administração privada ou pública.

2.3. Administração Pública

Segundo Bond (2007), a organização da administração pública consiste em estruturar as entidades que irão prestar serviços e satisfazer as necessidades da comunidade. Atualmente a gestão pública tem enfrentado diversas mudanças e inovações, se preocupando mais com o desempenho dos servidores, com os resultados obtidos, iniciaram a busca por padrões, incorporando técnicas das empresas do setor privado para o público buscando sempre a melhoria contínua em todos processos internos, onde pode-se citar o processo de compras.

Para realizar compras na administração pública é necessário o processo licitatório, Piscitelli (2010), menciona que o processo licitatório tem suas modalidades: Concorrência; Tomada de Preços; Convite; Concurso; Leilão e Pregão. Andrade (2010) descreve que o objetivo da licitação é garantir a igualdade de condições, e escolher a melhor proposta para o serviço público para adquirir bens e serviços, garantindo a continuidade do serviço público.

Piscitelli (2010) explica que a licitação é uma forma de haver competitividade entre diversos fornecedores, onde o ganhador se compromete a cumprir o que foi acordado no contrato, a licitação serve para selecionar a compra do serviço ou produto mais vantajoso para a organização pública, considerando que nesse processo a Controladoria tem um trabalho importante, a de fiscalizar o processo desde a elaboração do edital até o processo final..

Sendo necessária para a aquisição de bens ou serviços nas entidades públicas ocorrerá o processo licitatório para que ocorra concorrência, e todos possam participar de forma igualitária, em consequência a administração pública possa selecionar a proposta mais vantajosa, nesse processo a Controladoria trabalha de forma efetiva. Para compras de medicamentos utilizados na AF é utilizado o processo licitatório.

2.4. Assistência Farmacêutica

De acordo com Nascimento (2010), a AF, facilita o acesso dos medicamentos a população, o Ministério da Saúde de acordo com a Política Nacional de AF, vem criando várias ações para que a AF seja gerida com qualificação e promova o acesso racional dos medicamentos, correlacionando informações e assim possibilitando um maior controle e uma melhor aplicação financeira dos recursos disponibilizados.

Conforme Brasil (2007a), a AF engloba diversas atividades relacionadas com o medicamento, que visam apoiar as ações de saúde demandadas por uma comunidade, estão correlacionadas as áreas de abastecimento de medicamentos, incluindo todas as etapas do processo desde a conservação e o controle de qualidade, a segurança e a eficácia terapêutica dos medicamentos, o acompanhamento e a avaliação da utilização, a educação permanente dos profissionais de saúde, do paciente e da comunidade para assegurar o uso racional de medicamentos.

Segundo estabelecido na Portaria GM/MS nº 204/2007, as três esferas de gestão do SUS e os pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) que é uma instância de articulação e pactuação na esfera federal, que atua na direção nacional do SUS, os mesmos são responsáveis pelo financiamento da AF, os recursos financeiros federais são repassados na forma de blocos de financiamento, entre os quais o Bloco de Financiamento da AF, sendo constituído por três componentes: Componente Básico, Componente Estratégico e Componente de Medicamentos de Dispensação Excepcional. O objetivo do Componente Básico da AF é a compra de medicamentos e insumos na esfera da atenção básica em saúde., considerando que esse componente é o foco da pesquisa.

Segundo Brasil (2009), o Ministério da Saúde transfere recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos municipais, estaduais e do Distrito Federal, considerando os valores e critérios estabelecidos. Os fundos de saúde são contas bancárias especiais, que existem nas três esferas do governo, para possíveis movimentações financeiras.

Os fundos auxiliam o gestor no planejamento, acompanhamento de onde se originam as receitas, valores disponíveis, datas de ingresso dos recursos, despesas realizadas e rendimentos das aplicações financeiras. Já as pactuações são compromissos assumidos pelos gestores, para garantir que as aplicações dos recursos sejam realizadas de forma correta. (BRASIL, 2007b).

3. METODOLOGIA

A pesquisa foi baseada no conhecimento científico, esse conhecimento se caracteriza como metódico, passível de demonstração e comprovação. Quanto ao método científico utilizou-se o método dedutivo, pois parte de princípios reconhecidos como verdadeiros, para se chegar a conclusões.

Quanto à abordagem da pesquisa, a mesma é qualitativa pois explica os resultados obtidos através da entrevista realizada. A entrevista foi realizada com o responsável pelo departamento de AF, da Controladoria e com a contadora da Secretaria de Saúde, caracterizando-se como uma pesquisa primária pela forma de coleta de dados.

Quanto à natureza da pesquisa caracteriza-se como pesquisa básica, pois responde questionamentos para ampliar o conhecimento. Quanto ao objetivo é uma pesquisa descritiva, a pesquisa descritiva mostra o conhecimento sobre o assunto e proporciona uma nova visão sobre a realidade. Considerando que o objetivo da pesquisa é analisar o processo de Controladoria nos medicamentos do Componente Básico da AF da Farmácia Municipal Central de Nova Mutum e se este processo está sendo realizado de forma eficiente e eficaz, a pesquisa irá descrever todo esse processo com base na coleta de dados.

Quanto aos procedimentos se caracteriza como pesquisa documental, considerando a análise de processos licitatórios, e documentos das compras realizadas., e pesquisa de campo, considerando a coleta de dados através da entrevista

3.1. Delimitação da Pesquisa

Este estudo delimita-se em analisar se a Controladoria nos medicamentos do Componente Básico da AF de Nova Mutum no período de 2012 a 2015 está sendo realizada.

4. ANÁLISE DOS DADOS E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

O presente estudo foi realizado na Controladoria da Prefeitura Municipal de Nova Mutum –MT, onde foi analisado como ocorria o processo da Controladoria dentro da AF, mais especificamente com as compras realizadas pela AF no componente básico. Entende-se por componente básico os medicamentos essenciais para a população, podendo ser adquiridos somente por processo licitatório.

Nesse sentido, a pesquisa sobre o processo de Controladoria na AF, buscou analisar o montante de repasse destinado a compra dos medicamentos do componente básico, os valores gastos com as compras dos medicamentos e o controle do processo licitatório.

O processo de repasse anual ocorre de maneira tripartite, os recursos são repassados do Governo Federal, Estadual e Municipal. Mensalmente as três esferas realizam estes repasses, porém ocorrem atrasos, não havendo uma data definida para realização dos repasses.

A Tabela 1 demonstra os valores repassados para compra de medicamentos nas três esferas.

Tabela 1 – Valores de repasse por habitante(hab)/ano nas três esferas

Portaria	Federal/hab/ano	Estadual/ hab/ano	Municipal/ hab/ano
4217/2010	R\$ 5,10	R\$ 1,86	R\$ 1,86
1555/2013	R\$ 5,10	R\$ 2,36	R\$ 2,36

Fonte: Adaptado de Portarias 4217/2010 e 1555/2013.

O valor destinado a saúde na sua totalidade na esfera municipal tem um percentual de 15% a 29%, considerando para cálculo a arrecadação que o município terá naquele ano, ressalta-se que este valor é ultrapassado rotineiramente. A Tabela 2 apresenta a arrecadação municipal e o percentual desse montante destinado a saúde.

Tabela 2- Arrecadação Anual Municipal e percentual da saúde

Ano	Arrecadação Municipal	Saúde 15%
2012	R\$90.098.502,82	R\$13.514.775,42
2013	R\$87.329.379,92	R\$13.099.406,99
2014	R\$103.519.503,39	R\$15.527.925,50
2015	R\$129.669.334,65	R\$19.450.400,19

Fonte: Elaborado pelo autor e adaptado do Site da Prefeitura Municipal de Nova Mutum- Portal da Transparência (2016) e Adaptado do site do IBGE - Estimativas de População de Nova Mutum-MT.

O cálculo para repasse do recurso federal, estadual e municipal é realizado com base na população que está estipulada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), porém, a última CIT foi à do ano de 2013, de 2012 até 2015 ocorreu o crescimento populacional, sendo então recomendado utilizar a população do ano anterior, ressalta-se que são estimativas de população, pois o último censo do IBGE foi atualizado somente em 2010. A Tabela 3 demonstra os recursos da esfera federal, estadual e municipal dos anos 2012 a 2015, relacionando com a população do IBGE.

Tabela 3- Recursos da esfera federal, estadual e municipal nos anos de 2012 a 2015

Recursos Federal, Estadual e Municipal							
Anos	Esferas	Pop. IBGE	R\$/hab/ano	R\$ Repasse	R\$ Repasse efetuado	Diferença	R\$/hab
2012/11	Federal	33.034	R\$ 5,10	R\$ 168.473,40	R\$ 137.057,40	-R\$ 31.416,00	R\$ 4,15
	Estadual		R\$ 1,86	R\$ 61.443,24	R\$ 58.837,44	-R\$ 2.605,80	R\$ 1,78
	Municipal		R\$ 1,86	R\$ 61.443,24	R\$ 95.465,04	R\$ 34.021,80	R\$ 2,89
2013/12	Federal	34.374	R\$ 5,10	R\$ 175.307,40	R\$ 165.855,40	-R\$ 9.452,00	R\$ 4,83
	Estadual		R\$ 2,36	R\$ 81.122,64	R\$ 24.552,12	-R\$ 56.570,52	R\$ 0,71
	Municipal		R\$ 2,36	R\$ 81.122,64	R\$ 147.145,16	R\$ 66.022,52	R\$ 4,28
2014/13	Federal	36.659	R\$ 5,10	R\$ 186.960,90	R\$ 168.473,40	-R\$ 18.487,50	R\$ 4,60
	Estadual		R\$ 2,36	R\$ 86.515,24	R\$ 43.286,38	-R\$ 43.228,86	R\$ 1,18
	Municipal		R\$ 2,36	R\$ 86.515,24	R\$ 148.231,60	R\$ 61.716,36	R\$ 4,04
2015/14	Federal	38.206	R\$ 5,10	R\$ 194.850,60	R\$ 154.433,95	-R\$ 40.416,65	R\$ 4,04
	Estadual		R\$ 2,36	R\$ 90.166,16	R\$ 58.470,21	-R\$ 31.695,95	R\$ 1,53
	Municipal		R\$ 2,36	R\$ 90.166,16	R\$ 162.278,76	R\$ 72.112,60	R\$ 4,25
Total				R\$ 1.364.086,86	R\$ 1.364.086,86		

Fonte: Elaborado pelo autor e adaptado dos sites do Fundo Nacional da Saúde; Secretaria Estadual de Saúde-Mato Grosso e Prefeitura Municipal de Nova Mutum-MT- Transparência para Municípios.

No âmbito federal o valor a ser repassado é de R\$ 5,10 por hab/ano e no âmbito estadual e municipal conforme as Portarias citadas anteriormente (4217/2010) são de R\$ 1,86 por hab/ano em 2012 e após a Portaria 1555/2013 até os dias atuais é de 2,36 por hab/ano, porém isso acaba não ocorrendo com periodicidade, os valores de repasse são sempre superiores em relação aos valores do repasse efetuado. Ocorre-se que no âmbito municipal é que o valor de repasse das outras duas esferas não é repassado, sendo repassado um valor a menor do valor estipulado nas Portarias (4217/2010 e 1555/2013), em consequência acaba ocorrendo um aumento no valor do repasse do município para a aquisição de medicamentos.

A partir de 2014 a utilização desses recursos começaram a serem otimizados, devido a contratação de uma contadora por parte da Secretaria de Saúde, onde a mesma pôde observar

que os repasses realizados da esfera federal e da estadual poderiam ser utilizados de forma mais eficiente.

Em seguida buscou-se atender ao segundo objetivo específico, inicialmente é relevante entender como se dá a escolha dos medicamentos do componente básico que serão licitados. A escolha se dá através de uma assembleia que reúne alguns profissionais de saúde nos quais se destacam os médicos, enfermeiros e farmacêuticos, os mesmos analisam através de relatórios fornecidos pelo sistema de informação quais medicamentos teve maior demanda no ano anterior e também analisam quais são as patologias mais frequentes no município, através dessas análises é possível observar quais medicamentos serão mais utilizados, a partir desse momento é realizado a Relação Municipal de Medicamentos (REMUME).

A observação *in loco* da licitação foi realizada nos meses de março e abril de 2017, a licitação se inicia com o credenciamento dos interessados, em seguida ocorre o recebimento das propostas. O pregoeiro expõe a proposta de cada empresa, o qual será registrado no sistema informatizado logo em seguida o sistema classifica as três menores propostas, que são uma e em seguida mais duas propostas aquelas cujos preços se situem dentro do intervalo de 10% acima da primeira. Iniciam-se os lances verbais, a ausência de lance verbal não impede a continuação da sessão para a etapa de julgamento e classificação, que nesse caso examinará as ofertas escritas.

Posteriormente é realizado o julgamento da proposta de menor preço, ela define como vencedor o licitante que apresentar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. No caso de participante que não tenha apresentado lance verbal, é classificada a proposta por escrito apresentada inicialmente.

Após encerrada a etapa de competição entre propostas de preço, o pregoeiro procederá à abertura do envelope contendo a documentação de habilitação do licitante que tiver apresentado a melhor proposta julgada. Caso a documentação do licitante que apresentou a melhor proposta não esteja em conformidade pode resultar na inabilitação do licitante, caso isso ocorra, deverão ser examinados em seguida, os documentos de habilitação dos próximos participantes.

A adjudicação do licitante vencedor é realizada pelo pregoeiro, ao final da sessão do pregão, não havendo manifestação dos participantes no sentido de apresentar recurso, caso ocorra à intervenção de recurso. A homologação da licitação é realizada após a decisão dos recursos e confirmada a regularidade de todos os procedimentos adotados.

O controlador interno não participa da licitação, ele analisa o edital antes que ele seja lançado para validar o processo, a partir desse momento o edital é disponibilizado no portal da transparência e após todo o processo de licitação ter ocorrido o controlador interno confere os preços, a quantidade licitada, analisa a quantidade licitada com a REMUME. O controlador interno analisa todos os processos de compra, bem como, controla todos os processos realizados dentro da Prefeitura Municipal de Nova Mutum, para se certificar que os processos estão dentro das conformidades exigidas através de resoluções ou leis. A Tabela 4 faz um comparativo dos valores e empenhados nos anos de 2012 a 2015.

Tabela 4- Valores Licitados X Empenhados nos anos de 2012 a 2015

Ano	Licitado	Empenhado
2012	R\$94.267,00	R\$180.702,51
2013	R\$323.083,72	R\$285.042,80
2014	R\$370.115,60	R\$333.215,51
2015	R\$355.935,50	R\$254.032,10
Total	R\$1.078.044,82	R\$1.052.992,92

Fonte: Elaborado pelo autor e adaptado das atas de licitação da Prefeitura de Nova Mutum – MT (2016).

Sendo expostos os valores licitados e empenhados no decorrer dos quatro anos, o último objetivo da pesquisa consequentemente foi respondido, onde pode-se observar que no ano de 2012 a 2014 ocorreu um aumento nas licitações e nos valores empenhados sendo o montante que o governo reserva para ser pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. No ano de 2012 não foram disponibilizadas todas as informações, em razão da troca de sistema de informação.

No ano de 2015 houve uma redução nos valores tanto do licitado quanto do empenhado, pois foi realizado uma adequação dos medicamentos a serem licitados em relação à apresentação dos medicamentos dos anos anteriores, no entanto, ocorreu um aumento na aquisição das quantidades dos medicamentos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou o processo de repasse anual para a aquisição dos medicamentos do Componente Básico da AF, o impacto da Controladoria com base nas licitações e a aquisição e controle dos medicamentos do Componente Básico do município de Nova Mutum - Mato Grosso

Para isso, foram analisadas as Atas de Licitação e os Relatórios Financeiros referentes à aquisição de medicamentos realizada pela Secretaria Municipal de Saúde no período de janeiro a dezembro dos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015. Constatou-se que no município de Nova Mutum, as transferências da União e do Estado não ocorreram com a periodicidade pactuada, os repasses da esfera Federal e Estadual não estão em conformidade com as portarias mencionadas.

Conforme o que foi estabelecido na Portaria GM/MS n° 204/2007, sobre o repasse das três esferas (municipal, estadual e federal), observou-se que o município utilizou uma grande quantia do repasse do município para aquisição dos medicamentos do Componente Básico, considerando que os repasses das outras duas esferas foram realizados em valor a menor conforme demonstra o Fundo Municipal de Saúde, Secretaria Estadual de Saúde e Prefeitura Municipal de Saúde. O valor utilizado para compra de medicamentos é relativamente superior aos repasses realizados pela esfera federal e estadual, dessa forma, a esfera municipal absorve essa despesa para que seja realizada as compras dos medicamentos conforme a necessidade da população.

Com relação ao impacto da Controladoria nas licitações, foi possível observar que o controlador interno, analisa e avalia todo processo antes e após o processo licitatório, confirmando o que Slomski (2014) menciona, o responsável pela Controladoria denomina-se *controller* que precisa conhecer além do que foi arrecadado e gasto.

Na análise do que foi licitado e empenhado nos anos de 2012 a 2015, ocorreram oscilações se comparado essas duas situações, considerando que o empenhado é o montante reservado para efetuar o pagamento planejado, observa-se que as licitações são realizadas em um montante superior ao empenhado, pois caso ocorra a necessidade da compra de um volume maior de medicamentos em determinado período as licitações são as fontes mais seguras para garantir a proposta mais vantajosa para administração pública, nesse sentido a Controladoria trabalha efetivamente para garantir essa otimização

Observou-se que o Controle Interno juntamente com a Contabilidade e a AF estão trabalhando em conjunto para uma melhor utilização e otimização dos recursos disponíveis, os recursos são disponibilizados das três esferas, formando um elo, os recursos financeiros destinados a saúde são transferidos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos municipais, estaduais e do Distrito Federal, tendo como base valores e critérios previamente estabelecidos (BRASIL, 2009).

Esta pesquisa justifica-se pela sua contribuição no âmbito público, onde serão analisados como ocorre este controle interno. A relevância científica traz contribuições no sentido de proporcionar respostas aos problemas propostos ou ampliar as formulações teóricas a esse respeito. Como contribuição social esta pesquisa mostra de forma transparente aos interessados como é realizada a Controladoria na AF dos medicamentos do Componente Básico, como é controlado o repasse anual, demonstrando a realidade do setor público em relação a AF.

Ao concluir este trabalho, nota-se que somente alguns passos foram dados no sentido de alçar um panorama mais completo sobre o assunto Controladoria, tamanha é sua complexidade e abrangência. O que se espera é que outros trabalhos sigam a este com o propósito de encontrar novos e melhores achados do que os obtidos aqui. Sugere-se que seja realizada uma pesquisa mais abrangente relacionada ao impacto da Controladoria em todos os blocos da AF, utilizando as leis que respaldam tal controle.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. de A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. 3. Ed.- 3. Reimp.- São Paulo: Atlas,2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002a.

_____. **NBR 6024**: numeração progressiva das seções de um documento. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 6028**: Informação e documentação - Resumo – Apresentação. Rio de Janeiro,2003.

_____.**NBR 6032**: abreviações de títulos de periódicos e publicações seriadas. Rio de Janeiro, 1989.

_____. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002b.

_____. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2005.

BOND, M. T. **Práticas Profissionais na Gestão Pública**. São Paulo: Ibpeex.2007.

BORINELLI, M. L. Tese de Doutorado. **Estrutura Conceitual Básica de Controladoria**: sistematização à luz da teoria e da práxis. Universidade Federal de São Paulo. São Paulo. 2006. Disponível em:

<www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/.../tesemarcioborinelli.pdf>. Acesso: 03 abr. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **AF no SUS / Conselho Nacional de Secretários de Saúde**. Brasília: CONASS, 2007a, p.14 á 60.

_____. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **A Gestão da Saúde nos Estados: Avaliação e Fortalecimento das Funções Essenciais**. Brasília: CONASS, 2007b, p. 17 à 81.

_____. Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. **Reflexões aos Novos Gestores Municipais de Saúde**. Brasília: Conasems, 2009, p. 10 à 185.

_____. Lei nº 1780, de 16 de junho de 2014. **Dispõe sobre a Reestruturação do Sistema de Controle Interno Do Município e dá outras Providências**. Nova Mutum, MT. Gabinete do Prefeito. 2014.

FIGUEIREDO, S.; CAGGIANO, P. C. **Controladoria Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas, 2008.

GARCIA, E. A. da R. **Modelo de Controladoria para empresas do ramo de construção civil, subsetor edificações sob a ótica da gestão econômica**. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

IBGE. **Estimativas da População**. 2011, 2012, 2013 e 2014. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa>. Acesso: 06 mar. 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos Metodologia Científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria GM/MS n.204, de 29 de janeiro de 2007. **Regulamenta o Financiamento e a Transferência dos Recursos Federais para as Ações e os Serviços de Saúde, na Forma de Blocos de Financiamento, com o Respectivo Monitoramento e Controle**. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

_____. Portaria GM/MS n. 4217, de 28 de dezembro de 2010. **Aprova as Normas de Financiamento e Execução do Componente Básico da AF**. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

_____. Portaria GM/MS n. 1555, de 30 de julho de 2013. **Dispõe sobre as Normas de Financiamento e de Execução do Componente Básico da AF no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

NASCIMENTO, J. M. J. **Relação Nacional de Medicamentos Essenciais**: Ministério da Saúde, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, Departamento de AF e Insumos Estratégicos.-7. ed.- Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

PADOVEZE, C. L. **Controladoria Avançada**. 1.ed. São Paulo: Cengage Learning,B 2010.

_____. **Controladoria Básica**. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

PISCITELLI, R. B. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública- 11 ed. São Paulo: Atlas,2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA MUTUM. **Portal da Transparência**. Nova Mutum. 2016. Disponível em: <<http://www.novamutum.mt.gov.br>>. Acesso: 06 jun. 2017.

REBIÉN, Airton Roberto; AMORIM, Adriana Viegas de. **Controladoria na Administração Pública Municipal**. Unilasalle. Rio Grande do Sul. 2008. Disponível em: <http://www.congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/136.pdf>. Acesso: 15 ag. 2015.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. rev. amp. São Paulo: Atlas, 1999.

de SÁ, A. L. **Controladoria ou Contadoria**. 2007. Disponível em: <<http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/importancia-Controladoria.htm>>. Acesso: 05 jun. 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. **Transparência para Municípios**. 2016. Disponível em: <<http://www.saude.mt.gov.br/aplicativo/fundoafundo/>>. Acesso: 06 mar. 2017.

SLOMSKI, V. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. 1.ed- 6. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2014.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Presline Blum da Silva. Professora Mestre na Universidade do Estado de Mato Grosso – Unemat, e-mail: presline@hotmail.com;

Jusceliany Rodrigues Leonel Correa. Professora Mestre na Universidade do Estado de Mato Grosso - Unemat, e-mail: Jusceliany0408@gmail.com.

CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA - PB

Joicyelle Nunes de LIMA

Mikaelle Nascimento MELO

RESUMO

O presente artigo possui como objetivo principal estudar o controle interno municipal, usando como exemplo o Sistema de Controle interno da Controladoria Geral do Município de João Pessoa (CGM-JP), a fim de avaliar sua efetiva contribuição na transparência das contas públicas. Utilizando a metodologia bibliográfica e documental, elenca como o Sistema de Controle Interno no setor público pode contribuir, de forma mais efetiva para a transparência, partindo do princípio que o controle interno é um instrumento de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades sejam alcançadas, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão até a consecução dos objetivos fixados pelo poder público. No desenvolvimento do debate sobre as transparências das contas públicas busca demonstrar a importância da estruturação do controle interno. Bem como explicar a estrutura da CGM-JP e as características principais do órgão.

Palavras-chave: Sistema de Controle Interno; Controladoria; Prestação de Contas.

ABSTRACT

This article has as main objective to study the municipal internal control using as an example the Internal Control System of the General Controllershship of the Municipality of João Pessoa, in order to measure its effective contribution in public accounts transparency. Using the bibliographic and documentary methodology it lists how the Internal Control System can contribute, in a more effective way to the transparency, assuming that internal control is an instrument of interconnected activities, plans, methods and proceedings used with a view to ensuring that the objectives of public administration bodies and entities are achieved, in a reliable and concrete manner, showing possible deviations throughout the management until the objectives are achieved. In the development of the debate on the transparency of public accounts, it seeks to demonstrate the importance of structuring internal control. As well as explaining the structure of the CGM-JP and the main characteristics of the organ.

Keywords: Internal Control System; Controllershship; Accountability

1. INTRODUÇÃO

Quando falamos em controle temos a ideia de monitoramento, domínio, fiscalização e vários outros sinônimos do verbo controlar que estão presentes em nosso cotidiano, em suma o controle está presente em diversas áreas de nossas vidas e na Administração Pública não é diferente, uma gestão que possui um sistema de controle ativo tem a possibilidade de aplicar os recursos disponíveis com mais eficiência. A Constituição Federal de 1988, popularmente conhecida como constituição cidadã, elenca a existência dentro do âmbito do Aparelho Público de pelo menos dois tipos de controles: o externo e o interno. Neste artigo iremos nos limitar a falar de forma mais profunda de apenas um desses: O Controle Interno.

Enquanto o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, ou seja, Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União o controle interno integra a estrutura administrativa do ente (BRASIL, 1988). O controle interno pode contribuir de forma mais efetiva para a transparência das contas públicas, partindo do princípio que o controle interno é um instrumento de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados para ser utilizado com o propósito de assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançadas, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo poder público (BRASIL, 1999).

O Município de João Pessoa, capital do estado da Paraíba que fica situada na região Nordeste, obedecendo ao artigo 70º da Constituição, criou em 2005 a Controladoria Geral do Município e esta ao longo dos anos tem assumido papéis importantes, bem como contribuído com a Administração Pública, sendo essa o objeto de pesquisa. A metodologia utilizada é bibliográfica e documental, onde por meio de livros, artigos e discussões acadêmicas, bem como publicações dos órgãos de controle brasileiros (CGU, TCU e TCEPB) e as legislações vigentes sobre o tema possui como objetivo principal estudar o controle interno municipal, usando como exemplo o Sistema de Controle Interno da Controladoria Geral do Município de João Pessoa (CGM-JP), a fim de avaliar sua efetiva contribuição na transparência das contas públicas.

2. DESENVOLVIMENTO

Segundo Boueri, Rocha e Rodopolus (2015) o Gasto da Administração Pública no Brasil chega a superar os gastos dos países emergentes, para que se tenha uma ideia, em 2012 a despesa

total do governo geral do Brasil correspondeu a 37% do Produto Interno bruto (PIB), superior em aproximadamente 5% do PIB ao gasto realizado pelo conjunto dos países de economia emergente. E conforme Paludo (2016), a Administração Pública está sujeita a controles, porque ela não é titular da coisa Pública – a titularidade é do povo -, portanto, o gestor público está gerindo coisa alheia e, por isso, deve prestar contas de sua atuação. Para que os recursos sejam realmente gastos de forma eficiente e legal a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 70 determina que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e **pelo sistema de controle interno de cada Poder.** (Grifo nosso)

O Controle da Administração Pública pode ser definido como qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou por período, consubstanciada em documento ou outro meio (que pode se sistemático), que expresse uma ação, situação, resultado e etc., com objetivo de verificar se existe conformidade entre os padrões estabelecidos, ou com o resultado esperado, ou ainda, com o que determinam a legislação e as normas (BOTELHO, 2011).

Vale ressaltar que, o controle dentro da esfera pública pode ser classificado como Externo e Interno. Sendo o Controle externo, a atividade de fiscalização exercida pelo poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, conforme determina a constituição. E o Controle Interno é o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançadas, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo poder público (BRASIL, 1991).

Segundo Silva (2013) “Ele (o controle interno) consiste em área que auxilia o gestor em gerir todas as fases de estratégia e planejamento da administração pública, contribuindo para a sociedade com o emprego dos recursos públicos.” E conforme o próprio autor cabe ao controle interno “orientar os gestores quanto à melhoria de aplicação do gasto público através de informações estratégicas e, principalmente prévias, proporcionando ao gestor atitudes antes da realização do fato [...]” Vale destacar que “O Controle Interno integra a estrutura organizacional da Administração, tendo por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivo, as ações a serem desempenhadas.” Além de não controlar o

gestor, não engessa, nem impede sua atuação. Ele controla para o gestor, amplia sua visão, seu conhecimento de todos os meandros da Administração. (TCEPB, 2016)”

2.1. Apresentação da Organização

A Controladoria Geral do Município de João Pessoa foi criada em 2005 pela lei municipal nº 10.429, na época era um órgão que integrava a Secretaria da Transferência, porém em 2011 a estrutura do Sistema de Controle Interno da capital paraibana, João Pessoa, passou por uma transformação através da lei municipal nº 12.150/2011 e em 2015 em virtude da Lei ordinária nº 12.960 de 07/01/2015 a CGM-JP passou a ser uma Secretaria Executiva na estrutura da prefeitura municipal, tendo como missão de zelar pelo controle e pela correta aplicação dos recursos públicos, atuar estabelecendo ações preventivas no combate à corrupção e à improbidade administrativa.

Este é um importante órgão de fiscalização contábil, financeira e orçamentária que acompanha e fiscaliza a execução orçamentária e financeira de todas as secretarias e órgãos da Prefeitura de João Pessoa e ainda faz análises e emite notas técnicas sobre a legalidade dos atos dos administradores municipais.

A Controladoria acompanha também a execução das metas e programas do Governo Municipal e auxilia o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e aos demais órgãos de controle externo na missão de zelar pelo Patrimônio Público Municipal.

2.2. Características da Controladoria

2.2.1. Estrutura da CGM/JP

A CGM/JP passou por uma reestruturação em 2011 com a publicação da lei nº 12.150 de 09 de setembro de 2011 e em 2015 sofreu uma reestruturação onde houve alteração em seu status de secretaria por meio da Lei ordinária nº 12.960 de 07/01/2015 e após essas leis a Controladoria Geral do Município de João Pessoa passou a ser estruturada da seguinte forma:

Figura 1: Estrutura da CGM-JP



Fonte: Elaboração própria, baseado em <https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/#/governo/organograma>.

A mesma lei, lei nº 12.150/2011, estabelece que os cargos existentes na Controladoria Geral Municipal são:

Figura 2: Cargos da Controladoria de João Pessoa

1. CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO		
=====		
1.1 NÍVEL DE DIREÇÃO SUPERIOR		

1.1.1 Secretário Executivo	SMN-1	01

1.2 NÍVEL DE DIREÇÃO INSTRUMENTAL E ACESSORAMENTO		

1.2.1 Chefe de Gabinete	DAE-1	01

1.2.2 Chefe de Secretaria Pessoal	DAE-3	01

1.2.3 Diretoria de Controle da Administração Direta Centralizada e da Administração Desconcentrada	DAE-2	01

1.2.4 Diretoria de Controle da Administração Indireta e Fundacional	DAE-2	01

1.2.5 Assessoria Jurídica	DAE-3	01

1.2.6 Assessoria Técnica	DAE-3	01

1.2.7 Unidade de Apoio e Informática	DAE-3	01

1.2.8 Assessoria de Comunicação Social	DAS-1	01

Assessor Técnico	DAE-3	03

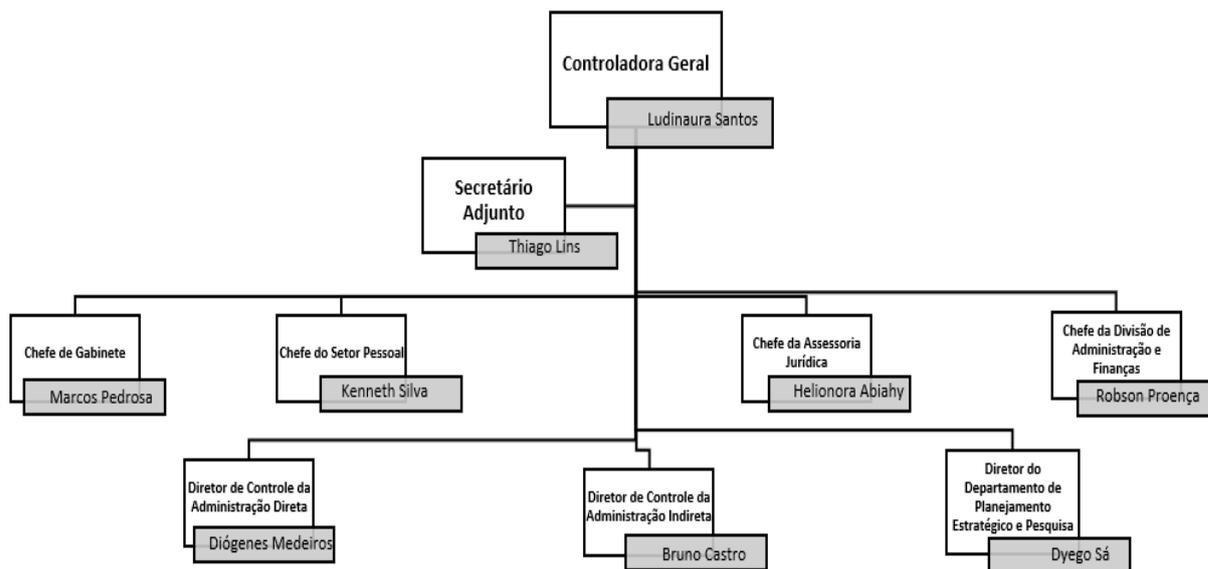
Assistente de Gabinete	DAS-3	03

Total		15

Fonte: <https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br:8080/leis-download?id=4>. Acesso em novembro de 2018

Conforme pesquisa realizada em 28 de abril de 2020 no site da prefeitura ocupavam os cargos as respectivas pessoas descritas no organograma abaixo:

Figura 3: Distribuição de servidores aos seus respectivos cargos



Fonte: Elaboração própria (2020), baseado no Portal da transparência

2.2.2. A Controladoria possui uma lei específica

Amanda Pereira Primo em seu trabalho de conclusão de curso como bacharelado em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa- UNIPÊ retrata que uma controladoria deve ser instituída por lei municipal, que disponha sobre o exercício de suas atribuições e que estabeleça a origem de seu órgão ou unidade de coordenação e a sua implantação por intermédio de lei, assegura a atuação do Poder Legislativo à definição das regras sobre o seu funcionamento. No caso da Controladoria do Município de João Pessoa (CGM-JP) houve a instituição da lei nº 10.429 em 2005 e a reorganização da estrutura em 9 de Setembro de 2011 pela lei nº 12.150 aprovada pelo poder legislativo e sancionada pelo então prefeito da época José Luciano Angra de Oliveira.

2.2.3. Apoio Incondicional da Alta Gestão

As mudanças que se deseja de uma gestão totalmente eficiente e transparente não é fácil de realizar, pois, além de requerer mudanças de atitudes e de comportamento, pressupõe um novo perfil de gestores e de servidores públicos, motivados e conscientes do compromisso que os liga à sociedade. A motivação é que pode transformar os servidores em agentes das mudanças

que se impõem, principalmente contra a cultura do mau uso do dinheiro público (SIVA, LIMA, ALMEIDA. 2018) Em uma entrevista realizada com a atual Controladora Geral do órgão, Ludinaura Regina Souza dos Santos, para esse artigo a mesma afirmou que existe uma comunicação eficiente e atenção para o trabalho da CGM, o que ajuda para se ter um sistema de Controle Interno fortalecido e alinhado, o que tem facilitado e ajudado no trabalho desenvolvido pela controladoria é o interesse do Gestor Público, no caso o prefeito, pelo trabalho da CGM-JP.

2.2.4. Qualificação dos Servidores

É de extrema importância que os responsáveis pelo Controle Interno sejam qualificados pois são eles os responsáveis por emitir parecer que subsidiará as decisões do gestor. No caso da CM/JP vale destacar que a atual Controladora é Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB (1999), é auditora interna da UFPB e Mestra em Gestão em Organizações Aprendentes pela UFPB (2012), como também desempenha a função de docente do Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ onde já lecionou as disciplinas de Controladoria, Administração de Pessoas, Planejamento Estratégico Governamental, Direito Tributário entre outras dos cursos de Graduação da área de Business e Pós Graduação da instituição.

O atual adjunto, Thiago da Silva Lins, Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB (2007) é especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB (2011). E Desde de 2008, ocupa o cargo de Contador efetivo da UFPB.

Com relação ao quadro efetivo em 2018 o órgão realizou o primeiro concurso que teve como banca a atual Cebraspe e os aprovados participaram de um curso de formação em parceria com o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCEPB) onde aprenderam sobre Licitações e Contratos, Auditoria de Benefícios Previdenciários e Gestão de Pessoas, Obrigação dos Gestores Junto ao TCE, Ouvidoria e Transparência Pública, Orçamento Público e Contabilidade Pública, Gestão de Riscos e Auditoria no âmbito municipal. Curso esse que foi ofertado pela Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira (Ecosil), do TCE-PB, sob coordenação do Conselheiro Marcos Costa.

2.2.5. Remuneração dos servidores integrantes do quadro de pessoal do órgão

Outra característica que tem feito com que a CGM-JP seja uma referência diz respeito à remuneração de seus servidores. O artigo 2º da lei municipal nº 13.547/2017 que alterou os dispositivos da lei nº 13.411/2017 determina que além da remuneração fixa:

Art. 7º Parágrafo único. Aos servidores ocupantes dos cargos de Auditor Municipal de Controle Interno e de Técnico Municipal de Controle Interno será devido o Adicional de Desempenho – ADE, nos valores definidos em lei, dos quais 50% serão em função do alcance das metas institucionais e 50% em função do alcance das metas individuais do servidor, conforme estabelecido anualmente pela Controladoria-Geral do Município.

2.3. Trabalhos Realizados pela CGM/JP

Em 2019 a capital paraibana, João Pessoa, foi uma das três cidades selecionadas no Brasil para sediar o Seminário de Controle Interno do Banco Mundial, e a única da região nordeste a ser escolhida. A escolha da cidade só foi porque a CGM/JP atendeu a diversos critérios da seleção, dentre eles, o de possuir uma Controladoria legalmente instituída, bem como dispor de quadro próprio de servidores concursados (Auditores e Técnicos de Controle) para atuar na área.

A CGM/JP integra o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) como um dos membros e por meio da sua controladora integra também o Fórum Paraibano de Combate à Corrupção (Focco-PB).

A CGM em discussão foi uma das secretarias apoiadoras para o desenvolvimento do novo portal da transparência do município de João Pessoa, que após caracterizou um aumento de 28% no número de acesso, conforme dados da prefeitura, além do que esse portal recebeu diversos reconhecimentos nacionais e estaduais sendo ele apresentado na 29ª Reunião Técnica do Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci), no ano de 2018, serviu como referência na Expotec, realizada em João Pessoa, além de ser apresentado como modelo para alunos da UFPB, em evento alusivo ao Dia Internacional de Combate à Corrupção.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Controle Interno a cada dia vem desenvolvendo-se para garantir a transparência e o uso correto dos recursos públicos em todos os âmbitos da Administração Pública. E a implementação do sistema de controle interno, por meio de suas ferramentas, ajuda a gestão a

se planejar e traçar estratégias para que se obtenham resultados eficientes e que possam ajudar o Gestor Público (no caso do presente artigo, o Gestor Municipal) a adquirir bens e serviços de forma correta e a atender o princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988, como também na prestação de contas do Município.

Um ponto importante durante a pesquisa foi o interesse do Gestor Público, para que tenha sucesso nos resultados as linhas precisam está trabalhando em conjunto e com objetivo em comum, a CGM tem total apoio, assim facilitando sua perfeita atuação.

Como objetivo principal, foi apresentado o trabalho da Controladoria Municipal de João Pessoa (CGM-JP), sua atuação tem o intuito de trabalho voltado para além da atividade fim de uma controladoria que é a fiscalização do uso dos recursos públicos, mais sim uma atuação para a gestão de resultados e governança.

A Controladoria de João Pessoa, vem se destacando e trazendo frutos do seu trabalho, ela é utilizada como modelo em principais encontros e eventos da área de Controle Interno em todo País.

Podemos identificar que o controle Interno Municipal de João Pessoa - PB atende a legislação, é eficiente, transparente e possibilita acesso direto a Sociedade, por meio do portal de transparência.

A Controladoria está construindo uma gestão sustentável, para que esse trabalho perdure ao longo dos anos nas gestões futuras, fazendo o uso da tecnologia, capacitação dos servidores e atuando com total entrega, desempenho e profissionalismo de todos os envolvidos.

REFERÊNCIAS

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOLUS, F. **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência** / Boueri, Rogério; Rocha, Fabiana; Rodopolus, Fabiana. (Organizadores) – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 2018/2020

BRASIL, Departamento de Tesouro Nacional. **Instrução Normativa nº 16, de 20/12/1991**, Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 10 nov. de 2018

ESCAVADOR. **Ludinaura Regina Souza dos Santos**. Disponível em: <<https://www.escavador.com/sobre/7332593/ludinaura-regina-souza-dos-santos>>. Acesso em: abr. de 2020

ESCAVADOR. **Thiago da Silva Lins.** Disponível em: <<https://www.escavador.com/sobre/2833909/thiago-da-silva-lins>>. Acesso em: abr. de 2020

JOÃO PESSOA. **Acesso ao novo portal da transparência cresce 28% após um ano de lançamento.** Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/acessos-ao-novo-portal-da-transparencia-crescem-28-apos-um-ano-de-lancamento/>>. Acesso em: abr. de 2020

JOÃO PESSOA. **Controladoria Geral do Município de João Pessoa.** Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/cgm/>>. Acesso em: 13 nov. de 2018

JOÃO PESSOA. **LEI Nº 12.150, DE 9 DE SETEMBRO DE 2011** Disponível em: <<https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br:8080/leis-download?id=4>>. Acesso em: 13 nov. de 2018

JOÃO PESSOA. **LEI ORDINÁRIA Nº 13.547 DE 29 DE NOVEMBRO DE 2017.** Disponível em: <<https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br:8080/leis-download?id=22>> Acesso em: 25 nov. de 2018

JOÃO PESSOA. **João Pessoa é escolhida para sediar evento do Banco Mundial.** Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/joaopessoa-e-escolhida-para-sediar-evento-do-banco-mundial/>>. Acesso em: abr. de 2020

JOÃO PESSOA. **PMJ lança novo portal da transparência.** Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/pmjp-lanca-novo-portal-da-transparencia-na-proxima-segunda-feira/> Acesso em Abril de 2020

JOÃO PESSOA. **PMJP realiza curso de formação para servidores aprovados no concurso da Controladoria-Geral do Município.** Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/pmjp-realiza-curso-de-formacao-para-servidores-aprovados-no-concurso-da-controladoria-geral-do-municipio/>>. Acesso em: 25 nov. de 2018

PALUDO, A. **Administração Pública.** 3. Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

PRIMO, A. P. **Controle Interno: O Sistema de Controle Interno nos Municípios e as condições para seu funcionamento.** Trabalho de Conclusão de Curso, 2018. João Pessoa: Centro Universitário de João Pessoa- UNIPÊ

da SILVA, C. S.; LIMA, M. de S.; de ALMEIDA, J. C. A Importância do Controle Interno para o Gestor Público. **Anais do XXV Congresso Brasileiro de Custos, 2018.** Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/1557>>. Acesso em: 25 nov. de 2018

TCEPB, Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Cartilha de Orientação sobre o controle interno 2016.** Disponível em: <<https://tce.pb.gov.br/publicacoes/cartilhas-manuais-e-orientacoes/cartilhas-de-orientacao-sobre-controle-interno-2016>>. Acesso em: abr. de 2020.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Mikaelle Nascimento Melo. Graduada em Gestão Pública pelo UNIPÊ, pós graduanda em Gestão Pública pelo IFPE, e-mail: mnascymntto@gmail.com.

Joicyelle Nunes de Lima. Graduada em Gestão Pública pelo UNIPÊ, Técnica em Secretariado pelo IFPB, e-mail: joicyellelimanunes@gmail.com.

DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL EM UMA EMPRESA DO SEGMENTO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS

Thiago FERNANDES

Larissa KVITKO

RESUMO

Analisar informações do ambiente interno e externo de uma organização é extremamente importante para que os gestores se mantenham atualizados. Dito isso, o presente estudo teve por objetivo realizar um diagnóstico organizacional com enfoque de estimar os riscos sistêmicos de negócio em uma empresa do segmento de produtos alimentícios no município de Barra do Bugres/MT. A metodologia de trabalho baseou-se na coleta de dados por meio de um questionário sociodemográfico, que foi adaptado com a escala de Likert, visando quantificar as perspectivas da gestão e de seus colaboradores. Os resultados foram evidenciados a partir da análise do ambiente interno e externo, com auxílio da ferramenta SWOT. Foi diagnosticado divergências entre os grupos, mostrando que os colaboradores da empresa precisam fortalecer as políticas internas, principalmente quanto a difusão da sua missão empresarial. Portanto, concluiu-se que a empresa Rinkon's Comércio deve estabelecer metas a médio prazo, para contornar suas principais fraquezas.

Palavras-chave: Competitividade; Análise SWOT; Produção; Alimentos.

ABSTRACT

Analyzing information from an organization's internal and external environment is extremely important to keep managers up-to-date. That said, the objective of this study was to carry out an organizational diagnosis focused on estimating the systemic business risks in a company in the food products segment in Barra do Bugres/MT. The work methodology was based on the collection of data through a sociodemographic questionnaire, which was adapted with Likert's scale, aiming to quantify the perspectives of the management and its employees. The results were evidenced from the analysis of the internal and external environment, with the help of the SWOT tool. Differences between groups were diagnosed, showing that the company's employees need to strengthen internal policies, especially regarding the dissemination of their business mission. Therefore, it was concluded that the company Rinkon's Comércio should establish medium-term goals in order to overcome its main weaknesses.

Keywords: Competitiveness; SWOT analysis; Production; Food.

1. INTRODUÇÃO

Com a expansão urbana e os problemas decorrentes da ausência de planejamento na ocupação territorial das cidades, o homem contemporâneo encontra-se cada vez mais confinado em espaços reduzidos e em um ambiente neurótico e estressante, provocando o seu isolamento (ALBERTIN, 2012). Para Chiavenato (2003), quando se constrói uma estratégia, não se pretende tomar decisões sobre o futuro, mas tomar hoje decisões tendo em mente o futuro. E, considerando as frequentes mudanças ocorridas no cenário empresarial em virtude da necessidade de novos produtos e serviços que o mercado requer e o aumento do grau de competitividade entre as empresas, a elaboração e desenvolvimento de um planejamento que seja estratégico tem se tornado um elemento essencial para a manutenção de muitas empresas no mercado. Neste cenário, a produção e o consumo de alimentos surgem para o desenvolvimento regional e a geração de emprego e renda familiar (BERTI, 2015).

Posto isso, observa-se um aumento das instalações de redes de empresas produtoras em municípios que estão, teoricamente, investindo em capital social e apostando nos serviços de mão de obra qualificada da região médio norte do Estado, como forma de subsidiar a produção de bens e serviços. Segundo o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (2015), o município de Barra do Bugres, localizado em Mato Grosso, apresentou entre 2011 a 2014 um crescimento de 25% na atividade industrial, devido a chegada de algumas indústrias de transformação da matéria prima primária, a exemplo, de frigoríficos, cana e soja. De fato, esse crescimento está associado ao aumento de estabelecimentos de comercialização como supermercados e restaurantes, ligando o consumidor ao elo final da cadeia produtiva (FRANCISCO; NASCIMENTO, 2015).

Contudo, faz-se uso de estratégias para facilitar a gestão organizacional e considerar os riscos eminentes da empresa nesse cenário. Visto isso, tem-se tomado decisões de investigar o ambiente (interno e externo) e diagnosticar seus fatores influenciados, prevendo cenários e contratempos econômicos. Segundo Fernandes et al. (2015), comentam que a melhor maneira de expandir tal empreendimento reduzindo seus riscos de mercado é justamente contrapor a análise de perfil de mercado e seu diagnóstico organizacional. Por isso, tem-se que para esse estudo, será considerado a realização de um diagnóstico, observando as estratégias, a partir da constatação de seu ambiente organizacional. Portanto, o presente estudo tem como objetivo realizar um diagnóstico organizacional com enfoque de estimar riscos sistêmicos de negócio, em uma empresa com organização familiar restrita ao seguimento de produtos alimentícios, no município de Barra do Bugres/MT.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Planejamento Estratégico

Segundo Andion e Fava (2002) o planejamento estratégico constitui uma das mais importantes funções administrativas e é através dele que o gestor e sua equipe estabelecem os parâmetros que vão direcionar a organização da empresa. De acordo com Almeida (2010), Planejamento Estratégico é uma técnica administrativa que procura ordenar as ideias das pessoas, de forma que se possa criar uma visão do caminho que se deve seguir (estratégia). Este autor afirma ainda que depois de ordenadas as ideias, são ordenadas as ações, que é a implementação do plano estratégico, para que não haja desperdício de esforços e a empresa caminhe na direção pretendida.

Nesse contexto, Oliveira (2015) descreve sobre o tema, ao mencionar que o:

Planejamento estratégico corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo executivo para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado; entretanto, a empresa tem condições e meios de agir sobre as variáveis e fatores, de modo que possa exercer alguma influência; o planejamento é, ainda, um processo contínuo, um exercício mental que é executado pela empresa independentemente de vontade específica de seus executivos (OLIVEIRA, 2015, p. 4).

Desta maneira, o propósito do planejamento pode ser definido como o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos empresariais que facilitarão a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz (OLIVEIRA, 2015, p. 5).

2.2. Diagnóstico Organizacional

De acordo com Oliveira (2015), o diagnóstico estratégico apresenta-se como a primeira etapa do processo de elaboração do planejamento estratégico de uma empresa. Nela procura-se conhecer e analisar a realidade da organização e a partir dos resultados desse processo seja possível identificar problemas de ordem estrutural, econômica ou organizacional. Já Chiavenato (2003, p. 407) define diagnóstico organizacional como o levantamento de dados a respeito de uma organização para definir e interpretar quais são os problemas e fragilidades da organização para que possam ser remediados e resolvidos. Portanto, trata-se do mapeamento da

situação atual da empresa, feito por meio de levantamento de informações do ambiente interno e externo, que servirão de base para análise dos fatores de influência.

Por um outro olhar, Almeida (2003) corrobora ao mencionar que:

Esse diagnóstico, auditoria ou análise, deve ser efetuado da forma mais real possível, pois qualquer tomada de posição errada nessa fase prejudicará todo o resto do processo de desenvolvimento e implementação do planejamento estratégico na empresa (Oliveira, 2015, p. 65).

Para os pressupostos Andion e Fava (2002), o diagnóstico estratégico pode ser comparado a um radar que funciona 24 (vinte e quatro) horas por dia, capaz de captar e manter atualizado o conhecimento da empresa em relação ao ambiente e a si própria, e com base nesse diagnóstico a empresa poderá antecipar-se às mudanças e preparar-se para agir em seus ambientes internos e externos.

A fase do Diagnóstico Estratégico pode ser dividida em cinco etapas básicas, sendo: Identificação da Visão, Identificação dos Valores, Análise Externa, Análise Interna e Análise dos Concorrentes. É fundamental que a fase do diagnóstico estratégico – que envolve a visão, os valores, a análise externa, a análise interna e a análise dos concorrentes – seja realista, completa e impessoal, evitando possíveis problemas futuros no desenvolvimento e na implantação do planejamento estratégico (OLIVEIRA, 2007, p. 52).

2.3. Componentes do Diagnóstico Estratégico

2.3.1. Visão da Empresa

É imprescindível que a visão da empresa esteja em consonância com o que a empresa faz e se propõe a fazer. Para Oliveira (2015, p. 67) visão é conceituada como:

[...] os limites que os proprietários e principais executivos da empresa conseguem enxergar dentro de um período de tempo mais longo e uma abordagem mais ampla. Nesse contexto, a visão proporciona o grande delineamento do planejamento estratégico a ser desenvolvido e implementado pela empresa. A visão representa o que a empresa quer ser em um futuro próximo ou distante, de acordo com o horizonte de tempo que os executivos da empresa conseguem visualizar com adequada competência estratégica (OLIVEIRA, 2015, p. 67).

A partir desse entendimento, o correto estabelecimento da visão de uma empresa é o primeiro passo para que as questões estratégicas sejam bem definidas, o que possivelmente reduzirá eventuais problemas que possam impedir seu desenvolvimento.

2.3.2. Valores da Empresa

Conforme especificado por Bitencourt et al. (2018), os valores representam o conjunto dos princípios, crenças e questões éticas fundamentais de uma empresa, bem como fornecem sustentação para todas as suas principais decisões. O autor afirma ainda que os valores se tornam tão mais importantes para a empresa quanto a alta administração, pois há um envolvimento com questões relativas ao modelo de gestão da empresa, e sua prática tem demonstrado elevada importância para a maior qualidade do processo e dos resultados do planejamento estratégico nas empresas.

Os valores da empresa devem ter forte interação com as questões éticas e morais da empresa, sendo que algumas empresas utilizam esses valores para sustentar seus códigos de ética. E, se esses valores forem efetivamente verdadeiros, servem, também, de sustentação da vantagem competitiva da empresa (BITENCOURT, 2018).

Os autores referenciados confirmam a importância do estabelecimento das diretrizes organizacionais, partindo da missão; razão da existência da empresa, seguida da visão; onde a empresa pretende chegar, fortalecida pela tomada de decisão através dos valores; os seus padrões éticos. Comumente encontra-se dentro das organizações crenças e costumes que formam os valores, que na percepção de Oliveira (2009), representam o conjunto dos princípios e crenças e fundamentais de uma empresa, bem como fornecem sustentação para a tomada de decisão.

2.3.3. Análise Externa da Empresa

A análise externa é uma etapa do diagnóstico estratégico onde se deve realizar a verificação das ameaças e oportunidades existentes no ambiente da empresa. Segundo Crocco e Guttman (2005) assim descrevem que:

A análise externa tem por finalidade estudar a relação existente entre a empresa e seu ambiente em termos de oportunidades e ameaças, bem como a sua atual posição produtos versus mercados e, prospectiva, quanto a sua posição produtos versus mercados desejada no futuro (CROCCO; GUTTMAN, 2005, p. 26).

Para Almeida (2010), a análise do ambiente é geralmente a etapa mais importante do planejamento estratégico, pois é quando as entidades são levadas a alcançar a eficácia pela descoberta de oportunidades e ameaças. A análise externa pode ser dividida em duas partes. De acordo com Oliveira (2007, p. 48), o ambiente divide-se entre ambiente direto e ambiente indireto. Com essa divisão a análise das variáveis se torna mais fácil, permitindo ao executivo

perceber com mais facilidade a interação de influências entre a empresa e o ambiente. A Figura 1 traz a representação da divisão dos níveis do ambiente da empresa.

Figura 1: Níveis do ambiente da empresa



Fonte: Oliveira (2007, p. 46).

Desse modo, Chiavenato (2010) qualifica como fundamental o efetivo conhecimento sobre o ambiente. As informações sobre o ambiente empresarial podem ser obtidas pelo empresário de duas fontes. Dito isso, Chiavenato (2010) descreve:

- Fontes primárias, através de pesquisas realizadas pela empresa diretamente no ambiente; e
- Fontes secundárias, sendo que neste caso a empresa obtém as informações do ambiente por agências governamentais - IBGE etc., Universidades, Bolsa de Valores, sociedades de classe etc. (CHIAVENATO, 2010).

Desta forma, o nível de detalhamento de cada uma dessas pesquisas vai depender da necessidade de cada empresa.

2.3.4. Análise Interna da Empresa

Andion e Fava (2002) mencionam que a análise interna visa identificar os principais pontos fortes e fracos da empresa para nortear o processo de planejamento, pois é a partir dessa análise que se saberá quais os recursos com que se pode contar e também quais são os pontos vulneráveis no momento de se estabelecerem as estratégias da empresa. A análise interna visa identificar as qualidades e deficiências da empresa, com a intenção de perceber qual a sua posição no mercado. Essa análise deve considerar como parâmetro as outras empresas de seu setor de atuação, sejam elas concorrentes diretos ou apenas concorrentes potenciais (CURY, 2010).

Almeida (2010) afirma que o desconhecimento dos concorrentes pode ser um ponto fraco, pois é importante para o sucesso conhecer os concorrentes. Segundo Oliveira (2015), para facilitar a análise interna pode-se considerar e quatro funções administrativas quais sejam:

marketing, finanças, produção e recursos humanos, todas é claro adequada à realidade da empresa. Contudo, Cury (2010) acrescenta ainda dizendo que para cada função administrativa vários aspectos devem ser considerados na análise.

A. Quanto as funções administrativas a serem analisadas

I- Função Marketing

- a) Quanto ao sistema de distribuição:
- b) Quanto aos produtos e serviços atuais da empresa:
- c) Quanto à pesquisa de mercado, que representa um dos aspectos mais relevantes para o processo decisório estratégico:
- d) Quanto à equipe de venda:
- e) Quanto aos novos produtos e serviços:
- f) Quanto à promoção e à propaganda:
- g) Quanto às políticas mercadológicas:
- h) Quanto à organização da área de marketing:

II – Função Finanças

II.1. Análise dos índices financeiros.

II.2. Análise do sistema de planejamento e controle financeiro e do sistema de registro e de análise contábil.

III – Função Produção

- a) Quanto à instalação industrial:
- b) Quanto à equipamentos e instalações:
- c) Quanto ao processo produtivo:
- d) Quanto à programação e controle da produção:
- e) Quanto à qualidade:
- f) Quanto ao sistema de custos industriais:
- g) Quanto à pesquisa e ao desenvolvimento (P&D):
- h) Quanto aos suprimentos:
- i) Quanto à organização da fábrica:

IV – Função Recursos Humanos (OLIVEIRA, 2015, p. 87-96).

Além dos aspectos administrativos outros aspectos ainda precisam sofrer análise. Posto isso, Kotler (2001) comenta que:

- A. Quanto aos aspectos organizacionais da empresa.
- B. Quanto à abrangência dos processos.
- C. Quanto aos níveis de controle e avaliação do sistema pelo executivo da empresa.
- D. Quanto aos critérios que o executivo utiliza para avaliar se um assunto analisado é forte, fraco ou neutro.
- E. Quanto à maneira de o executivo obter as informações necessárias para análise interna (KOTLER, 2001, p. 85-96).

2.3.5. Análise dos Concorrentes

Nesta fase, a análise dos concorrentes e o conhecimento sobre suas táticas estratégicas são elementos que deverão ser conhecidos pela empresa que se propõe a elaborar um plano estratégico. Oliveira (2015) afirma que quanto maior o nível de conhecimento do concorrente, menor o risco estratégico, ou seja, o autor propõe a elaboração de um plano de cada um dos

principais concorrentes da empresa de forma mais detalhada possível, e a partir das informações obtidas é possível estabelecer vantagem competitiva em relação a esses concorrentes.

Noutro momento desse contexto, o mesmo autor assim conceitua vantagem competitiva como a identificação estruturada dos produtos ou serviços e dos mercados para os quais a empresa tem diferencial de atuação. Corresponde àquele algo a mais que faz os clientes comprarem os produtos e serviços de determinada empresa em detrimento de outras (OLIVEIRA, 2015). Por um outro olhar, a vantagem competitiva pode ser adquirida a partir da imersão em um mercado que o concorrente não tenha atingido, por exemplo, ou a partir da exploração de aspectos que sejam pontos fracos de outras empresas.

Para que a empresa possa definir quais as ações a serem praticadas, a análise dos concorrentes se faz necessária, para evitar a definição de metas em relação às quais seus concorrentes possuam capacidade de reação, fazendo com que a vantagem competitiva desapareça. Análise de concorrentes pode ser realizada com engenharia reversa, por meio de cooperação em grupos de empresas, ou por outras formas. Porém, é preciso que a análise seja realizada de forma correta, principalmente em um mercado turbulento, para que não sejam inferidas informações equivocadas e que possam fazer com que as ações executadas não tenham o resultado esperado (ANDERSON; GUILDING, 2006).

2.3.6. Ferramenta de Diagnóstico

De acordo com Ferrell e Hertline (2009), através do planejamento estratégico a empresa espera conhecer melhor seus pontos fortes e fracos e as oportunidades e ameaças:

a) Conhecer e melhor utilizar seus pontos fortes.

Ponto forte é a diferenciação conseguida pela empresa - variável controlável - que lhe proporciona uma vantagem operacional no ambiente empresarial (onde estão os assuntos não controláveis pela empresa).

b) Conhecer e eliminar ou adequar seus pontos fracos.

Ponto fraco é uma situação inadequada da empresa - variável controlável - que lhe proporciona uma desvantagem operacional no ambiente empresarial.

c) Conhecer e usufruir as oportunidades externas.

Oportunidade é a força ambiental incontrolável pela empresa, que pode favorecer sua ação estratégica, desde que conhecida e aproveitada, satisfatoriamente, enquanto perdura.

3 8 Planejamento Estratégico • Reboças

d) Conhecer e evitar as ameaças externas.

Ameaça é a força ambiental incontrolável pela empresa, que cria obstáculo a sua ação estratégica, mas que poderá ou não ser evitada, desde que conhecida em tempo hábil (FERRELL; HERTLINE, 2009, p. 37-38).

Posto isso, Bethlem (2009) afirma que nos processos de formulação, planejamento e implantação de estratégias, é preciso considerar a influência dos valores dos indivíduos que compõem a organização e da própria organização sobre a escolha da estratégia a ser seguida pela empresa. E ainda na concepção do autor, que define cultura como a totalidade complexa que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, lei, costumes e qualquer outra capacidade ou hábito adquirido pelo homem como membro de uma sociedade.

2.4. METODOLOGIA

2.4.1. Tipo de estudo

O estudo teve como propósito responder quais os riscos sistêmicos (internos e externos) do negócio, em uma empresa com organização familiar restrita ao seguimento de produtos alimentícios, no município de Barra do Bugres/MT. Friborg et al. (2003) consideram que o uso de algumas categorias sociais engloba os determinantes mais significativos de um ajustamento saudável ao estresse de longo prazo. Por isso, a pesquisa caracteriza-se como descritiva, com dados quantitativos e qualitativos. Para a construção do cenário teórico, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, baseada, sobretudo, em artigos científicos e livros da área, a luz da literatura contemporânea (SILVA, 2010).

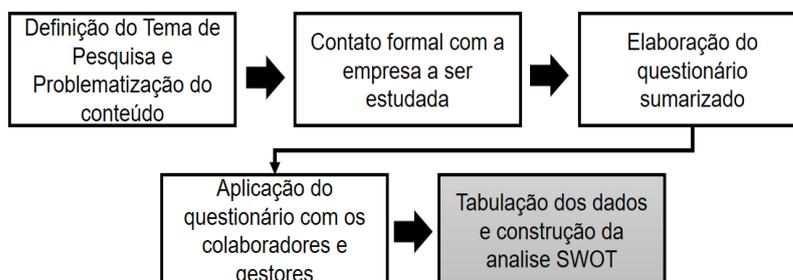
2.4.2. Técnicas de Coleta de Dados e Informações

Quanto a coleta dos dados, constitui-se por meio de uma visita *in loco*, com aplicação de questionário no modelo similar a Escala de Likert (LARANJEIRAS et al., 2017), contendo temas gerais, finanças, marketing, recursos humanos e, maiormente, produção (Figura 2). O levantamento das informações ocorreu no final de fevereiro de 2020, na empresa Rinkon's Comércio de Produtos Alimentícios LTDA, com visita na sede, localizada no município de Barra do Bugres-MT, a 182 km da capital, Cuiabá.

Os questionários foram aplicados com os 22 colaboradores, de todos os níveis hierárquicos. Posteriormente, os dados foram organizados e tabulados, utilizando a ferramenta Microsoft Excel 2010. Esse processo foi realizado no intuito de elaborar a matriz SWOT, para diagnóstico dos problemas e análise qualitativa, visando a jusante, propor possíveis soluções pontuais para o ambiente organizacional. Por fim, as informações foram analisadas e comparadas com a base teórica levantada. As análises foram exibidas no tópico de análise e interpretação dos dados. A empresa não autorizou a citação do uso de seu nome social neste

trabalho e, por isso, mantivemos o uso de um nome fictício, resguardando a idoneidade e ética na pesquisa.

Figura 2: Procedimentos metodológicos da pesquisa.



Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

2.5. ANALISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

2.5.1. Histórico e Data de Fundação

A Rinkon's Temperos é uma empresa que surgiu de um sonho empreendedor de alguém apaixonado por sabores. Foi fundada em 21 de dezembro de 2011 no município de Barra do Bugres-MT, e tem como foco principal a produção e distribuição de produtos alimentícios pela região. A empresa encontra-se em pleno crescimento, e hoje oferece um mix de temperos, condimentos, especiarias e grãos. A Missão da empresa é levar até o consumidor, produtos de qualidade, que tornam os pratos mais práticos e saborosos, semelhante ao sabor da comida de mãe e vó.

2.5.2. Breve Descrição do Negócio

A empresa está cadastrada na categoria de temperos e condimentos (produtos alimentícios) e atua, maiormente, no comércio varejista, com foco nos supermercados, açougues e distribuidoras. Produz, compra insumos e matéria-prima selecionada, embala, vende e entrega para clientes fixos com expositor exclusivo. Entre os produtos produzidos estão: pimenta do reino moída, cominho moído, colorau, tempero baiano dentre outros condimentos. Possui um mercado aberto com boas expectativas de vendas e mantém seu quadro de colaboradores organizado.

2.5.3. Aplicação da ferramenta de diagnóstico matriz SWOT

Diante desse cenário, é exposto no Quadro 1, a seguir, os principais resultados obtidos do diagnóstico organizacional, contendo os pontos fortes e fracos, identificados no ambiente interno, bem como as oportunidades e ameaças pontuadas no contexto das variáveis externas.

Quadro 1: Matriz SWOT representativa para o caso da empresa Rinkon's Comércio de Produtos Alimentícios LTDA.

	PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
VARIÁVEIS INTERNAS	<ul style="list-style-type: none"> - Preços competitivos. - Qualidade dos produtos. - Conhecimento do mercado. - O índice de rotatividade dos colaboradores é baixo. - Os vendedores atuam de forma direta ao revendedor. - A empresa procura trabalhar com estoques para ter produtos a pronta entrega. - Interesse em um planejamento estratégico e estabelecimento de missão, visão e valores. - Crescente procura por produtos naturais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de mão de obra especializada. - Planejamento informal. - Não há condições de expansão do negócio com a capacidade produtiva atual. - Não há fachada com identificação da empresa. - A capacidade produtiva atual está em nível máximo. - Falta de sistema de controle de estoque.
	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
VARIÁVEIS EXTERNAS	<ul style="list-style-type: none"> - Mercado em crescimento. - Lançamento de novos produtos. - Modismo. - Instalação de novas redes de supermercados. - Novas tecnologias que possibilitem redução de custos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do número de concorrentes. - Aumento do custo dos produtos importados. - Concorrência desleal de preços. - Crise financeira.

Fonte: Elaborado pelos autores com base no diagnóstico organizacional (2020).

2.5.4. Análise Interna

No ambiente interno, pode-se analisar as funções administrativas, gerais e estratégicas, marketing, produção e recursos humanos. No setor de administração geral, pode-se amoldar-se que a estrutura da empresa é simples, e o processo decisório é concentrado no sócio majoritário da empresa. Por se tratar de uma empresa familiar, a comunicação entre as áreas da empresa é direta, e todos desempenham suas funções e responsabilidades, tendo o gestor operacional como o indivíduo que supervisiona todos os processos e as funções no quadro de pessoal.

Para Appio et al. (2009), o planejamento é um dos fatores, quando considerado, que propicia maior índice de sucesso para as organizações. Segundo os autores, o planejamento é definido como a atividade que os administradores analisam condições presentes para determinar formas de atingir um futuro desejado. Essa análise envolve atividades de antecipar, influenciar e controlar a natureza e a direção das mudanças.

Semestralmente, os sócios analisam o desempenho da empresa e estabelecem novos planos e metas. A empresa não possui uma estratégia bem definida, no entanto reconhece a necessidade de estabelecê-la, de forma emergencial. Porém, com relação aos objetivos pressupostos, identificou-se que esses estão bem esclarecidos e são de conhecimento de todos na empresa. Contudo, houve divergência de informações a respeito da missão empresarial. Vários colaboradores afirmaram não ter conhecimento. Quando perguntado aleatoriamente aos colaboradores, alguns desses responderam que os objetivos são: se destacar no setor do seu segmento; crescer e expandir suas atividades, levando ao consumidor produtos de qualidade. Essa informação foi compatível com a abordagem que a empresa rege entre seus colaboradores.

Souza et al. (2013) falam que, através da análise dos pontos fortes e fracos, os gestores e suas equipes poderão determinar com mais clareza as prioridades em termos de ameaças e oportunidades existentes no ambiente externo. Sua elaboração inclui a identificação das oportunidades e ameaças no ambiente da empresa e a adoção de estimativas de risco para as alternativas estabelecidas. Para Fernandes (2012), antes de escolher entre essas alternativas, o executivo deve identificar e avaliar os pontos fortes e os pontos fracos da empresa e sua capacidade real e potencial de tirar vantagens das oportunidades percebidas no ambiente, bem como de enfrentar as ameaças.

Segundo as informações coletadas no campo organizacional, o processo produtivo é considerado complexo, pois necessita de especiarias importadas e de conhecimento especializado para manipular os ingredientes. Embora exista poucas empresas atuantes nesse ramo de atividade no município, o mercado está em constante crescimento, inexistindo condições que dificultem a livre concorrência. O público-alvo da empresa são, maiormente, supermercados, mercearias, açougues e distribuidoras. Os clientes avaliam os produtos como de qualidade superior aos dos concorrentes. Os preços são estabelecidos pelo gestor, baseados na concorrência e previsão de demanda.

A venda dos produtos é realizada pelos vendedores externos, por meio de visitas aos clientes. Neste contexto, são denominados de revendedores, e esses possuem a função de apresentar as amostras à terceiros. Caso haja o interesse no produto, um expositor próprio da

marca é colocado em local estratégico para atender a demanda. O expositor pode ser gerido pela Rinkon's, ou feito em parceria com o cliente/revendedor. A primeira entrega do produto é sempre feita gratuitamente, para que o cliente/revendedor possa medir o grau de venda do produto. A empresa trabalha com pronta entrega, e a distribuição dos produtos é feita no município e região, sempre com a visita dos vendedores.

Na função de produção, conforme análise da estrutura organizacional, foi observado que a localização é boa, e facilita a distribuição nos principais pontos de venda. Quanto a estrutura interna, as instalações são novas e o ambiente é considerado agradável. Os equipamentos utilizados na produção são novos, atualizados e atendem à demanda atual da empresa. O processo produtivo pode ser descrito da seguinte forma: alguns produtos não sofrem nenhum tipo de processamento, outros são moídos, misturados a outras especiarias e todos são pesados, embalados, selados, grampeados com os rótulos de identificação e são organizados em fardos com vinte unidades.

O nível de utilização da capacidade instalada é de 100%, e o arranjo físico ainda passa por adequações, visto a mudança recente para endereço atual. De acordo com as informações prestadas pelo próprio proprietário, a empresa possui mais facilidade para vender do que produzir. Em relação a programação e controle da produção e estoque, a empresa não utiliza nenhum programa de gerenciamento. O acompanhamento é feito diariamente, baseado apenas na observação visual, sem precisão de softwares.

Quanto aos suprimentos, os critérios para seleção dos fornecedores são: preço, qualidade e gama de produtos. Atualmente, os fornecedores que a empresa possui foram escolhidos levando em consideração esses critérios supracitados. Hoje a empresa adquire a maior parte da matéria-prima de dois fornecedores, localizados no estado de São Paulo-SP, sendo considerados os únicos que detém da matéria-prima para produção. Mesmo sendo de outros Estados, a empresa já possui confiança na entrega do produto e, segundo o proprietário, o fornecedor sempre procura atender a demanda e possui linhas de créditos que cabe no orçamento.

Para Ulrich (2002) e colaboradores, a direção da empresa pode controlar o ambiente interno que quando se localiza um ponto forte ele deve ser incentivado até atingir seu ápice e caso um ponto fraco seja encontrado a empresa deve interagir e minimizar seus efeitos. O ambiente externo a empresa não possui o controle e desta forma ela deve estar sempre atenta e monitorando com uma frequência elevada de fora que sabia utilizar-se das oportunidades e evitar que se nascem ameaças.

No que se refere ao Recursos Humanos, o quadro funcional é composto por 22 colaboradores, sendo cinco delas, membros da própria família e dezessete são colaboradores contratados. Não há uma política de recrutamento e seleção definida, nem tampouco plano de cargos e salários. O índice de rotação dos colaboradores e absenteísmo são considerados baixos, perante ao mercado.

2.5.5. Análise Externa

No ambiente externo, quanto aos concorrentes, pôde-se identificar que a empresa possui quatro concorrentes diretos na região, que oferecem a mesma linha de produtos, sendo eles: Araguaia, Sabrina, Campemar e Vovó Lita. A participação de cada concorrente no mercado pode ser considerada equivalente, com exceção da marca Araguaia, por esta já permanecer mais tempo de atuação no mercado local.

Por não possuir fornecedores atuantes no município de Barra do Bugres-MT, que atendam à demanda atual da empresa por matéria prima, é preciso adquiri-la com fornecedores de fora do Estado. De acordo com informações do próprio gestor da empresa, a matéria-prima utilizada na produção é fornecida unicamente por duas empresas sendo, JTC Ltda e a Mainha Ltda. Essas suprem a necessidade por produtos manufaturados e oferecem um preço mais justo, em relação ao mercado capital. Entretanto, algumas dessas matérias-primas são trazidas de fora do país, tais como a canela que é importada da Indonésia e o cravo, da Índia.

Logo, Manager (2009) fala que deve se evitar as ameaças externas nem sempre é possível, porém, pode-se fazer um planejamento de contingência para enfrentá-las, diminuindo seus efeitos. O autor deixa claro que sempre existirão ameaças externas, o que não pode ocorrer é deixar de considerá-las. Manter a análise SWOT atualizada fará com que a empresa consiga antecipar-se a muitos percalços que por ventura possam ocorrer.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O diagnóstico organizacional da empresa Rinkon's indica que a situação estratégica atual possui *status* de "razoável", pois exhibe alguns problemas que devem ser urgentemente solucionados. Dito isso, enaltece que, ações internas devem ser elaboradas em coletividade, visando melhorias em alguns pontos. Isso se deve, a princípio, em função da Matriz SWOT e do aproveitamento das oportunidades, em função dos pontos fortes e fracos registrados.

Foi possível perceber também que a demanda pelos produtos da empresa é plena, pois os consumidores compram todos os produtos colocados nas prateleiras dos mercados. Partindo desse pressuposto, sugerem-se o desenvolvimento de planos de ação e projetos focados nos seguintes pontos relacionados, tais como: melhorar a disseminação da sua missão empresarial entre os colaboradores, assim, garantindo melhor definição do planejamento estratégico da empresa.

Nesta visão a análise SWOT se torna uma ferramenta de extrema necessidade dentro do planejamento estratégico das empresas, pois analisa seus pontos fortes, pontos fracos oportunidades e ameaças, fazendo com que a empresa conheça a sua verdadeira situação no mercado e no que será preciso concentrar suas formas para sobreviver no mercado. Quanto às ameaças, elas sempre rondarão o espaço empresarial, tratá-las com indiferença ou subestimá-las é sinal de perigo iminente. É preciso atentar para essas ameaças de maneira inteligente para que a organização as aproveite como fator de melhoria, ou seja busque alternativas, soluções criativas para driblá-las e despontar no mercado.

Dito isso, considera-se que, para qualquer previsão de aumento na produção, será conciso fazer uma análise dos investimentos necessários; isso acontece devido a qualquer modificação ou expansão das atividades da empresa como, por exemplo: ampliação e organização do espaço para estocagem adequada dos produtos, a compra de maquinário e a contratação de colaboradores, requerendo, assim, um planejamento orçamentário e financeiro mais ajustado a condição de uma empresa familiar.

REFERÊNCIAS

ALBERTIN, A. L.; MOURA, R. M. Dimensões do uso de tecnologia da informação: um instrumento de diagnóstico e análise. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 46, n. 1, p. 125-151, 2012.

ALMEIDA, M. I. R. **Manual de planejamento estratégico: desenvolvimento de um plano estratégico com a utilização de planilhas Excel**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ALMEIDA, M. I. R. **Manual de planejamento estratégico: desenvolvimento de um plano estratégico com a utilização de planilhas Excel**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANDION, M. C.; FAVA, R. **Planejamento Estratégico Empresarial**. **Revista Coleção Gestão Empresarial**, v. 2, n. 3. 2002. Disponível em: <<http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/gestao/empresarial.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2020.

ANDERSON, S.; GUILDING, C. Competitor-focused accounting applied to a hotel context. **International Journal of Contemporary Hospitality Management**, 18, 188–205, 2006.

APPIO, J.; SCHARMACH, A. L. R.; SILVA, A. K. L.; CARVALHO, L. C.; SAMPAIO, C. A. C. Análise SWOT como diferencial competitivo: um estudo exploratório na Cooperativa Muza Brasil. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.3, n.3, p.01-18, 2009.

BERTI, A. **Consultoria e diagnóstico empresarial: teoria e pratica, 2ed.** São Paulo, Jurua, 2015.

BETHLEM, A. S. **Estratégia empresarial: conceitos, processos e administração estratégica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BITENCOURT, L. C.; TANAKA, N. K.; MOREIRA, E. G. Comunica-ção: o desenvolvimento de habilidades sociais no meio organizacional. **Revista Terra & Cultura: Cadernos de Ensino e Pesquisa**, v. 23, n. 45, p. 67-74, 2018.

CHIAVENATO, I. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CROCCO, L.; GUTTMAM, E. **Consultoria Empresarial.** SARAIVA, 2005.

CURY, A. **Organização e métodos: Uma visão holística.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Fao statistical yearbook 2013 world food and agriculture.** Romep. 307, 2013.

FERNANDES, I. G. M.; FIGUEIREDO, H. M., DA COSTA JUNIOR, H. L., SANCHES, S. G.; BRASIL, Â. Planejamento estratégico: análise SWOT. **Revista Conexão Eletrônica das Faculdades Integradas de Três Lagoas, Mato Grosso do Sul**, v. 8, n. 01, 2015.

FERNANDES, D. R. Uma visão sobre a análise da Matriz SWOT como ferramenta para elaboração da estratégia. **Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais**, v. 13, n. 2, 2012.

FERRELL, O. C.; HERTLINE, M. D. **Estratégia de Marketing.** Tradução All Tasks e Marlene Cohen. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

FRANCISCO, M.; NASCIMENTO, R. **Aplicação de um diagnóstico Organizacional na empresa Tijuvel.** Anhanguera Educacional. Tijuucas, 2015.

IDEMA – Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Mato Grosso. **Histórico do Município de Barra do Bugres - Bacia do Alto Paraguai.** Cuiabá-MT, 2015.

KOTLER, P. **Administração de Marketing: Análise, Planejamento, Implementação e Controle**, 5 ed, São Paulo, Atlas, 2001.

LARANJEIRAS, Í. C.; SOUZA ALBUQUERQUE, K. S. L.; FONTES, M. G. M. S. Metodologia da pesquisa científica para além da vida acadêmica: apreciação de estudantes e profissionais formados sobre sua aplicabilidade na vida profissional. **Revista de Administração e Contabilidade da FAT**, v. 3, n. 1, p. 19-31, 2017.

MANAGER, J. O **que é análise de SWOT**. Disponível em: <www.administradores.com.br>
Acesso em: 20 de mai. 2020.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, praticas**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: Conceitos, Metodologia e Práticas**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ONU - United Nations, Department of Economic and Social Affairs. **The United Nations, Population Division, Population Estimates and Projections Section**, 2012.

SILVA, O. V.; MOURA, L. Turismo rural como vetor de desenvolvimento econômico. **Revista Científica Eletrônica do Curso de Bacharelado em Turismo**, v. 7, n. 13, p. 1-5, 2010.

SOUZA, L. P.; DE SOUZA, A. M. V.; PEREIRA, K. G.; FIGUEIREDO, T.; BRETAS, T. C. S.; MENDES, M. A. F.; OLIVEIRA, C. S. Matriz SWOT como ferramenta de gestão para melhoria da assistência de enfermagem: estudo de caso em um hospital de ensino. **Gestão e Saúde**, v. 4, n. 1, p. 1633-1643, 2013.

ULRICH, S.; BAL-DOBEL, L.; DOBEL, A. B. R.; NOGUEIRA, J.; TEIXEIRA, P. **MAPA – Manual de Planejamento e Avaliação de Projetos**. 1. ed. Cascais: Principia, 2002.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Thiago Fernandes. Engenheiro de Produção Agroindustrial. Mestre em Ciências Ambientais e Professor da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), *Campus* de Parauapebas (PA), Curso de Engenharia de Produção. **E-mail:** thiago.ufra.pa@gmail.com

Larissa Kvitko. Administradora de Empresas. Mestre em Administração, Professora da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), *Campus* de Parauapebas (PA), Curso de Administração. **E-mail:** kvitko.la@hotmail.com

GOVERNANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA APLICABILIDADE DAS BOAS PRÁTICAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE DUAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Charlene Cristiane de ARRUDA

Juliana Marçal da SILVA

Joyce Maria de MELO

Juliana de Andrade SILVA

Manoel Olímpio da SILVA

RESUMO

Este artigo foi desenvolvido com o intuito de analisar o nível de aderência da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) às boas práticas de governança na prestação de contas. Para tanto, utilizou-se dados fornecidos pelo Relatório de Levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU), ano de 2017. Baseado no resultado da autoavaliação institucional das citadas Instituições de Ensino Superior (IES), com destaque para a categoria gestão de pessoas analisada, que possui oito (8) práticas distribuídas em trinta e uma (31) questões. Observou-se que, as IES estudadas necessitam de maior adesão às boas práticas da governança pública. Em termos gerais, na análise comparativa, a UFRPE sobressai-se em relação à UFPE.

Palavras-chave: Governança Pública; Prestação de Contas; Gestão de Pessoas.

ABSTRACT:

This article was developed in order to analyze the level of adherence of the Federal University of Pernambuco (UFPE) and the Federal Rural University of Pernambuco (UFRPE) to good governance practices in accountability. To this end, we used data provided by the Survey Report of the Federal Court of Auditors (TCU), 2017. Based on the result of the institutional self-assessment of the aforementioned Higher Education Institutions (HEIs), with emphasis on the category of people management analyzed, which has eight (8) practices distributed in thirty-one (31) questions. It was observed that the HEIs studied need greater adherence to good practices in public governance. In general terms, in the comparative analysis, UFRPE stands out in relation to UFPE.

Keywords: Public Governance; *Accountability*; People Management.

1. INTRODUÇÃO

O novo perfil de gestão para a Administração Pública envolve práticas da governança corporativa adaptadas para o setor público. As transformações ocorridas no mundo do trabalho e na sociedade ocasionaram a mudança de uma gestão baseada no modelo burocrático para uma administração gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998; ABRUCIO, 1997; MOTTA, 2007). O que exige da gestão pública contemporânea “a adoção de conceitos, discursos e práticas gerenciais típicas do mundo corporativo” (OLIVEIRA; SANT’ANNA; VAZ, 2010, p. 1454).

Neste contexto, é notório que a aplicação das boas práticas de governança tende a contribuir para um serviço público de qualidade, efetivo e transparente, além de satisfatório para a população. Desta forma, as instituições públicas têm a responsabilidade de continuamente buscar a melhoria comportamental da própria instituição, especialmente porque a sua patrocinadora, a sociedade, juntamente com os órgãos de controle externo, são partes interessadas na administração da “coisa pública”.

É sabido que os resultados de qualquer entidade dependem substancialmente das pessoas que nela trabalham e que os resultados insatisfatórios não integram o propósito da instituição. Vale salientar que, as entidades públicas não são controladas apenas pela participação do cidadão, mas também pelos órgãos de controle externo que estão atentos à atuação dessas instituições quanto ao seu desempenho na prestação de serviços, a exemplo, do Tribunal de Contas da União (TCU).

Neste sentido, serão apresentados alguns aspectos dos resultados da autoavaliação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Instituições de Ensino Superior (IES) de âmbito federal, situadas no estado de Pernambuco. Observando-se a autonomia característica das IES, tal competência atribui-lhes a capacidade de prestação de contas das suas ações, integrando assim, seu papel de responsabilidade social.

Desta maneira, esse artigo justifica-se pela relevância de existirem órgãos controladores que, mesmo na ausência do controle social, podem cooperar para a melhoria dos processos organizacionais agregados a prestação de serviços públicos de qualidade em benefício da sociedade. Por ser um tema pertinente aos servidores públicos e IES estudadas, esta pesquisa pode estimular e, sobretudo alertar os gestores sobre as possíveis áreas em que as boas práticas precisam ser adotadas, como preconizado pelo TCU (2017).

Tendo em vista a necessidade do cumprimento das boas práticas de governança pública, surgiu o interesse em responder o objetivo geral deste estudo, que consiste em analisar o nível de aderência da UFPE e UFRPE às boas práticas de governança na prestação de contas. Utilizaram-se dados fornecidos pelo Relatório de Levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU), ano 2017, na categoria Gestão de Pessoas. Para tanto, foram comparadas as informações apresentadas pelas duas IES, no documento citado, no sentido de contrapor-las às práticas de menor aderência.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A Governança Na Gestão Pública Contemporânea E Seus Princípios

As mudanças ocorridas na sociedade atual impactaram nos processos de gerenciamento, implicando na admissão de novas estratégias de enfrentamento na gestão da esfera pública. Em um mundo de rápidas transformações tecnológicas, econômicas e de relações sociais, a resposta aos desafios advindos da globalização demandou uma “nova gestão pública e um papel maior e reformado do Estado, [...] a reforma da gestão pública representou a transição da administração burocrática para o gerencialismo público” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 23).

Estas transformações atingiram o serviço público e impuseram a ele a necessidade de se adequar, o que sugere novas abordagens sobre a gestão pública. A prestação dos serviços públicos passou a depender da tomada de decisões gerenciais ao “adotar vários esquemas de controle social, [...] uma proteção mais eficaz do patrimônio público, melhorias dos serviços públicos e melhores funcionários governamentais” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 23).

Isto posto, percebe-se os “esforços em prol de inovações na administração pública nacional, com reformas abrangendo melhor gestão fiscal, revisão de sistemas, processos e arcabouços jurídicos” (OLIVEIRA; SANT’ANNA; VAZ, 2010, p. 1465), bem como mecanismos de responsabilização voltados para a excelência dos serviços prestados. Neste processo de ajustes, foi fundamental a reestruturação do setor produtivo de domínio público para justificar a atuação do Estado na economia.

[...] nos últimos anos passou-se a considerar que a atuação das empresas estatais deve ser pautada na responsabilidade para com seus proprietários, os governos e os demais interessados, e a governança corporativa deve ser um instrumento para a consecução de tal objetivo (MIRANDA; AMARAL, 2011, p. 1069-1070).

O termo governança surgiu na esfera privada, conhecida como governança corporativa. Com adaptações à esfera estatal, a governança pública foi desenvolvida para melhorar a qualidade da gestão porque o setor público passava por crises ao longo dos anos. Em 2001, a Federação Internacional de Contadores (IFAC) publicou o trabalho “Governança no Setor Público” (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, 2001), no qual redefiniu os princípios da boa governança para aplicabilidade nas organizações públicas (TCU, 2017).

A boa governança no setor público, segundo a IFAC, possui como premissa fundamental assegurar que as suas organizações alcancem os resultados desejados, atuando em prol do interesse da sociedade (TCU, 2017). Ressalta-se que, a governança pública é o sistema pelo qual as organizações públicas são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo o relacionamento entre os cidadãos e demais partes interessadas. (FILHO, 2018).

Este cenário tem estimulado a utilização mais eficiente de recursos públicos. Soma-se a isso, “a pressão dos meios de comunicação e da opinião pública, dada a maior conscientização dos cidadãos” (OLIVEIRA; SANT’ANNA; VAZ, 2010, p. 1465), o que tende para uma maior participação e cobrança por parte da sociedade, bem como dos líderes do setor em relação “à adoção de princípios mais afins à noção preconizada pelo movimento em torno da nova administração pública”.

Alguns autores como Matias-Pereira (2010) e Slomski (2008) reforçam a existência de alguns princípios básicos que regem tanto a administração pública quanto à privada, a saber: “a transparência (*disclosure*), equidade (*equity*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento das leis (*compliance*) e conduta ética” (AUGUSTINHO; OLIVEIRA; PISA, 2016, p. 147). A seguir, serão abordados os princípios de maior relevância na área da governança pública.

- **Accountability (Prestação de Contas)**

Entende-se este princípio como um processo de avaliação e responsabilização dos agentes públicos, ou seja, um processo contínuo de averiguação das ações e procedimentos em observância ao bem público. Para Batista *et al* (2011), este princípio afirma que:

[...] todas as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, incluindo o trato com os recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetem-se ao exame minucioso de um controle externo. Requer uma compreensão clara das responsabilidades das partes envolvidas e a definição de papéis na estrutura. Representa a obrigação de responder a uma responsabilidade conferida (BATISTA *et al*, 2011, p.05).

Nesse contexto, o TCU em seu Relatório de Levantamento de 2017, define o termo *accountability* como sendo o conjunto de processos que busca selecionar, organizar e disponibilizar as informações de interesse para as partes envolvidas, abrangendo as práticas de promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas.

- **Transparência**

A respeito da transparência, é possível afirmar que compreender o processo de divulgação das informações, de maneira clara e inteligível também se aplica à conduta dos agentes.

Desse modo, Batista *et al* (2011) entendem que ela é necessária para assegurar que as partes interessadas possam ter confiança nos processos de tomada de decisões e nas ações das instituições do setor público, na gestão das suas atividades e nos gestores.

- **Integridade**

No que tange ao princípio da integridade, Batista *et al* (2011) afirmam ainda que este engloba a retidão e a inteireza nos relacionamentos. Por sua vez, tem como base a honestidade e a objetividade somadas a altos padrões de decência e probidade na gestão.

A integridade pode ser definida como a necessidade que os altos dirigentes possuem em construir padrões elevados de comportamento adequados aos interessados no reconhecimento de que sua conduta é proba, como visto no relatório de levantamento do TCU de 2017.

- **Gestão de pessoas**

A gestão de pessoas representa um tema amplamente discutido e relevante tanto para a governança pública quanto à privada, sendo entendida como função gerencial que visa à cooperação das pessoas dentro das organizações no alcance dos objetivos organizacionais e/ou individuais, conforme explicita o Relatório do Acórdão 358/2017-TCU.

Nesse sentido, a Resolução 187/2006 do TCU (p. 01), define gestão de pessoas como “conjunto de práticas gerenciais e organizacionais que objetivam estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a organização”. Desse modo, no Relatório do TCU (2017, p. 07), menciona-se que “a governança e gestão de pessoas é a aplicação dos princípios e práticas de governança pública em um dos principais viabilizadores de resultados organizacionais: os recursos humanos”.

- **Governança de pessoas**

Ainda de acordo com o relatório supracitado, a governança de pessoas é definida como a união de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e métodos de controle que buscam

assegurar decisões e ações relativas à gestão de pessoas a fim de que estejam em consonância com as necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

Embora sejam interdependentes e complementares é necessário fazer uma distinção entre governança e gestão. “A governança se refere à definição do que deve ser executado (direcionamento) e gestão, ao modo como se executa o que foi definido” TCU (2017, p. 07).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo possui aspectos de pesquisa exploratória que, habitualmente envolve levantamento documental, desenvolvido com o objetivo de proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato (GIL, 2008). Classifica-se como pesquisa bibliográfica, uma vez que “é realizada a partir do registro disponível, decorrente de documentos impressos, como livros, *websites*, artigos” (SEVERINO, 2016, p. 131).

Quanto à análise dos dados, este trabalho é de natureza quantitativa. Para Ciribelli (2003), os dados só fazem sentido através de um tratamento lógico secundário feito pelo pesquisador. Em relação à quantificação da análise e coleta de dados, destaca-se sua relevância para a clareza do resultado, pois tende a atribuir valores e porcentagens em consonância com os dados completos fornecidos no portal do TCU.

Utilizou-se da análise descritiva com a organização e o agrupamento das informações em tabelas, que segundo Richardson *et al* (1999, p. 312-313) representa uma forma “de poder dispor dos mesmos e apresentá-los de modo mais funcional, claro e imediato [...] e facilitar sua compreensão e acesso às informações”.

Neste contexto, frente aos temas apresentados no Relatório Técnico Detalhado do TCU (2017): governança, (liderança, estratégia, *accountability*), operações (gestão de pessoas, tecnologia da informação, aquisições) e resultados finalísticos, enfatizou-se o tema “operações”, na categoria Gestão de Pessoas. Foram abordadas oito (8) práticas, totalizando trinta e uma (31) questões oriundas da autoavaliação das duas IES investigadas.

Conforme o Relatório do TCU, as questões foram classificadas em três categorias no processo avaliativo: (1) Modelos (tipo M): questões que abordam o estabelecimento de modelos na organização, (2) Atividades (tipo A): questões que envolvem a execução de atividades e (3) Existência (tipo E): questões que tratam especificamente da existência, na organização, de estratégia, planos, políticas e processos de trabalho definidos.

Vale ressaltar que, os valores atribuídos (VAs), aqui apresentados, no site do TCU são nominados como resultado final, ou seja, equivalente à nota. Os dados coletados foram obtidos no portal eletrônico do TCU e extraídos dos dados completos de resultados da autoavaliação do exercício de 2017 de cada instituição. O quadro 1 indica a atribuição de valores numéricos às categorias das respostas da autoavaliação institucional para análise das 31 questões de boas práticas na categoria "Gestão de Pessoas" das universidades estudadas.

Quadro 1: Valor das categorias das respostas

ORDENAÇÃO DE VALOR DAS CATEGORIAS DE RESPOSTA		
1º	Não adota	0
	Não se aplica (com fundamentação inconsistente)	
2º	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la	0,05
3º	Adota em menor parte	0,15
4º	Adota parcialmente	0,5
	Não se aplica porque há lei ou norma externa à organização que impede a implementação desta prática	
	Não se aplica porque há estudo(s) que demonstra(m) que o custo de implementar esta prática é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação	
5º	Adota em grande parte ou totalmente	1
	Adota	

Fonte: Relatório de Levantamento - TCU (2017).

Na UFPE, o setor responsável pelas políticas de recursos humanos chama-se: Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE). Além de tratar do planejamento, da execução e avaliação das ações de administração e desenvolvimento de pessoas, possui a competência de realizar ações e projetos voltados à melhoria da qualidade de vida, à saúde e o bem-estar social de todos os servidores da UFPE.

O setor de gerenciamento de pessoas na UFRPE apresenta denominação semelhante, Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE), competindo-lhe: elaborar e implementar planos, programas e projetos de redimensionamento organizacional, avaliação de desempenho, desenvolvimento de competências para o trabalho, apoio psicossocial, saúde ocupacional, controle remuneratório e movimentação de pessoas.

4. RESULTADOS

A análise dos dados foi composta por trinta e uma (31) questões das oito (8) práticas da categoria Gestão de Pessoas sob duas espécies de tipologia: **Atividades (tipo A) e Existência (tipo E)**. Sendo identificadas trinta (30) questões do **(Tipo A)**: 4111 a 4113, 4121 a 4124, 4131 a 4134, 4142 a 4144, 4151 a 4154, 4161 a 4165, 4171 a 4174, 4181 a 4183 e apenas uma (1) questão do **(Tipo E)**: 4141. Independente da tipologia, cada questão terá seu valor calculado de 0 a 100% e a universidade que obtiver nota 1 (um) no quesito, significará 100% de aderência às boas práticas em governança pública.

A análise dos dados foi dividida conforme as oito (8) práticas de Gestão de Pessoas. A seguir, será demonstrada a primeira prática (4110) referente aos quesitos números: 4111, 4112 e 4113.

Tabela 1: (1ª Prática) - 4110 Realizar planejamento da gestão de pessoas

Nº	Questões	Valor Atribuído (VA)	
		UFPE	UFRPE
4111	A organização define objetivos, indicadores e metas de desempenho para cada função de gestão de pessoas	0,15	1
4112	A organização elabora plano(s) específico(s) para orientar a gestão de pessoas	0,15	1
4113	A organização verifica se os gestores cumprem as políticas de gestão de pessoas	0,15	1

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Sabe-se que o emprego de indicadores de desempenho é fundamental para o desenvolvimento de uma instituição, naquilo que concerne a utilizar algum tipo de planejamento estratégico. Pfeiffer (2000) afirma que o propósito do planejamento estratégico é tornar o trabalho de uma organização mais eficiente, sobretudo buscando tomar decisões mais acertadas.

Além de uma política de planejamento bem elaborada, toda e qualquer organização deve garantir um bom relacionamento com seus empregados, sendo parte essencial para o futuro da instituição. Conforme Dutra (2002), cabe ao gestor identificar as falhas existentes no setor de gestão de pessoas e tentar minimizar erros, contemplando na elaboração de planos estratégicos, definição de objetivos e metas a serem alcançadas para cada função.

Para Marras (2011), atualmente o gestor de recursos humanos exerce um papel diferente que outrora. Uma das mudanças refere-se à inteligência estratégica de Recursos Humanos, pela qual a organização transformou a sua forma de ver, pensar e avaliar o ser humano.

Na tabela abaixo, observa-se a segunda prática (4120) referente à definição da demanda de colaboradores e gestores, abrangendo os quesitos números 4121, 4122, 4123 e 4124.

Tabela 2: (2ª Prática) - 4120 Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores

Nº	Questões	Valor Atribuído (VA)	
		UFPE	UFRPE
4121	A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de colaboradores	0,15	0,552362
4122	A organização define e documenta os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações de gestão	0	0,15
4123	A organização atualiza, com base em procedimentos técnicos, o quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho	0	0,329559
4124	A organização monitora conjunto de indicadores relevantes sobre força de trabalho	0,15	1

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Os temas mencionados na tabela 2 podem ser retratados no estudo de Lins e Borges-Andrade (2014) quando da importância de atualização do quantitativo de pessoal e definição de perfis profissionais condizentes às ocupações no ambiente de trabalho. Observou-se que para a eficácia de programas de treinamento de pessoal, cabe identificar previamente se a oferta de capacitação será adequada aos líderes e colaboradores em seus diferentes contextos de trabalho e avaliar a efetividade de tais ações.

Os autores acima apontam a existência de críticas aos cursos promovidos, conteúdos e métodos abordados devido à ineficiência ou ausência de processos de avaliação. Este cenário sinaliza que o poder público precisa implantar políticas instrucionais para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem.

A tabela a seguir retrata a terceira prática (4130), na qual se enquadram os quesitos números: 4131, 4132, 4133 e 4134 relativos à forma como a organização seleciona seus gestores e estabelece as vagas de trabalho.

Tabela 3: (3ª Prática) - 4130 Assegurar o adequado provimento das vagas existentes

Nº	Questões	Valor Atribuído (VA)	
		UFPE	UFRPE
4131	A organização escolhe gestores segundo perfis profissionais definidos e documentados	0,232032	0,15
4132	A organização define os métodos e critérios das seleções externas (p.ex. dos concursos públicos) com base nos perfis profissionais desejados definidos na prática "4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores"	0	1
4133	A organização estabelece o número de vagas a serem preenchidas nas seleções externas a partir do quantitativo necessário de pessoal por unidade organizacional ou por processo de trabalho, atualizado conforme a prática "4120. Definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores"	0,5	1
4134	A organização aloca os colaboradores com base na comparação entre os perfis profissionais apresentados por eles e os perfis profissionais desejados (documentados) pelas unidades organizacionais	0	1

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Com base nos resultados da tabela 3, entende-se que um dos méritos da Constituição de 1988 consiste na obrigatoriedade da realização de concursos públicos para o adequado preenchimento de vagas de todo e qualquer funcionário, encerrando a chamada prática do "empreguismo público" juntamente com a possibilidade de ocorrerem promoções internas sem ocorrência de concurso (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Assim como Amaral (2006, p. 550) menciona que "A partir da CF/1988 o concurso público torna-se, de fato, o meio essencial para ingresso na administração pública brasileira". Nessa mesma linha, Santos (2014) pontua que

para ocupar os postos de trabalho do Estado deve haver uma seleção, seja porque a quantidade de vagas é menor que a de interessados, seja porque há muitas funções que precisam de uma aferição mais detida de conhecimentos e expertise. De qualquer forma, a escolha daqueles que vão realizar a função pública deve se pautar no mérito de cada um; os melhores devem ocupar as vagas disponibilizadas pelo Estado" (SANTOS, 2014, p. 29).

Ao passo que, nota-se a importância da seleção do quadro de funcionários tendo em vista as demandas apresentadas pelas organizações para atender as necessidades da sociedade. Este contexto representa um desafio para a administração de pessoas, "formada a partir de valores, processos, normas e sistemas já estabelecidos e propagados no setor" (OLIVEIRA; SANT'ANNA; VAZ, 2010, p. 1467).

A tabela 4 refere-se à quarta prática (4140) e abrange os quesitos números: 4141, 4142, 4143 e 4144 que tratam da política de sucessão da organização.

Tabela 4: (4ª Prática) - 4140 Assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados

Nº	Questões	Valor Atribuído (VA)	
		UFPE	UFRPE
4141	A organização dispõe de uma política de sucessão	0	0
4142	A organização identifica quais são as suas ocupações críticas	0	0,5
4143	A organização elabora plano de sucessão para as ocupações críticas	0	0
4144	A organização executa ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados para as ocupações críticas	0	0,5

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Em relação ao cumprimento da disponibilidade de sucessores qualificados, como explicitado na tabela 4, Moraes *et al* (1994) sugerem que se trabalhe em prol da qualificação, da profissionalização e da remuneração adequada dos servidores com base em um sistema de classificação e avaliação dos cargos e atividades, preservando o sistema de mérito e buscando tanto o reconhecimento do serviço público quanto o seu valor.

Ainda nesse sentido Silva *et al* (2016) comentam acerca da relevância de um “Plano de Evolução”, no qual constam aspectos relativos ao quadro de sucessão, potenciais movimentos do líder e um projeto de desenvolvimento individual. Nessa linha, Miyashita *et al* (2016) destacam o planejamento sucessório nas unidades organizacionais no âmbito da administração pública, visando promover uma gestão eficiente dos recursos humanos aliada à valorização de aspectos técnicos adequados ao preenchimento das vagas, sobretudo em situações críticas.

Por meio do processo de planejamento sucessório, é possível identificar e preparar funcionários com potencial de talento e liderança para a assunção de posições críticas nas unidades organizacionais, de modo a alcançar excelência e preservar o oferecimento de serviços de qualidade à população. (MIYASHITA *et al*, 2016, p. 20).

Cabendo ressaltar a necessidade da adoção de ações que incentivem a implantação do planejamento sucessório. Todavia, percebe-se que esta prática ainda é bastante incipiente no setor público devido à escassez de relatos na literatura sobre a implementação de gestão sucessória em outros organismos públicos no Brasil.

A tabela abaixo, demonstra a quinta prática (4150) em observância aos quesitos números: 4151, 4152, 4153, 4154 referentes à identificação pela organização de lacunas de competência.

Tabela 5: (5ª Prática) - 4150 Desenvolver as competências de colaboradores e gestores

Nº	Questões	Valor Atribuído (VA)	
		UFPE	UFRPE
4151	A organização identifica e documenta lacunas de competência da organização	0	0,15
4152	A organização executa ações educacionais específicas para formação dos novos colaboradores	0,5	1
4153	A organização oferece ações de desenvolvimento de liderança aos colaboradores que assumem funções gerenciais	0	0,5
4154	A organização avalia as ações educacionais realizadas, com o objetivo de promover melhorias em ações educacionais futuras	0	0,228882

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

A tabela 5 trata das lacunas de competência como instrumento para indicar a necessidade de investimento em ações formais de treinamento com o uso de ferramentas educativas. E ainda, ações informais direcionadas a estratégias de aprendizagem no trabalho como destacado no estudo de Lins e Borges-Andrade (2014).

Os autores identificaram dois aspectos relacionados positivamente à expressão de competência de liderança: o número de horas dedicado ao treinamento e o uso de estratégias de aprendizagem no trabalho, sendo “preciso também explorar a liderança como um processo que envolve líderes, liderados e um contexto de ação” (LINS E BORGES-ANDRADE, 2014, p. 165-166).

As iniciativas de aperfeiçoamento na formação de líderes e a integração de práticas de aprendizagem formal e informal são apontadas como alternativas para o alcance de maior efetividade às demandas internas dos órgãos públicos. A próxima tabela aborda a sexta prática (4160) relativa à ética no ambiente de trabalho em observação dos quesitos números: 4161, 4162, 4163, 4164.

Tabela 6: (6ª Prática) - 4160 Construir e manter ambiente de trabalho ético e favorável

Nº	Questões	Valor Atribuído (VA)	
		UFPE	UFRPE
4161	Os colaboradores e gestores da organização são regidos por código de ética e de conduta a eles aplicável	0,74553 6	0,745536
4162	A organização implantou medidas preventivas para reduzir o risco da ocorrência de desvios éticos e de conduta por parte de colaboradores e gestores da organização	0	0,5
4163	A organização realiza pesquisas para avaliar o ambiente de trabalho da organização	0	0,5

A organização oferece aos colaboradores condições mais flexíveis e estimulantes para realização de trabalho, com vistas ao aumento do desempenho	0,5	1
A organização avalia os resultados obtidos com o programa de qualidade de vida no trabalho	0	0,5

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

No que diz respeito à estruturação de um ambiente favorável e ético, como retratado na tabela 6, Gomes (2014) ressalta dois aspectos vinculados à conduta ética no serviço público: a moralidade do indivíduo e à racionalidade na administração pública, envolvendo as hipóteses de que:

[...] há fatores no próprio modo de funcionar da administração pública que favorecem a não observância da moral e dos preceitos éticos. Outra, que a própria formação pessoal do indivíduo, tanto pelo contexto social quanto pessoal, pode favorecer ou dificultar a conduta ética no trabalho. (GOMES, 2014, p. 1030).

De acordo com a autora, os gestores públicos devem se comprometer com a fomentação da ética no trabalho. Neste contexto, Jesus e Cervera (2017) verificaram que o foco na capacitação pode incidir na eficácia das estratégias de treinamento ético no serviço público. Torna-se preciso equalizar alguns instrumentos, a saber: administrativos com vistas à melhoria da qualidade no local de trabalho e sociais, referentes ao relacionamento interpessoal.

Ao tratar da relação interpessoal, Gomes (2014) identificou os componentes de senso de justiça, empatia e solidariedade para com o outro. Estes fatores podem aumentar o desempenho individual e de equipe, estimulando a qualidade de vida no trabalho e permitindo que o servidor compreenda o significado do seu trabalho, o que pode gerar satisfação pessoal e comportamento ético.

A capacitação dos servidores públicos é apontada por Jesus e Cervera (2017) como uma das ferramentas de combate à má postura ética na máquina pública. Esta se caracteriza pela influência de interesses pessoais, princípios individuais, falta de comprometimento e de responsabilidade com a organização.

Segundo Jesus e Cervera (2017, p.166) “a ética no serviço público infere na boa governança. Quando falamos sobre gestão pública, o rigor ético é imprescindível, haja vista o zelo necessário por parte dos servidores públicos” como referendado com o advento da Constituição de 1988 e a publicação pelo Governo Federal de legislação específica, a exemplo da Lei 1.171/94 que versa sobre o código de ética profissional do servidor público Federal.

A sétima prática (4170) relativa à gestão do rendimento de colaboradores e gestores será retratada nos quesitos números 4171, 4172, 4173 e 4174, na tabela abaixo:

Tabela 7: (7ª Prática) - 4170 Gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores

Nº	Questões	Valor Atribuído (VA)	
		UFPE	UFRPE
4171	A organização estabelece metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade	0	1
4172	A organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade	0,15	0,15
4173	Os avaliadores identificam e documentam as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos seus subordinados	1	1
4174	A organização estabelece procedimentos e regras claras e transparentes nas práticas de reconhecimento	0	0

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Quanto à tabela 7, Lins e Borges-Andrade (2014) questionam os resultados decorrentes dos investimentos dedicados à formação de gestores de equipes de trabalho na Administração Pública Federal. Percebe-se que instituições públicas contratam cursos visando o desenvolvimento de comportamentos de gestão para ocupantes de cargos de direção ou chefia. Todavia, as metas alcançadas não são publicizadas de forma clara, prejudicando os procedimentos organizacionais e o desempenho de equipes e colaboradores.

A oitava prática (4180) aborda a retenção de colaboradores e gestores. Relaciona-se com os quesitos números: 4181, 4182, 4183 e 4184, conforme tabela a seguir:

Tabela 8: (8ª Prática) - 4180 Favorecer a retenção dos colaboradores e dos gestores

Nº	Questões	Valor Atribuído (VA)	
		UFPE	UFRPE
4181	A organização executa procedimentos estruturados para aumentar a retenção de colaboradores e gestores	0	0,5
4182	A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos desligamentos voluntários da organização	0	0,5
4183	A organização executa procedimentos estruturados para identificar os motivos pessoais dos pedidos de movimentação dos colaboradores dentro da organização	0	1

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

A tabela 8 revela que o aumento de retenção de colaboradores e gestores vincula-se a motivação profissional. Para tanto, faz-se necessário harmonização dos objetivos pessoais aos propósitos institucionais cujas ações devem ser adequadas ao ordenamento jurídico em atender o interesse social. A vantagem competitiva das organizações incide no crescimento e desenvolvimento das pessoas nas organizações.

De acordo com Bennis e Biederman (1999) o líder bem-sucedido não está interessado em obter realizações pessoais, mas em estimular o talento das pessoas. Sabe-se que muitos profissionais não acreditam que são reconhecidos no ambiente de trabalho, gerando desmotivação e redução da produtividade.

Ferreira e Freire (2001) entendem que é preciso planejamento de ações direcionado à retenção dos funcionários, admitindo, por exemplo, que existam meios de recompensa pelo que se é produzido. Além disso, destacando a importância de identificar os motivos pessoais dos desligamentos voluntários e dos pedidos de movimentação interna dos colaboradores.

A rotatividade de pessoal, além de gerar gastos de tempo e recursos, acarreta a sobrecarga do trabalho de outros funcionários, pagamento de hora extra e custos com o recrutamento e treinamento de novos servidores, ocasionando a diminuição da produtividade e a quebra no fluxo do trabalho. Siqueira *et al* (2012) apontam que, em muitos casos, o desligamento voluntário de ocupantes de cargo efetivo pode ser motivado, por exemplo, com a posse em outro cargo público.

Face à discussão dos resultados apresentados pelas IES estudadas, nas tabelas 1 a 8, analisou-se o nível de aderência da UFPE e da UFRPE às boas práticas de governança com base na prestação de contas e dados fornecidos pelo Relatório de Levantamento do TCU, ano 2017. Constatou-se, após investigação e análise das trinta e uma (31) questões, o seguinte resultado:

Quadro 2 - Resultado da investigação

INSTITUIÇÃO	UFPE X UFRPE (MAIOR NOTA)	UFPE X UFRPE (EMPATE)	NOTA MÁXIMA	NOTA ZERO	PRÁTICA DE MENOR ADERÊNCIA
UFRPE	24	6	12	3	4ª
UFPE	1	6	1	19	4ª e 8ª

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A UFRPE atingiu em vinte e quatro (24) questões uma melhor adesão de boas práticas em relação à UFPE, que alcançou apenas uma (1) questão, obtendo um resultado melhor sobre a outra instituição estudada. No que se refere à nota máxima, o Quadro 1 demonstra que a UFRPE “Adota em grande parte ou totalmente ou adota” em doze (12) quesitos, enquanto que

a UFPE em apenas 1 (um), significando um contraste notável das duas instituições. Em apenas seis (6) quesitos, ambas obtiveram um empate, entretanto, o resultado que demonstrou uma maior atenção, trata-se das dezoito (19) questões que a UFPE obteve nota zero (0) em oposição à UFRPE que obteve em apenas três (3) questões.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que os temas abordados neste trabalho perpassam a discussão em torno da gestão de pessoas e podem estimular a concretização de uma governança pública efetiva. Para isso, enfatiza-se que a governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014, p. 5).

Vale ressaltar que, através do levantamento de governança pública é possível medir a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais ao aferir o nível de implementação de boas práticas, como também práticas de governança de gestão de pessoas (TCU, 2018). E, diante dos resultados indicados na seção anterior, infere-se que na categoria de gestão de pessoas, as duas instituições estudadas necessitam de uma maior adesão às boas práticas da governança pública.

Em termos gerais, na análise comparativa, a UFRPE sobressai-se em relação à UFPE. Mesmo que a primeira tenha muito a melhorar em algumas práticas, percebe-se que seu resultado demonstrou que a organização possui maior adesão a essas práticas apontando a possibilidade de também haver maior maturidade em governança e gestão na organização (TCU, 2018).

No que tange à aderência, observou-se que a UFPE não possui nenhuma adesão na 4ª e 8ª práticas a partir do somatório das questões, enquanto a UFRPE possui o 4º tópico com menor aplicabilidade de boas práticas. Esta questão pode ser o desafio que as instituições devem enfrentar para prestar um serviço eficiente e de qualidade para o público em geral. O TCU (2014) menciona a existência do instrumento de governança, a gestão de riscos, que tende a corroborar com a mitigação dos riscos na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas.

Em continuidade a este artigo, sugere-se a realização de entrevistas semiestruturadas em estudo posterior, direcionadas a atores-chave responsáveis ou ligados de alguma forma, a

prestação de contas nas IES investigadas, a fim de levantar informações de cunho analítico para o aprofundamento mais específico deste trabalho. Sobretudo, porque o propósito do TCU é alertar os gestores para possíveis áreas em que os controles ainda não sejam suficientes frente aos riscos reais enfrentados em cada caso (TCU, 2018).

Entende-se que os resultados dos processos organizacionais envolvem pessoas que indubitavelmente poderão contribuir com as funções estratégicas de uma determinada instituição. Entretanto, pode haver uma barreira potencial para a implementação de uma política de governança eficaz, caracterizada pela ausência de um quadro de pessoal apropriado.

Os servidores públicos são talvez o maior recurso de um governo, mas eles precisam ser treinados para a tarefa, recompensados adequadamente e supervisionados de forma eficiente. Isso nem sempre ocorre e a boa governança requer a formação de servidores competentes e motivados para atuar na gestão pública contemporânea (BRASIL, 2018).

No que concerne às notas máximas (1) e mínimas (zero) das duas instituições, convém destacar que bons resultados não surgem por acaso, sendo eles consequência de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability* que, quando amparados por estruturas eficientes de gestão e governança de pessoas contribuem para alcançar os objetivos esperados (TCU, 2018).

Em suma, a administração pública tem um papel relevante para a sociedade e deve prestar um serviço de qualidade, visto que os órgãos de controle, juntamente com o controle social estão atentos à entrega de um serviço efetivo e transparente. Desta forma, adotar boas práticas de governança pública representa o caminho para melhoria nos serviços públicos prestados à população. Com o objetivo de conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de mecanismos eficientes, assegurando que as ações executadas estejam alinhadas ao interesse público (TCU, 2014).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n.10, 52 p., Brasília, 1997. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

AMARAL, HELENA KERR do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público-RSP**, n. 1, ano 47, p. 07-40, jan./1996. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1422/1/2006%20Vol.57%2cn.4%20Kerr.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

AUGUSTINHO, Sônia Maria; OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de e PISA, Beatriz Jackiu; (org.). **Gestão e Governança Pública: Aspectos Essenciais**. - Curitiba: Ed. UTFPR, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2050/8/gestaogovernancapublica.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BATISTA, Eliane Corrêa et al. **Princípios da Governança no Setor Público: Um Estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará**. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB1623.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BENNIS, W.; BIEDERMAN, P.W. **Os gênios da organização** (As forças que impulsionam a criatividade das equipes de sucesso). Rio de Janeiro: Campus, 1999.

BRASIL. **Guia da política de governança pública** / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, 2014, 80 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, n. 1, ano 49, jan./mar. 1998. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2020.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público-RSP**, v. 57, n. 4, p. 549-563, out./2006. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.07-40.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

_____. **Construindo o Estado republicano**. Democracia e reforma da gestão pública. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2009.

CIRIBELLE, M. C. **Como elaborar uma dissertação de mestrado através da pesquisa científica**. Rio de Janeiro, 7 letras, 2003.

DUTRA, J. S. (2002) **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas**. São Paulo: Atlas.

FERREIRA, M. C.; FREIRE, O. N. Carga de trabalho e rotatividade na função de frentista. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, v. 5, n. 2, p. 175-200, mai/ago 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v5n2/v5n2a09>>. Acesso em: 24 mar. 2014.

FILHO, C. de B. et al. **Política: nós sabemos fazer**. Petrópolis, RJ, Vozes, 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, N. Ética na administração pública: desafios e possibilidades. **Rev. Adm. Pública**, v. 48, n. 4, p. 1029-1050, jul./ago, 2014. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v48n4/a11v48n4.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2020.

JESUS, M. A. R. de; CERVERA, M. C. S. F. Ética no Serviço Público com foco na Capacitação Profissional. **Revista Internacional de Debates da Administração Pública**, v.2, n.1, p. 165-178, jan/dez, 2017. Osasco, SP. Disponível em: <<https://periodicos.unifesp.br/index.php/RIDAP/article/view/1280>>. Acesso em: 08 jun. 2020.

LINS, M. P.; BORGES-ANDRADE, J. Expressão de competências de liderança e aprendizagem no trabalho. **Estudos de Psicologia**, v. 19, n.3, julho a setembro/2014, p.157-238. Natal, RN. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X2014000300001>. Acesso em: 02 jun. 2020.

MARRAS, J. P. **Administração de Recursos Humanos**: do operacional ao estratégico. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2011

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>>. Acesso em: 25 mai. 2020.

MIRANDA, R.; AMARAL, H. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n.4, p. 1069 – 1094, jul./ago., Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7027>>. Acesso em: 25 mai. 2020.

MIYASHITA, Ricardo; LAGE, Thiago; TERRA, Branca; SILVA JR., Dércio. Estudo sobre a gestão sucessória na administração pública estadual com base no capital intelectual/humano. **XII Congresso nacional de excelência em gestão pública e III Inovarse**, 2006. Disponível em: <<http://www.inovarse.org/node/4350>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

de MORAES, M. V. E.; dos SANTOS, L. A.; MAIER, M. H. R.; CAPELLA, L. M. C.; de OLIVEIRA, J. A. Recursos humanos no setor público. - Brasília: **ENAP**, 1994. 59p. (Cadernos ENAP; v.2 n°2). Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3510/1/Recursos%20Humanos%20no%20Setor%20P%C3%ABlico.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p.87-96, jun.2007. Edição Especial Comemorativa. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700006>. Acesso em: 21 mai. 2020.

OLIVEIRA, F.; SANT'ANNA, A.; VAZ, S. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, v.44, n. 6, p.1453-1475, nov./dez. Rio de Janeiro, 2010.

Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v44n6/a09v44n6.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2020.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, A. S. de S. **Os concursos públicos no campo jurídico-acadêmico brasileiro**. 2014. 322 f., il. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/16742>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, L. A. M.; ARMADA, R. E. P.; RODRIGUES, R. de A.; BONDAROVSKY, B. É possível pensarmos em seleção meritocrática para ocupação de cargos comissionados: os casos de Pernambuco e do Rio de Janeiro. **IX Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, jun./2016. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-03-01.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão TCU nº 358/2017**. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/images/stories/transparencia/auditoria/2016/Acordao_TCU__358_2017__Governanca_e_Gestao_de_Pessoas.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2020.

_____. **Resolução TCU nº 187/2006**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2577CE45D01578BD05C123CF3>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

_____. **Relatório de Levantamento – ciclo 2017**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. **Sumário Executivo IGG 2018**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>>. Acesso em: 02 jun 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Apresentação da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida da Universidade Federal de Pernambuco. Site Oficial**. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/>>, acesso: 28 dez. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO. **Apresentação da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Site Oficial**. Disponível em: <<http://www.sugep.ufrpe.br/sobre>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

OS CONTROLES ORGANIZACIONAIS: UMA ANÁLISE DOS CONTROLES INTERNOS E EXTERNOS SOB À ÓPTICA DAS TEORIAS ORGANIZACIONAIS

Gustavo Rodrigues MATTAR

RESUMO

A gestão de riscos e controles internos da gestão não é uma novidade no setor privado internacional que implantou medidas organizacionais protetivas após uma série de escândalos de fraudes contábeis nos E.U.A., nos anos 90 e 2000. Entretanto, se apresenta como uma inovação no setor público brasileiro após a publicação da Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento e da CGU, n. °1/2016, tornando assim um marco regulatório sobre o tema para o setor público executivo federal. Este artigo apresenta as metodologias internacionais de gestão de riscos e controles internos e sua normatização pelo Governo Federal brasileiro. Foi realizada pesquisa bibliográfica sobre como os controles internos da gestão são apresentados nas Teorias Organizacionais mais difundidas, relacionando a crise recente do sistema financeiro internacional, com a necessidade de regulamentos de conformidade, gestão de riscos e controles internos organizacionais, assim como de avaliação de controle externo independente.

Palavras-chave: Controles Internos da Gestão, Controle Externo, Teoria Organizacional, Gestão de Riscos Corporativos, Metáforas Organizacionais.

ABSTRACT:

Risk management and internal management controls are not new in the international private sector, which implemented protective organizational measures after a series of accounting fraud scandals in the USA, in the 90s and 2000s. However, it presents itself as an innovation in the Brazilian public sector after the publication of the Joint Normative Instruction of Planning Industry and General Controllershship of the Federation, n. 1/2016, thus making it a regulatory framework on the topic for the federal executive public sector. This article presents the international risk management methodologies and internal controls and their standardization by the Brazilian Federal Government. Bibliographical research was carried out on how internal management controls are presented in the most widespread Organizational Theories, relating the recent crisis of the international financial system, with the need for compliance regulations, risk management and internal organizational controls, as well as independent external control assessment.

Keywords: Internal Management Controls, External Control, Organizational Theory, Corporate Risk Management, Organizational Metaphors.

1. INTRODUÇÃO

A gestão de riscos e controles internos da gestão, ou *governance, risk and compliance* (GRC), tem como primeira grande referência mundial a metodologia do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO). Em 1992, o Comitê publicou o guia *Internal Control – Integrated Framework* (COSO-IC ou COSO I). Esse modelo que foi concebido para o combate de fraudes contábeis é formado por componentes integrados, que incluem a avaliação de riscos e a melhoria das atividades de controle interno (COSO, 2007).

Com a recorrência de escândalos financeiros que envolveram empresas importantes para a economia global, nos anos 90 a 2000 (HALLETT, 2003 e DAVIS, 2009), foi aprovado, nos Estados Unidos da América (EUA) o Ato Sarbanes - Oxley em 2002, legislação que amplia a exigência de que as companhias abertas mantenham sistemas de controle interno, demandem a certificação da administração e contratem os serviços de auditores independentes para atestar a eficácia dos referidos sistemas (COSO, 2007). Em 2004, o COSO lançou o *Enterprise Risk Management - Integrated Framework* (COSO-ERM ou COSO-II), que traz componentes, princípios e conceitos mais focados para a gestão de riscos corporativos (BRASIL, 2020).

Sendo assim, a gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão (GIRC), não é uma novidade no setor privado internacional, entretanto, se apresenta como uma inovação no setor público brasileiro após a publicação da Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento e da Controladoria Geral da União, número 1 de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016a), marco regulatório em que são apresentados conceitos, princípios, objetivos e responsabilidades relacionados aos temas.

A necessidade de conferir maior efetividade à alocação dos recursos organizacionais, como pessoas, materiais e infraestruturas, de modo a assegurar condições mínimas de atuação direcionada para objetivos alinhados às partes interessadas legítimas, levou ao desenvolvimento de práticas de governança. Segundo o inciso VII do art. 2º da Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Controladoria-Geral da União (INC MP/CGU nº 1/2016), governança é a “combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos” (BRASIL, 2016a).

É importante conceituar o que é a “gestão de riscos” e as atividades de “controles internos”. O conceito legal de gerenciamento de riscos encontra-se disposto no art. 2º, VII, INC MP/CGU nº1/2016, que trata como “processo para identificar, avaliar, administrar e controlar

potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização”. Desta maneira o Setor Público se aproxima do Setor Privado, que já conta com profissionais do setor financeiro como gestores de investimento e analistas de seguros que lideram este campo organizacional e ajudam a difundir novas ferramentas financeiras como a gestão de riscos (THORNTON e OCASIO, 2008).

Em relação os controles internos da gestão, trata-se, de acordo com a Instrução Normativa Conjunta de 2016 no seu art. 2º, V, define os controles internos da gestão como um “conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros” que são realizados de forma integrada pela direção e pelos servidores das organizações, para reduzir riscos e atingir os objetivos da entidade. O Referencial Técnico (CGU IN nº3, 2017) define que a alta administração deve assumir o estabelecimento, a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento de controles internos da gestão. Porém o funcionamento dos controles internos da gestão constitui-se em um processo integrado, envolvendo todas as pessoas da organização, principalmente os gestores públicos, “o controle interno (procedimentos), em essência, é realizado por todo servidor público, em especial pelos que ocupam postos de chefia” (SÃO PAULO, 2019, p.9).

Dentro deste contexto, de metodologias consolidadas internacionais e legislação brasileira embrionária, o objetivo deste trabalho é identificar e relacionar os controles organizacionais, apresentados diretamente ou indiretamente, nas várias abordagens interpretativas da Teoria Organizacional, visando contribuir para o debate da área e conectar a literatura internacional com a introdução deste tema na legislação brasileira.

Os objetivos específicos são: sistematizar uma bibliografia sobre metodologias mundiais de gestão de riscos e controles; compreender, por meio de uma bibliografia, como a Teoria Organizacional apresenta os conceitos de gestão de riscos e controles; explorar as metáforas organizacionais de Morgan (1996) para formular novas possíveis classificações de controles organizacionais e relacionar estes conhecimentos com a sua introdução nas normas jurídicas da Administração Pública brasileira.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Método utilizado

A pesquisa se caracteriza como qualitativa e exploratória, e em termos de procedimentos metodológicos, a pesquisa abarca uma revisão bibliográfica narrativa sobre o tema de gestão de riscos e controles organizacionais em obras consagradas utilizadas nas aulas de Teoria Organizacional (TO) do PPGGOSP – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicas da UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos, ministradas pelos professores doutores Mauro Rocha Côrtes e Silvio Eduardo Alvarez Candido em 2019.

Dentro deste universo da TO, além de *Imagens da Organização* (MORGAN, 1996), foram lidos 16 artigos e capítulos de livros, e utilizados aqui 11 materiais, que versam sobre os seguintes temas: administração científica, estruturalismo na análise organizacional, organizações como sistemas abertos e contingências, processos decisórios e adaptação racional, interpretação e processos organizacionais, instituições e organizações, mudança institucional, campos de ação estratégica, cultura e poder nas organizações, e financeirização e Estado. Este estudo também utilizou de normativos e bibliografias adicionais temáticas dentro da revisão narrativa.

2.2. A Cultura de Controle dos Samurais e de Risco dos Mercadores

Durante os anos 90 e 2000 os Estados Unidos da América sofreram uma série de escândalos financeiros que envolveram empresas importantes como a AT&T, Lehman Brothers, Merrill Lynch (DAVIS, 2009), Enron, Worldcom, e a Arthur Andersen (HALLETT, 2003). Hallett (2003) relaciona a queda da empresa de auditoria externa Arthur Andersen, antes um pilar de responsabilidade corporativa, e importante Controle Externo empresarial, com a mudança do poder simbólico e da cultura organizacional dos profissionais mais responsáveis pelos controles internos (samurais) para aqueles com maior apetite de riscos e ganhos financeiros (mercadores). O mesmo autor reproduz um boletim de Measelle onde é reportado que Matsutaro Morita assim descreve a cultura do espírito samurai (*bushi-dou*) da Andersen como: lealdade absoluta, forte senso de honra pessoal, e a devoção ao dever. Murray Sayle apud Morgan (1996), em outro contexto, também descreve a cultura organizacional samurai como: proteção ao empregado, servir um ao outro, aceitação do próprio lugar e da dependência do sistema como um todo.

O Samurai-auditor é uma categoria de trabalho que tem por objetivo proteger e manter as instituições, assim como os antigos samurais protegiam seu xogum, e envolve garantir a conformidade, ou *compliance*, por meio da auditoria (interna ou externa) e monitoramento

(controle interno). Scott, 1994 e Russo, 2001, apud LAWRENCE, e SUDDABY, 2003, chamam essa forma de trabalho institucional de policiamento (*policing*), quando pode envolver o uso de sanções e incentivos. No caso das auditorias independentes como a Andersen, é mais visível o poder de sanção, com as possíveis ressalvas no relatório de avaliação das contas contábeis, podendo afugentar possíveis investidores no negócio.

Há um contraste nas atividades de consultor (mercador) e de auditor independente (samurais). As atividades de auditoria externa são todas baseadas na análise de riscos, sendo o Risco o de Auditoria (possibilidade de emitir uma opinião com erros significantes sobre as demonstrações contábeis de uma organização). Caso o nível de Risco de Auditoria seja considerado muito alto, o correto, conforme o perfil Samurai, é a empresa de auditoria negar o trabalho solicitado pelo cliente. Foi o que aconteceu quando em 1915, o próprio fundador da empresa, Arthur Andersen, negou alterar seu parecer da empresa *Midwestern Interurban Railway Company* apesar de uma oferta generosa que poderia ter alterado a opinião de um Mercador (HALLETT, 2003, p.136 e 141).

Podemos dizer que o apetite de riscos (e de ganhos) é o que diferencia Samurais, que prefere segurança com menos ganhos, dos Mercadores, que prefere arriscar para ganhar mais. O apetite dos consultores mercadores aumentou com as possibilidades e ganhos surgidos com os computadores a partir dos anos 1970 e ocorreu alterações na estrutura organizacional, e nos contextos de negociação, que possibilitou a mudança da ordem negociada e da cultura organizacional.

O enfraquecimento do controle externo exercido pela empresa Arthur Andersen, aliado com os possivelmente fracos controles internos empresariais (principalmente aqueles sobre as demonstrações contábeis), podem ter sido um ingrediente explosivo no caldeirão que se tornou o mercado acionário dos anos 1990 e que culminou na série de tumultos contábeis que iniciamos este artigo. Hallett, 2003, disse que: “a recente onda de escândalos corporativos tem sido acompanhada por protestos por culturas de responsabilidade nas organizações” (HALLETT, 2003, p.129). Como respostas para estas ocorrências foram desenvolvidas nesta época metodologias de Governança Corporativa, como a do COSO e a das três linhas de defesa e uma legislação mais robusta chamada Sarbanes-Oxley ou Sox, em 2002, que aumentavam as obrigações de gestão de riscos e controles internos das empresas que negociam na bolsa de Nova Iorque principalmente (DAVIS, 2009).

2.3. Policiamento (*Policing*) e Habilitação do Trabalho (*Enabling Work*)

Sendo assim, a sistematização da gestão de riscos e controles internos da gestão não é uma novidade no setor privado internacional, com a Sox estadunidense e a J-Sox, sua versão japonesa por exemplo. Entretanto, se apresenta como uma inovação no setor público brasileiro após a publicação da Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento e da Controladoria Geral da União, número 1 de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016a), marco regulatório em que são apresentados conceitos, princípios, objetivos e responsabilidades relacionados aos temas (VIEIRA e BARRETO, 2019). Também influenciada por escândalos brasileiros em empresas estatais como o chamado “Petrolão” na empresa Petrobras, Petróleo Brasileiro S.A., e privadas, como as de propriedade e controle de Eike Batista, quando estes fatos expuseram a necessidade das organizações brasileiras públicas e privadas, principalmente as que negociam títulos na bolsa de valores, terem maior governança corporativa, melhor gestão de riscos, integridade e controles internos mais satisfatórios.

É possível dizer que o papel do investidor brasileiro e mundial, prejudicado por empresas que fazem erros e fraudes nos seus demonstrativos contábeis, que não são prevenidos pelo controle interno/auditores internos, nem detectadas pelo controle externo/auditores externo, influenciaram o governo brasileiro a seguir padrões regulatórios de gestão de riscos mais robustos e internacionais. O uso do aparato estatal por um ator não estatal para policiar (*policing*) uma instituição foi descrito por Schuler (1996), apud LAWRENCE, e SUDDABY, 2003, p.231, em sua análise de estratégias políticas na indústria de aço carbono. Este autor diz que “uma estratégia importante dessas firmas para manter instituições foi o lançamento de petições a organismos comerciais internacionais que apelam à aplicação de um regulamento ou acordo”.

No Brasil, também sofremos pressões externas para o desenvolvimento das normas regulatórias recentes de conformidade. A INC MP/CGU N.1/2016 é fortemente baseada nas metodologias do COSO-IC e do COSO-ERM, e a transição da metodologia aplicada em empresas privadas para organizações públicas deve-se principalmente às publicações da INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*, com a convergência do COSO-IC para a INTOSAI GOV 2100, *Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector*, e do COSO-ERM para a INTOSAI GOV 2130, *Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management*, ambas de 2004, visando a sua aplicabilidade pelo Controle Externo internacional em auditorias governamentais. Estes guias influenciaram bastante as ações do TCU – Tribunal de Contas da

União na preparação de documentos como o Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos (BRASIL, 2017d) e o Manual de Gestão de Riscos do TCU (BRASIL, 2018b).

Pode-se observar então uma influência dos controladores externos, e independentes, para o desenvolvimento dos controles internos organizacionais, aqueles que são vinculados e dependentes da organização. Para a manutenção das instituições, a habilitação do trabalho (*enabling work*), se refere à criação de regras que ajudam, complementam e apoiam as instituições, segundo LAWRENCE, e SUDDABY, 2003, isso inclui a criação de agentes autorizadores e/ou novas funções necessárias para executar rotinas institucionais ou sequestrar recursos (impostos) necessários a garantia da sobrevivência institucional.

LAWRENCE, e SUDDABY, 2003, usam o exemplo de habilitação do trabalho apresentado por Leblebici et alls (1991), no seu estudo sobre a concessão da indústria da Rádio quando o governo federal dos E.U.A., desde 1925, criou agências reguladoras com o poder de controlar a alocação, uso e transferência de direitos. Isto remonta a Teoria da Agência X Principal, e ao conflito entre controlados e controladores. A teoria da agência concentra-se em problemas associados à redação de contratos, monitoramento e funcionamento do mercado de controle corporativo (FLIGSTEIN, 2001).

No policiamento (*policing*), do mercado financeiro brasileiro, assim como no estadunidense, o seu poder de sanções e incentivos pode ocorrer com frequência, ao mesmo tempo, e pelos mesmos agentes, como mostra Baron et al., 1986 (apud LAWRENCE, e SUDDABY, 2003) nas tentativas do governo dos E.U.A. de estabilizar o trabalho durante a guerra, e o uso pelo Estado americano de “multas e incentivos na manutenção de instituições econômicas comuns, como direitos de propriedade, status corporativo e controle sobre a produção econômica” (Campbell e Lindbergh, 1991, apud LAWRENCE, e SUDDABY, 2003, p.231).

No Brasil, seguindo exemplos como o da Sox, é recente a legislação referente aos controles internos da gestão, que de acordo como a instrução normativa de 2016, não devem ser confundidos com o sistema de controle interno (SCI) que é tratado nos artigos 30, 70, e 74 da Constituição Federal de 1988 e nos artigos 54 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), LC 101/2000 (BRASIL 1988 e 2000). Tampouco devemos confundir com as concepções de controle de Fligstein (2001), apesar do papel importante de todos eles para a Governança Corporativa, (THORNTON e OCASIO, 2008).

Em complemento à INC MP/CGU nº1/2016, é verificado aqui o protagonismo, neste processo regulador, dos então ministérios do Planejamento, Orçamento (MP) e Gestão, e o da

Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) através da aprovação dos seguintes documentos: Portaria MP nº 426/2016, institui Política de Gestão da Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão – PGIRC (BRASIL, 2016b), Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (BRASIL, 2017a), Política de Gestão de Riscos da CGU (BRASIL, 2017b), instituída por meio da Portaria CGU nº 915, de 12 de abril de 2017, Metodologia de Gestão de Riscos (BRASIL, 2018a).

Segundo Abbott, 1988 e Cooper et al., 1994 (apud LAWRENCE, e SUDDABY, 2003), ocorrem barganhas regulatórias comumente em campos profissionais, onde o Estado, em troca da concessão de um monopólio econômico sobre uma jurisdição específica, espera que a profissão apoie seu próprio projeto de construção do Estado, no nosso caso apresentado, a profissão de auditor interno e externo, quando é mais aparente as obrigações de "dever público". Os autores dizem que o processo envolve algum grau de compartilhamento da autoridade reguladora coercitiva (Baron et al., 1986; Lounsbury, 2002, apud LAWRENCE, e SUDDABY, 2003).

2.4. Metodologias Mundiais de Gestão de Riscos e Controles

Além das publicações do COSO, outra importante metodologia internacional considerada na INC MP/CGU nº1/2016 é a declaração de posicionamento sobre as três linhas de defesa difundida pelo Instituto dos Auditores Internos ou *Institute of Internal Auditors* (IIA, 2013). O modelo é baseado em uma imaginária defesa contra riscos corporativos em três camadas, como as utilizadas por uma equipe de futebol: o controle da gerência é a primeira linha de defesa no gerenciamento de riscos (também chamado de controle interno da gestão), as diversas funções de controle de riscos e supervisão de conformidade estabelecidas pela gerência são a segunda linha de defesa, e a avaliação independente ou auditoria interna é a terceira linha (VIEIRA e BARRETO, 2019).

O Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (IN CGU nº3 de 2017), que utiliza a metodologia das três linhas de defesa define, no artigo 8, os gestores públicos como a primeira linha de defesa é responsável por “identificar, avaliar, controlar e mitigar os riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos destinados a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos da organização“ (BRASIL, 2017c). O Referencial também considera a posição da auditoria interna governamental na terceira linha

de defesa, e as suas atividades de avaliação e consultoria ajudam o gestor na estruturação e no efetivo funcionamento das duas primeiras linhas de defesa.

Podemos considerar uma quarta linha de defesa representada pelos Tribunais de Contas e os órgãos reguladores, mas esta representa o Controle Externo e não o Sistema de Controle Interno das três primeiras linhas. Pode inclusive haver sinergia entre os trabalhos da terceira linha de defesa com as entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de acordo com no artigo 39 do ISSAI 100, que diz que o auditor externo pode usar o trabalho de auditores internos quando a legislação permitir, apesar dos objetivos da auditoria interna serem diferentes daqueles da auditoria externa. Por outro lado, “tanto a auditoria interna quanto a externa promovem boa governança ao contribuírem para a transparência e *accountability* (responsabilização) pelo uso de recursos públicos, assim como para a economia, eficiência e efetividade na administração pública” (INTOSAI, 2015).

As três linhas de defesa também são apresentadas no “*The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts*” (Gerenciamento de Riscos – Princípios e Conceitos), documento que foi produzido e publicado pelo *HM Treasury* do Governo Britânico, sendo utilizado como a referência do Programa de Gerenciamento de Riscos do Governo do Reino Unido, iniciado em 2001 e atualizado em 2004 (REINO UNIDO, 2019). Um ponto forte para a aplicabilidade desta metodologia na Administração Pública brasileira é que no *Orange Book* os riscos devem ser gerenciados em três níveis: estratégico, de programas, e de projetos e atividades, semelhante assim ao formato do Orçamento-Programa da contabilidade pública nacional.

Alguns autores pesquisam como estas metodologias se espalham, auxiliando a manutenção institucional. Em estudo da difusão internacional da norma ISO 9.000, Guler et al (2002), citado por LAWRENCE, e SUDDABY, 2003, para exemplificar a habilitação do trabalho, demonstrou que o ISO autoriza várias organizações a atuarem como registradores, incluindo laboratórios governamentais, organizações privadas de teste, empresas que adotaram a ISO anteriormente, grupos comerciais do setor e empresas de contabilidade. Os autores dizem que essas organizações são qualificadas para realizar auditorias e premiar com certificados em relação à conformidade com o ISO 9.000. Guler et al. (2002), apud Lawrence e Suddaby (2003, p.231) documenta a importância do monitoramento regular como forma de manter práticas institucionalizadas, pois o certificado do ISO 9.000 é “normalmente concedido por um período de 3 anos, com auditorias regulares realizadas após a concessão de um certificado para garantir que a empresa está em conformidade com os padrões”.

Para o tema aqui tratado, devemos considerar o mesmo para a norma 31.000 – *Risk Management* da ISO - *International Organization for Standardization* traduzida em ABNT NBR ISO 31000:2009 *Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes*, lançado em 2009, com o objetivo de disseminar princípios e diretrizes para gestão de riscos, aplicáveis a organizações de qualquer setor. (ABNT, 2009), porém o policiamento ocorre em menor escala pois a ISO 31.000 tem um formato de recomendações, com diversas formas de aplicação, e sendo assim não necessita da manutenção de certificados e da auditoria do cumprimento destes, reduzindo muito o mercado profissional relacionado, em comparação com a abundância mercadológica da ISO 9.000, citada pelos autores. Lembrando que “a criação de novas instituições geralmente envolve o desenvolvimento de novas práticas, além de conectar essas práticas aos mecanismos de controle” (LAWRENCE, e SUDDABY, 2003, p.227).

2.5. Do Controle Mecânico para o Controle Ambiental

As atividades de controle interno são tão antigas quanto os primeiros registros da civilização, inclusive os contábeis patrimoniais para controle do rebanho e da produção agrícola, e aos primórdios da burocracia nas grandes cidades da Antiguidade. "Weber mostra como a burocracia, apesar da forma organizacional predominante na sociedade industrial, não é uma forma nova. Já existiam estruturas burocráticas no antigo Egito, na China e no Império Romano (MOTTA, 2002, p.8)" e "A burocracia é um fenômeno antigo. Como vimos, ela existia no antigo Egito e em Roma, consolidando-se desde o reinado de Diocleciano (MOTTA, 2002, p.8)". MORGAN, 1996, p.281 diz que é uma "incrível proeza de organização, planejamento e controle exigidos para se construir a Grande Pirâmide em Gisé", que envolveu o trabalho de dez mil pessoas por mais de 20 anos, no entanto o autor também pontua que "a pirâmide é uma metáfora da exploração humana, simbolizando como as vidas e o trabalho pesado de milhares de pessoas foram usados para servir e glorificar uns poucos privilegiados". Sendo assim, da mesma maneira que o olhar vigilante da esfinge completa a metáfora citada por Morgan, esta é a "face repugnante" do controle interno, quando este é utilizado como um instrumento de dominação.

O conceito de controle se confunde muitas vezes com a própria burocracia, apesar do mais correto ser a classificação destes como controles burocráticos, aqueles que são voltados para o processo, e sua conformidade, e não somente para os resultados. Bendix, 1964, 1968 citado por MEYER e ROWAN, 1977, p.340, diz que a formação de estados centralizados e a formação das sociedades nos centros políticos contribuíram para a ascensão e disseminação da

organização formal. O autor também afirma que conforme as redes relacionais envolvidas no intercâmbio econômico e no gerenciamento político se tornam mais complexas, a sociedade acredita que "as estruturas burocráticas sejam os meios mais eficazes e racionais para padronizar e controlar as subunidades" e que "o controle burocrático é especialmente útil para expandir centros políticos, e a padronização é frequentemente exigida por centros e unidades periféricas".

No início do século XX, o crescimento e a concentração da produção industrial levaram a um aumento dos problemas de controle da produção. Foi quando Frederick Taylor propôs a Administração Científica para buscar melhorar a produtividade das empresas, analisando o processo de trabalho e mensurando tempos e movimentos. Ele desenvolveu técnicas de controle do trabalho humano como: controle de tempos e movimentos, descrição de cargos (para o recrutamento e seleção), planejamento de fluxos de trabalho, controle sistemático de estoques, e incentivos financeiros à produtividade (ROESCH, 2015, p.23). Taylor, em 1911 disse que o principal problema dos gerentes era “como descobrir como cortar custos trabalhistas, reduzindo a discricção dos trabalhadores e aumentando o controle gerencial sobre seu processo de trabalho” (FLIGSTEIN, 2001, p.12).

Na mesma época o francês Henry Fayol, com a Escola Clássica de Administração enfatizou a reestruturação organizacional para a gestão e controle em nível geral da organização (amplitude ou unidade de comando). Segundo MORGAN (1996, p.27), MOTTA (2002, p.24) e ROESCH (2015, p.23), Fayol dividiu as atividades gerenciais entre funções de planejamento, organização, comando, coordenação e controle (este último foco do nosso estudo). Sendo assim, este engenheiro trouxe destaque aos controles gerenciais e a função dos gerentes, e acabou deixando um legado na metodologia que apresentamos das três linhas de defesa da organizacional, que apresenta estes controles como sendo a primeira linha de defesa para evitar erros ou fraudes na gestão organizacional.

Utilizando as metáforas propostas por MORGAN (1996), podemos considerar como controles mecânicos, os controles propostos por Taylor e Fayol, e aplicados por Ford, desempenhados pelos supervisores principalmente, de acordo com os princípios da hierarquia e unidade de comando, da Teoria Clássica, e o da Fiscalização do desempenho do trabalhador para assegurar que os procedimentos estão sendo seguido e os resultados atingidos realizado na Administração Científica (MORGAN 1996, p.28 e 32).

No livro “a ética protestante e o espírito do capitalismo“, Max Weber advertia que o espírito racionalista, introduzido pelo ascetismo, havia alcançado seu ápice e que, sob o

capitalismo, a “ordem racionalista havia se tornado uma gaiola de ferro“, também discutida por Morgan, 1996, como uma prisão psíquica, na qual a humanidade estaria, salvo pela possibilidade de um renascimento profético, aprisionada “talvez até que a última tonelada de carvão fossilizado seja queimada” (Weber, 1952, p. 181-82 apud DIMAGGIO e POWELL, 2005, p.75). O contexto estrutural relaciona com a ampla ordem social, como as lógicas institucionais correspondentes que permeiam as organizações (DIMAGGIO e POWELL, 2005, HALLETT, 2003, p.134). Em seu ensaio sobre a burocracia, Weber retornou a esse tema afirmando que a burocracia, a manifestação organizacional do espírito racional, constituía um meio tão eficiente e poderoso de controlar homens e mulheres que, uma vez estabelecido, o momentum da burocratização seria irreversível (Weber, 1968 apud DIMAGGIO e POWELL, 2005, p.75). A imagem da gaiola de ferro de Weber ou da caverna de Platão de Morgan começou a assombrar os estudiosos da sociedade à medida que o ritmo da burocratização se acelerava. Max Weber, apud Morgan, observou que quanto mais a forma de organização burocrática progride, mais perfeitamente esta consegue suprimir todas as qualidades humanas que escapam do raciocínio técnico” (MORGAN, 1996, p.231).

Outra metáfora importante de Morgan é a das organizações vistas como organismos. Também podemos aqui propor a nomenclatura de controles ambientais aqueles que objetivam controlar as entradas e saídas da organização com o meio ambiente, sendo então mais estratégicos que os aqui chamados controles mecânicos, de natureza mais operacional. Na metáfora das organizações como organismos da natureza podemos aqui referenciar as seguintes teorias: da motivação de Abraham Maslow, geral dos sistemas de Ludwing von Bertalanffy, contingencial de Burns e Stalker, da ecologia organizacional de Aldrich, Freeman e Hannan, entre outras (MORGAN, 1996).

Apesar da entidade poder ser vista como uma estrutura, um sistema de controle ou um sistema aberto pelos estudiosos organizacionais, segundo DAFT e WEICK, 2005, a interpretação de sistemas está mais interessada na recepção especializada da informação, na redução de equivocidade e na interpretação. Isto representa um avanço de inteligência com relação às metáforas mecânicas (controles internos operacionais) e biológicas (controles externos estratégicos) das organizações. Podemos dizer que organizações são mais do que processos de transformação ou sistemas de controle, para sobreviver, elas devem possuir mecanismos de interpretação de eventos ambíguos e de fornecimento de significado e direção aos participantes do processo.

Uma crítica ao ambientalismo e a perspectiva da adaptação racional veio de estudiosos marxistas, que atacaram a teoria como "gerencialista", ou seja, focada em ajudar os gerentes a controlar os trabalhadores. Eles consideraram que a estrutura interna da empresa, e seus controles internos, se destinava principalmente a controlar e desorganizar os trabalhadores (Braverman, 1975; Edwards, 1979 apud FLIGSTEIN, 2001, p.22). “Esta literatura considerava as ações de gerentes e proprietários fundamentalmente exploradoras de trabalhadores para obter lucros” (FLIGSTEIN, 2001, p.22).

2.6. A Falha de Controle (*Decoupled*)

Como vimos anteriormente, as organizações formais são sistemas lógicos de controle e coordenação das atividades para o atingimento de objetivos e evitar os riscos. As regras institucionais funcionam como mitos incorporados pelas organizações, ganhando legitimidade, recursos, estabilidade e melhores perspectivas de sobrevivência. Organizações cujas estruturas se tornam isomórficas com os mitos do ambiente institucional, em contraste com aqueles estruturados principalmente pelas demandas da produção técnica e do intercâmbio ambiental, diminuem a coordenação e o controle interno, a fim de manter a legitimidade. As organizações são direcionadas para tarefas definidas, os meios para a conclusão das tarefas são ambíguos e os vínculos entre estruturas sociais mais amplos, sendo assim, conforme Meyer e Rowan, 1977, a estrutura da organização (inclusive seus controles internos formais) e as práticas costumam ser pouco associadas (*decoupled*) (HALLETT, 2003, p.130). O conceito de *decoupled* é apresentado como o espaçamento entre a estrutura formal, com as atividades práticas de trabalho, sendo então um controle descontrolado ou mesmo um controle mitológico, desprendido da realidade. No lugar de atividades típicas de controle interno: coordenação, inspeção e avaliação, é empregada uma lógica de confiança e boa-fé (MEYER e ROWAN, 1977, p.340). Sendo assim há uma dissociação e os controles internos e aceite dos riscos relacionados a isso.

A estrutura formal é o arquétipo organizacional que descreve a estrutura da organização. Os fluxogramas organizacionais são bons exemplos disso. Representa como se divide a organização, hierarquicamente, e quais os objetivos de suas políticas, assim como é feito na metodologia do *Orange Book* e nas estruturas de gestão de riscos e controles internos do COSO. Essa estrutura se desenvolve pensando no controle racional das atividades. As teorias predominantes assumem que a coordenação e o controle da atividade são as dimensões críticas nas quais as organizações formais tiveram sucesso no mundo moderno. Essa suposição é

baseada na visão de que as organizações funcionam de acordo com seus planos formais: a coordenação é rotineira, as regras e os procedimentos são seguidos e as atividades reais estão em conformidade com as prescrições da estrutura formal. Mas grande parte da pesquisa empírica sobre organizações lança dúvidas sobre essa suposição, pois “uma geração anterior de pesquisadores concluiu que havia um grande abismo entre a organização formal e a organização informa” (MEYER e ROWAN, 1977, p.342).

Em busca de legitimidade pode ocorrer a adoção de critérios de avaliação externa, pois segundo MEYER e ROWAN, 1977, em ambientes institucionalmente elaborados, as organizações empregam mais critérios externos de valor como premiações, certificações ISO, como vimos anteriormente sobre a 9.000, e os pareceres dos auditores independentes (controle externo), sem ressalvas sobre as demonstrações contábeis, assunto que também já foi tratado.

“Os posicionamentos, políticas, programas e procedimentos, nas organizações modernas, se constroem na opinião pública, conhecimento legitimado pela academia, leis e prestígio social” (MEYER e ROWAN, 1977, p.350). Estes autores apresentam as seguintes explicações para a isomorfia organizacional: a interdependência organizacional leva à isomorfia, pela competição e adaptação ambiental, conforme as (teorias de sistemas abertos) e a isomorfia ocorre pela adequação das organizações frente às regras institucionais no ambiente social, como está acontecendo no Brasil, frente a nova legislação de controles internos no Setor Público.

Os autores, MEYER e ROWAN, 1977, argumentam as consequências para o ambiente de controles internos da entidade, seja através de mudança nas estruturas formais, em busca de legitimidade, sobrevivência e em detrimento do seu controle interno e eficiência, as organizações aderem a elementos institucionalizados, que protegem suas condutas de questionamentos, ou mesmo através da adoção de critérios avaliativos externos, esse fator cerimonial está ligado ao prestígio social interno e externo, conforme falamos anteriormente, sobre a relação entre os controles internos e externos das organizações. Sendo bem avaliada pelos critérios externos (ISO, prêmios, pareceres positivos...) traz privilégios e lastreia a organização, e o crescimento do ambiente institucional estabiliza as relações internas e externas às organizações.

Essas consequências da isomorfia, em ambientes altamente institucionalizados, acabam por aproximar o sucesso organizacional e sua sobrevivência. A coordenação e o controle das atividades produtivas, sua eficiência, são deixados um pouco de lado, na busca por outros tipos de recursos e legitimidade. As estruturas formais racionalizadas podem surgir em contextos de

demanda por controle e coordenação de atividades produtivas, e em contextos altamente institucionalizados socialmente, pela coletividade organizacional ou suas elites diretivas. De um lado estão as organizações produtivas sob forte pressão dos controles de resultados, seu sucesso depende da gestão das redes relacionais, cuja métrica é a eficiência na produção (controle interno). Do outro lado estão as organizações institucionalizadas, dependentes da confiança e estabilidade alcançadas com a isomorfia nas regras institucionais, cuja métrica é a legitimidade social (controle externo) (MEYER e ROWAN, 1977). Como resultado, as organizações se tornam cada vez mais homogêneas dentro de determinados domínios e cada vez mais organizadas em torno de rituais em conformidade com a instituições maiores e ao mesmo tempo, as organizações estão cada vez menos determinadas estruturalmente pelas restrições impostas por atividades técnicas e cada vez menos integradas por controles de resultados. Sob tais circunstâncias, as organizações utilizam controles ritualizados de referenciais e da solidariedade de grupo (DIMAGGIO e POWELL, 2005).

Meyer e Rowan, 1977, apresentam algumas soluções parciais para as inconsistências organizacionais, das quais aqui destacamos duas: as organizações podem reduzir as relações com o mundo externo para manter sua conformidade institucional, com isolamento organizacional e descrédito dos apoiadores; ou as organizações podem “reconhecer sua incompatibilidade com os requisitos de trabalho, mas isso levaria a negar os mitos institucionais e a sabotar sua própria legitimidade“ como vimos que ocorreu com a empresa Arthur Andersen. Ou ao invés de se utilizar dessas soluções parciais, as organizações podem se utilizar da união do “descontrole” ou *decouple* com a lógica da confiança entre os atores. A vantagem do *decouple* é justamente manter o padrão e a legitimidade na estrutura formal, mas permitir flexibilidade na implementação. Neste sentido, a crença de que a estrutura formal funciona evita disputas e conflitos. As organizações baseadas na separação entre a forma e a ação funcionam na lógica da boa confiança entre os atores, e é mantida sob o prisma da prevenção, discrição e omissão. Uma lógica em que as coisas funcionam bem, mesmo não funcionando como deveriam, ou seja, os controles internos existem para todos os efeitos, porém na prática não funcionam e são apenas aparentes. Por conta disso, existe um movimento interno resistente às avaliações e inspeções (controle externo), pois podem comprometer o bom andamento das organizações, com seus controles mitológicos, baseadas na separação da teoria e prática, e na relação de confiança entre seus apoiadores (MEYER e ROWAN, 1977).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, através do desenvolvimento do método descrito na seção 2.1, foram apresentados os conceitos de atividades de controle nos estudos organizacionais, relacionando a crise recente do sistema financeiro internacional, e foi feita uma relação das teorias organizacionais com a necessidade regulamentos de conformidade, de atividades de gestão de riscos e controles internos organizacionais, assim como a avaliação de controle externo independente. É possível concluir através deste trabalho que os estudos organizacionais podem ser utilizados para compreender o mundo corporativo e suas transformações em matéria de gestão de riscos e controles, conhecimento aplicável também ao setor público.

Aqui foi feito, na seção 2.2, um encadeamento com possíveis causas para o enfraquecimento dos controles internos e externos que recentemente eclodiram em escândalos contábeis em grandes corporações, como a queda da cultura organizacional do samurai, dos controles e do evitamento dos riscos, e a ascensão do mercador, mais propenso a ganhos e riscos. Na seção 2.3 foram analisadas as consequências destes fatos, com a criação de novas leis e metodologias para a gestão de riscos e controles organizacionais, buscando assim a sobrevivência organizacional através de medidas com a habilitação do trabalho e o policiamento.

É possível identificar neste trabalho, na seção 2.4, desde as causas históricas para as novas normas de Governança Pública emitidas pelo Governo Federal a partir de 2016, até as principais metodologias internacional de gestão de riscos e controles internos do COSO e do IIA, que são observados na legislação brasileira. Na seção 2.5, é verificado qual foi a origem da burocracia e dos controles internos corporativos, sugerimos aqui uma nova classificação dos controles de acordo com as metáforas da Imagens da Organização de Morgan (1996), destacando os controles mecânicos, controles ambientais e os controles como instrumento de dominação. O desenvolvimento deste artigo é finalizado na seção 2.6 com o enquadramento dos motivos e impactos do *decoupled* ou descontrole, e como o isomorfismo e os controles mitológicos são prejudiciais para o ambiente de controle interno ao mesmo tempo que evitam o controle externo, mantendo assim os riscos organizacionais elevados.

Com base nas metodologias internacionais e na legislação brasileira pode-se então resumir que: riscos corporativos são obstáculos existentes para o atingimento dos objetivos organizacionais e controles internos são atividades preventivas ou corretivas que são desempenhadas principalmente pelos gestores para reduzir os riscos e aumentar a probabilidade

de atingimento dos objetivos corporativos. A principal preocupação da Administração é o desempenho organizacional, que precisa ser controlado, “embora este tenha diversas interpretações: eficiência, eficácia, produtividade, satisfação e comprometimento das pessoas, sobrevivência da organização, qualidade, competitividade e responsabilidade social” (ROESCH, 2015, p.22 a 23).

REFERÊNCIAS

ABNT: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Gestão de Riscos: Princípios e Diretrizes**. Norma Brasileira ABNT NBR ISO 31000. São Paulo, ABNT, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 jul. 2019.

_____. **Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 30 jul. 2019.

_____. Controladoria-Geral da União. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, 2016a. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197>. Acesso em: 04 jul. 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Assessoria Especial de Controles Internos. **Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**. Brasília, v.1.1.2, 2017a.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria MP nº 426/2016**. Institui Política de Gestão da Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão – PGIRC, 2016c. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20341972/do1-2017-01-03-portaria-n-426-de-30-de-dezembro-de-2016-20341899>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Portaria CGU nº 915, de 12 de abril de 2017**. Institui a Política de Gestão de Riscos, 2017b. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_915_2017.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa nº 3, de 09 de junho de 2017**. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, 2017c. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-

2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304>. Acesso em: 14 jan. 2020.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Metodologia de Gestão de Riscos**. Brasília: CGU, 2018a. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

_____. TCU: Tribunal de Contas da União. **Manual de Gestão de Riscos do TCU**. Brasília: TCU, 2018b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=FF8080816364D79801641D7B3C7B355A>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

_____. TCU: Tribunal de Contas da União. **Modelos de referência de gestão corporativa de riscos**, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

_____. TCU: Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, 2017d. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/roteiro-de-auditoria-de-gestao-de-risco.htm>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

COSO: COMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Gerenciamento de Riscos Corporativos: Estrutura Integrada**. Tradução de Instituto dos Auditores Internos do Brasil e Price Waterhouse Coopers. 1. ed. Jersey: COSO, v. 1, 2007. Disponível em: <<https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

DAFT, R. L.; WEICK, K. E. Por um modelo de organização concebido como sistema interpretativo. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, vol. 45, n. 4, out./dez.2005.

DAVIS, G. F. **Managed by the markets: How finance re-shaped America**. Oxford University Press, 2009. Capítulo 2 – Financial Markets and Corporate Governance.

FLIGSTEIN, N. **Organizations: theoretical debates and the scope of organizational theory**. Berkeley: Department of Sociology/University of California, 2001. Disponível em: <<http://sociology.berkeley.edu/sites/default/files/faculty/fligstein/inter.handbook.pape.r.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

HALLETT, T. Symbolic power and organizational culture. *Sociological Theory*, v. 21, n. 2, p. 128-149, 2003.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS (IIA). **As Três Linhas de Defesa no Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles**. São Paulo: IIA, 2013. Disponível em: <<https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%2>

Effective%20Risk%20Management%20and%20Control%20Portuguese.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector**. 2004a. INTOSAI GOV 9100. INTOSAI PSC Subcommittee on internal control standards. Brussels: Intosai, 2004. Disponível em: <<http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

_____. **Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management**. 2004b. INTOSAI GOV 9130. INTOSAI PSC Subcommittee on internal control standards. Brussels: Intosai, 2004. Disponível em: <<http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

_____. Princípios fundamentais de auditoria (nível 3). ISSAI 100. INTOSAI PSC Subcommittee on internal control standards. Brussels: Intosai, 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F501562345D11B534C>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R. Institutions and institutional work. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook of organization studies**. SAGE Publications Ltd, 2003.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. **Institutionalized organizations**: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, F. C. P.; DE VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria geral da administração**. Pioneira Thomson Learning, 2002.

REINO UNIDO. HM Treasury. **The Orange Book. Management of Risk - Principles and Concepts**. Londres, Reino Unido: Her Majesty's Treasury, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/orange-book>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. São Paulo: Atlas, 2015.

SÃO PAULO. TCE-SP: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual de Controle Interno**, 2019. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/controle-interno>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. **Institutional Logics**, 2008.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. D. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

INFORMAÇÕES SOBRE O AUTOR

Gustavo Rodrigues Mattar. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos (PPGGOSP) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e professor da Universidade Paulista, e-mail: gustavo.mattar@docente.unip.br.

EIXO TEMÁTICO 3: FINANÇAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

TRABALHOS COMPLETOS

AGENDA PRESIDENCIAL DE FHC E Lula: APONTAMENTOS A PARTIR DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

Simone DINIZ

Lucy OLIVEIRA

RESUMO

O artigo caracteriza a agenda de créditos orçamentários enviada ao Congresso Nacional no decorrer dos mandatos dos ex-presidentes Fernando Henrique e Lula da Silva e tem por objetivo verificar se diferentes governos fazem usos distintos deste instrumento. Nossa hipótese é que as diferenças programáticas dos partidos irão se refletir em diferente distribuição e alocação dos créditos orçamentários. Assim, os créditos do PSDB privilegiariam gabinetes próximos ao núcleo presidencial, responsáveis pela coordenação política e gestão da máquina pública; e os do PT se concentrariam nos ministérios encarregados pela “entrega” de políticas públicas e ainda que não haveria diferenças significativas entre as gestões na distribuição de créditos destinados às áreas de infraestrutura. Demonstramos que houve diferenças importantes na destinação de recursos para diferentes ministérios, a depender do partido que estava no exercício da Presidência da República. Utilizamos como técnica de análise testes de qui-quadrado e análise de correspondência entre os governos e as pastas ministeriais.

Palavras-chaves: créditos orçamentários; agenda governamental; PSDB; PT; orçamento público;

ABSTRACT

The article characterize the budget credit agenda sent to the Congress during the mandates of former presidents Fernando Henrique and Lula da Silva and our purpose is verify if different governments make different uses of this instrument. As a result, we hypothesize that the differences in the governing parties will be reflected in the different distribution and allocation of budget credits sent to Congress. Thus, the PSDB credits would favor offices near the presidential nucleus, responsible for the political coordination and management of the public machine; and those of the PT would focus on the ministries responsible for the "delivery" of public policies and with no significant differences between the management in the distribution of credits destined to infrastructure areas. We demonstrated that there were important differences in the allocation of resources to different ministries, depending on the party that was in the office of the Presidency of the Republic. Methodologically, we used chi-square tests and correspondence analysis between governments and ministerial portfolios.

Keywords: budget credits; government agenda; PSDB; PT; public budget;

1. APRESENTAÇÃO

A agenda legislativa presidencial é central nas análises sobre as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil, tanto para a indicação dos índices de dominância e sucesso presidencial, quanto para avaliação do grau de disciplina partidária (Figueiredo & Limongi, 1999). Dentro disso, um elemento ainda pouco explorado se refere às questões orçamentárias que tramitam no Congresso Nacional. Os estudos que se dedicaram a este objeto o consideraram ainda como *proxy* para entender a centralização dos processos de tomada de decisão na presidência e/ou sua utilidade para a construção e manutenção de coalizões¹³.

Entretanto, se considerarmos a alocação do conjunto de créditos como um dado relevante sobre a agenda governamental e suas nuances, outra abordagem sobre essa questão se torna relevante: como os governos em nível federal estruturaram o conjunto de créditos orçamentários que tramitaram nas Casas Legislativas? E mais ainda, as diferenças partidárias dos mandatários tiveram reflexo na destinação destes recursos?

Assim, este artigo se concentra na emissão de créditos orçamentários adicionais como um dos elementos que compõem a agenda legislativa presidencial. Ou seja, os créditos orçamentários como indicadores das prioridades estabelecidas pelos governantes no decorrer de seus mandatos, ainda que não sejam os únicos instrumentos por meio dos quais os políticos dediquem atenção a assuntos que consideram prioritários.

Neste sentido, o objetivo do texto é caracterizar a agenda de créditos orçamentários enviada ao Congresso Nacional no decorrer dos mandatos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e, mais ainda, verificar se diferentes governos fazem usos distintos deste instrumento. Investigamos tais gestões governamentais tendo em vista que conformaram governos liderados por dois partidos nacionais, entretanto com origens e posições no espectro ideológico distintas: o PSDB sendo de centro-direita e de base parlamentar; e o PT de centro-esquerda com maior base social (D'Araújo, 2011). Além disso, foram dois presidentes que tiveram dois mandatos consecutivos

¹³ Desses estudos emergiram duas explicações sobre a dinâmica de funcionamento do sistema político brasileiro, firmadas por meio da avaliação das emendas parlamentares vinculadas à parte de investimentos do orçamento federal. Uma advoga que na execução orçamentária há uma agenda complementar e não conflitiva entre os poderes Executivo e Legislativo e, portanto, emendas orçamentárias apresentadas por parlamentares não são “moedas de barganha” utilizadas para sedimentar apoio ao governo na aprovação de matérias que são do seu interesse (Limongi & Figueiredo, 2005; Figueiredo & Limongi, 2008). A outra, por sua vez, argumenta exatamente em sentido contrário: há duas agendas conflitivas - a do presidente (generalista) e a dos parlamentares (voltada para políticas particularistas). A execução de emendas orçamentárias funcionaria como punição ou recompensa a depender do comportamento legislativo dos congressistas (Pereira & Mueller, 2002, 2004).

concluídos no período recente, o que permite também a comparação em termos da semelhança no tempo de governo.

Decorrente disso, nossa hipótese é que as diferenças dos partidos que lideram os governos irão se refletir em diferente distribuição e alocação dos créditos orçamentários enviados ao Congresso. Assim, os créditos do PSDB privilegiariam gabinetes próximos ao núcleo presidencial, responsáveis pela coordenação política e gestão da máquina pública; e os do PT se concentrariam nos ministérios encarregados pela “entrega” de políticas públicas e ainda que não haveria diferenças significativas entre as gestões na distribuição de créditos destinados às áreas de infraestrutura.

Assim, esta investigação visa contribuir para o debate da área apontando que o conteúdo das políticas tratado no processo legislativo é um elemento relevante para entender a dinâmica dos governos e as ações estratégicas dos presidentes na condução de sua agenda legislativa.

O artigo está organizado em três partes além desta introdução. Na primeira, apresentamos uma revisão das principais contribuições sobre agendas presidenciais e as matérias orçamentárias¹⁴. Na segunda, indicamos o referencial metodológico adotado e os resultados das análises. E encerramos com as considerações finais a partir dos resultados e objetivos apresentados.

2. ABORDAGENS SOBRE AS AGENDAS PRESIDENCIAIS

Os estudos que se dedicam à agenda presidencial e dos governos poderiam ser divididos, grosso modo, em dois grandes conjuntos. No primeiro, a abordagem é voltada a explicar como um tema de interesse de um grupo social se torna uma questão pública num sistema democrático, conformando assim a agenda governamental¹⁵ (Cobb & Elder, 1971; Jennings,

¹⁴ Não se trata de uma revisão exaustiva de toda a produção, haja vista o volume significativo de análises produzidas sobre esta temática. Selecionamos o que para nós são as principais referências, bem como as abordagens que atendem aos nossos objetivos de pesquisa

¹⁵ Pegamos aqui emprestado o termo proposto por Cobb e Elder (1971) de que a agenda governamental é aquela composta pelos assuntos que efetivamente serão objeto de atenção do governo e dos responsáveis pela tomada de decisão. Ela também pode ser chamada de agenda institucional ou formal. Em contraposição a esta haveria a agenda sistêmica, composta pelos diferentes interesses e problemas que dizem respeito e preocupam os cidadãos e membros de uma comunidade política. Mais tarde, outros autores como Kingdon (2003) e Cohen (2012) problematizam a definição de agenda governamental de Cobb e Elder, apontando que dentro dela existiriam outras agendas. Para nós importa destacar, com vistas a este trabalho, que trataremos a agenda governamental como a agenda legislativa presidencial, ou seja, o conjunto de temas encaminhados pelos presidentes para apreciação do Parlamento. Isto porque consideramos que é em torno desta que há o maior conjunto de negociações e conflitos que estruturam a ação do governo. Além disso, é sobre ela que se dedica grande parte dos estudos sobre o presidencialismo brasileiro e sua viabilidade. Assim, essa agenda perpassa os dois conjuntos de trabalhos que trataremos brevemente nessa revisão.

Bevan, Timmermans, Breeman, Brouard, Chaqués-Bonafont, Green-Pedersen, John, Mortensen, Palau, 2011). No segundo, de forte base institucional, a preocupação se dá dentro do campo estatal para pensar como os governos fazem valer sua agenda de políticas públicas diante das restrições do sistema e da configuração de *veto players* envolvidos no processo decisório (Tsebelis, 1997).

No primeiro grupo – que trataremos aqui como estudos de *agenda building* - um ponto de partida importante é o trabalho de Cobb e Elder (1971) tido como “a primeira abordagem sobre o processo de agendamento das políticas públicas” (Mangialavori, 2012, p. 33). Considerando um sistema democrático onde o balanço de forças sociais pode, ora permitir a emergência de determinada demanda em detrimento de outras, e vice-versa, os autores se preocupam em analisar como a participação cidadã pode ser um elemento de construção da agenda governamental. A crítica dos autores se dá no sentido de apontar um “viés conservador” no interior da “teoria elitista da democracia” focada na participação pela via eleitoral. O corolário desse debate é a preocupação com a legitimidade do sistema democrático e, no limite, sua estabilidade num contexto onde demandas advindas da sociedade não são absorvidas ou são consideradas apenas parcialmente pelo sistema político.

A crítica de Cobb e Elder insere-se na perspectiva apresentada por Bachrach e Baratz (1970) sobre a possibilidade de que o processo decisório, mesmo em sistemas democráticos, seja altamente restritivo. Isto porque a capacidade de processamento e atenção de qualquer organização humana é necessariamente limitada e, também, porque qualquer organização política seleciona os temas ou questões consideradas legítimas merecedoras de atenção pela classe política. Assim, o sistema político teria uma tendência à inércia, ou seja, ao reforço do poder dos grupos que ocupam os espaços decisórios causada pelo viés de seleção na escolha dos temas e demandas a serem considerados pelo sistema político. Portanto, os atores envolvidos na conformação da agenda de temas a serem efetivamente tratados pelo campo político importam para compreender a conformação da agenda governamental.

The strategic location of these leaders not only assures them of media visibility when they want to promote an issue, but it also places them in an excellent position to bargain with other decision makers over the content of an institutional agenda. Because they have fairly direct control over what will appear on the institutional agenda and considerable freedom to choose among the many issues competing for attention, they can insist that an issue of concern to them be considered in return for agreement to consider a dispute that is important to another decision maker or set of decision makers. (Cobb & Elder, 1971, p. 907)

O trabalho de Kingdon (2003) além de ampliar o que foi delimitado por Cobb e Elder como agenda governamental também dedica-se a especificar a importância dos atores no processo de formação da agenda, classificando-os como “participantes visíveis” - que recebem considerável atenção do público e da mídia; - e os “participantes ocultos” - que formam comunidades de especialistas em políticas públicas. Para o autor, os participantes visíveis no sistema presidencialista são o presidente, seus ministros e os ocupantes de cargos burocráticos nomeados por aquele. Entretanto, é o Presidente quem dispõe de amplas possibilidades para estabelecer a agenda, pelo fato de receber forte atenção da mídia e do público, mas, também, por desfrutar de recursos institucionais amplos¹⁶ exclusivos (Kingdon, 2003, p. 23). Assim, as regras de ordenamento dos poderes constituídos também importam para a conformação da agenda de políticas públicas.

É neste aspecto que se dedica o segundo grupo de autores que elencaremos nesta revisão. Ao tratarem da agenda presidencial, o que esses trabalhos se propõem a investigar são as condicionantes institucionais para os governos e presidentes implementarem seus objetivos. Neste sentido, variáveis como o sistema eleitoral (Ames, 2003; Mainwaring & Shugart, 1997); o sistema partidário (Mainwaring & Scully, 1995; Mainwaring, 1999) e o federalismo (Stepan, 1999; Tsebelis, 1997) são consideradas como relevantes na explicação do sucesso ou fracasso da realização dos objetivos dos governos.

Outro elemento central é a relação entre Executivo e Legislativo. No caso latino-americano, essa abordagem sugeriu duas vertentes: a primeira poderia ser traduzida como uma perspectiva conflitiva - de forma que os sistemas presidencialistas em democracias emergentes tenderiam à paralisia decisória ou à instabilidade política (Linz, 1991). Argumento tradicional neste sentido é de que o sistema presidencialista não oferece incentivos de cooperação entre os poderes, colocando em risco a governabilidade e, no limite, a própria democracia.

A segunda perspectiva chamaremos de “coordenativa”, onde a concentração de poderes institucionais de agenda nas mãos do executivo e o papel dos líderes partidários no congresso garantiriam o funcionamento do sistema e a criação de consensos necessários à realização da agenda governamental por meio das coalizões (Shugart & Carey, 1992; Strom, 1990). O argumento central neste sentido, e que nos interessa neste trabalho, é de que há recursos institucionais exclusivos dos chefes de governos que permitem ultrapassar os *vetos players* e realizar a mudança de *status quo*. No caso brasileiro, os indicadores principais deste fenômeno seriam o índice de dominância e sucesso do Executivo na produção legislativa e o alto grau de

¹⁶ Poderíamos citar entre eles poder de veto, de nomeação, recursos organizacionais, acesso à informação.

disciplina partidária (Figueiredo & Limongi, 1999). O conteúdo em si da agenda legislativa presidencial foi relegado a segundo plano pela literatura especializada.

Ora, se a máxima estabelecida por Lowi (1972) de que “*policy determines politics*” ainda se sustenta, uma variável relevante para se pensar como os presidentes coordenam suas ações no sentido de implementar suas agendas durante os governos seria, então, avaliar o conteúdo das políticas enviadas para deliberação do Congresso Nacional. Neste sentido ainda, Arnold (1992) destaca que o tipo de política também orienta o posicionamento dos parlamentares no que se refere à visibilidade de suas ações. Ou seja, tanto para o Executivo quanto para o Legislativo, o conteúdo das políticas importam¹⁷.

Do mesmo modo, concordamos com Cohen (2012) ao apontar que o estudo do conteúdo das agendas presidenciais é de suma importância porque esta atinge todo o sistema político - a decisão presidencial de incluir determinado tema ou não repercute nas demais agendas (do público, da mídia, do Congresso) - e é uma ação estratégica que aponta para como cada governo se move no sentido de ultrapassar os constrangimentos institucionais à mudança de *status quo*¹⁸. Assim, qualificar as diferentes agendas presidenciais é uma forma de abrir a “caixa preta” dos governos, pois elas expressam, como observa Aguilar (2008), o resultado do jogo de poder no interior de um sistema político.

2.1. As agendas presidenciais e o orçamento

O orçamento público é um instrumento administrativo, econômico e político. As duas primeiras dimensões se realizam ao considerarmos que as peças orçamentárias são um importante instrumento de planejamento das ações de governo e da gestão fiscal, apontando como e onde serão aplicados os recursos públicos. É, portanto, um mecanismo para implementação de políticas públicas e que revela as prioridades estabelecidas pelo governo em sua agenda. Já no que tange ao aspecto político, o orçamento é alvo de disputas e baliza as relações de poder entre diversos atores políticos - Poder Executivo, parlamentares, grupos de interesse, agências burocráticas, entre outros (Alves, 2015).

¹⁷ Arnold (1992) argumenta que, movidos pela premissa de conseguir os benefícios difusos sem arcar com custos concentrados para si, os parlamentares desenvolvem mecanismos de aferição de preferências e adotam estratégias para aprovação de propostas de forma a minimizar as perdas eleitorais. Quando se veem diante de matérias polêmicas ou com grande repercussão pública, por exemplo, tendem a desfazer o *link* rastreável entre a política e seus efeitos ou, quando não conseguem, optam por posturas mais moderadas e que não contrariem fortemente o interesse público.

¹⁸ Um trabalho importante que demonstra o cálculo racional presidencial no caso brasileiro foi feito por Arretche (2002). A autora analisou as reformas do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) nas áreas de educação, saúde, habitação e assistência social e indicou que a concentração decisória no âmbito dos ministérios permitiu ao governo evitar embates com o Legislativo e sucesso na implementação destas agendas.

No Brasil, ele é composto por três peças: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é um documento de médio prazo, onde estão previstas as metas, diretrizes e objetivos a serem seguidos pelo governo num período de quatro anos. Já a LDO indica as metas do governo, foco e objetivos do orçamento para o exercício fiscal seguinte, estabelecendo, por exemplo, limites de gastos, quais as prioridades de investimento para o próximo ano, entre outros. Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) é a peça que indica a execução das despesas correntes. Esta é formulada a partir de projeções e estimativas de variáveis macroeconômicas, de onde decorre o fato de que as receitas e despesas previstas podem não se confirmar. Para esses casos, a legislação federal¹⁹ estabelece mecanismos de correção e ajustes: os créditos adicionais (Scaravelli, 2001).

Estes são de três tipos: a) suplementares: servem para cobrir uma despesa já prevista, mas insuficientemente dotada no orçamento; b) especiais: cobrem despesas para os quais não há previsão específica no orçamento; c) extraordinários: voltados para despesas urgentes e imprevistas, como guerra ou calamidades públicas. Em todos esses casos, para que o Executivo lance mão desta forma de remanejamento é necessária autorização do Poder Legislativo, sendo assim uma matéria que faz parte da agenda de ações enviadas pelo presidente ao Parlamento.

Vale ressaltar, ainda, que o remanejamento de verba orçamentária por meio da emissão de créditos adicionais é uma prática corriqueira na administração federal brasileira e serviriam como mecanismo para sanar falhas na fase de planejamento orçamentário (Martins & Correia, 2015). Entretanto, estas falhas não ocorrem apenas por questões técnicas. O que um conjunto de autores dedicados a analisar os “desvios orçamentários” ou a “indisciplina orçamentária” argumentam é que o manejo do orçamento vai além disso: pode ser uma ação estratégica levada à cabo por atores racionais interessados em determinados resultados políticos (Rogoff & Sibert, 1988; Rogoff, 1990).

À luz dessa perspectiva, entendemos que esse é um tema importante já que a emissão de créditos adicionais exemplifica a situação de “desvio orçamentário” e indica tanto possíveis mudanças na agenda de prioridades dos governos, quanto movimentações estratégicas no decorrer dos mandatos.

Por fim, vale ressaltar o dado de que, pelo menos nos governos aqui em análise, a saber Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, os créditos adicionais foram responsáveis por mais da metade das matérias enviadas para a deliberação no Congresso. Em termos mais específicos, o Presidente Fernando Henrique encaminhou 869 proposições

¹⁹ Ver Constituição Federal de 1988 e a Lei n.º 4.320/1964.

relativas a créditos orçamentários de um total de 1.547 e o Presidente Lula 690 de um total de 1.502²⁰. Se levarmos em consideração que uma única proposição pode solicitar alocação orçamentária para mais de um destinatário (órgão ou ministério), o volume de alterações praticamente dobra: 2841 pedidos de abertura de crédito por órgão atendido²¹.

Assim, destaca-se que as alterações orçamentárias realizadas durante os mandatos presidenciais tornam-se objeto relevante para caracterizar os governos e entender suas movimentações em torno de pôr em prática suas agendas de políticas. Neste sentido, apresentaremos a seguir a metodologia utilizada para a análise dos casos citados e os resultados que, grosso modo, apontam para características diferentes entre as gestões presidenciais do PSDB e do PT.

3. A AGENDA DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS NOS GOVERNOS FHC E LULA

Como já dito anteriormente, temos dois pontos fundamentais de análise neste texto: o primeiro deles é caracterizar o tipo de crédito adicional mais utilizado (suplementar, especial ou extraordinário) pelos presidentes Fernando Henrique e Lula; e o segundo testar se há relação entre o partido do presidente (que lidera o governo) e essa agenda de recursos. Para tanto, organizamos a distribuição dos créditos em torno dos seus tipos e, também, do que chamamos de “área de atratividade política” a partir de uma adaptação do modelo originalmente apresentado Palotti e Cavalcante (2018) e Alves (2015). Ao todo foram criadas nove áreas, como descritas no quadro 1.

²⁰ Isto dá um total de 1559 PLN's e MP's que alteraram o orçamento enviadas pelos dois presidentes ao Congresso.

²¹ Ao todo foram 1.434 pedidos de alteração por órgão pelo Presidente Cardoso e 1.407 pelo Presidente Lula. Não foi possível identificar o destinatário de 2 créditos. (Ver tabela 4 em anexo).

QUADRO 1: Composição das áreas de Atratividade Política em relação aos Destinatários de Créditos Adicionais

Áreas de Atratividade Política	Ministérios, Secretárias e Outros órgãos destinatários de créditos
Núcleo Governamental	Administração Federal e Reforma do Estado; Defesa; Fazenda; Justiça; Planejamento; Presidência da República; Relações Exteriores; Secretaria de Assuntos Estratégicos
Entrega de Políticas Públicas	Agricultura; Bem-Estar Social; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social; Direitos Humanos; Esportes; Indústria e Comércio; Meio Ambiente; Política Fundiária; Previdência; Secretaria da Igualdade Racial; Secretaria das Mulheres; Secretaria da Pesca; Saúde; Trabalho; Turismo
Infraestrutura	Cidades; Integração Nacional; Minas e Energia; Transportes; Secretaria dos portos; Ciência e Tecnologia; Secret. Especial de Desenvolvimento Urbano; Comunicações
Empresas e Bancos Estatais	Petrobrás, Caixa Econômica etc.
Forças Armadas	Aeronáutica, Exército, Marinha, Estado Maior das Forças Armadas
Poder Legislativo	Câmara dos Deputados, Senado Federal
Poder Judiciário	Justiça Eleitoral, MPU; Tribunais
Outros	Transferências a Estados e Municípios; Encargos Financeiros da União; Dívida Pública Imobiliária; Operações Oficiais de Crédito

Fonte: Elaboração própria a partir de Palotti e Cavalcante (2018) e Alves (2015)

Esta tipologia foi fundamental para operacionalizar a análise do segundo objetivo. Isto porque definimos que o governo liderado pelo PSDB, devido sua base parlamentar e seu papel na reforma estatal pós-88, teria créditos adicionais voltados para reforçar as ações nos órgãos de ministérios do "Núcleo Governamental". Já o governo liderado pelo PT, por sua ampla base social, tenderia a destinar mais recursos para áreas de "entrega de políticas públicas" e, por fim que não haveria diferenças significativas entre as gestões no que diz respeito aos ministérios da área de infraestrutura.

Para estabelecer essa relação utilizamos testes de *qui-quadrado* e análise de correspondência entre os governos e as áreas de atratividade política. O banco de dados foi organizado a partir de uma base fornecida pelo NECI/CEBRAP sobre produção legislativa adaptada com as nossas variáveis de interesse, a saber: tipo de crédito, ano do mandato, destinatário e área de atratividade política.

3.1. Orçamento previsto ou excepcional?

Os dois governos tiveram uma distribuição dos créditos orçamentários que deu maior ênfase aos suplementares, que aos outros dois tipos²². Entretanto, há algumas diferenças significativas quanto às modalidades de crédito que os presidentes fizeram uso.

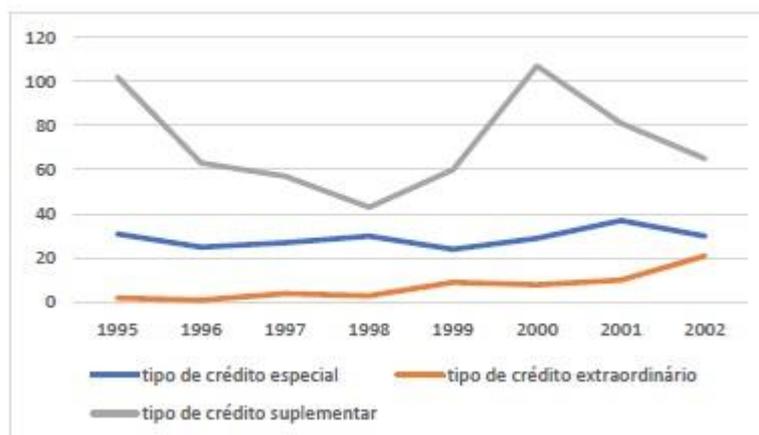
Tabela 1: Agenda de créditos adicionais por presidente e por tipo de crédito

	FHC		LULA	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Suplementar	578	66	362	53
Especial	233	27	235	34
Extraordinário	67	7	93	13
TOTAL	869	100	690	100

Fonte: Banco de dados “Créditos Orçamentários Adicionais” - DATAPOL/UFSCAR

A gestão Cardoso apresentou comportamento em que dois terços do volume de créditos (66%) eram suplementares, demonstrando uma entrada menor de áreas não contempladas inicialmente no orçamento - um padrão relativamente esperado haja vista que as duas últimas categorias seriam excepcionalidades. No que diz respeito à distribuição temporal, registramos maior volume de pedidos durante o segundo mandato²³.

GRÁFICO 1: Emissão de créditos adicionais por ano – governo FHC



Fonte: Banco de Dados “Créditos Orçamentários Adicionais” - DATAPOL/UFSCAR
 (*) Para elaboração desse gráfico utilizamos o montante de proposições encaminhadas.

O gráfico 1 acima permite melhor visualização da distribuição de créditos ao longo dos mandatos do Presidente Fernando Henrique. Note-se que suplementação orçamentária vem

²² Para identificar esta configuração utilizamos como unidade de análise cada pedido enviado pelo presidente ao Congresso, tendo um N total de 1.559 proposições.

²³ Ver também tabela 3 em anexo.

num movimento descendente até 1998 - último ano do primeiro mandato -, mas inverte esta trajetória a partir de então, atingindo seu ápice no ano 2000. Este é um período marcado por três crises econômicas internacionais – asiática, russa e mexicana – que reverberam no Brasil causando desequilíbrio fiscal e necessidade de mudanças estruturais nas políticas cambial e fiscal, além do regime monetário (Oliveira & Turolla, 2003). Em outubro de 1998 o governo lança um programa de estabilidade fiscal que, além de outros aspectos, buscava a estabilização da relação entre dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB). Seria então plausível supor que o cenário internacional somado às mudanças nas regras do jogo levasse a um período orçamentário menos estável e com mais chances de ajustes na sua implementação.

Já a emissão de créditos nos governos Lula, mesmo tendo como tipo principal os créditos suplementares (53%), indica o aumento do uso dos outros dois tipos (especial e extraordinário), demonstrando o aumento de despesas não previstas e um tratamento do orçamento numa perspectiva de maior excepcionalidade em relação ao seu antecessor. Este fato gerou reações na oposição da época, quer seja pelo aumento do uso de medidas provisórias (MP) para isso – e também pela abrangência destas matérias enviadas para apreciação no Congresso. O problema prático era que a emissão de um crédito por MP poderia acarretar que a execução do mesmo ocorresse previamente à deliberação do Congresso Nacional sobre a matéria, demonstrando um constrangimento por parte do governo sobre o parlamento para fazer valer sua agenda. E, por outro lado, o desvirtuamento dos créditos extraordinários – que deveriam ser destinados apenas a situações de emergência – mas que, em alguns casos, não atendiam a essa exigência, demonstrando um caso flagrante de inconstitucionalidade (Gomes, Coutinho, Carvalho, Souza, 2010).

Tais fatos vieram à tona durante a apreciação da medida provisória 405/2007. Esta MP solicitava abertura de crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00.²⁴ A proposição foi apresentada no dia 18/12/2007, mas sua apreciação iniciou-se apenas no dia 25/03/2008, sob protestos de parlamentares da oposição em razão do volume de medidas provisórias editadas pelo governo petista.

As controvérsias entre os deputados não se limitaram ao uso de medida provisória para abertura de crédito. O Deputado Fernando de Fabinho (PFL-BA), por exemplo, destaca a abertura de crédito extraordinário numa mesma MP para 20 ministérios, e assim se manifesta: “Isso não é, na verdade, uma medida provisória apenas, mas um orçamento que nós estamos

²⁴ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=382081> – acesso 23/09/2019).

votando nesta Casa” (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS de 27/03/2008, p. 27 11153).

O pronunciamento do deputado Fernando Coruja, líder do PPS, é ainda mais contundente:

[...] O Governo nos manda um crédito extraordinário de mais de 5 bilhões de reais que, claramente, não é extraordinário. Há no Brasil o seguinte absurdo: se esse crédito for aprovado na Casa, para o Governo tem pouca importância porque ele já gastou o dinheiro; se for derrotado, também tem pouca importância porque ele já pode ter gastado o dinheiro; (...) portanto, estamos votando um absurdo aqui. O Parlamento está perdendo uma das suas principais prerrogativas. O Parlamento moderno surgiu há mais de 200 anos para participar da elaboração do Orçamento. Neste instante, perdemos essa perspectiva. (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 26/03/2008, p. 10816).

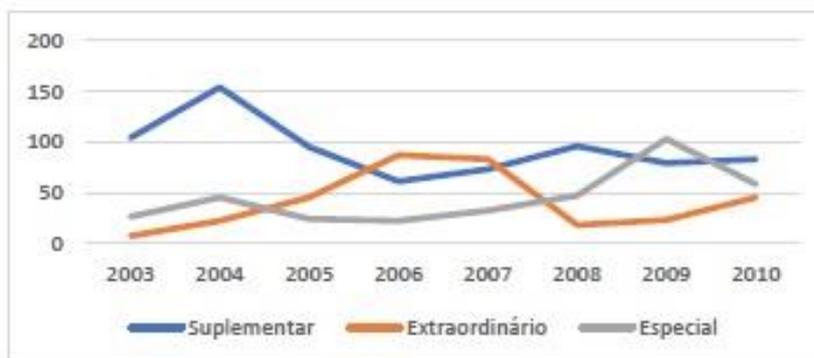
E sobre desvirtuamento da emissão de créditos extraordinários, assim se manifestou o Deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB):

[...] quando examinamos o teor da MP, observamos que primeiro houve uma manobra; colocaram R\$5 bilhões para a Justiça. Quando se abre a MP, lê-se lá: R\$160 milhões para as demandas de infraestrutura esportiva em vários Municípios. Quais são os Parlamentares que estão sendo beneficiados com essa MP na construção de vários equipamentos esportivos em vários Municípios? Precisamos elucidar isso. (...). São destinados quase R\$100 milhões ao Ministério da Agricultura para fazer o quê? Não se trata de comoção, de estado de calamidade, de estado de guerra. A alocação é para construir matadouros, parque de exposições e estradas vicinais. Quais Municípios serão contemplados com os matadouros e as estradas vicinais? (...) Usam a estrutura do Judiciário na Justiça Eleitoral! A destinação de recursos para a Justiça Eleitoral é para aquisição de imóveis para cartórios eleitorais. Isso demonstra mais uma vez a falta de planejamento do Governo. Como é possível editar medida provisória para adquirir imóveis? (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 26/03/2008, p. 10815)

Em relação à MP 405/2007, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar e seu parecer foi pela indicação de que houve desvirtuamento da emissão do crédito extraordinário, uma vez que serviu para prover despesas correntes.

Este fato pode ser o fator explicativo para a queda no volume da emissão de créditos extraordinários a partir de 2007 e ascensão dos suplementares e especiais, conforme indicado no gráfico abaixo.

GRÁFICO 2: Emissão de Créditos adicionais por ano – Governo Lula



Fonte: Banco de Dados “Créditos Orçamentários Adicionais” - DATAPOL/UFSCAR
(*) Para elaboração desse gráfico utilizamos o montante de proposições encaminhadas

Em relação à distribuição temporal manteve-se o padrão de maior volume de solicitações no decorrer do segundo do mandato, mas a distribuição anual foi mais irregular que a da gestão anterior, conforme indica o gráfico 2. Além disso, no governo Fernando Henrique a emissão de créditos adicionais seguiu um padrão ordinário e em nenhum momento desse governo, os créditos extraordinários ultrapassaram o volume dos outros dois tipos. Já no governo Lula, em 2006, os extraordinários ultrapassam os especiais e os suplementares.

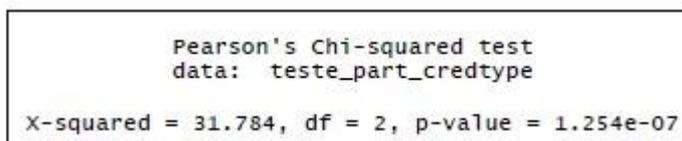
Isto significa dizer que, em termos comparativos entre as gestões presidenciais, os dois governos têm diferenças que não são captadas ao olharmos o total de tipos de créditos utilizados por cada um deles. Dizendo de outra forma: apesar dos créditos suplementares nos dois governos ultrapassarem o patamar de mais de 50%, o Presidente Lula lança mão de instrumentos excepcionais para ajustar o orçamento previsto mais vezes do que o Presidente Fernando Henrique. O que isso importa no que tange esse texto é saber o quanto essas diferenças podem ser significativas dado que, no geral, os créditos suplementares ainda são o principal instrumento dos dois presidentes.

Para tanto, coube-nos analisar se haveria um grau de associação estatística significativo entre os governos e os tipos de créditos adicionais solicitados, apesar de suas semelhanças. Para especificar essa relação, recorreremos à análise de correspondência que permite comparar os comportamentos dos dois governos entre si e de acordo com o total de tipos de créditos solicitados em cada período analisado.

Um primeiro passo nesse sentido é calcular o X² das frequências pelos tipos de governo. Caso o X² fosse significativo, continuaríamos a análise. Caso não, a hipótese seria refutada. Realizamos os testes no *software* R que nos apontou um índice de qui-quadrado de 31,784 para

um grau de liberdade 2 e com um intervalo de confiança de 95%, bem acima do necessário para demonstrar a relação significativa entre as variáveis.

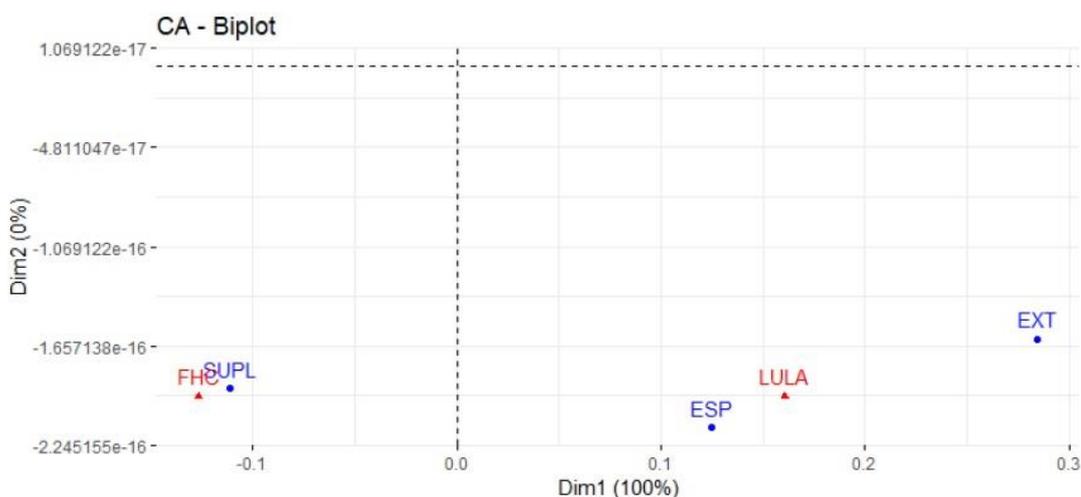
FIGURA 1: Teste de χ^2 entre tipo de governo e tipo de crédito



Fonte: Elaboração própria a partir do software R

Neste sentido, o segundo passo foi fazer a Análise de Correspondência para identificar num espaço bidimensional o grau dessa relevância considerando um governo em relação ao outro. Os resultados, apresentados na figura abaixo demonstram que os créditos suplementares estão muito mais relacionados com o tipo de governo liderado pelo presidente Fernando Henrique e os créditos especiais ao tipo de governo liderado pelo Presidente Lula. Por fim, note-se que os créditos extraordinários estão numa área do gráfico que fica depois do ponto Lula, demonstrando uma relação ainda maior com o governo do PT.

GRÁFICO 3: Análise de Correspondência entre os governos e os tipos de créditos suplementares



Fonte: Elaboração Própria

A análise acima demonstra então que os diferentes governos importaram para as formas como o orçamento foi gerido, corroborando assim a hipótese 1 deste trabalho. E também, de forma específica, demonstra que o orçamento público na gestão Lula apresentou um padrão de

menor previsibilidade orçamentária que a de seu antecessor. Cabe ressaltar ainda, por fim, que apesar das duas gestões serem bem avaliadas em termos de dominância e sucesso presidencial, ou mesmo em aspectos mais substantivos como o controle inflacionário no governo Fernando Henrique e a diminuição da desigualdade social no governo Lula, em termos de planejamento público tais governos foram marcados por variações e correções do orçamento nacional.

3.2. Mudança de governo, mudança da agenda?

Para testarmos o impacto de mudança de partido na liderança do governo sobre a destinação orçamentária em termos de áreas de políticas públicas, consideramos também distribuição dos créditos por órgão destinatário¹³. Cada um destes destinos foi depois organizado pela “área de atratividade de políticas” apresentadas no quadro 1 e os resultados desta análise seguem na tabela abaixo.

TABELA 2: Agenda de créditos adicionais por área de atratividade por governo

	FHC	%	LULA	%	TOTAL
Empresas e Bancos Estatais	79	5,52	74	5,26	153
Entrega de Políticas Públicas	456	31,84	527	37,46	983
Forças Armadas	57	3,98	0	0,00	57
Infraestrutura	253	17,67	354	25,16	607
Núcleo Governamental	378	26,40	269	19,12	647
Outros	19	1,33	91	6,47	110
Poder Judiciário	139	9,71	65	4,62	204
Poder Legislativo	51	3,56	27	1,92	78
TOTAL*	1432	100,00	1407	100	2839

Fonte: Elaboração Própria

(*) excluímos dois créditos por não ter sido possível identificar os destinatários

Num primeiro olhar, é possível perceber que tanto no governo Fernando Henrique Cardoso quanto no governo Lula, a área de atratividade que recebeu mais pedidos de créditos foi “Entrega de Políticas Públicas”. Entretanto, assim como no primeiro teste, a relevância das áreas deve ser calculada levando em conta não apenas o total de créditos do próprio governo, mas como ficou a distribuição para as outras áreas de interesse e o outro governo. Assim, para poder comparar os dois tipos de governo e se realmente eles importaram para a distribuição de créditos para as pastas realizamos um segundo teste de correspondência, desta vez considerando os tipos de governo e três áreas de atratividade que importam em nossa hipótese, a saber: Entrega de Políticas Públicas (EPP), Núcleo Governamental (NG) e Infraestrutura (Infra).

Neste sentido, o teste de X2 demonstrou inicialmente que o partido que está no exercício do governo também importa para a distribuição dos recursos para as áreas das políticas.

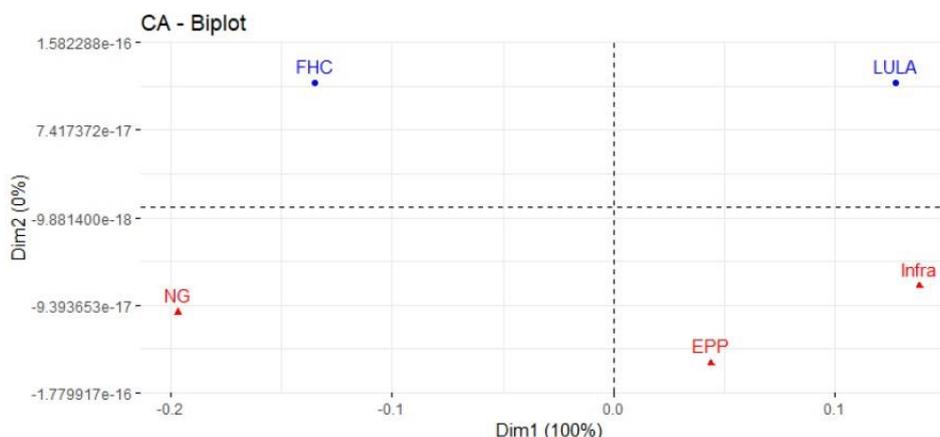
FIGURA 2: Teste de χ^2 para Tipo de Governo e Área de Atratividade Política

```
Pearson's Chi-squared test
data: teste_part_pptype
X-squared = 38.553, df = 2, p-value = 4.249e-09
```

Fonte: Elaboração própria a partir do software R

Entretanto, ainda restava saber para qual tipo de política importava. Quem demonstra essa relação é o gráfico abaixo, onde a área de NG está mais próxima do governo Fernando Henrique e EPP mais próximo do governo Lula.

GRÁFICO 4: Análise de Correspondência entre Tipo de Governo e Área de Atratividade Política



Fonte: Elaboração própria a partir do software R

Entretanto, note-se que a área de “Infraestrutura” está mais próxima do governo Lula do que a área de “Entrega de Políticas Públicas” corroborando apenas parcialmente a segunda hipótese que aventamos nessa pesquisa – de que não haveria diferenças marcantes na emissão de créditos para órgãos do grupo “Infraestrutura”.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo qualificar os créditos orçamentários nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva de forma a contribuir para a discussão sobre a importância dos conteúdos das políticas públicas para compreender as agendas presidenciais legislativas no Brasil pós-1988. Além disso, vem contribuir com uma lacuna nos estudos sobre orçamento que o utilizam como proxy de explicação da relação de

cooperação entre Governo e Parlamento, mas não como indicador importante de mudanças no *status quo*.

Nosso enfoque buscou demonstrar que os conteúdos destes créditos podem caracterizar os diferentes governos de forma a demonstrar a relação entre os grupos que lideram o Executivo e processo decisório final, indicando prioridades e permitindo diferenciar as gestões num corte transversal nas análises longitudinais. Isto nos serve, num primeiro momento, para demonstrar que presidentes semelhantes em termos de dominância e sucesso presidencial, não necessariamente utilizam as mesmas políticas e estratégias para garantir seus objetivos e a mudança do *status quo*.

Um dado relevante neste sentido é o tipo de política pública às quais os créditos foram destinados. Conseguimos demonstrar na organização dos dados em áreas de atratividade política e também por meio da análise de correspondência que o governo – mais parlamentar ou mais de base social – importou para a destinação de recursos para as áreas às quais tinham mais afinidade.

Além disso, conseguimos verificar como no governo Lula a área de infraestrutura passa a figurar como relevante, de forma a ser mais próxima do que a área de entrega de políticas públicas. Isso se deve, suspeitamos, ao volume de investimentos destinados a realização de programas como o PAC 1 e 2, bem como o aumento do número de ministérios destinados a obras e infraestrutura entre os governos.

Sobre os tipos de créditos, importante destacar que ambas gestões tiveram como principal instrumento de mudança no orçamento os créditos suplementares, ou seja, aqueles que ampliam recursos em ações já previstas. Entretanto, apesar de no geral os presidentes não se diferenciarem, quando cruzamos as gestões com o tipo de crédito num teste de correspondência verificamos que os créditos extraordinários e especiais estão mais associados ao governo Lula e os suplementares ao governo Fernando Henrique.

Além disso, ao decompor esses tipos por ano de mandato, vemos ainda comportamentos diferentes entre os presidentes, corroborando assim para um maior grau de excepcionalidade nos orçamentos da gestão petista do que do governo tucano.

REFERÊNCIAS

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. O Orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 49(1), 2015, p.73-90.

AGUILAR, G. D. Procesos electorales y democracia: la construcción de una agenda de campaña política. **Convergencia Revista de Ciencias Sociales**, vol. 21(64), 2008. p.143-168.

ALVES, G. H. T. O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. **Revista da CGU**, vol. 7(11), 2015. p.128-154.

AMES, B. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Getúlio Vargas, 2003.

ARNOLD, D. **The Logic of Congressional Action**. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1992.

ARRETICHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, vol. 23(80), 2002, p.25-48.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. **Power and poverty: theory and practice**. New York, EUA: Oxford University Press, 1970.

BRASIL, **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

BRASIL. **Lei n. 4320, de 17 de março de 1964**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>.

Cobb, R. W.; Elder, C. D. The Politics of Agenda-Building: an Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **Journal of Politics**, vol.33(.4), 1971. p.892-915.

Cohen, J. **The President's Legislative Policy Agenda, 1789-2002**. New York, NY: Cambridge University Press, 2012.

D´ARAÚJO, M. C. PSDB e PT e o Poder Executivo. **Desigualdade & Diversidade**. Dossiê Especial. 2011. p.65-100.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, RJ: FGV Editora. 1999.

_____. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro, RJ: FGV/Fapesp. 2008.

GOMES, J. M. W. NETO, COUTINHO, J. H. M., CARVALHO, E. R. NETO, SOUZA, L. L. Governabilidade, Urgência e Relevância: medidas provisórias e a judicialização da política orçamentária no Brasil. **Revista Política Hoje**. 18 (2), 2010.

JENNINGS, W.; BEVAN, S.; TIMMERMANS, A.; BREEMAN, G.; BROUARD, S.; CHAQUÉS-BONAFONT, L.; GREEN-PEDERSEN, C.; JOHN, P.; MORTENSEN, P. B.; PALAU, A. M. Effects of the Core Functions of Government on the Diversity of Executive Agendas. **Comparative Political Studies**, vol. 44 (8), 2011. p.1001-1030.

KINGDON, J. [1984]. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York, NY: Harper Collins. 2003.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 48 (4), 2005. p.737-776.

LINZ, J. Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença?. In: LAMOUNIER, B.; LINZ, J.; LIJPHART, A.; VALENZUELA, A. (Org): **A Opção Parlamentarista**. São Paulo, SP: Idesp. 1991.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, vol. 32 (4), 1972, p.298-310.

MANGIALAVORI, L. Revisitando os estudos de agenda-setting, 40 anos depois. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, nº 74, 2012. p.27-42.

MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford, CA: Stanford University Press. 1999.

_____.; SHUGART, M. S. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press. 1997.

_____.; SCULLY, T. R. **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Stanford, CA: Stanford University Press. 1995.

MARTINS, P.; CORREIA, L. Determinantes dos Desvios Orçamentais nos Municípios Portugueses. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, nº 39, 2015, p.41-64.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, vol.15 (2), 2003, p.195-217.

PALOTTI, P. L. M.; CAVALCANTE, P. L. C. Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system. **Opinião Pública**, vol. 24 (2), 2018, p.427-455.

PEREIRA, C.; MULLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, vol. 45(2), 2002.

_____. The cost of governing: Strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. **Comparative Political Studies**, vol 37(7), 2004, p.781-815.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, 80, 1990, p. 21-36.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, 55, 1988, p.1-16.

SCARAVELLI, J. C. M. **Créditos Adicionais: importância de flexibilidade na programação da despesa pública. Trabalho de conclusão do curso de Ciências Contábeis.** 2001. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <[www.flaviodacruz.cse.ufsc.br/Conteudo/2001_JULIO_CESAR_MONTANO_SCARAVELLI.p df](http://www.flaviodacruz.cse.ufsc.br/Conteudo/2001_JULIO_CESAR_MONTANO_SCARAVELLI.pdf)>. Acesso em: jul. 2019.

SHUGART, M.; CAREY, J. **Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

STEPAN, A. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. **Dados**, vol. 42(2), 1999.

STRØM, K. **Minority Government and Majority Rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

TSEBELIS, G. Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo. **RBCS**, vol. 12, nº 34, 1997.

ANEXOS

ANEXO - Tabela 3 – Emissão de Créditos Adicionais - Por Tipo de Crédito (1995-2010)

Ano de Apresentação da Proposição	tipo de crédito			Total
	especial	extraordinário	suplementar	
1995	31	2	102	135
1996	25	1	63	89
1997	27	4	57	88
1998	30	3	43	76
1999	24	9	60	93
2000	29	8	107	144
2001	37	10	81	128
2002	30	21	65	116
total	233	58	578	869
2003	19	5	38	62
2004	32	9	79	120
2005	18	18	52	88
2006	16	26	28	70
2007	22	18	36	76
2008	35	5	49	89
2009	54	5	39	98
2010	39	7	41	87
total	235	93	362	690
Total geral	468	151	940	1559

Fonte: Banco de Dados "Créditos Orçamentários Adicionais" - DATAPOL/UFSCAR

Tabela 4 – Distribuição dos Créditos Adicionais por Grupo de Ministérios - Governos Cardoso e Lula

Ano de Apresentação	Empresas Estatais e Bcos.	Entrega de Políticas Públicas	Forças Armadas	Infraestrutura	Núcleo	Outros	Poder Judiciário	Poder Legislativo	SI	ToTal
1995	5	77	24	23	57	3	26	17	1	233
1996	7	37	16	13	27	2	12	6	0	120
1997	3	46	7	23	48	0	11	4	1	143
1998	12	23	8	11	33	0	10	3	0	100
1999	12	55	2	33	45	6	16	6	0	175
2000	11	77	0	44	65	2	19	5	0	223
2001	13	83	0	55	54	1	20	7	0	233
2002	16	58	0	51	49	5	25	3	0	207
2003	6	57	0	36	25	4	6	3	0	137
2004	13	79	0	41	52	21	11	5	0	222
2005	7	54	0	38	5	16	9	6	0	135
2006	8	61	0	42	41	10	7	4	0	173
2007	6	70	0	52	39	9	7	2	0	185
2008	9	53	0	46	32	9	10	4	0	163
2009	14	79	0	56	35	12	7	1	0	204
2010	11	74	0	43	40	10	8	2	0	188
Total	153	983	57	607	647	110	204	78	2	2841

Fonte: Banco de Dados "Créditos Orçamentários Adicionais" - DATAPOL/UFSCAR

AVALIAÇÃO DO *TAX GAP* MUNICIPAL PELA ÓTICA DO ESFORÇO FISCAL

Isabelle Ribeiro RODRIGUES

Flávia Zóboli DALMÁCIO

RESUMO

Este estudo buscou avaliar a influência dos mecanismos disponíveis para a arrecadação tributária própria dos municípios brasileiros no esforço fiscal e na redução do *tax gap*. O esforço fiscal mostra um indicador do quanto os municípios estão explorando sua capacidade de arrecadação, enquanto o *tax gap* é a diferença entre a receita potencial e a receita efetiva.

Para alcançar esse objetivo, primeiramente foi desenvolvido um modelo econométrico com dados em painel, para estimar a receita tributária potencial dos municípios. Em seguida, obteve-se o indicador de esforço fiscal e avaliou-se, por meio de Regressão Quantílica, o esforço fiscal com transferências intergovernamentais e cadastros que auxiliam na arrecadação dos tributos municipais: IPTU, ISS e ITBI. Os resultados demonstram esses mecanismos impactam positivamente o esforço fiscal dos municípios, ou seja, arrecadam mais receita tributária própria, reduzindo o *tax gap*, portanto, a perda de arrecadação.

Palavras-chaves: *tax gap*, esforço fiscal, municípios brasileiros.

ABSTRACT

This study evaluated the influence of the mechanisms available for the tax collection of Brazilian municipalities in the fiscal effort and in the reduction of the tax gap. The fiscal effort shows an indicator of the extent to which municipalities are exploiting their collection capacity, while the tax gap is the difference between potential revenue and actual revenue.

To achieve this goal, an econometric model with panel data was first developed to estimate the potential tax revenue of municipalities. Then, the fiscal effort indicator was obtained and, through Quantile Regression, the fiscal effort with intergovernmental transfers and registrations that assist in the collection of municipal taxes: IPTU, ISS and ITBI was evaluated. The results demonstrate these mechanisms positively impact the tax effort of the municipalities, that is, they collect more of their own tax revenue, reducing the tax gap, therefore, the loss of collection.

Keywords: tax gap, tax effort, Brazilian municipalities.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988 fortaleceu a Federação ao possibilitar maior autonomia política, legislativa e financeira aos Estados e Municípios. A descentralização dos recursos tributários significou um aumento na receita disponível para Estados e municípios. Este processo não foi acompanhado por uma descentralização de encargos.

As receitas tributárias próprias dos municípios compreendem as taxas, contribuições e os impostos de sua competência, conforme Art. 156 da Constituição Federal (BRASIL, [1988]): IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), ITBI (Imposto sobre a Transmissão *Inter Vivos* de Imóveis e de Direitos Reais e o ISS (Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza). Esses tributos possuem características essencialmente urbanas demandando maiores recursos técnicos, tecnológicos, humanos, financeiros, estrutura de regulação, arrecadação e fiscalização, atualização frequente de cadastros, da planta genérica de valores, entre outros fatores, que explicam a concentração de arrecadação tributária em municípios grandes e localizados em regiões mais desenvolvidas (AFONSO et.al, 1998), (ORAIR e ALENCAR, 2010)

Afonso et al. (1998) pontuam que para que as arrecadações tributárias dos municípios sejam mais eficientes, ou seja, que se explore a capacidade que a legislação e a base econômica permitem nos prazos adequados e com maior justiça fiscal, é necessário prover condições as administrações tributárias para aperfeiçoarem o tripé legislação-informação-administração tributária. Os autores destacam que o para explorar o potencial arrecadatório dos municípios, as gestões precisam identificar os principais problemas enfrentados para que as suas ações sejam efetivas em aumentar a arrecadação municipal.

As estruturas e mecanismos de arrecadação e fiscalização são necessários para explorar o potencial arrecadatórios dos municípios brasileiros. Ao estudar o ITBI, Azevedo et al. (2018) identificaram que 340 municípios brasileiros não possuíam cadastro imobiliário em 2012 enquanto 1060 (mais de 19%) dos municípios não tinham planta genérica de valores dos imóveis atualizadas. Tanto o cadastro quanto a planta genérica de valores são utilizados para determinar o IPTU e o ITBI.

Os municípios são objeto de estudo nos estudos de esforço fiscal. O esforço fiscal é uma medida obtida pela divisão entre a receita tributária efetiva e a receita tributária potencial. Essa receita tributária potencial depende da estrutura dos tributos e de condições econômicas existentes para explorar determinada base tributária. A receita tributária efetiva dos municípios não depende apenas das condições econômicas dos municípios e da estrutura de regulação,

arrecadação e fiscalização. Estudos de evasão fiscal tentam compreender o comportamento dos contribuintes ao declarar suas rendas, ao cumprir totalmente suas obrigações tributárias (conformidade tributária).

Uma das ramificações é a compreensão do *tax gap*. Franzoni (1999) define o *tax gap* como a diferença entre os pagamentos efetivos e os impostos estatutários originada pela evasão fiscal que promove uma deficiência específica na arrecadação. Portanto, as estimativas de *tax gap* são indicadores robustos de perda de receita para os governos. Essa perda de receita tributária proveniente do descumprimento das obrigações fiscais afeta o funcionamento do setor público em prover as políticas públicas e atender as demandas sociais. Sousa (2018) destaca que o *tax gap* é uma possibilidade para avaliar os governos em relação a sua eficiência legal tributária e de arrecadação e, prover insumos para desenvolvimentos de ações estratégicas que aumentem as receitas sem necessidade de aumento de carga tributária ou majoração de alíquotas.

Com base nisso, este trabalho estimou para todos os municípios brasileiros, entre 2002 e 2016, a capacidade tributária potencial para obter uma estimativa do esforço fiscal e, avaliar, por meio do conceito de *tax gap*, se mecanismos de arrecadação e fiscalização como, por exemplo, cadastro de ISS, são significativos para explicar o esforço fiscal dos municípios e de que forma reduzem o *tax gap* municipal.

Este trabalho é dividido em cinco partes. Além dessa introdução, têm-se o referencial teórico abordando a arrecadação tributária municipal brasileira, o *tax gap* e suas estimativas, e, por último, a receita efetiva, receita potencial e o esforço fiscal nos municípios brasileiros. Em seguida a metodologia do estudo, análise dos resultados, conclusões e as referências utilizadas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Arrecadação dos municípios brasileiros

A Constituição brasileira de 1988 fortaleceu a Federação ao possibilitar maior autonomia política, legislativa e financeira aos Estados e Municípios. A descentralização dos recursos tributários significou um aumento na receita disponível para Estados e municípios. Esse processo não foi acompanhado por uma descentralização dos encargos sendo denominado um movimento de municipalização das receitas. (AFONSO et al., 1998), (COSSIO, 1998).

O sistema tributário vigente até 1988 teve origem da reforma tributária ocorrida nos anos 1960 e, ao longo do tempo, teve diversas modificações. O objetivo da reforma era

solucionar o cenário de crescente déficit público ao desenhar uma estrutura tributária que aumentasse as receitas tributárias, estimulasse o crescimento econômico e a industrialização da economia (COSSIO, 1998), melhorando a qualidade do sistema tributário ao adotar uma tributação sobre o valor agregado ao criar o imposto sobre circulação de mercadorias (ICM) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI).

Apesar de uma centralização de instrumentos e recursos tributários na esfera federal, criou-se os fundos de participação dos municípios (FPM) e dos Estados (FPE) para viabilizar as funções desses níveis de governo ao repassar parte da arrecadação conjunta de IR (Imposto sobre a Renda) e do IPI (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

O processo de maior participação dos governos estaduais e municipais na geração, alocação e gastos dos recursos públicos, foi consolidado pela Constituição de 1988 em um contexto de redemocratização brasileira. Segundo Giambiagi e Além (2016), essa descentralização teve uma motivação, sobretudo, política, por meio do fortalecimento dos Estados e Municípios em buscarem maior autonomia e participação nas receitas tributárias e nos gastos públicos.

Toneto et al (199?) destacou que o aumento na participação dos níveis de governo inferiores na receita tributária disponível decorreu, sobretudo, do aumento das transferências intergovernamentais. Como consequência, a União criou diversas contribuições que não são repartidos com Estados e Municípios, proporcionando uma deterioração da qualidade do sistema tributário com a inserção de tributos cumulativos. Além disso, as regras do FPM, privilegiaram os municípios de menor porte populacional em um processo com objetivo de equalizar a capacidade tributária e não de suprir as necessidades de recursos para atender as demandas.

Em países com grandes disparidades regionais, em relação a distribuição de renda e dos recursos produtivos, um dos problemas são as variações significativas na capacidade de fornecimento de bens e serviços públicos dos entes federativos e na capacidade de arrecadar recursos para financiar as demandas da população e as transferências intergovernamentais são mecanismos existentes em uma Federação para minimizar as disparidades regionais e locais (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

As transferências intergovernamentais são estudadas do ponto de vista de eficiência, de equidade ou como objetivo político. Soares e Melo (2016) estudaram qual fator dentre os político-partidários, os redistributivos e ou de capacidade técnica determinam a decisão da União quanto as Transferências Voluntárias da União (TVU) para os municípios. Os resultados

encontrados no período entre 1995 a 2010, indicam que esses recursos, de natureza discricionária, privilegiaram municípios com alinhamento partidário e os com maior arrecadação tributária per capita, *proxie* da capacidade técnica em conseguir esses recursos com a União.

As TVU são uma das fontes de receitas municipais. Os autores apontam que conjuntamente com as TVU, outras fontes principais de receitas para os municípios são as Receitas Tributárias Próprias, Transferências Constitucionais, Transferências Legais e Transferências do Sistema Único de Saúde. As receitas tributárias próprias dos municípios são compostas pelas taxas, contribuições e os impostos de sua competência, conforme Art. 156 da Constituição Federal (BRASIL, 1988): IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), ITBI (Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Imóveis e de Direitos Reais e o ISS (Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza).

Orair e Alencar (2010) evidenciaram que as receitas tributárias próprias dos municípios cresceram em 233% no período de 2000 a 2009 combinado com um aumento das transferências em 261%, resultando que na receita disponível dos municípios a participação das transferências passou de 72,7% para 74,2% nesse período. Os autores acreditam que o responsável pela expansão da receita própria dos municípios foi a arrecadação do ISS devido ao crescimento do setor de serviços comparativamente aos outros e maior grau de formalização da economia alinhado com atualização e ampliação da lista de serviços que incidem ISS, imposição de alíquotas mínimas e estabelecimento do local onde é prestado o serviço para evitar disputas entre municípios e planejamentos fiscal pelas empresas.

Afonso et al. (1998) identificou que entre 1998 e 1997 a arrecadação tributária própria de municípios triplicou apontando como explicação a modernização tributária, ao melhorar os sistemas de avaliação de propriedades imobiliárias nas grandes cidades além do crescimento do setor de serviços. Já nas pequenas cidades a regulamentação e as cobranças iniciais de impostos e taxas são uma das possíveis razões.

Os tributos municipais possuem caráter mais urbano ao arrecadar mais quando as propriedades estão mais valorizadas e se há um setor de serviços formal maior. Isso demanda maiores recursos técnicos, tecnológicos, humanos, financeiros, estrutura de regulação, arrecadação e fiscalização, atualização frequente de cadastros, da planta genérica de valores, entre outros fatores, que explicam a concentração de arrecadação tributária em municípios grandes e localizados em regiões mais desenvolvidas (AFONSO et.al, 1998), (ORAIR e ALENCAR, 2010).

Ao estudar o ITBI, Azevedo et al. (2018) identificaram que 340 municípios brasileiros não possuíam cadastro imobiliário em 2012 enquanto 1060 (mais de 19%) dos municípios não tinham planta genérica de valores dos imóveis atualizadas. Tanto o cadastro imobiliário quanto a planta genérica de valores são bases para arrecadação do ITBI e do IPTU, indicando deficiências nas estruturas de arrecadação dos municípios e, conseqüentemente, perda de receita de uma fonte importante para financiamento dos bens e serviços públicos ofertados pelos governos locais: as receitas tributárias próprias.

Afonso et al (1998) pontuam que para que as arrecadações tributárias dos municípios sejam mais eficientes, ou seja, que se explore a capacidade que a legislação e a base econômica permitem nos prazos adequados e com maior justiça fiscal, é necessário prover condições as administrações tributárias para aperfeiçoarem o tripé legislação-informação-administração tributária. Os autores destacam que o para explorar o potencial arrecadatório dos municípios, as gestões precisam identificar os principais problemas enfrentados para que as suas ações sejam efetivas em aumentar a arrecadação municipal.

2.2. *Tax gap*

O *tax gap* pode ser compreendido como a diferença entre a arrecadação efetiva e a arrecadação, que teoricamente, deveria ser coletado pela administração tributária. Franzoni (1999) define como a diferença entre os pagamentos efetivos e os impostos estatutários originada pela evasão fiscal que promove uma deficiência específica na arrecadação.

Maaur e Plumley (2007) enfatiza que teoricamente esse conceito pode ser aplicado para todos os contribuintes e para qualquer tipo de imposto (imposto de renda de pessoa física e jurídica, encargos sociais e trabalhistas, impostos sobre imóveis e doações, impostos sobre o consumo), porém, na prática, o estudo realizado pelo *Internal Revenue Service* (IRS) não abrangeu todas as categorias de tributos, restringindo-se o *tax gap* ao imposto de renda. Esses os autores evidenciam que o *tax gap* não é sinônimo da economia informal.

A economia informal é composta por atividades legais e ilegais, que não são visíveis aos mecanismos de fiscalização e arrecadação. Por isso, o *tax gap* abrange também a evasão fiscal das atividades legais da economia informal. Já as atividades ilegais não são inclusas nas estimativas do *tax gap*, pois o interesse inerente do governo é em extingui-las.

O primeiro modelo econômico teórico de evasão fiscal foi desenvolvido por Allingham e Sandmo (1972) fundamentando no trabalho de Becker (1968) e Tulkens and Jacquemin (1971) sobre estudos econômicos da atividade criminal e na teoria da escolha sob incerteza de

Von-Neumann e Morgenstern. Por meio dessa abordagem, a evasão foi desenhada como em um problema de alocação de portfólio. Esse modelo básico considera uma taxa de imposto, taxa de penalidade, taxa de auditoria, uma única forma de evasão e a preocupação do indivíduo para a conformidade é a renda líquida.

A simplificação trouxe algumas observações importantes e, também, permitiu o desenvolvimento de mais estudos para compreensão da evasão fiscal. Em resumo, há estudos sobre: o comportamento dos contribuintes, as políticas de fiscalização e as características processuais (entrevistas, interrogatórios, acordos) e os aspectos institucionais (administrações tributárias, tribunais, entre outros órgãos) que afetam as decisões e impõem custos para as administrações tributárias e para os contribuintes.

A conformidade tributária (*tax compliance*) é o cumprimento total das obrigações tributárias pelo contribuinte definidos na legislação. Isso representa: relatar corretamente a base tributária; calcular corretamente a obrigação; entrega tempestiva das declarações e pagamento tempestivos dos tributos. A maior parte da evasão fiscal envolve o relato correto da base tributária e a maior parte dos sonegadores é não declarar a responsabilidade tributária ou declarar apenas parcialmente (FRANZONI, 1999).

Reduzir o *tax gap* depende também de melhorar a conformidade tributária dos contribuintes. Além da abordagem econômica da conformidade fiscal, Alm, Sanchez e Juan (1995) buscaram teorias alternativas de comportamento sob incerteza que emergem de análises não econômicas de conformidade. Os autores utilizaram métodos experimentais para explorar os principais fatores econômicos e não econômicos que afetam a conformidade fiscal: detecção e punição, carga tributária, serviços governamentais, sobrepeso de baixas probabilidades (considerar uma probabilidade de fiscalização ou punição maior que a real) e normas sociais. Os autores investigaram pela primeira vez as normas sociais em experimentos de conformidade na Espanha e nos Estados Unidos. E exploraram uma oportunidade de comparar as experiências de locais com cultura e históricos diferentes de conformidade tributária.

Evidenciar a norma social possibilitou algumas conclusões como: os contribuintes “conformes” atribuem a evasão um aspecto de imoralidade; baixa posição social dos *evasores*; sentimentos de desconfiança e *evasores* serem amigos de outros *evasores*; a conformidade diminui com as percepções de tratamento injusto e aumenta nas sociedades com maior senso de coesão social. Os autores enfatizam que esses são apenas alguns elementos da decisão de conformidade que consideram primordiais. Porém, citam que existem outros, que ainda não foram explorados na literatura como: a incerteza sobre o sistema fiscal, regras endógenas de

seleção de auditoria, retenção de impostos, recompensas por declarações honestas, potencial de anistias fiscais e, escolha conjunta de elisão fiscal e evasão fiscal.

Os autores concluem que o comportamento do contribuinte é afetado por uma variedade de fatores que ultrapassam a abordagem padrão da economia do crime e, isso envolve teorias de comportamento manifestado por sociólogos, psicólogos e outros cientistas sociais. Sugerem que uma estratégia do governo voltada para a detecção e punição seja um bom direcionador inicial, porém necessita que ocorra uma abordagem multifacetada que enfatize a fiscalização, conjuntamente com recompensas positivas que contribuem para um maior *tax compliance*, gestão eficaz dos recursos e obrigação social de pagar impostos.

Em termos econômicos, a evasão ocorre porque as variáveis que determinam a base tributária (renda, riqueza, faturamento, etc.) não são observáveis para a administração tributária necessitando inferir em custos de fiscalização para verificar a responsabilidade tributária do contribuinte. Há, portanto, uma assimetria informacional entre os agentes fiscalizadores e o contribuinte. Um conceito também relacionado a evasão é a elisão (redução) fiscal que pode ser indesejável aos legisladores, porém é permitida por lei e, portanto, o contribuinte utiliza estratégias para tentar minimizar sua responsabilidade tributária.

No Brasil, os estudos de evasão fiscal focam no comportamento do contribuinte e em estimativas de mensuração de sonegação do imposto sobre a renda (SIQUEIRA; RAMOS 2005). Siqueira e Ramos (2006) expande o modelo de Allingham e Sandmo (1972) sugerindo aplicação para formular as estratégias de auditoria ao combate da evasão fiscal com base nos parâmetros que mais influenciam no comportamento dos contribuintes.

Diferentemente desses estudos, Viol (2005) analisa as ações estratégicas adotadas pelas administrações tributárias para maximizar o cumprimento tributário, ou seja, como reduzir a diferença existente entre a arrecadação efetiva e a potencial (*tax gap*). As vantagens para a administração tributária ao mensurar continuamente o *tax gap* é de obter informações para compreender a magnitude, tendência temporal e causas implícitas do descumprimento tributários. Dessa forma, a administração poderá desenvolver seu trabalho com base em gestão de riscos e segmentação de contribuintes para combate efetivo da evasão fiscal, auxiliar na redução de gastos tributários que criam inúmeras exceções na legislação aumentando o risco de evasão entre outras que, como consequência, contribui para que o sistema tributário seja mais eficiente e igualitário.

Sousa (2018) contribuiu para a teoria sobre o *tax gap* de tributos sobre o valor agregado (*Value Added Taxes*) ao avaliar a percepção dos agentes fiscais do Estado de São Paulo quanto

a influência do SPED (Sistema Público de Escrituração Digital) na redução do *tax gap* do ICMS. Ao revisar a literatura, o autor identificou quatro dimensões do *tax gap*, sendo elas: legislação, *tax compliance*, tecnologia e fiscalização. Na análise, o autor obteve os seguintes resultados dos respondentes: os agentes fiscais têm concordância sobre a importância da postura do governo e da sociedade para a decisão do contribuinte em não evadir tributos, ou seja, a percepção de uma sociedade corrupta incentiva a sonegação; concordam que o SPED possibilitou maior volume de informações disponível em menor tempo, aumentando a eficiência tributária, e, mesmo com o maior risco de detecção, os contribuintes sempre irão buscar caminhos para diminuir os custos tributários; e, que o volume e complexidade da legislação afeta a rotina dos agentes fiscais e o cumprimento tributário dos contribuintes.

A evasão fiscal é uma preocupação dos governos e uma dificuldade para os sistemas tributários que buscam maior eficiência e equidade. Afinal, a perda de receita tributária proveniente do descumprimento das obrigações fiscais afeta o funcionamento do setor público em prover as políticas públicas e atender as demandas sociais. Sousa (2018) destaca que o *tax gap* é uma possibilidade para avaliar os governos em relação a sua eficiência legal tributária e de arrecadação e, prover insumos para desenvolvimentos de ações estratégicas que aumentem as receitas sem necessidade de aumento de carga tributária ou majoração de alíquotas.

Viol (2005) pontua que, no Brasil, não há medidas oficiais de *tax gap* impossibilitando análises temporais de cumprimento fiscal e evasão fiscal, de relatórios de análises comportamental para fundamentar planos das administrações tributárias, além da limitação de informações quanto a custos de conformidade e custos administrativos.

2.3. Mensuração do *tax gap*

Segundo o relatório do *Tax Gap Project Group*²⁵ (TGPG, 2016) as estimativas de *tax gap* são indicadores robustos de perda de receita para os governos. A principal fonte de recursos para um governo cumprir suas funções, proporcionar defesa nacional, infraestrutura pública, bens e serviços públicos (como saúde e educação) é a arrecadação tributária. Por isso, a magnitude e causas dessas perdas arrecadatórias são essenciais para corrigir distorções existentes no sistema tributário para melhorar sua eficiência e equidade.

Para estimativas de *tax gap* sejam úteis e confiáveis depende da metodologia escolhida, das fontes de dados empregadas no estudo e da adequação a estrutura tributária vigente. De

²⁵ *Tax Gap Project Group* é um grupo criado no âmbito do programa FISCALIS 2020 da União Europeia (https://ec.europa.eu/taxation_customs/fiscalis-programme_en).

acordo com esse grupo as estimativas podem ser feitas por meio de duas abordagens: *top-down* e *bottom-up methodologies*. Cada abordagem possui suas vantagens, desvantagens, limitações e deficiências. As principais características da abordagem *top-down* é a utilizando de dados das contas nacionais, que independente da administração tributária, exige menos recursos e tempo, os resultados permitem uma avaliação mais abrangente e de tendência, porém sem muitos detalhes que expliquem as causas como colocados na literatura. Já a abordagem *bottom-up* usam diversas bases de dados (dados de auditoria das administrações tributárias, pesquisas, etc.) para estimar o *tax gap* de diversos grupos de contribuintes e setores, e após, extrapola-se para a população permitindo avaliar as causas da não conformidade tributária.

Um exemplo de abordagem *top down* aplicado nos impostos de valor agregado é a metodologia do Fundo Monetário Internacional²⁶ e aplicação das duas abordagens pelo Her Majesty Revenue and Customs (HRMC) do Reino Unido²⁷. Viol (2005) destaca que o estudo do HRMC é o dos mais completos e regulares ao estimar o total do *tax gap*, a composição por tipo de imposto, por contribuinte e por comportamento.

Outro estudo que explora o tema do *tax gap* é o de Khwaja e Iyer (2014). Por meio de métodos econométricos, os autores estimaram a receita potencial de 61 países da Europa Oriental, Rússia e Ásia Central. Os autores estimaram, por meio de regressão de dados em painel, a receita potencial econômica e a legal. Definiram o *tax gap* como sendo a diferença entre a receita potencial legal e a receita efetiva. A receita potencial legal é obtida por meio da regressão da variável dependente de receita com variáveis que tem como objetivo capturar a estrutura econômica e os aspectos das legislações desses países.

As variáveis utilizadas incluem PIB per capita ajustado pelo poder de paridade de compra (PPP), participação do setor de serviços no PIB, participação do setor de comércio no PIB, *proxy* para população ativa, controle da corrupção, alíquotas marginais dos seguintes impostos: *Corporate Income Tax* (CIT), CIT ao quadrado, imposto de valor agregado IVA, IVA ao quadrado e uma *dummy* pós 2008. Em específico, as alíquotas do modelo são as alíquotas marginais dos impostos pela falta de dados sobre as alíquotas efetivas nos dados dos países estudados. Os autores identificaram que nos países do estudo, a receita potencial legal era mais alta que a receita potencial econômica, indicando que os regimes tributários obrigam uma arrecadação superior a capacidade econômica do país.

²⁶ (HUTTON, 2017)

²⁷ As publicações podem ser acessadas pelo link: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs#content>

2.4. Receita Efetiva, Receita Potencial e o Esforço Fiscal nos municípios brasileiros

A mensuração do *tax gap* varia dependendo da abordagem adotada (*top-down*, *bottom-up* e/ou métodos econométricos), das fontes de dados e das características dos sistemas tributários. Neste estudo, a expressão abaixo foi aplicada para mensurar o *tax gap* dos tributos municipais com base em Khwaja e Iyer (2014).

$$[\text{Tax gap} = \text{Receita Potencial} - \text{Receita Efetiva}]$$

A receita efetiva compreende a arrecadação dos tributos de competência de determinado ente federativo. No caso dos municípios, os impostos (IPTU, ITBI e ISS), taxas (Taxa de iluminação pública, Taxa de coleta de lixo, Taxa de limpeza urbana, Taxa de incêndio ou combate a sinistros, Taxa de poder de polícia, entre outras) e contribuição de melhoria.

A receita potencial ou capacidade tributária, no estudo de Khwaja e Iyer (2014), é utilizado para comparar os países em relação ao esforço de mobilizar recursos (esforço fiscal). As receitas são necessárias para a política fiscal dos governos, e aumenta-las depende de uma combinação de políticas de reforma tributária e fortalecimento da administração tributária.

No Brasil, a capacidade tributária é considerada para construção de indicadores de esforço fiscal dos municípios brasileiros. Cossio (1998) considera a capacidade fiscal como sendo “a arrecadação que poderia ser alcançada se as bases tributárias fossem exploradas eficientemente dada as características econômicas de cada região” (p.42), ou seja, a receita tributária potencial depende da estrutura dos tributos e de condições econômicas existentes para explorar determinada base tributária como renda per capita, composição da produção, concentração populacional, grau de urbanização, entre outras.

O autor utiliza o método de fronteira estocástica para estimar a capacidade fiscal considerando as seguintes variáveis: Produto Interno Bruto (PIB), população, grau de industrialização, grau de urbanização e inflação. A diferenciação para os métodos econométricos tradicionais de dados de painel é a formulação do termo de erro que é decomposto em duas partes sendo um componente mais estocástico enquanto, o outro componente está relacionado as características típicas das administrações tributárias como eficiência e esforço demandado para arrecadar.

Os autores identificaram que os municípios em regiões menos desenvolvidas tiveram ineficiência arrecadatória aprofundando as diferenças de capacidade fiscal e, que, em geral, “as unidades federativas mais desenvolvidas têm níveis inferiores de governo que exibem maior esforço de arrecadação (p.77)”.

Chow (2016) destacou que, no Brasil análises do esforço tributário tornaram-se mais relevantes na década de 1990 com o aumento das transferências entre as esferas do governo por meio do FPE e do FPM. O autor estuda o impacto na arrecadação municipal de compensações financeiras, em específico, de recursos hídricos utilizando a metodologia de fronteira estocástica. Os resultados observados foram de que os municípios que mais recebem, entre 2007 e 2012, Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH) são menos eficientes na arrecadação do que a média de todos os municípios.

Orair & Alencar (2010) desenvolveu estimativas de esforço fiscal com o objetivo de propor um indicador que condicionam as transferências intergovernamentais de acordo com a capacidade fiscal e evitar desincentivos à arrecadação própria. Os fatores considerados foram: PIB, participação do setor de serviços, participação conjunta dos setores de serviço e da indústria, grau de formalização, quantidade de domicílios urbanos e de empresas, cadastro informatizado de IPTU e ISS, existência de planta genérica de valores, localização (costa, fronteira, Sul, Norte, Nordeste, Sudeste), característica (urbana, capital), transferências redistributivas/seletiva e transferências devolutivas/compensatórias. Os autores encontraram que há influência negativa das transferências sobre a arrecadação própria dos municípios e com o indicador de esforço fiscal (relação entre receita efetiva e a receita estimada) encontraram que 41% dos municípios possuem esforço fiscal abaixo da média.

Toneto et al (199?) ao elaborar um ranking de esforço fiscal para os municípios paulistas, identificou que os municípios turísticos ou com grandes investimentos externos, por exemplo construção hidrelétrica, possuíam maior esforço pela possível característica de tributar não residentes e que municípios com menor porte populacional, conseqüentemente, maiores beneficiários de transferências do FPM, tinham menores esforços fiscais.

Massardi & Abrantes (2016) estudaram os municípios mineiros, entre 2005 a 2009. Os autores concluíram que municípios com alta dependência do FPM apresentaram baixo esforço fiscal. Ao correlacionar o esforço fiscal e um indicador de dependência do FPM com uma *proxy* de desenvolvimento socioeconômico, os resultados foram de que municípios mineiros com maior desenvolvimento possuíam maiores esforço fiscal e menor dependência do FPM.

3. METODOLOGIA

3.1. População, coleta de dados e amostra

O período de análise do estudo compreendeu os anos de 2002 a 2016. Os dados foram obtidos para todos os municípios disponíveis no Finbra (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro [Siconfi], n.d.) e no IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, [IBGE], n.d). Os dados das receitas tributárias próprias dos municípios compreende o somatório do IPTU, ITBI, ISS, taxas e as contribuições de melhorias obtidos dos relatórios de receita orçamentária disponíveis no Finbra. Os demais dados foram obtidos no IBGE. Apenas dois municípios não possuíam informações das receitas orçamentárias: Fernando de Noronha e Brasília, portanto, excluídos dos dados. Os dados para avaliar o esforço fiscal foram obtidos no IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, [IBGE], n.d) relacionado ao Perfil dos Municípios Brasileiros.

3.2. Métodos e modelo

Este estudo utilizou a regressão múltipla com dados em painel para determinar a receita tributária própria potencial dos municípios brasileiros, ou seja, sua capacidade tributária conforme os trabalhos de Orair e Alencar (2010), Toneto et al (199?), Massardi & Abrantes (2016) e Khwaja e Iyer (2014).

As variáveis independentes utilizadas são o PIB, participação dos setores de indústria, serviços e agricultura e população. Essas variáveis e a forma funcional foram utilizadas de acordo com os estudos lidos e pela disponibilidade para todos os municípios brasileiros. Da equação (1) temo que $\ln(\text{RTP})_{i,t}$ representa o logaritmo natural da receita tributária própria *per capita*, o subscrito representa o município *i* no período *t*; o $\ln(\text{PIB})$, o logaritmo natural do PIB municipal *per capita*; $\ln(\text{pop})$, o logaritmo natural da população enquanto as variáveis partind, partagr e partserv, representam a participação, respectivamente, dos setores da indústria, agricultura e serviços, obtido pela divisão do valor adicionado bruto dessas atividades pelo PIB do município.

$$\ln(\text{RTP})_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \ln(\text{PIB})_{i,t} + \beta_2 \ln(\text{pop})_{i,t} + \beta_3 \text{partind}_{i,t} + \beta_4 \text{partagr}_{i,t} + \beta_5 \text{partserv}_{i,t} \quad (1)$$

As variáveis refletem as condições econômicas que influenciam na arrecadação tributária. O PIB *per capita* é um indicador do nível de renda dos municípios, além de conforme Toneto (199?) influencia na arrecadação, principalmente do ISS, no nível de transações, na capacidade de pagamento dos habitantes e influenciar no valor dos imóveis. Khwaja e Iyer

(2014) indica que estudos que tentam mensurar a receita potencial utilizam de *proxies* como participação de setores na economia para evidenciar a estrutura econômica dos países. Cossio (1998) utiliza uma variável de grau de industrialização obtida pela divisão do PIB industrial pelo PIB total. O produto industrializado muitas vezes está associado a serviços, favorecendo a arrecadação do ISS. Inclusive dentre esse aspecto existem discussões do conflito entre bases de incidência do ISS de competência do município e do IPI de competência da União.

Chow (2016) utiliza como *proxy* de grau de urbanização dos municípios a divisão do PIB agrícola pelo PIB total dos municípios, já que o IPTU está relacionado a municípios mais urbanizados. O tamanho da população é um fator relevante nos municípios, já que determina a demanda pelos bens e serviços públicos, os gastos municipais e o nível de arrecadação. Além de que, a concentração populacional pode resultar em economias de escala na gestão dos tributos pelas administrações tributárias, tornando-as mais eficientes. Com base nessas considerações, espera-se os seguintes sinais: PIB *per capita* (+), pop (+), partind (+), partagr (-) e partserv (+).

A receita tributária própria *per capita* dos municípios foi estimada em logaritmo natural, para obter a receita tributária própria *per capita* estimada, ou seja, a receita tributária própria potencial *per capita*, os dados foram transformados por meio da aplicação do exponencial. A partir disso, calculou-se o esforço fiscal conforme equação (2).

$$EF_{i,t} = \frac{RTP_{i,t}}{RTPP_{i,t}} \quad (3)$$

TG RTP $_{i,t}$ = *tax gap* da receita tributária própria municipal *per capita*;

RTPP $_{i,t}$ = receita tributária própria potencial *per capita*;

RTP $_{i,t}$ = receita tributária própria efetiva *per capita* dos municípios.

EF $_{i,t}$ = esforço fiscal do município.

Para avaliar o esforço fiscal, e, conseqüentemente, o *tax gap* utilizou-se a equação (4). As transferências da União e dos Estados foi utilizada para verificar a influencia no esforço fiscal dos municípios. A *dummy* por faixa populacional conforme classificação do IBGE foi utilizada para observar o comportamento do esforço fiscal. Pela técnica da Regressão Quantílica, os municípios são divididos conforme a variável dependente, ao utilizar as faixas populacionais possibilita a análise de municípios no *quantil* de menor esforço fiscal qual é a influência do tamanho populacional sobre o esforço fiscal. As demais variáveis de cadastro refletem alguns dos mecanismos disponíveis para arrecadação e fiscalização das administrações tributárias municipais.

$$EF_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 TCGpc_{i,t} + \beta_2 TCEpc_{i,t} + \beta_3 \text{Cad. IPTU}_{i,t} + \beta_4 \text{Cad. Inf. IPTU}_{i,t} + \beta_5 \text{Cad. ISS}_{i,t} \\ + \beta_6 \text{Cad. Inf. ISS}_{i,t} + \beta_7 PGV_{i,t} + \beta_8 PGVInf_{i,t} + \beta_9 \text{Faixa Populacional}_{i,t} \quad (4)$$

$TCGpc_{i,t}$ = Transferências Correntes da União *per capita*;

$TCEpc_{i,t}$ = Transferências Correntes dos Estados *per capita*;

$\text{Cad. IPTU}_{i,t}$ = Municípios que possuem cadastro do IPTU assume 1 e 0 caso contrário;

$\text{Cad. Inf. IPTU}_{i,t}$ = Municípios que possuem cadastro do IPTU assume 1 e 0 caso contrário;

$\text{Cad. ISS}_{i,t}$ = Municípios que possuem cadastro do ISS assume 1 e 0 caso contrário;

$\text{Cad. Inf. ISS}_{i,t}$ = Municípios que possuem cadastro informatizado do ISS e 0 caso contrário;

$PGV_{i,t}$ = Municípios que possuem Planta Genérica de Valores assume 1 e 0 caso contrário;

$PGVInf_{i,t}$ = Municípios que possuem Planta Genérica de Valores Informatizado assume 1 e 0 caso contrário;

$\text{Faixa Populacional}_{i,t}$ = classificação populacional do município conforme o IBGE.

Além da técnica de tratamento de Regressão em dados de painel utilizou-se para avaliação do esforço fiscal a Regressão Quantílica. O software estatístico utilizado para análise foi o STATA®. A Regressão Quantílica, assim como as demais técnicas de regressão, é utilizada para verificar o relacionamento entre variáveis, de modo a evidenciar se uma variável influencia e de que modo influencia a outra. A análise de regressão convencional considera o método de minimização de mínimos quadrados para estimação de seus parâmetros, enquanto a Regressão Quantílica utiliza a minimização de erros absolutos ponderados. Esse método minimiza os efeitos dos *outliers*, além de, quando os dados não possuem distribuição normal (pressuposto para a regressão), esse apresentar melhor resultado ao estimar a posição central da distribuição.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na tabela 1, apresenta-se os resultados de três modelos aplicados em dados longitudinais para avaliar se estimar a capacidade tributária potencial dos municípios é adequada por meio de dados em painel conforme Equação (1).

Tabela 1: Teste de especificação para o modelo

*Variável dependente: Receita Tributária Própria per capita
ln(RTPpc)*

	<i>Pooled</i>	Efeito Fixo	Efeito Aleatório
<i>Constante</i>	-6.61821	-5.14332	-6.2749142
	0.095267	0.04381	0.03612021
<i>IPIB</i>	1.068154	1.172401	1.1455243
	0.013647	0.004184	0.00399059
<i>partind</i>	1.012433	-1.65263	-0.08663824
	0.100522	0.042392	0.02885388
<i>partserv</i>	2.367867	-2.87194	0.14216783
	0.087461	0.08119	0.05478807
<i>partagr</i>	-0.12573	-2.86277	-1.4140659
	0.067178	0.049874	0.03782236
<i>n. Obs</i>	80705	80705	80705
<i>R²</i>	69.43%	56.52%	
<i>R² overall</i>			
<i>R² between</i>		55.61%	73.68%
<i>R² within</i>		56.52%	55.70%

Na tabela 2 apresenta-se os testes de especificação para a equação (1). O teste de LM (*Lagrange multiplier*) de Breusch-Pagan rejeitou a hipótese nula de que o modelo *Pooled* é o mais adequado, portanto, existindo efeito em painel. O teste de Hausman avalia o modelo estimado por efeitos fixos e por efeitos aleatórios. O resultado obtido é a abordagem por efeitos fixos rejeitando a hipótese nula de efeitos aleatórios. O nível de significância adotado nos testes foi de 5%.

Tabela 2: Teste de especificação para o modelo

	Estatística	P-
	Chi²	Valor
<i>Teste LM de Breusch Pagan</i>	1.200E+05	0.0000
<i>Teste de Hausman</i>	2626.26	0.0000

Tabela 3: Variável dependente: logaritmo da receita tributária própria per capita (IRTP)

	Coef.	Desvio-Padrão	t	P>t	(Intervalo de Confiança 95%)	
<i>Constante</i>	-5,143,319	.04381	-117.40	0.000	-5.229186	-5.05745
<i>lPIB</i>	1,172,401	.0041844	280.19	0.000	1.164199	1.180602
<i>partind</i>	-1,652,633	.0423923	-38.98	0.000	-1.735722	-1.56955
<i>partserv</i>	-2,871,943	.0811901	-35.37	0.000	-3.031075	-2.71281
<i>partagr</i>	-2,862,773	.0498742	-57.40	0.000	-2.960526	-2.76502
<i>n. Obs.</i>	80705					
<i>n. Grupos</i>	5568					

<i>Estatística F</i>	
$F(5567, 75133) = 15.32$	
$Prob > F = 0.0000$	

<i>R² within</i>	0.5652
<i>R² between</i>	0.5561
<i>R² overall</i>	0.5480

Na tabela 3, apresenta-se os resultados da estimação por efeitos fixos da equação (1). Os modelos foram testados com o logaritmo natural da população (*lpop*), porém a estatística *t* foi estatisticamente insignificante a um nível de 5%, optou-se por retirar do modelo.

As variáveis do modelo são estatisticamente significantes a um nível de significância de 5%. Ao contrário da expectativa dos sinais, participação do setor da indústria e participação do setor de serviços afetam negativamente a capacidade tributária dos municípios.

Na tabela 4, apresenta-se os resultados da estimação do modelo de esforço fiscal por meio da técnica de Regressão Quantílica da equação (4).

Tabela 4: Resultados da equação (4)

<i>Variáveis</i>	Quantil 0,10		Quantil 0,25		Quantil 0,5		Quantil 0,75	
	Coef.	Valor <i>p</i>	Coef.	Valor <i>p</i>	Coef.	Valor <i>p</i>	Coef.	Valor <i>p</i>
<i>Constante</i>	-.0447968	0.000	.0969988	0.000	.321151	0.000	.5861064	0.000
<i>TCGpc</i>	.0000762	0.000	1.00e-05	0.000	-.0000556	0.000	-.0000924	0.000
<i>TCEpc</i>	.0000836	0.000	.000238	0.000	.0004214	0.000	.000584	0.000
<i>Cad. IPTU</i>	.0283669	0.000	.0526999	0.000	.0378541	0.002	.0251693	0.074
<i>Cad. Inf. IPTU</i>	.0805364	0.000	.0958759	0.000	.1283329	0.000	.1598154	0.000

<i>CadISS</i>	.01643	0.023	.0497449	0.023	.0838454	0.000	.1877376	0.000
<i>CadInfISS</i>	.0883635	0.000	.1284278	0.000	.2004243	0.000	.2399852	0.000
<i>PGV</i>	.0286531	0.000	.0547919	0.000	.0913541	0.000	.1736351	0.000
<i>PGVinf</i>	.0816895	0.000	.1000915	0.000	.1359351	0.000	.1706787	0.000
<i>De 5000 até 10000</i>	.0283669	0.000	.0271714	0.000	.0511438	0.000	.122888	0.000
<i>De 10001 até 20000</i>	.0447968	0.000	.0345826	0.000	.0452626	0.000	.1357518	0.000
<i>De 20001 até 50000</i>	.1038662	0.000	.1195364	0.000	.1578959	0.000	.2945021	0.000
<i>De 50001 até 100000</i>	.3190777	0.000	.3696643	0.000	.4942051	0.000	.6482742	0.000
<i>De 100000 até 500000</i>	.5060776	0.000	.6817688	0.000	.795308	0.000	.9437587	0.000
<i>Acima de 500000</i>	1.243422	0.000	1.403098	0.000	2.27919	0.000	2.510163	0.000

De acordo com os resultados, considerando o período de 2002 a 2016, para todos os municípios brasileiros, pode-se observar que:

Todas as variáveis são estatisticamente significativas a um nível de 5%, exceto a existência do Cadastro de IPTU para os municípios com maior esforço fiscal (Quantil 0.75). Indicando que os mecanismos da administração tributária para arrecadação do IPTU, ISS, e ITBI, relaciona-se positivamente com o esforço fiscal dos municípios, ou seja, os municípios arrecadam mais receita, aumentando o esforço fiscal e reduzindo o *tax gap*.

Municípios com maior porte populacional possuem maior esforço fiscal, possivelmente devido a necessidade de recursos para atender as demandas da população.

5. CONCLUSÃO

O sistema federativo brasileiro enfrenta dificuldades. Países com grandes disparidades regionais, como o nosso, possuem a distribuição de renda e dos recursos produtivos desiguais, proporcionando variações significativas na capacidade de fornecimento de bens e serviços públicos dos entes federativos. Aliado a isso, estão as disparidades na capacidade de arrecadar recursos para financiar as demandas da população. As transferências intergovernamentais são mecanismos para minimizar as disparidades regionais e locais, mas aumentar a arrecadação tributária não depende apenas de avaliar os desincentivos desses mecanismos.

Para que um sistema tributário seja eficiente e justo, as administrações tributárias necessitam de mecanismos que possibilite aumento arrecadatório, de acordo com a capacidade tributária inexplorada dos municípios. Compreender a evasão fiscal, o comportamento dos contribuintes expande as análises de esforço fiscal dos entes federativos.

Este trabalho, avaliou se cadastro de ISS, IPTU, informatização, planta genérica de valores, se influenciam no esforço fiscal dos municípios e, conseqüentemente, reduz a perda arrecadatória (redução do *tax gap*). Os resultados obtidos foram que os mecanismos da administração tributária para arrecadação do IPTU, ISS, e ITBI são importantes para que os municípios arrecadam mais receita tributária própria, o aumento do seu esforço fiscal implica na redução do *tax gap*, portanto, da perda arrecadatória própria.

Além da limitação do método, as estimativas da capacidade tributária abrangeram apenas variáveis econômicas e já utilizadas na literatura consultada. Inclusão de variáveis que possam explicar o comportamento das políticas tributárias, de economia informal, entre outras, pode melhorar significativamente a estimação da capacidade tributária potencial dos municípios evidenciando os outros aspectos que impactam no esforço fiscal como a evasão fiscal e que necessitam de outras estratégias para reduzi-la. Avaliar a eficiência tributária das gestões e do comportamento fiscal da sociedade brasileira, é essencial para alcançar um sistema tributária mais eficiente e equitativo ao adotar medidas compatíveis para aumento da receita tributária e, conseqüentemente, com mais recursos, a demanda da população é melhor atendida.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. [3]-36, dez. 1998.

ALLINGHAM, M. G.; SANDMO, A. **Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis**. 1972.

ALM, J.; SANCHEZ, I.; DE JUAN, A. Economic and noneconomic factors in tax compliance. **Kyklos**, v. 48, n. 1, 1995. p.1-18.

AZEVEDO, R. R.; SILVA, J.; CHAVES, S. de O. O (des)controle na arrecadação do ITBI em municípios. v. 4: **Anais Do Workshop De Contabilidade E Tributação**, Ribeirão Preto/SP, 17 out. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 ago. 2019.

CHOW, Alexander Brian. **Esforço fiscal e a compensação financeira pela utilização dos recursos hídricos nos municípios brasileiros**. 2016. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. DOI: 10.11606/D.12.2016.tde-07102016-154844.

COSSIO, F. A. B. **Disparidades Econômicas Inter-Regionais, Capacidade de Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no Federalismo Brasileiro**; Dissertação de Mestrado PUC-RJ; 21º Prêmio BNDES de Economia. 1998.

FÁVERO, L. P. L.; BELFIORE, P. P. Modelos Longitudinais de Regressão para Dados em Painel. In: **Manual de análise de dados: estatística e modelagem multivariada com excel, SPSS e stata**. Rio de Janeiro: Elsevier. p.791-824, 2017.

FRANZONI, L. A. **Tax evasion and tax compliance**. Working Paper n. 6.020, University of Bolonha, Italy. 1999.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. Parte III Tópicos Especiais sobre Finanças Públicas. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, ISBN 978-85-352-8437-9, 2016.

HUTTON, E. **The Revenue Administration–Gap Analysis Program; Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation**, IMF Technical Notes and Manuals 17/04, International Monetary Fund. 2017.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto Dos Municípios**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>>

KHWAJA M.S., IYER I. **Revenue Potential, Tax Space, and Tax Gap: A Comparative Analysis**. The World Bank. Mai. 2014

MASSARDI, W., & ABRANTES, L. 2016. Esforço Fiscal, Dependência Do Fpm E Desenvolvimento Socioeconômico: Um Estudo Aplicado Aos Municípios De Minas Gerais. **REGE Revista De Gestão**, 22(3), 295-313. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rege/article/view/111466>>

MAZUR, M. J.; PLUMLEY, A. H.. **Understanding the tax gap**. National Tax Journal, p. 569576, 2007.

SIQUEIRA, M. L.; RAMOS, F. S. A economia da sonegação: teorias e evidências empíricas. **Rev. econ. contemp.** [online], vol.9, n.3, 2005. p.555-581. ISSN 1415-9848. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-98482005000300004>.

_____. **Evasão fiscal do imposto sobre a renda: uma análise do comportamento do contribuinte ante o sistema impositivo brasileiro**. Econ. Apl., Ribeirão Preto, v. 10, n. 3, p. 399-424, Sept. 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502006000300006>>.

Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. (n.d.). **Contas anuais**. Disponível em:

<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2016, vol.50, n.4, pp.539-562. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612138727>.

SOUSA, L. G. C. **Determinantes do tax gap do ICMS: uma análise sob a ótica dos agentes fiscais do Estado de São Paulo**. 2018. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018. DOI: 10.11606/D.96.2018.tde-13082018-135730. Acesso em: 2019-02-17.

TGPG. 2016. **Fiscalis Tax Gap Project Group. The concept of tax gaps - Report on VAT Gap Estimations**, No 65, Taxation Studies, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission. Disponível em:

<https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/tgpg_report_en.pdf>

TONETO JUNIOR, R; GREMAUD, A. P.; CHAGAS, A. L. S. **Esforço Fiscal Municipal: um ranking dos municípios paulistas**. Working Paper. [199?].

VIOL, A. L. A administração tributária moderna e a maximização do cumprimento tributário: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. **Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 50-82, jul. 2015.

INFORMAÇÕES SOBRE AS AUTORAS

Isabelle Ribeiro Rodrigues, Graduada em Economia Empresarial e Controladoria com habilitação em contabilidade pela FEA-RP/USP, e-mail: isabelle.ribeiro.rodrigues@usp.br

Flávia Zóboli Dalmácio, Doutora em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP; Professora na FEA-RP/USP, e-mail: flaviagd@usp.br

MONITORAMENTO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA MUNICIPAL SOB A PERSPECTIVA SINDICAL – O CASO DOS MUNICÍPIOS DE NOVA EUROPA E SANTA LÚCIA

Natália Caroline GAMBARINI

Valdemir Aparecido PIRES

Nayla K. D. Perez BRÁSSICA

RESUMO

O presente trabalho é fruto da parceria entre a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” e do Sindicato dos Servidores Municipais de Araraquara e Região (SISMAR), que juntos desenvolvem o projeto “Monitoramento da gestão orçamentária e financeira municipal sob a perspectiva sindical”. O propósito do trabalho é a sistematização dos dados financeiros referentes aos municípios de Nova Europa e Santa Lúcia com o intuito de alcançar a transparência orçamentária e reduzir a assimetria de informações. Essas ações visam melhorar a qualidade de argumentação durante as negociações salariais dos servidores públicos e reduzir a assimetria de informações existentes na relação de agente e principal. Com a utilização de Painéis Financeiros Municipais (de curto e longo prazo) é possível produzir a sistematização dos dados orçamentários e financeiros municipais e fazer importantes análises sobre a saúde das contas públicas, norteadas pelos princípios de transparência e controle social. O produto final do trabalho é a elaboração de *blogs* de Transparência Orçamentária Municipal via internet (TOM Web).

Palavras-chave: Transparência Orçamentária. Finanças Públicas. Acesso à informação. Controle Social.

ABSTRACT

The present work is the result of a partnership between the Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" and the Sindicato dos Servidores Municipais de Araraquara e Região (SISMAR), which together develop the project "Monitoring of municipal budget and financial management from a trade union perspective". The purpose of the work is the systematization of financial data regarding the municipalities of Nova Europa and Santa Lúcia in order to achieve budgetary transparency and reduce information asymmetry. These actions aim to improve the quality of argument during salary negotiations of public servants and reduce the asymmetry of information in the agent and principal relationship. With the use of Municipal Financial Panels (short and long term) it is possible to produce the systematization of municipal budget and financial data and make important analyses on the health of public accounts, guided by the principles of transparency and social control. The final product of the work is the elaboration of Municipal Budgetary Transparency blogs via internet (TOM Web).

Keywords: Budget transparency. Public Finance. Access to information. Social Control.

1. INTRODUÇÃO

A transparência orçamentária é um requisito fundamental na construção de governos responsáveis, transparentes e legítimos perante a sociedade. As universidades, principalmente aquelas relacionadas com o Campo de Públicas, buscam constantemente o aperfeiçoamento das técnicas e inovações dentro das matérias legais para o desenvolvimento e aprimoramento da transparência pública, pelo viés republicano e democrático, relacionado ao respeito da *res publica* sem que ocorram desperdícios nos procedimentos e resultados das políticas públicas, construindo assim um direito inalienável do cidadão.

Por essa razão é imprescindível que o acesso à informação seja adotado como política pública dos governos locais pois, em virtude dessa ação, os munícipes conseguem contribuir para a avaliação se determinado agente público eleito está cumprindo aquilo que está proposto dentro dos planos de governos apresentados no começo das eleições, e se as leis orçamentárias estão balizando os planos plurianuais apresentados no início da gestão e válidos por quatro anos, ou seja, “em outras palavras, transparência e acesso à informação pública, por si sós, não garantem o correto funcionamento da máquina pública, mas sem eles é impossível garantir que tal atividade ocorra sequer de maneira razoável.” (VALENTE, 2004 apud LOPES, 2007, pág.7).

Desde a declaração da Carta Constitucional de 1988, vários são os dispositivos legais que inovam a Administração Pública para uma visão diferente do coronelismo, patrimonialismo, clientelismo e corrupção, com o intuito de aprimorar a arrecadação de recursos e repasses financeiros sem comprometer o erário público e ao mesmo tempo conceder prestação de contas para a sociedade.

Com a promulgação da Lei Complementar 131, no ano de 2009, novas condutas foram estabelecidas para entes da Federação sobre transparência fiscal e orçamentária, instituindo a divulgação desses dados por meio eletrônicos e em tempo real, complementarmente à LC 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A disponibilização destes dados pelo Poder Executivo deve ser de forma clara, concisa, organizada, de fácil acesso e de fácil entendimento para qualquer cidadão que deseja se informar sobre finanças públicas almejando, por este contexto, a transparência como controle social dos gastos públicos.

A assimetria de informações é definida através da teoria de agência, que segundo Pires (2010) caso as informações não forem simétricas em um dos lados da agência, aquele de detém maior ou melhor informações terá vantagens para práticas nocivas de ações ao outro lado, sem que o último desconfie de seus atos nocivos. A simetria de informações é conquistada quando

o Poder Público divulga todas as informações referentes a seu processo decisório, resultados das políticas públicas, assim como as informações sobre as leis orçamentárias, planos de governos e declarações sobre a arrecadação de receitas e despesas (em suas três fases - empenho, liquidação e pagamento).

A partir desse cenário, o Sindicato dos Servidores Municipais de Araraquara e Região – SISMAR em consonância com o Departamento de Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara firmam contrato para a concessão de um estágio curricular supervisionado de qualidade para os graduandos em Administração Pública.

Durante as negociações, o SISMAR se via em uma posição vulnerável perante os representantes do Poder Executivo das municipalidades. Não havia um profissional no sindicato que pudesse traduzir os dados financeiros apresentados pelos representantes do Poder Público nas mesas de negociações durante o período do data-base. Muitas das vezes os diretores do SISMAR ficavam vulneráveis no que concerne as informações passadas pelos agentes públicos, e como não haviam conhecimentos tecnopolíticos para a tradução desses dados e para contra argumentar, as prioridades governamentais ganhavam espaço a troco da assimetria informacional presente nas negociações, embora os diretores do sindicato ensejassem a todo momento a concessão de aumentos salariais, reajustes em benefícios como o vale alimentação e diversos itens vitais na construção da luta dos direitos para os servidores públicos.

Perante a situação, alguns dos diretores do SISMAR contataram inicialmente o líder do Grupo de Pesquisa Controle Social do Gasto Público (GPCGP), do Departamento de Administração Pública, liderado pelo Professor Dr. Valdemir Pires, para propor uma consultoria no período de negociações salariais do sindicato, porém o mais vantajoso foi propor uma parceria com a Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr), com o propósito de ofertar estágios curriculares supervisionados de qualidade para os graduandos de Administração Pública.

O presente trabalho nasce a partir dessa parceria, e tem como objetivo divulgar as informações acerca das atividades desenvolvidas durante as negociações salariais do município de Nova Europa e Santa Lúcia. Assim como apresentar e discutir como os gestores públicos atuais dessas municipalidades encaram os marcos legais que articulam sobre finanças públicas e seus limites. É também objetivo do trabalho a divulgação, em forma de *blogs* de Transparência Orçamentária Municipal via internet – TOM Web, acerca da execução orçamentária e financeira dos municípios em questão, sistematizando as informações financeiras públicas em

forma de Painéis Financeiros Municipais (PFM) sobre os dados referentes a receitas e despesas empenhadas, liquidadas e pagas.

Nova Europa e Santa Lúcia são municípios da região administrativa de Araraquara, e ambos possuem menos de 15 mil habitantes, são considerados de pequeno porte e por essa razão merecem mais atenção das entidades e representantes políticos, pois são municípios que não possuem capacidade tecnopolítica na interpretação e inovação do orçamento público.

As atividades foram supervisionadas pela Administradora Pública do SISMAR, Nayla Perez e pelo Prof. Dr. Valdemir Pires, líder do grupo de pesquisa GPCGP. A seguir iremos abordar sobre a importância da transparência nas negociações salariais e na tendência qualificadora do gasto público, assim como as matérias legais que as determinam. Por fim apresentam-se discussões, considerações finais e referências bibliográficas do trabalho.

2. DESENVOLVIMENTO

Ao longo dos debates na sociedade brasileira sobre a importância da transparência orçamentária, o termo suscita para as diferentes visões e realizações de transparência dentre os governos, sejam eles federais, estaduais ou municipais. Segundo Figueiredo e Santos (2013), a cobrança da sociedade está em abrir os dados e as informações relativos aos gastos efetivados pelo poder público, a divulgação desses itens, por si só, não atendem as expectativas da sociedade, é necessário que a qualidade das informações, no espaço temporal e real, se faça presente.

Um ambiente, de poder público, em que a transparência das ações é opaca, atos como fraudes, corrupções e desvios são propagados e muitas das vezes escamoteados por agentes públicos. Diante deste contexto, movimentos e ações de origens nacionais e internacionais foram criadas para conter os desvios e a opacidade dos atos e conduta dos agentes públicos.

Termos como *accountability* são bastante estudados e utilizados para conduzir a transparência dentro dos órgãos e instituições públicas, porém, de acordo com Prado, Ribeiro e Diniz (2012) citado por Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) a *accountability* não é apenas sinônimo de transparência, o conceito se torna mais amplo na criação de mecanismos de controle da administração pública em que possam haver sanções ou incentivos para os agentes públicos.

Seja por questão histórica ou cultural, a Carta Magna trouxe controle nas ações públicas e transformações nos ambientes públicos que antes eram fechados perante a divulgação das

suas informações. Depois dos anos 2000, movimentos internacionais na União Europeia, Estados Unidos e Nova Zelândia despertaram em solo brasileiro a importância do controle e da transparência pública, devido à falta de planejamento e endividamento público, a partir desse cenário a Lei de Responsabilidade Fiscal (101/00) é criada impondo limites e delimitando ações dos agentes públicos.

Além dos princípios elucidados, a CF/88 trouxe também avanços para dentro do orçamento público, que apesar de ser único sofre divisões para melhor controle e organização das finanças públicas, são eles: orçamento fiscal (correspondente aos três poderes da União, administração direta e fundos), orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das empresas estatais²⁸. Os três tipos de orçamentos devem estar contidos na Lei Orçamentária Anual (LOA), que por fim, deve estar atrelada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Plano Plurianual (PPA), este tripé (PPA, LDO e LOA) constituem o sistema orçamentário brasileiro nas esferas federais, estaduais e municipais.

Diante dos movimentos internacionais que influenciaram a adoção de princípios e práticas de transparência das ações públicas, o Brasil também criou mecanismos legais que modificaram e inovaram a administração orçamentária e financeira²⁹. Durante anos, produziram-se documentos legais que vieram a suscitar a importância da transparência pública e do acesso à informação para a alocação efetiva dos recursos públicos, com o intuito primordial do combate à corrupção.

Para Lopes (2007) apesar do acesso à informação ser um direito inalienável do cidadão, o Estado deve seguir o conceito como características instrumentais. Os benefícios adquiridos com as políticas de transparência não cabem por si só, mas pelos benefícios trazidos por todo o arranjo institucional dentro da administração pública.

A transparência, segundo viés republicano e democrático, é garantidora de simetria de informações e evidencia que os processos sejam realizados sem desperdícios. A transparência fiscal é um conceito que incide sobre as atividades fiscais e financeiras do governo, incluindo as receitas e as despesas, administração de resultados orçamentários e da dívida pública, além de apresentar as funções e estruturas do governo (PIRES, 2010).

²⁸ C.F/88, art. 165, §5º

²⁹ Abrucio e Loureiro (2011) ressaltam que todas essas mudanças foram provocadas pelo processo de redemocratização do país, o que reforça que a gestão fiscal possui forte vínculo com o desenvolvimento e reforços de práticas democráticas.

De acordo com Figueiredo (2013) a Constituição de 1988 descentralizou a gestão das políticas públicas e favoreceu a adoção de práticas transparentes. O Art.37 afirma que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988), e por meio do princípio da publicidade a sociedade pode ter acesso dos atos dos seus representantes com poder de mandato.

Antes da CF/88 não haviam normas para a regulamentação das finanças públicas, apenas o Art. 163, capítulo II, dispõe que a lei complementar tratará sobre assuntos de finanças públicas. Os antecedentes ao ano de 1988 remontam a necessidade de fortalecer a federação para o atendimento aos direitos sociais, com isso o aprimoramento da gestão orçamentária na eficiência do gasto público foram ações colocadas em pauta.

Havia falta de planejamento e de responsabilidade financeira, o desequilíbrio fiscal, as altas taxas de inflações e gastos superiores a receita, despesas com pessoal que comprometiam em largas escalas a Receita Corrente Líquida (RCL), grandes obras inacabadas no fim do mandando movidas por motivações políticas e entre outros, eram casos que ocorriam constantemente dentro dos governos, sejam eles municipais, estaduais e federais. Diante desse contexto a Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veio disciplinar os gastos do administrador público, além de divulgar a ideia de transparência na gestão fiscal a fim de nortear o princípio da publicidade garantido no art. 37 da Constituição de 1988 (LIMBERGER, 2006. apud. FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

A Lei Complementar nº101/00 tem como objetivo alcançar o equilíbrio entre a receita e a despesa, e promover a responsabilização dos agentes públicos e políticos, coibindo abusos, danos e desequilíbrios na responsabilidade fiscal além de dar continuidade aos serviços públicos.

A LRF abrange todos os entes federativos (União, Estados e Municípios), e é na referida lei que se encontram as exigências que devem constar na LDO seguido por critérios e formas de limitação do empenho, equilíbrio da receita e da despesa, avaliação de resultados dos programas financiados comparados com os orçamentos, exigências de transferências de recursos para entidades públicas e privadas, Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, demonstrativos das metas anuais, evolução do patrimônio líquido e entre outros demonstrativos. E no que tange a LOA (possuindo compatibilidade com o PPA e a LDO) deverá ter anexo de demonstrativo de compatibilidade com os documentos orçamentários, medidas de

compensação e renúncia da receita, aumento de despesas de caráter continuado, reserva de contingência, e entre outros documentos.

A LRF cita ainda no seu Art.48 os instrumentos de transparência da gestão fiscal aos quais são dadas ampla divulgação, também em meios eletrônicos, sendo objeto os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e parecer prévio, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), todos nas versões mais simplificadas dos documentos.

Complementarmente a LRF, o Decreto nº7.185, de 27 de maio de 2010, dispõe sobre um padrão mínimo de qualidade dos sistemas dos entes da federação onde são registradas as informações pormenorizadas da execução financeira e orçamentária. O Decreto define que a alimentação do sistema deverá estar ligada a disponibilização em tempo real dos dados, mas deve-se ter clareza, contudo não significa que de modo geral a divulgação dos dados seja imediata.

A medida dos passos para melhor gestão e transparência orçamentária a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, altera a redação da LRF e determina que, em tempo real, ocorra a disponibilização e pormenorização das execuções financeiras e orçamentárias da União, Estados, Município e do Distrito Federal. Para Pires (2010) trata-se de uma importante trajetória para as finanças públicas, que tem início nos anos de 1964 (Lei 4.320/64) e fortalecida nos anos de 1980 (Constituição Federal de 1988) em que a publicação dos dados se torna um direito do cidadão.

O fervor por transparência pública sempre esteve fortalecido na sociedade brasileira, ainda mais pelas condutas que tornam propícias para a prática de corrupção como: tradição democrática em formação, poucos mecanismos de controle governamental, fraca *accountability* e poucas iniciativas para a promoção do acesso a informação (LOPES, 2007).

Na regulamentação do princípio da publicidade (declarado no Art. 37, inciso II, CF/88) ocorre a determinação do acesso a informação para os cidadãos sobre dados públicos (seja de interesse coletivo ou particular) e, caso essa matéria não seja prevista pelas instituições o agente público sofrerá sanções de acordo com o Art. 5º, inciso XIV e XXXIII, CF/88. Diante dos dispositivos legais citados, foi criada em 18 de novembro de 2011, a Lei nº12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), nela a transparência e o acesso à informação é direito do cidadão, salvo os casos em que o sigilo é excepcional³⁰.

³⁰ A LAI considera como informação: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. O Art.7, §2º e o Capítulo IV da

A LAI se estende aos órgãos públicos componentes da administração direta do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelas esferas do poder (sejam elas controladas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Segundo Figueiredo e Santos (2013), o cidadão deve estar treinado para usufruir dos instrumentos que permitem consultas as informações, construindo, a partir de então, um ator apto para exercer controle social diante das ações e escolhas dos agentes públicos.

Outra garantia importante que a LAI trouxe, foi a estipulação de um prazo para a resposta do poder público perante as prerrogativas de acesso à informação disposto no Art.11, §1º e §2º, estabelecendo prazo de vinte dias na concessão do acesso imediato a determinada informação, podendo se estender por mais dez dias mediante justificativa.

O Art. 8, §2º, LAI, determina que as informações devem ser obrigatoriamente dispostas no meio digital e em sítios eletrônicos (internet) pelos órgãos e entidades públicas, ou seja, a utilização da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) como forma democrática ao acesso às informações públicas, além de apresentar a capacidade de acúmulos de dados e cruzamento de informações para uma análise mais detalhada das políticas públicas (LOPES, 2007).

2.1. A proposta TOM-Web e a redução da assimetria de informações com a aplicação dos Painéis Financeiros Municipais (PFM) nos municípios de Nova Europa e Santa Lúcia

Mesmo possuindo vários mecanismos legais ao longo dos últimos onze anos ratificando o direito ao acesso à informação perante as ações dos poderes públicos, o fervor por transparência não está disseminado na cultura política e na vida cotidiana das pessoas, seja pela falta de interesse da sociedade ou pela linguagem técnica muitas vezes de difícil compreensão por cidadãos leigos que desejam se informar sobre finanças públicas. Nesse contexto, a assimetria de informações e seus fluxos, entre os governantes e os governados, crescem proporcionais à criação de Portais da Transparência em que a linguagem cidadã não é utilizada ou sequer pensada na criação dessas plataformas online.

Diante do quadro de fragilizações exposto acima, o projeto de Transparência Orçamentária Municipal via Internet³¹ (TOM Web) tem como intuito a divulgação das

referida lei, classifica as informações de caráter sigiloso sendo aquelas que colocam em risco a segurança da sociedade e do Estado, uma vez que a Constituição de 1988 assegura o direito à privacidade como inviolável.

³¹ Acesse o *Blog* do projeto, para mais informações: <https://thetomweb.wordpress.com/>

informações das finanças públicas por meio da rede internacional de computadores (internet) de forma intuitiva e de fácil acesso para os cidadãos que desejam se informar sobre as contas públicas, prezando sempre a linguagem cidadã.

O projeto é desenvolvido como atividade de ensino, pesquisa e de extensão do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP), e concatena a transparência como viés republicano, em que o interesse público é resguardado, tanto nas fases de planejamento, execução e avaliação da aprovação do orçamento público fazendo com que o cidadão seja protagonista no controle social das finanças públicas.

De acordo com Pires (2010) a TOM - Web nasce a partir das ondas de pró-transparência das contas públicas. O projeto possui convergência direta com a já comentada Lei Complementar nº 131/09 e com a LAI, possuindo como objetivo inovar a forma de divulgação e disposição da saúde das contas públicas por meio da utilização de tecnologias, permitindo assim um controle externo e interno, e incluindo os cidadãos no controle social dos gastos públicos.

Todos esses esforços são necessários para que os representantes do poder público se aproximem da sociedade, estabelecendo uma aliança entre as políticas públicas de transparência e a vigilância cidadã. O que se propõem é a inclusão de um *site*, portal ou *home page* que contenham as informações e dados referentes ao planejamento orçamentário, execução orçamentária e compras públicas.

Na prática a parceria nasceu entre universidade, conjunto ao projeto de pesquisa Monitoramento da Gestão Orçamentária e Financeira Municipal sob a Perspectiva Sindical, e com o Sindicato dos Servidores Municipais de Araraquara e Região (SISMAR) em que ocorre a utilização da TOM Web.

Averiguou-se dificuldades no acesso aos dados financeiros no Portal da Transparência dos municípios estudados. Principalmente no caso de Santa Lúcia, o município não disponibiliza as informações segundo o prazo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além do mais, essas informações estão dispostas de maneira confusa e incompleta, sendo necessário encaminhamento de ofícios amparados pela Lei nº 12.527/11 (LAI) para o Poder Executivo local.

Além das falhas apresentadas a pior é a ausência de respostas aos ofícios encaminhados pelo sindicato para o poder municipal, solicitando a divulgação das informações relativas a orçamento e execução orçamentária e financeira, assim como as informações relativas a números. Vários foram os ofícios encaminhados pelo SISMAR solicitando mudanças no portal

da transparência do município amparados pelas normas legais que deliberam sobre o assunto além da recomendação, aos agentes públicos, da leitura da monografia “Transparência Orçamentária Municipal via Internet (TOM Web) no contexto do revigoramento democrático e republicano: uma proposta”.

As falhas apresentadas nos Portais da Transparência dos municípios estudados, denotam a falta de maturidade das prefeituras no cumprimento da legislação e também do entendimento do conceito de transparência. E já que a transparência é concatenada ao conceito de *accountability*, a relação entre governo-sociedade é promissora na criação de políticas públicas, além de aumentar o capital social, que segundo Pires (2010):

Na *accountability* societal, a transparência é ainda mais importante, devendo as informações, adicionalmente, ser mais claras e facilmente acessíveis, pois são demandadas por indivíduos leigos nos assuntos complexos manejados pelos governantes, mormente em áreas tecnicamente mais exigentes, como a de finanças públicas, por exemplo. No caso da *accountability* societal, ou o governo é pró-ativo e por si mesmo atua de forma transparente ou a transparência deve resultar de pressões de indivíduos, grupos, entidades ou dos meios de comunicação (demandando, então, participação cidadã). (PIRES, 2010, pag.10).

Segundo Lopes (2007) governos que se comprometem com a publicação das informações apresentam melhores resultados e são mais eficientes e legítimos, além do mais, pode-se afirmar que dentro dessas condições a assimetria de informações entre agentes públicos e sociedade são reduzidas. A abertura das informações governamentais para a sociedade tende a ser muito benéfica, pois com ela ocorre a construção de governos democráticos e comprometidos na busca da realização dos interesses sociais através das políticas públicas.

A disponibilização de informações pelos representantes políticos deve ser de forma clara, organizada, de fácil acesso e de fácil entendimento para que qualquer cidadão em qualquer lugar consiga encontrar dados concisos e reais sobre as ações e finanças públicas. Para isso, novas tecnologias e sistemas de informações são criados na busca da melhor maneira de se extrair dados, a transparência desses sugere que ferramentas de fiscalização e controle sejam utilizadas e uma delas é a *accountability*³². Para Zuccolotto (2014), a *accountability* ocorre por mecanismos horizontais e verticais, em que os verticais se realizam através das eleições de tempos em tempos e pelo voto, e os horizontais vão depender dos desenhos institucionais de cada país.

³² Na tradução da palavra, a grosso modo e nesse referido contexto, *accountability* se define como prestação de contas, publicação e fiscalização dos atos dos agentes governamentais. Pelas finalidades desse relatório não são necessárias o esgotamento dos conceitos sobre essa definição.

Diante das considerações acima, a inserção da transparência orçamentária se torna crucial na sociedade uma vez que está se lidando com dinheiro público e que o mesmo será destinado para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de ações que ocasionarão grande impacto na vida dos munícipes e na gestão do município. Quando se analisam as informações que são disponibilizadas pelo Poder Executivo municipal, nota-se que muitos descumprem as matérias legais que dispõem sobre transparência pública, os sítios eletrônicos e os Portais da Transparência, principalmente os dos municípios de pequeno porte, que se encontram incompletos, desatualizados, pouco intuitivos, com dados desorganizados e de difícil acesso (pela página principal do site do município) as informações sobre finanças públicas e dos documentos orçamentários e fiscais, e, em muitos dos casos, a terceirização de empresas privadas para a alimentação de informações do Portal da Transparência é solicitada (e mesmo assim não atendem as normas legais).

Para efeito de comparação temos aqui relatados dois municípios com características distintas entre si (Nova Europa e Santa Lúcia), tanto no processo de negociação salarial quanto ao longo da execução orçamentária de um exercício financeiro. Porém a característica comum aos dois municípios é a assimetria de informação entre o sindicato e a prefeitura, e ela é utilizada como um poderoso instrumento para alcançar os objetivos e interesses daqueles que possuem a maior ou melhor posse de informações.

Todo o processo de negociação salarial, tanto em Santa Lúcia quanto em Nova Europa, é marcado por jogos políticos, barganhas, prioridades da agenda governamental dos representantes do Poder Público, assimetria de informações entre prefeitura e sindicato, jogos de influências e outros aspectos que modificam a criação e elaboração de políticas públicas.

O argumento utilizado nos processos de negociações salariais, pelo sindicato, é a perda do valor real nos salários e de outros benefícios ao longo de um ano e, muitas vezes, das perdas acumuladas que ocorreram nos anos anteriores por não haver o total reajuste inflacionário conforme a inflação do período.

A categoria de servidores públicos representa a maior parcela de funcionários nesses municípios, e a melhora de condições de trabalho para os mesmos representa, diretamente, a melhora dos serviços prestados para a população, tendo em vista a satisfação de um ambiente de trabalho e amparo do governo local na execução dessas atividades.

O SISMAR, órgão que representa uma grande parcela de servidores públicos da região de Araraquara, sentia dificuldades nas mesas de negociações com os representantes do poder público, pois, apesar das informações estarem disponibilizadas por meio eletrônico (muita das

vezes de maneira incompleta), o sindicato não contava com a presença de um profissional que tivesse o conhecimento necessário para interpretar os dados financeiros e fiscais do poder público e assim poder negociar “as claras” com os membros do Executivo municipal.

Nos Portais da Transparência dos municípios não há nenhuma orientação ou tutorial que facilite a interpretação dos dados orçamentários, dificultando a disponibilização de meios para que o cidadão coopere nas decisões da administração pública e exerça a participação social efetiva, ou seja, mesmo que a prefeitura disponibilize várias informações pertinentes às finanças de uma série histórica não significa que a instituição seja transparente.

Pela incapacidade do poder municipal na disponibilização dos números dentro do Portal da Transparência e pelas especificações que a linguagem de finanças públicas exige para o entendimento de seu escopo, os dirigentes sindicais (apesar do ímpeto de buscar sempre as melhores condições de salário e trabalho para o servidor público) iam às negociações sem compreensão efetiva sobre a situação financeira dos municípios e sem orientação se esses números publicados estavam de acordo com as matérias legislativas sobre finanças.

Esse ambiente de desigualdade na posse de informações em que o agente (prefeitura) utiliza os meios de informações para atingir seus interesses em relação ao principal (sindicato), traz resultados negativos para os servidores, pois ficam reféns da vontade e clareza dos dados financeiros apresentados pelo agente, e o sindicato por fim fica numa situação vulnerável por não possuir alguém com conhecimento tecnopolítico sobre os dados financeiros e orçamentários da prefeitura.

Esse desequilíbrio de informações, gera segundo a teoria econômica, uma assimetria de informações que impossibilita um ambiente em que se conquiste melhorias substanciais para a categoria de servidores municipais.

Diante das fragilidades apresentadas nas mesas de negociação e o ímpeto por saber mais sobre o comportamento das finanças públicas dos municípios da base sindical, primeiramente, alguns dos diretores do sindicato procuraram o líder do Grupo de Pesquisa Controle Social do Gasto Público, do Curso de Administração Pública – Unesp/FCLAr, Professor Dr. Valdemir Pires.

No primeiro contato, a intenção dos diretores era apenas de estabelecer uma consultoria durante os processos de negociações do data-base, porém analisando a situação, foi proposto uma parceria com o curso de Administração Pública e o sindicato, em que os alunos pudessem cumprir a carga horária do estágio curricular supervisionado e colaborar nos processos de negociações da data-base e no preenchimento os Painéis Financeiros Municipais (de longo e

curto prazo), de suma importância nos processos de negociações, pois, através dos dados coletados nos Portais da Transparência dos municípios e a verificação do comportamento da receita e da despesa, ao longo de um exercício financeiro (curto prazo) ou ao longo de uma série histórica (longo prazo), pode-se obter análises de como se encontra a saúde das finanças públicas municipais e a divulgação dos dados referentes a execução orçamentária em plataformas digitais.

Essa união é benéfica a todos os envolvidos. De um lado o sindicato ganhou assessoria nas suas negociações através do mapeamento das finanças públicas dos municípios da base sindical obtendo qualidade nas suas argumentações, e de outro lado temos os alunos que conseguem se inserir nas ações políticas e nas análises da execução orçamentária dos governos municipais, concatenando o que foi aprendido em sala de aula com as experiências adquiridas durante as argumentações e vivências com o poder público.

Os Painéis Financeiros Municipais³³ são ferramentas desenvolvidas no *software* Microsoft Excel, e posteriormente, os resultados obtidos no preenchimento desses painéis são transformados em gráficos facilitando o seu entendimento e visualização. Os painéis também alimentam os *blogs* de transparência orçamentária da TOM – Web cuja plataforma é desenvolvida para que as informações e os resultados da execução orçamentária dos municípios estudados em questão sejam transmitidos de maneira didática, com linguagem acessível e coesa para a compreensão sobre as finanças públicas municipais.

O Painel Financeiro Municipal de Curto Prazo (PFM – CP) tem como propósito analisar a dinâmica das despesas e das receitas de um município, no aspecto temporal de um exercício financeiro (janeiro a dezembro), possibilitando a análise do comportamento da gestão do fluxo de caixa da prefeitura classificando-a como razoável ou não. Os PFM – CP de Nova Europa e Santa Lúcia foram preenchidos bimestralmente com os dados coletados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO.

As análises permitem que se verifiquem os fatos ocorridos na gestão de um fluxo de caixa ao longo de um mês (análise horizontal) e também ao longo de um exercício financeiro (análise vertical), tanto a análise horizontal quanto a análise vertical permitem considerar momentos favoráveis ao fluxo de caixa da prefeitura.

Outra análise é permitida quando se verifica detalhadamente os itens das receitas e das despesas ao longo de uma série histórica, por essa razão o Painel Financeiro Municipal de

³³ O Painel Financeiro Municipal foi criado e alimentado durante a pesquisa intitulada Situação Financeira dos Municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo: Limites e Potencialidades para Adoção de Metodologias Orçamentárias Participativas, coordenado pelo Prof. Dr. Valdemir Pires.

Longo Prazo (PFM – LP) analisa a dinâmica de alguns dos principais itens da Receita (própria e transferida pelo Estado e União) e da Despesa (por função e por elemento) ao longo de vários anos, permitindo fazer comparações entre os itens para saber quais sofreram variações (crescentes ou decrescentes) nas passagens dos exercícios. Quando preenchido, conseguimos visualizar a alocação de recursos para as principais áreas como saúde, educação e administração, correspondentes para com quais elementos como pessoal, material de consumo e investimentos.

É necessária a expansão dos horizontes da Administração Pública, que dê maior atenção a criação de mecanismos para fomentar o desenvolvimento dos municípios de pequeno porte, pois 70,85% são considerados municípios muito pequenos, com até 20.000 habitantes, e muito dependentes de transferências de recursos em relação a União e aos seus respectivos Estados (PIRES, MANCINI, RAMALHEIRO E FAVARETO, 2012, pág.195). “Entendemos que é necessário não apenas prover acesso à informação pública ao cidadão, mas também estimular sua participação ativa na tomada de decisões e na formulação de políticas, incluindo a própria construção da informação pública.” (LOPES, 2007, pág. 8).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência orçamentária, como viés republicano e democrático, é um instrumento perseguido por governos responsivos e comprometidos com a construção de ações democráticas e legítimas para a sociedade. A abertura de informações das ações governamentais principalmente àquelas que tangem o processo decisório e, respectivamente, seus resultados, fazem com que os governos apresentem melhores índices de confiança e credibilidade perante a sociedade civil, entidades e organizações sociais.

A disponibilização das informações pelo Poder Executivo deve ser de forma clara, concisa, organizada, de fácil acesso e de fácil entendimento para qualquer cidadão que deseja se informar sobre finanças públicas almejando, por este contexto, a transparência como controle social dos gastos públicos. Diante desse quadro de fragilização, a Transparência Orçamentária Municipal via internet - TOM Web é utilizada para reduzir assimetrias de informações, traduzir os dados financeiros municipais e fazer com que o direito à cidadania seja alcançado efetivamente.

No decorrer da construção dos PFMs, constatou-se que a receita de maior impacto no orçamento de ambos os municípios são as denominadas como receitas constitucionalmente

transferidas, em Nova Europa a receita de maior importância é o ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, e em Santa Lúcia a receita de maior impacto é o FPM – Fundo de Participação dos Municípios. Já a despesa de maior impacto no orçamento de Nova Europa e Santa Lúcia é, em ambos os casos, a despesa com o pessoal. A sistematização dos dados financeiros em planilhas e em gráficos, de forma sucinta e acessível, trazem resultados para o fomento da cidadania fiscal e de redução de assimetrias de informações entre o Poder Executivo com o sindicato, servidores públicos e munícipes.

A experiência de integração entre a universidade e o sindicato na construção de um estágio qualificado possibilita qualidade na argumentação técnica durante as negociações salariais, além da universidade se beneficiar com a geração de conhecimento e experiências vivenciadas em uma área complexa como finanças públicas e negociações sindicais. Essa parceria é notada pela comunidade acadêmica (por meio de premiações recebidas em Congressos de Iniciação Científica e Jornadas Científicas ao longo dos anos do GPCGP), pelo grupo de servidores públicos, sindicato, sociedade e pelos municípios que possuem contato com as atividades do exercidas pelo SISMAR, pois há constantes buscas para que os municípios se enquadrem nas matérias legislativas que ditam sobre transparência e gestão fiscal e orçamentária.

Apesar da transparência ser constantemente buscada pela sociedade e por organizações de representações sociais como forma de controle sobre os gastos públicos e de redução de assimetria de informações, conclui-se que o Poder Executivo dos municípios analisados não utiliza a transparência como quesito para gestão financeira. Em Santa Lúcia, o portal da transparência apresenta dados incompletos e confusos, vários foram os ofícios encaminhados ao município sem respostas. Já em Nova Europa, a publicação dos dados orçamentários é feita por uma empresa terceirizada de consultoria pública, sendo que a mesma não preza pela transparência pautada numa linguagem cidadã. Ambos os municípios utilizam-se de informações no que tange o processo decisório e de agenda governamental para impor suas prioridades nas negociações salariais.

Os municípios analisados no presente relatório possuem as características acima, e ao decorrer das atividades e das discussões da data-base pode-se perceber que além do grau de dependência dos entes federativos superiores, os municípios de pequeno porte carecem de profissionais dotados de conhecimento tecnopolítico para inovar as peças de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) e conseqüentemente sua execução orçamentária e financeira,

ficando inerente a vinda de recursos esporádicos (que não são classificados como transferidos constitucionalmente) para a criação e execução de políticas públicas.

Os desafios do setor público são grandes e envolvem boas doses de diligências, a transposição da plataforma online de transparência orçamentária para meios de maior visibilidade como redes sociais é uma forma inteligível e atrativa para a população leiga no assunto de finanças públicas, dando maior vistas ao controle social.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> . Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Revisão anual de vencimentos não é obrigatória, mas Executivo deve justificar**. 2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=424571>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BRASIL. TESOURO NACIONAL. **Siconfi**. 2019. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

FIGUEIREDO, V. S.; dos SANTOS, W. J. L. Transparência e Controle Social na Administração Pública. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 8, nº 1, 2013, p. 1- 20. Disponível em: < <https://periodicos.flcar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>> . Acesso em: 22 fev. 2020.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**. São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=en&nrm=iso> . Acesso em: 20 nov. 2019.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, n. 8, p. 5-40, dez. 2010. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3857>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

NOVA EUROPA. PREFEITURA. **Homepage**. 2019. Disponível em: <<https://www.novaeuropa.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

PIRES, V. Transparência orçamentária municipal via internet (TOM Web) no contexto do revigoramento democrático e republicano: uma proposta. In: **BRASIL. SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL. Orçamento Público – III Prêmio SOF de Monografias – Coletânea**. Brasília: MPOG/SOF, 2011, p. 11-48. Disponível em: <<https://thetomweb.files.wordpress.com/2013/06/tema-1-1o-l-valdemir-010.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

PIRES, V.; MANCINI, B.; RAMALHEIRO, G. C. de F. As limitações das finanças públicas municipais no federalismo fiscal brasileiro: o caso dos pequenos municípios - região administrativa central do estado de São Paulo 2006-2008. In: CASAGRANDE, E. E. **Intervenção fiscal e suas dimensões: teoria, política e governança**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 187-223.

SANTA LÚCIA. PREFEITURA. **Homepage**. 2019. Disponível em: <<https://www.santalucia.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

SÃO PAULO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Guia de Orientação aos Membros do Conselho do FUNDEB**. 2019. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/guia-orientacao-aos-membros-conselho-fundeb>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

ZUCCOLOTTO, R. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-17122014-183102/en.php>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. **Transparência: reposicionando o debate**. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p137/29393>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Natália Caroline Gambarini. Graduada de Administração Pública, e-mail: nataliagambarini@gmail.com.



Nayla Karoline Demilio Perez Brássica. Administradora Pública do SISMAR, e-mail: naylaperez2@gmail.com.

Valdemir Aparecido Pires. Professor Doutor da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, e-mail: pires.valdemir@gmail.com.

POR QUE JAPERI PERSISTE NO ÚLTIMO LUGAR DO RANKING DO IFDM NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO?

Laura Letsch SOARES

Luís Felipe de Freitas LEITE

RESUMO

Japeri tem permanecido na última posição no *ranking*, promovido pela FIRJAN, por meio do cálculo IFDM, no Rio de Janeiro. Este estudo objetiva identificar os fatores que levaram Japeri a permanecer nessa posição. O estudo é descritivo com análises qualitativas de informações financeiras e socioeconômicas. Foram coletados dados secundários na STN, no IBGE e na FIRJAN. Foram comparadas e analisadas as informações dos três municípios melhor posicionados, dos três municípios no final do *ranking* e de um município em posição mediana, com população e receitas assemelhadas a Japeri nos anos de 2013 a 2016. Face aos valores recebidos como transferências correntes para aplicação direta nas áreas acompanhadas pelo IFDM, à estrutura municipal, às políticas públicas presentes, e aos comparativos apresentados com outros municípios concluiu-se pela existência de indícios de gestão ineficiente e de possíveis desperdícios e fraudes, que podem explicar a permanência de Japeri em último lugar no *ranking*.

Palavras-Chave: Gestão Pública Municipal; Índice IFDM, Transparência.

ABSTRACT

Japeri have remained in the last position in the *ranking*, promoted by FIRJAN, with IFDM calculation, in Rio de Janeiro. This study aims to identify the factors that induce Japeri to remain in this position. The study is descriptive with qualitative analyzes of financial and socioeconomic informations. Secondary data were collected at STN, IBGE and FIRJAN. Information from the three best positioned municipalities was compared and analyzed with the three municipalities with the finals classifications and with a city in a median position, with the population and revenues similar to Japeri in the years 2013 to 2016. In view of the amounts received as current transfers for direct application in the areas monitored by the IFDM, in the structure municipal, in public policies, and in the comparisons presented with other municipalities, concludes by inefficient management and possible wastes and frauds, which can explain why Japeri's remains in the last place in the FIRJAN *ranking*.

Key-Words: Municipal Public Management; IFDM Index, Transparency.

1. INTRODUÇÃO

A partir do ano 2000 o Brasil experimentou um expressivo avanço econômico e social, através de políticas públicas, incentivos à iniciativa privada e parcerias internacionais e, a partir desta situação, foi observado um progresso com investimentos crescentes em educação, saúde e crédito e incentivos à atividade empresarial, acelerando a geração de postos de trabalho. A relação do governo com a população através de um conjunto de ações eficazes resultou no desenvolvimento do país, do estado e conseqüentemente dos municípios. O país também experimentou os resultados da crise econômica mundial de 2008 e as conseqüências de desacertos de medidas econômicas nos anos subseqüentes chegando a uma estagnação econômica.

Diante de tantas mudanças, é conveniente o desenvolvimento de estudos e pesquisas com a aplicação de indicadores para acompanhar avanços ou retrocessos sociais e econômicos. A Federação das Indústrias do Rio de Janeiro - FIRJAN desenvolveu, entre outros, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - IFDM, que tem como finalidade acompanhar o desenvolvimento socioeconômico com base em três áreas fundamentais ao Desenvolvimento Humano (Emprego e Renda, Educação e Saúde) utilizando uma ferramenta de análise simples que determina o nível de desenvolvimento de cada município. O IFDM serve também como um recurso auxiliar para análise das informações da execução orçamentária dos municípios e contribui para verificar o empenho das gestões municipais, ligando as ações voltadas para a melhoria de infraestrutura dos municípios e das condições básicas. É fundamental considerar e estudar as condições básicas para o desenvolvimento para, assim, garanti-lo. Vale destacar a contribuição da ONU na formulação e divulgação de indicadores envolvendo variáveis econômicas, sociais e políticas que permitem comparações do desenvolvimento alcançado e diferentes países, tais como o índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que serviu como base para desenvolvimento do IFDM.

Vários estudos têm sido desenvolvidos com o apoio do IFDM, como por exemplo o estudo de Oliveira e Silva (2012) que investigaram os efeitos dos indicadores de gestão fiscal - Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - IFGF e Índice de Responsabilidade Fiscal e Social – IRFS, combinados com as variáveis de desenvolvimento e variáveis socioeconômicas do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - IFDM, e ainda com variáveis socioeconômicas do IBGE) em 14 municípios do estado de Minas Gerais nos anos de 2000 e 2009. Os autores

concluíram que houve uma associação entre os indicadores de gestão fiscal e as variáveis de desenvolvimento e socioeconômicas municipais nos municípios analisados.

O estudo de Sousa. et al. (2013) consistiu na investigação, para todos os municípios brasileiros no período de 2005 a 2009, dos efeitos no desenvolvimento municipal (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - IFDM) decorrentes do cumprimento das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (Índice de Responsabilidade Fiscal - IRF baseado no IRFS do CNM). Eles concluíram que o cumprimento da LRF no que se refere ao endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal e superávit primário proporcionou uma significativa melhora nos indicadores de desenvolvimento econômico social dos municípios analisados. e concluíram que cumprimento das determinações contidas na LRF provocam um impacto positivo sobre o desenvolvimento municipal.

A pesquisa de Duarte e Lima (2013) apud Leite Filho e Fialho (2014, p 4), utilizando dados divulgados pelo Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - IFGF e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - IFDM, evidenciou que quanto melhor a gestão fiscal das prefeituras, melhor o desenvolvimento social do município, traduzido pelos serviços públicos oferecidos para a população. Com base nestes indicadores municipais relativos ao ano de 2011 no Brasil, concluíram em seu estudo que em cidades com uma boa gestão fiscal, altos índices IFGF há uma possibilidade de 88 % de aumento nos indicadores de qualidade de vida e de desenvolvimento municipal, medidos pelo IFDM, sugerindo como conclusão que uma boa gestão fiscal pode influenciar no desenvolvimento municipal.

Analisando-se o *ranking* do IFDM no âmbito dos noventa e dois municípios do Estado do Rio de Janeiro, evidenciou-se que o município de Japeri obteve o pior resultado neste *ranking* nos últimos anos, apesar de receber receitas decorrentes de transferências dos governos federal e estadual, diretamente ligadas à educação e à saúde, em proporções iguais ou superiores a outros municípios melhores colocados no *ranking* do IFDM. Essa situação deu origem à questão de pesquisa: **Por que Japeri persiste em último lugar no ranking do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal?** [grifo do autor]. Em busca de uma resposta foi desenvolvida pesquisa, com base no índice IFDM, para entender a gestão eficiente, as políticas públicas e as variáveis incidentes nos municípios e buscar respostas para a indagação a respeito da reiterada permanência do município de Japeri na última posição do *ranking*.

O estudo tem como objetivo geral identificar os fatores que levaram município de Japeri à permanecer na última colocação no *ranking* de desenvolvimento municipal da FIRJAN e apresenta os seguintes objetivos específicos:

1) Identificar os municípios com as melhores e piores pontuações no IFDM no estado do Rio de Janeiro;

2) Realizar análises comparativas do desempenho da gestão municipal do município de Japeri, com os municípios classificados no topo, no meio e no final do *ranking*.

A principal contribuição deste artigo é a análise dos resultados comparados do IFDM, abrangendo os seus três pilares: Emprego e Renda, Educação e Saúde, entre os municípios de melhor e pior posicionamento no *ranking* e também com um município de desempenho mediano, envolvendo outras variáveis de gestão municipal, obtendo-se um roteiro para investigar, por meio de comparações, os motivos de resultados tão distintos entre as gestões municipais avaliadas.

Além desta seção introdutória, onde são apresentados o tema, os objetivos e a justificativa, o trabalho apresentará a seguir na segunda parte o desenvolvimento que abrange o referencial teórico, que fornecerá o embasamento necessário ao entendimento dos objetivos propostos, a metodologia utilizada na condução do estudo e a comunicação os resultados e das análises da pesquisa e por fim, serão apresentadas as considerações finais do trabalho.

2. DESENVOLVIMENTO

A presente seção apresenta em primeiro, de forma resumida, os conceitos relacionados aos seguintes temas: O Papel e Ações do Gestor nas Políticas Públicas, Ética e Orçamento Público e Indicadores Aplicados à Gestão Pública, que auxiliarão na compreensão e desenvolvimento, análise e conclusão do estudo. Na sequência é apresentada a metodologia do trabalho e em seguida são apresentadas as análises dos dados.

2.1. O Papel e Ações do Gestor Público

O terceiro artigo da Constituição federal de 1988 estabelece que o Estado deve constituir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Seguindo o que a Constituição de 1988 estabelece, o Estado precisa desenvolver ações para promover o desenvolvimento social e econômico e consequentemente garantir esses direitos ao cidadão. Tais ações dependem de estratégias ligadas ao interesse mútuo do Estado e

do setor privado com benefícios para o povo, e essas estratégias devem estar ligadas não somente ao fortalecimento econômico do país, do estado ou do município como também ao campo social, o que envolve um planejamento estratégico através de estudos regionais socioeconômicos, demográficos e ainda rentáveis para a máquina estatal, que geram benefícios diretos aos cidadãos.

O gestor público pode estimular o desenvolvimento da atividade empresarial, adotando políticas públicas descentralizadas, conforme defende Queiroz (2012), onde o gestor público atenda às necessidades para o desenvolvimento regional e local, otimizando recursos, visto que as potencialidades de determinada região são mais bem conhecidas por ela mesma. Outra ação inteligente é a aplicação das receitas municipais em programas de incentivo ao desenvolvimento nas áreas da saúde, educação e emprego e renda. De certa forma, ao estimular a atividade empresarial atraindo investimentos regionais, o gestor público contribui para um melhor resultado na categoria emprego e renda diretamente, considerando também políticas públicas ligadas à saúde e à educação pois essas são fundamentais para apresentar bons índices de desenvolvimento e qualidade de vida da população.

A partir do início dos anos 2000, através de gestões comprometidas com a busca de distribuição de renda e acesso facilitado a serviços públicos de qualidade, tornou-se indispensável buscar avaliar as gestões públicas. Rodrigues (2016) aborda, em virtude das novas tecnologias proporcionando novos meios de comunicação, o cidadão passou a avaliar e acompanhar a gestão pública principalmente regional, aumentando sua participação no que considera como nova gestão pública. As variações no cenário internacional e nacional afetaram os resultados dos municípios o que força o gestor público a tomar medidas para manter desenvolvimento;

Segundo Castro (2013), o conceito de gestão, que abrange a gestão em um sentido mais amplo, está relacionado ao ato de gerir, o qual significa exercer gerência sobre administrar, dirigir e gerenciar, fortemente ligado a eficiência, eficácia e melhores resultados. A gestão pública eficiente, da qual resulta a promoção do desenvolvimento é iniciada através do comprometimento do gestor com interesse público e principalmente com os direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988. O ideal é que o gestor esteja preparado o que possua capacidade técnica e ética, itens fundamentais para melhoria dos serviços prestados à população.

2.2. Orçamento Público e Indicadores Aplicados à Gestão Pública

No início da década de 1990, conforme Torres, et al. (2003, p.81) comentam, foi lançado pela ONU o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que se propôs a verificar o nível de desenvolvimento de um país utilizando-se de indicadores de desempenho. O IDH assim passou a ser o mais conhecido cálculo do desenvolvimento humano. A partir dele, o debate referente aos aspectos econômicos e sociais passou a ser mais direcionado à qualidade de vida e às condições essenciais da sociedade, passando-se a buscar o desenvolvimento de novos indicadores que se oponham às antigas mensurações puramente econômicas.

Durante anos os municípios brasileiros enfrentaram problemas tais como a inflação elevada, recessão econômica, carência de recursos para investimentos e, no âmbito interno, a ausência de instrumentos eficazes de planejamento e controle dos gastos públicos municipais, fatores estes que impactaram negativamente na gestão e no desempenho econômico e social destes entes federativos. (LEITE FILHO; FIALHO, 2014, p.1).

Além disso, Oliveira, et al. (2012) esclarecem que história da administração pública no Brasil, principalmente em nível municipal, está repleta de exemplos de má gestão de recursos, tendo como agravante a falta de responsabilidade e compromisso social de alguns gestores públicos, o que colaborou para elevados índices de corrupção e de endividamento dos entes federativos, devido, principalmente, à uma ausência de uma regulação mais severa do controle na gestão pública municipal brasileira, fato que enseja a necessidade de ferramentas para acompanhar as gestões.

Neste contexto, Sousa, et al. (2011) comentam que diversas experiências de outros países na área de planejamento e controle da gestão pública passaram a servir de referência para o Brasil, no sentido de fomentar o debate e a construção de mecanismos sobre o controle nos gastos públicos e responsabilização dos gestores acerca dos recursos públicos sob a sua guarda.

O controle da inflação e a estabilidade monetária alcançados após 1994 com o Plano Real e a maior transparência nos resultados fiscais governamentais obtidos a partir de 2000 com a Lei de Responsabilidade Fiscal, contribuíram também para fortalecer o debate sobre a necessidade de ajustes nas contas públicas e também para a criação de ferramentas para planejamento e controle dos gastos públicos (MATIAS; ORTOLANI; CAMPELLO, 2002).

A Constituição Federal de 1988 inovou com as três leis orçamentárias que passaram a compor o planejamento e controle na administração pública do Brasil. A Lei Orçamentária Anual, que é o orçamento público propriamente dito, é fundamental para o desenvolvimento,

pois se trata de um dispositivo legal para o planejamento e execução responsável das receitas e despesas no ano, além da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define as prioridades da aplicação e montagem do orçamento. Tanto a LOA quanto a LDO devem seguir o Plano Plurianual, que define os investimentos a serem realizados nos próximos quatro anos.

Garantir a transparência do sistema orçamentário é dever do gestor público municipal, que precisa elaborar a LDO, LOA e PPA de acordo com as necessidades do município e estrategicamente alinhar ao desenvolvimento socioeconômico. Os serviços públicos estão diretamente ligados ao sistema orçamentário, já que as despesas públicas devem estar previstas no orçamento, aprovado com antecedência pelo poder legislativo.

Além disso, os municípios devem levar em consideração no seu planejamento a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que estabelece que todos os municípios com mais de 20.000 habitantes devem apresentar o Plano Diretor Municipal (PDM), que funciona como um guia em torno de assuntos ligados às áreas e setores importantes no município, servindo como recurso importante para o planejamento contendo objetivos claros e assuntos prioritários. Para o gestor garantir o desenvolvimento de um município, precisa de um plano diretor inteligente e flexível, atendendo às demandas sociais, de negócios e do desenvolvimento sustentável.

O planejamento e desenvolvimento de uma gestão pública transparente e comprometida, necessita do uso de indicadores, como ferramenta essencial para avaliar o desempenho da execução orçamentária, dos serviços públicos oferecidos e objetivos a serem alcançados, principalmente, diante de mudanças no cenário econômico para servir como base na tomada de decisão para os gestores públicos.

A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, ao observar essa necessidade de acompanhar as mudanças no país, medindo suas transformações para enxergar oportunidades, prever tendências e ações futuras para o desenvolvimento, lançou o IFDM em 2008, com informações atualizadas, considerando a complexidade e dimensão brasileira. Inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH da ONU. O IFDM acompanha os fatores mínimos para o desenvolvimento, e fornece informações detalhadas nas áreas de saúde, educação, emprego e renda; destinando a acompanhar a realidade de cada município, com dados obrigatórios fornecidos pelos municípios ao governo federal, conforme apresentado no quadro 1.

Quadro 1: Resumo das Variáveis Componentes do IFDM - por Área de Desenvolvimento

Emprego&Renda	Educação	Saúde
<ul style="list-style-type: none"> - Geração de emprego formal - Absorção da mão de obra local - Geração de Renda formal - Salários médios do emprego formal 	<ul style="list-style-type: none"> - Matrículas na educação infantil - Abandono no ensino fundamental - Distorção idade-série no ensino fundamental - Docentes com ensino superior no ensino fundamental - Desigualdade Média de horas aula diárias no ensino fundamental - Resultado do IDEB no ensino fundamental 	<ul style="list-style-type: none"> - Número de consultas pré-natal - Óbitos por causas mal-definidas - Óbitos infantis por causas evitáveis - Internação sensível à atenção básica

Fonte: Nota Metodológica do IFDM - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal 2015.

Com abrangência nacional, corte municipal e atualização anual, o IFDM contribui para a tomada de decisão nos setores público e privado por apresentar as seguintes facilidades:

- Acompanhar as três principais áreas de desenvolvimento: Educação, Saúde, Emprego & Renda;
- Possuir periodicidade ANUAL, recorte MUNICIPAL e cobertura NACIONAL dos 5.565 municípios brasileiros;
- Utilizar-se exclusivamente de estatísticas públicas oficiais²;
- Permitir comparações absolutas e relativas, identificando se a melhora ocorrida em determinado município decorreu da adoção de políticas específicas ou apenas da queda ou ascensão dos demais municípios no ranking;
- Possuir fácil leitura: o índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da cidade.

O quadro 2 informa quais os níveis de desenvolvimento do município a partir da pontuação alcançada no IFDM:

Quadro 2: Classificação dos Níveis de Desenvolvimento dos Municípios com IFDM

Pontuação do IFDM	Nível de Desenvolvimento
IFDM entre 0 e 0,4	BAIXO
IFDM entre 0,4 e 0,6	REGULAR
IFDM entre 0,6 e 0,8	MODERADO
IFDM entre 0,8 e 1,0	ALTO

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da Nota Metodológica do IFDM – 2015

2.3. Metodologia

O estudo é descritivo, retrata informações acerca da gestão municipal dos municípios, tais como indicadores socioeconômico, quantitativo de equipamentos públicos disponíveis na

saúde e na educação e os montantes de recursos financeiros aplicados. A coleta de dados foi secundária em publicações dos *websites* da FIRJAN, STN e IBGE.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa. Pesquisas qualitativas examinam situações complexas e estritamente particulares, em que a subjetividade é mais presente, e procuram entender as atividades sociais e humanas (RICHARDSON, 2009). Este estudo tem uma grande parcela de análises qualitativas, pois examina dados referentes às gestões municipais de 2013 a 2016 dos municípios examinados.

A lógica do estudo foi indutiva, pois as constatações particulares de cada município levaram à elaboração de generalizações (SILVA; MENEZES, 2001), ou seja, o estudo busca identificar porque a gestão municipal de Japeri, por meio de dados das gestões de 2013 a 2016, coletadas em *sites* governamentais e privados, persiste na última colocação do *ranking* do IFDM.

O estudo se desenvolveu a partir das seguintes etapas:

- 1º - Observação do Índice IFDM-FIRJAN, sua métrica e os resultados das edições de 2013 a 2016;
- 2º - Definição dos objetivos geral e específicos, delimitação do escopo e definição da amostra;
- 3º - Coleta de informações orçamentárias secundárias disponíveis na Base Finbra/STN;
- 4º - Coleta de informações municipais (população, número de escolas, equipamentos de saúde) no sítio do IBGE;
- 5º - Análise dos dados levantados e apresentação dos resultados, e por fim;
- 6º - Apresentação das Considerações Finais.

A amostra pesquisada foi definida a partir das edições do IFDM divulgadas entre 2013 e 2016. Foram incluídos os municípios com melhor desempenho destacando Resende (2013), Nova Friburgo (2013 e 2014) e Itaperuna (2016) como os melhores municípios fluminenses no *ranking* e Varre-sai, Cambuci, Queimados, São Sebastião do Alto, Santa Maria Madalena e Belford Roxo que se revezaram nas últimas posições, 90^a e 91^a, e Japeri em último, 92^a, em todas as edições. Incluiu-se, também na amostra, o município de Barra do Piraí, colocado na 39^a posição, que apresentava receitas realizadas e população em quantitativos semelhantes aos do município de Japeri.

2.4. Resultados e Análises

Nesta seção serão apresentados os dados levantados e as respectivas análises a partir de cada objetivo específico do estudo.

2.4.1 Objetivo específico 1

Identificar os municípios com as melhores e piores pontuações no IFDM no estado do Rio de Janeiro.

Foi elaborado um estudo em torno das informações apresentadas pelo IFDM. O Quadro 3 apresenta os municípios melhores e os piores posicionados no *ranking* no Estado do Rio de Janeiro de 2013 a 2016.

Quadro 3. Posição dos Melhores e Piores Municípios no IFMD

Posições		2013	2014	2015	2016
Primeiras	1º	Resende	Nova Friburgo	Nova Friburgo	Itaperuna
	2º	Nova Friburgo	Niterói	Itaperuna	Nova Friburgo
	3º	Niterói	Volta Redonda	Teresópolis	Piraí
Últimas	90º	Varre-sai	Varre-sai	Cambuci	Queimados
	91º	São Sebastião do Alto	Cambuci	Santa Maria Madalena	Belford Roxo
	92º	Japeri	Japeri	Japeri	Japeri

Fonte: Construído pelos autores a partir do IFDM/FIRJAN (2013-2016)

O município de Resende se destacou em 2013, estando em primeiro lugar no *ranking*. Já em 2014 e 2015, Nova Friburgo se manteve por dois anos na primeira posição. Em 2016 Itaperuna se tornou o mais bem avaliado no estado do Rio de Janeiro. Nas três primeiras posições o nível de desenvolvimento é considerado “Alto”.

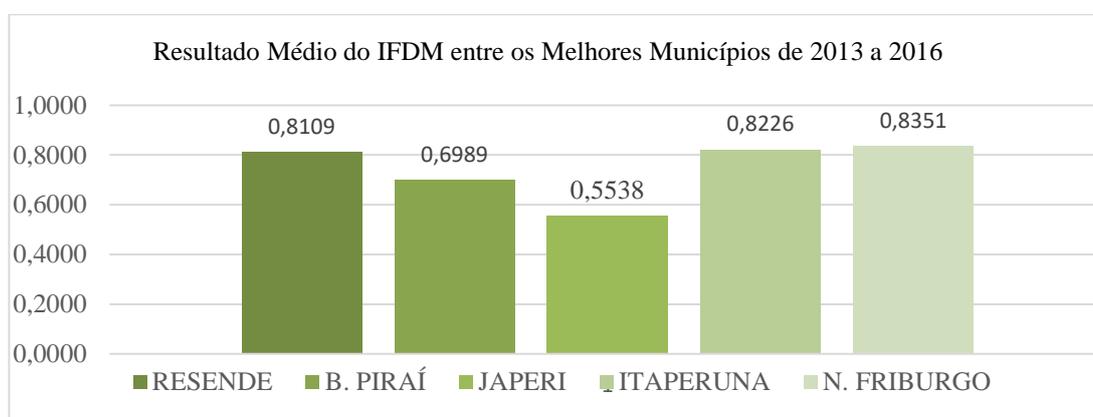
Os municípios que se posicionaram nas piores posições, conseguiram melhorar sua gestão municipal. No quadro 3 pode-se verificar a situação do município de Cambuci que se encontrava em penúltimo lugar, 91ª, em 2014, melhorou uma posição no ano seguinte, 90ª, e em 2016 já não aparecia mais entre os três piores municípios. Todos os demais municípios com pior IFDM também conseguiram superar esta incômoda posição evidenciando que houve esforços por parte da gestão municipal, excetuando-se o município de Japeri que persiste na última posição no *ranking* no Estado do Rio de Janeiro. Nas três últimas posições o nível de desenvolvimento é considerado “Regular”.

2.4.2 Objetivo específico 2

Realizar análises comparativas do desempenho da gestão municipal do município de Japeri, com os municípios classificados no topo, no meio e no final do *ranking*.

A seguir analisa-se a média do IFDM entre os municípios primeiros colocados no *ranking*, o município de posição média, Barra do Piraí e Japeri que se posicionou na última colocação do *ranking* em todas as edições estudadas.

Figura 1: Resultado Médio do IFDM entre os Melhores Municípios de 2013 a 2016

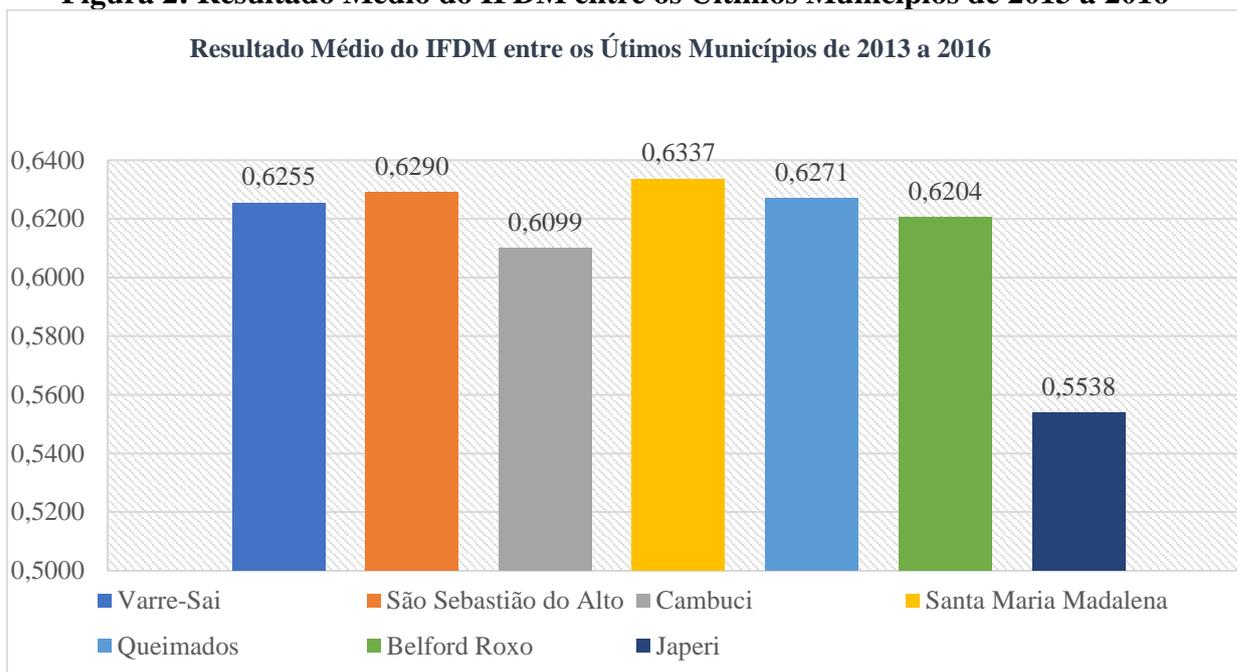


Fonte: Construído pelos autores a partir do IFDM/FIRJAN (2013-2016)

Na figura 1, observa-se que Nova Friburgo obteve a melhor média, seguida de Itaperuna e Resende, que se revezaram na primeira colocação do *ranking*. Observa-se, de acordo com níveis de desenvolvimento, segundo a pontuação do IFDM listadas no quadro 2, os municípios de Resende, Itaperuna e Nova Friburgo apresentam “Alto” nível de desenvolvimento, já Barra do Piraí apresentou desenvolvimento considerado “Moderado” e Japeri alcançou nível de desenvolvimento “Regular”.

Na sequência a figura 2 apresenta o IFDM médio dos municípios posicionados nas três últimas posições do *ranking* da FIRJAN no Estado do Rio de Janeiro.

Figura 2: Resultado Médio do IFDM entre os Últimos Municípios de 2013 a 2016

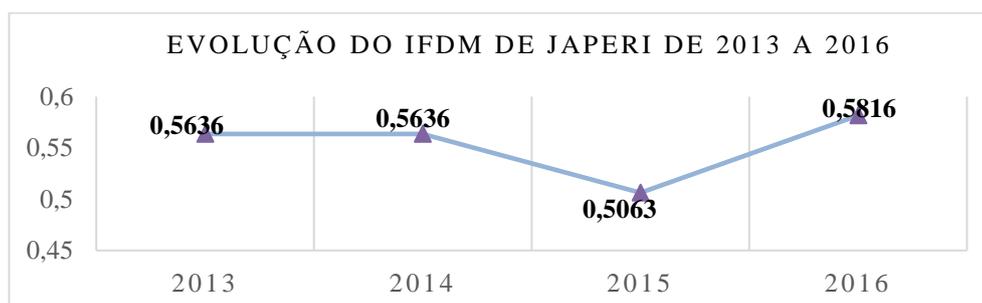


Fonte: Construído pelos autores a partir do IFDM/FIRJAN (2013-2016)

A figura 2 evidencia a discrepância de Japeri com os demais municípios, indicando a necessidade de ações para melhoria da gestão municipal em áreas presentes avaliadas pelo IFDM (saúde, educação e geração e renda). Japeri apresentou um resultado médio de 0,5538, considerado nível de desenvolvimento “Regular”, ao passo que os demais municípios, com pontuais deficiências nas áreas estudadas alcançaram nível de desenvolvimento considerado “Moderado”. Além disso, conforme evidenciado no quadro 3, verifica-se que todos os municípios nas últimas posições melhoraram seus desempenhos, pois não persistem mais nestas últimas posições, denotando que suas gestões municipais apresentaram melhorias.

O IFDM, como ferramenta de análise de desempenho da gestão pública, aponta uma estagnação de Japeri de 2013 e 2014. Em 2015 Japeri obteve o pior resultado do período ficando em 5.021º em âmbito nacional com 5.570 municípios, conforme pode ser verificado na figura 3.

Figura 3. Evolução do IFDM de Japeri de 2013 a 2016



Fonte: Construído pelos autores a partir do IFDM/FIRJAN (2013-2016)

Apesar da melhoria no IFDM de 2015 para 2016, que alcançou variação positiva de 14,87 %, o município de Japeri ainda se manteve em último lugar, apresentando falhas nos serviços prestados à população principalmente na área da saúde.

A seguir apresenta-se a Tabela 1 que apresenta as receitas arrecadadas por Japeri, Barra do Pirai e Nova Friburgo que possibilitará análises do perfil dos recursos disponíveis para estas gestões municipais.

Tabela 1: Total de receitas correntes realizadas entre 2013 e 2016 em reais

Contas sintéticas	Japeri	%	Barra do Pirai	%	Nova Friburgo	%
1.1 Receitas Tributarias	39.405.773,80	5,27%	99.542.896,55	12,58%	272.228.379,67	17,03%
1.2 Receitas com Contribuições	24.810.981,37	3,32%	27.420.837,95	3,47%	42.126.209,51	2,64%
1.3 Receita Patrimonial	39.709.728,94	5,31%	52.090.262,95	6,58%	83.365.686,95	5,21%
1.6 Receita com Serviços			19.964.347,36	2,52%	842.110,96	0,05%
1.7 Transferências Correntes	629.453.657,80	84,16%	558.677.256,90	70,61%	1.133.051.633,10	70,88%
1.9 Outras Receitas Correntes	14.559.757,38	1,95%	33.522.487,89	4,24%	66.979.554,79	4,19%
1.0 Total de Receitas Correntes	747.939.899,29		791.218.089,60		1.598.593.574,98	

Fonte: Construído pelos autores a partir do STN/FINBRA (2013-2016)

Em comparação ao demais municípios mencionados na pesquisa, que servem como parâmetro para compreensão do estudo de desempenho de Japeri, observa-se, na tabela 1, que Japeri obteve receitas próximas ao município de Barra do Pirai, classificado com desenvolvimento “Moderado” na 39ª posição no *ranking*. Observa-se também que Barra do Pirai apresenta mais autonomia em relação às receitas, dependendo menos de transferências correntes, com percentual de arrecadação tributária bem mais significativo do que o município de Japeri.

O comparativo entre o pior avaliado com o primeiro no ranking em dois dos quatro anos estudados revela que as receitas realizadas por Japeri, no período, em relação a Nova Friburgo, demonstra uma dependência de Japeri das transferências correntes, que representam 84,16%, em relação ao total de receitas correntes realizadas no município. Em média, Nova Friburgo obteve 11,76% a mais em receitas tributárias em relação a Japeri. Isto evidencia a necessidade de Japeri de promover o seu desenvolvimento, com estratégias e parcerias com o setor privado,

para estimular a atividade econômica, aumentar de arrecadação própria e melhorar seu resultado na vertente emprego e renda do IFDM.

Tendo em vista que o IFDM tem como foco as variáveis Emprego e Renda, Educação e Saúde, apresenta-se a seguir na Tabela 2 os valores recebidos com transferências correntes para serem aplicados especificamente nas áreas de Educação e Saúde.

Tabela 2: Transferências Correntes recebidas para Educação e Saúde Em mil reais

MUNICÍPIOS	ESTAB. DE ENSINO	EST. DE SAÚDE (SUS)	TRANSF. DO SUS E DO ESTADO	TRANSF. FUNDEB E FNDE	Transf. p/ educação por est. de ensino	Transf. p/ saúde por estabelecimento
JAPERI	51	15	18.812.497,22	51.734.084,15	1.014.393,81	1.254.166,48
RESENDE	82	47	46.334.697,23	52.181.006,24	636.353,73	985.844,62
ITAPERUNA	81	46	71.837.048,83	24.200.433,05	298.770,78	1.561.674,97
N.FRIBURGO	189	43	54.322.769,66	57.974.070,36	306.741,11	1.263.320,22
B. PIRAI	71	41	28.584.460,44	27.273.717,25	384.13686	697.181,96

Fonte: Construído pelos autores a partir do STN/FINBRA/IBGE (2013-2016)

A crise econômica mundial de 2008 e as consequências dos desacertos de medidas econômicas nos anos subsequentes causaram efeitos negativos aos municípios fluminenses. Cabia aos gestores municipais aplicar estratégias para mitigar o cenário enfrentado. A tabela 3 apresenta o salário médio e o percentual da população ocupada nos municípios nas posições 1^a,39^a e 92^a do IFDM.

Tabela 3: Dados do IBGE em 2016

	Sal. Médio Mensal dos trabalhadores	% População Ocupada
Japeri	2 Salários mínimos	6,30%
N. Friburgo	1,8 Salários mínimos	31,20%
B. Pirai	1,8 Salários mínimos	17,20%

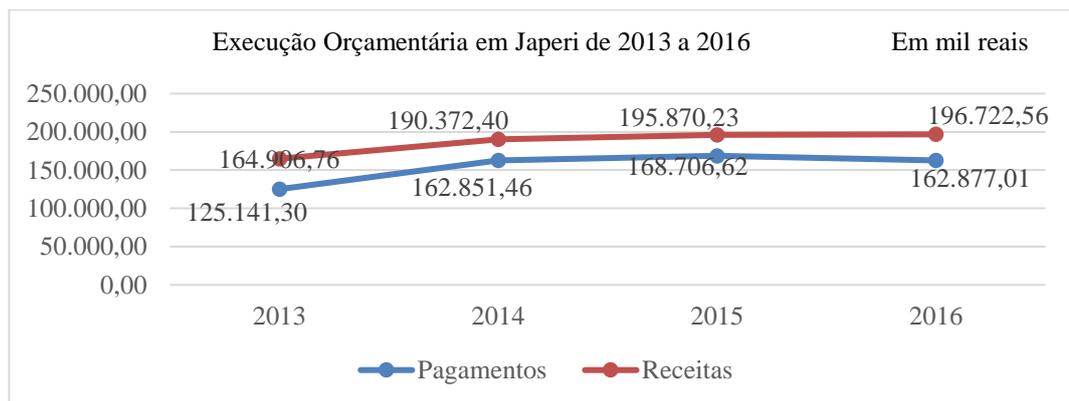
Fonte: Construído pelos autores a partir de dados do IBGE (2016)

As análises do IFDM evidenciam baixo investimento em ações de fomento ao trabalho em Japeri. Segundo dados do IBGE em 2016, Japeri dentre os municípios citados possuía apenas 6,30% da população com ocupações formais, resultado da falta de atividade econômica, e conseqüentemente queda de eventuais receitas tributárias e baixo poder de compra da população. Neste mesmo ano, 31,20 % da população residente em Nova Friburgo e 17,20 % de Barra do Pirai estiveram empregados, ou seja bem acima do percentual de Japeri.

A falta de ocupação da população de Japeri aumenta a demanda de serviços públicos nas áreas de educação e saúde e diminui a possibilidade de arrecadação municipal.

A figura 4, a seguir, apresenta a execução orçamentária em Japeri de 2013 a 2016. Pode-se verificar que houve uma variação positiva de 19,2% nas receitas realizadas e de 30,15% em despesas pagas no mesmo período.

Figura 4: Execução Orçamentária em Japeri de 2013 a 2016

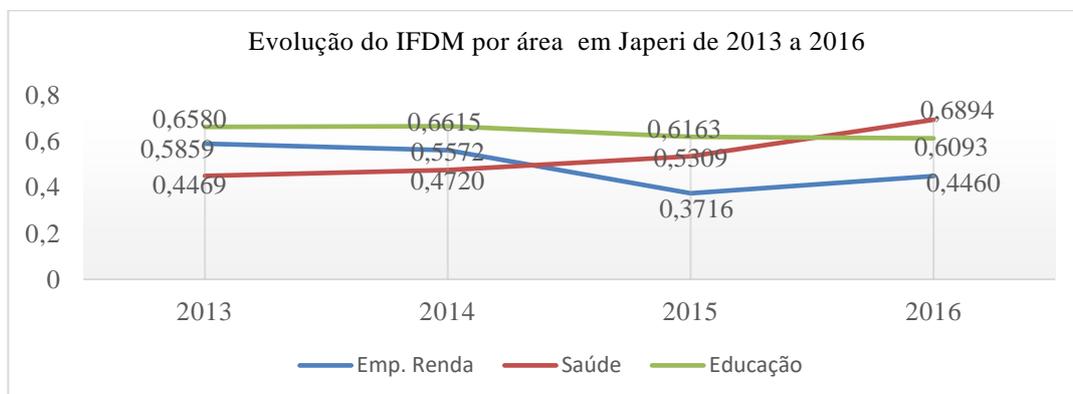


Fonte: Construído pelos autores a partir do STN/FINBRA/IBGE (2013-2016)

Considerando que, apesar da crise, houve aumento de arrecadação e aumento de despesas. Diante do aumento de desembolsos no município, não se justifica a queda na prestação de serviços públicos em áreas fundamentais.

Na sequência, a figura 5 detalha as variações do IFDM de Japeri nas suas três variáveis de avaliação: Emprego&Renda, Saúde e Educação de 2013 a 2016.

Figura 5: Evolução do IFDM por área em Japeri de 2013 a 2016



Fonte: Construído pelos autores a partir de dados do IFDM/FIRJAN (2013-2016)

A área de educação apresentou sucessivas quedas, reforçando a necessidade de análises complementares para a compreensão de falhas ou carências em Japeri e região. Em 2015 o município chegou ao nível de “Baixo” desenvolvimento em Emprego e Renda, apesar de um considerável avanço na Saúde alcançando o nível “Moderado”.

Ressalta-se que na análise orçamentária comparativa entre Nova Friburgo e Japeri, juntamente com dados do IBGE, foi possível observar altos níveis de despesas pagas com saúde e educação por Japeri, afastando a hipótese de falta de recursos ou investimentos nestas áreas.

Para permitir um melhor entendimento, realizou-se a divisão de todas as despesas pagas com educação e saúde pelas suas unidades. Na área de ensino foram incluídas as creches e escolas e na área da saúde os postos de saúde e unidades de saúde de responsabilidade das prefeituras conforme demonstrado na tabela 4.

Tabela 4: Despesas com Educação e Saúde em mil reais

	ESTAB. DE ENSINO	EST. DE SAÚDE (SUS)	PGTOS C/ EDUCAÇÃO	PGTOS C/ SAÚDE	Pgto c/ educação por est. de ensino	Pgto c/ saúde por est. de saúde
JAPERI	51	15	273.299,86	143.463,60	5.358,82	9.564,24
RESENDE	82	47	346.445,87	466.758,08	4.224,95	9.931,02
ITAPERUNA	81	46	196.574,32	414.314,51	2.426,84	9.006,84
N. FRIBURGO	189	43	392.891,72	488.293,52	2.078,79	11.355,66
B. PIRAÍ	71	41	178.875,25	180.902,86	2.519,37	4.412,26

Fonte: Construído pelos autores a partir do STN/FINBRA/IBGE (2013-2016)

Observa-se que Japeri apresentou despesas com educação acima de cinco milhões por unidade de ensino, ao passo que Nova Friburgo a despesa por unidade de ensino é pouco mais de dois milhões. Isto quer dizer que Japeri investiu em sua rede de ensino mais que o dobro que Nova Friburgo durante o período estudado. Em relação à saúde Japeri também desembolsou por unidade de saúde valores consideráveis e superiores a Itaperuna e Barra do Piraí juntos, o que reforça o questionamento sobre a permanência de Japeri em último lugar, uma vez que foram aplicados recursos públicos expressivos nas áreas de educação e saúde que compõe o IFDM.

Constatou-se, também, que Japeri não atendeu ao que foi previsto no PNE (Plano Nacional de Educação) em relação ao número de crianças entre 4 e 5 anos matriculados em pré-escola, pois apresentou apenas 7,3% de crianças regularmente mantidas nessa condição. Se Japeri aplicasse apenas os recursos recebidos para programas de educação pública em suas

unidades, cada uma receberia um montante superior a um milhão entre 2013 a 2016, valor bem superior ao apresentado pelos municípios mais bem avaliados neste mesmo período.

Outro ponto importante e determinante para o resultado desfavorável de Japeri na vertente saúde foi a baixa incidência de internações por condições sensíveis à atenção básica e redução dos óbitos infantis por causas evitáveis. De acordo com a última análise divulgada pelo IFDM, Japeri apresentou também uma variação negativa entre 2013 e 2016 na vertente emprego e renda, influenciada pelo cenário econômico brasileiro.

O perfil das despesas pagas após 2013 persiste com a maior parte para áreas de educação e saúde com 67,30% em 2014, 65,97% em 2015 e 69,32% em 2016 em detrimento aos investimentos em setores como agricultura e promoção industrial, necessários para o desenvolvimento econômico e social da cidade, foram observados percentuais inferiores a 1% do total das despesas pagas durante os anos estudados.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com auxílio do indicador IFDM, das informações orçamentárias disponíveis na base FINBRA e dados disponíveis no IBGE, foi possível o desenvolvimento de análises que permitiram atingir objetivo geral identificar os fatores que levaram município de Japeri à permanecer na última colocação no *ranking* de desenvolvimento municipal da FIRJAN e os objetivos específicos (1) identificar os municípios com as melhores e piores pontuações no IFDM no estado do Rio de Janeiro e (2) realizar análises comparativas do desempenho da gestão municipal do município de Japeri, com os municípios classificados no topo, no meio e no final do *ranking*, conforme exposto ao longo do item 4 deste estudo.

O presente trabalho destacou a importância de um indicador definido e acompanhado iniciativa privada para tomada de decisão das empresas, que é divulgado ao público, atendendo também os governos municipais e a sociedade. Ao elaborar os relatórios e análises, baseando-se em informações municipais, o IFDM contribui para a transparência da máquina pública, evidenciando o nível de desenvolvimento de cada município e principalmente como ferramenta auxiliar na formação de prioridades e políticas públicas da gestão municipal nas áreas de Educação, Saúde e Emprego e Renda. Japeri esteve em último lugar no ranking divulgado pelo IFDM durante o período estudado, resultado de uma realidade com deficiências em serviços básicos em saúde e educação. O índice IFDM da FIRJAN mescla as variações involuntárias à gestão pública ocorridas no período e realiza comparações entre os resultados obtidos pelos municípios com destaques positivos e negativos, todavia o presente trabalho acrescenta aos

dados disponibilizados pelo IFMD, a atenção às execuções orçamentárias dos municípios estudados, com uma análise das despesas pagas pelo município, fornecendo uma compreensão da relação entre a gestão eficiente e os conceitos defendidos no trabalho.

Após a realização do estudo é possível responder à questão da pesquisa: “Por que Japeri persiste em último lugar no ranking do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal”. A gestão municipal de Japeri é muito dependente de transferências de recursos de outras esferas de governo. O município não tem acompanhado as metas estipuladas para as áreas de educação e de saúde, estabelecidas no Plano Nacional de Educação bem como não vêm atuando na redução de óbitos infantis por causas evitáveis. Na vertente da variável Geração e Renda Japeri não consegue fomentar a geração de empregos pois não aloca recursos na agricultura e promoção industrial que podem gerar renda ou empregos ao município.

O município de Japeri precisa incrementar a atuação da sua unidade fazendária para melhorar a arrecadação das receitas próprias e também precisa reforçar a atuação de seu controle interno nas áreas da educação e saúde, pois Japeri tem desembolsado mais recursos por unidade de ensino e por equipamento de saúde do que o município de Nova Friburgo e seu desempenho do IFDM foi “Regular” ao passo que Nova Friburgo, apesar de aplicar montantes menores, teve desempenho “Alto” nestas duas áreas. Esta situação indica a possibilidade de ocorrência de desperdícios ou de fraudes e devem servir de alerta aos gestores municipais.

A principal limitação do estudo foi restringir-se à análise de dados secundários, coletados nas informações da FIRJAN, da base FINBRA/STN e do IBGE referentes a cada município, não tendo sido coletadas informações qualitativa *in loco*, acerca da qualidade dos equipamentos públicos colocados a serviço da comunidade, tais como postos de saúde, escolas e etc. Também não foi realizada nenhuma coleta de dados junto aos servidores que atuam no atendimento aos cidadãos, nem com os usuários de serviços municipais.

Recomenda-se, em pesquisas futuras, a continuidade deste estudo com a coleta de informações junto aos usuários e servidores, bem como evidências coletadas pelos próprios pesquisadores por meio de observações dos equipamentos públicos nas visitas *in loco*.

REFERÊNCIAS

BERNARDI, J. L. **Gestão de serviços públicos municipais**. Curitiba: Intersaberes, 2013.

BASE FINBRA. **Sistemas de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Brasília. Disponível em:

<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/p%C3%BAblico/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 mar. 2019.

_____. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 22 mar. 2019.

CASTRO, A. C. de; CASTRO, C. O. **Gestão pública contemporânea**. Curitiba: Intersaberes, 2014.

ERVILHA, G. T.; ALVES, F. F.; GOMES, A. P. **Desenvolvimento municipal e eficiência dos gastos públicos na Bahia: Uma análise do IFDM a partir da metodologia DEA**. Revista Bahia Análise & Dados, 23(3), 553-566. Bahia. 2013. Disponível em: <http://www.eeb.sei.ba.gov.br/pdf/2013/eb/desenvolvimento_municipal.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IBGE. **Cidades**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

FIRJAN. **IFDM - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

_____. **Nota Metodológica do IFDM - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal 2015**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/data/files/B7/43/4A/72/CE2615101BF66415F8A809C2/Anexo%20Metodol%c3%b3gico%20IFDM.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2019.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. **Associação entre Indicadores de Gestão Pública Municipal e Indicadores de Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros**. XIV Congresso USP Controladoria e Contabilidade. São Paulo. 2014. Disponível em: <<https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos142014/162.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

MOTA, H. **"O que é IDH?"**; Brasil Escola. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-idh.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

OLIVEIRA, M. de J. & SILVA E. A. **Eficiência na Gestão Fiscal Pública e o Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios da Microrregião de Cataguases - MG**. V Encontro de Administração Pública e Governo - EnApg (p. 1-16). Salvador: Associação Nacional dos Programas de Pós Graduação em Administração. 2012.

RICHARDSON, R. J.; et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. 10 reimpressão. São Paulo: Atlas 2009.

RODRIGUES, Z. A. L. **Ética na gestão pública**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 3.ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SOUSA, P. F. B de; LIMA, A. O.; NASCIMENTO, C. P. S. do. PETER, M. G. A.; MACHADO, V. V. M.; GOMES, A de O. Desenvolvimento municipal e cumprimento da lei de responsabilidade fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. **Revista evidenciação contábil & finanças**. João Pessoa, v.1, n. 1, p. 58-70, jan./jun. 2013.

TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS. São Paulo **Perspectiva.**, v. 17, n. 3-4, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000300009>. Acesso em: 20 set. 2019.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Laura Letsch Soares - Mestre em Ciências Contábeis. Profa Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRRJ, e-mail: lauraletsch@hotmail.com

Luís Felipe de Freitas Leite - Graduando em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRRJ, e-mail: felipelffl@gmail.com

UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO A ATIVIDADES CULTURAIS, POR MEIO DA CHAMADA LEI ROUANET, POR EMPRESAS COM SEDE EM ARARAQUARA, ENTRE 2010 E 2019

Lorena Rizzato RIBEIRO

Antonio Roberto Bono OLENSCKI

RESUMO

Esta pesquisa analisa a utilização da Lei de Incentivo à Cultura no município de Araraquara entre 2010 a 2019, com foco nos níveis de concentração/dispersão dos incentivadores, empresas com sede em Araraquara, e dos proponentes, por meio da quantidade de projetos e do volume aportado. A pesquisa é de natureza exploratória e foram realizadas i) uma revisão bibliográfica sobre os principais modelos de financiamento da cultura e sobre o modelo misto no Brasil, institucionalizado pela Lei nº 8.313/91 (Lei de Incentivo à Cultura), conhecida por Lei Rouanet, e ii) uma análise estatística-descritiva das variáveis “incentivadores” e “proponentes” da fonte de dados obtidos no portal VERSALIC. Os resultados mostraram uma concentração de incentivadores e proponentes, em relação ao número de projetos e aos valores destinados, com ênfase, majoritariamente, a projetos em centros urbanos maiores em população que Araraquara. Como conclusão, elaborou-se uma hipótese que deverá ser investigada em pesquisas futuras.

Palavras-chave: Lei de Incentivo à Cultura; Financiamento artístico e cultural; Política pública artística e cultural no Brasil; Pesquisa exploratória; Araraquara.

ABSTRACT

This research analyzes the use of the Culture Incentive Act in the municipality of Araraquara, Brazil, between 2010 and 2019, focusing on the concentration/dispersion levels of financiers based in Araraquara, and of receptors (proposers), through the number of projects and the amount afforded. The research is an exploratory one and its procedures are i) a bibliographic review over the main models of culture financing, and particularly the hybrid model in Brazil, institutionalized by the federal act n. 8313/1991, also known as Lei Rouanet, and ii) a descriptive statistics of two main variables, “financiers” and “proposers”, available in the government platform called VERSALIC. The results showed a concentration of financiers as well as proposers, in terms of the number of projects financed and the amounts allocated, and an emphasis mainly in projects conducted in larger urban centers than Araraquara is reported. In the conclusion, a hypothesis for further investigation was formulated.

Keywords: Culture Incentive Act; Cultural and arts financing; Cultural and arts policy in Brazil; Exploratory research; Municipality of Araraquara.

1. INTRODUÇÃO

A cultura é historicamente marcada por três tradições: a ausência estatal, o autoritarismo e a instabilidade institucional e financeira (RUBIM, 2013). Durante muito tempo, o setor cultural foi negligenciado, possui uma estrutura institucional frágil e instável, é uma das áreas mais afetadas com a escassez de recursos no Brasil.

Tanto no âmbito nacional como no internacional, surgiram modelos de financiamento alternativo, segundo Tomova (2004), como uma saída para os orçamentos públicos restritivos, sendo eles o modelo privado, o misto e o *crowdfunding*. Somente o modelo público não é considerado um modelo alternativo, sendo ele o subsídio vindo diretamente do orçamento público, por meio de editais para projetos culturais específicos.

Primeiramente, o modelo privado ou o financiamento do mercado age sob a perspectiva das forças de mercado e manifesta-se como um empreendimento privado, ocorrendo de duas maneiras: i) a fundo perdido, como o patrocínio; e ii) por meio de empréstimos privados ou fundos de investimento, com foco principal no valor social do investimento e nos interesses de mercado de dispor de rentabilidade e auferir renda.

Em outra frente, o modelo misto, também conhecido como quase-mercado, combina elementos dos modelos privado e público e é uma forma de suporte público indireto, ocorrendo, principalmente, por meio das isenções tributárias (TOMOVA, 2004), que se somam à possibilidade promoção de marca da organização privada, à semelhança da figura do patrocínio. O caso brasileiro, tratado mais adiante, tem neste instrumento de isenções tributárias um de seus principais modos de financiamento, por meio de algumas legislações estaduais (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS) e federal (Imposto de Renda – IR). Nosso objeto de estudo versará sobre a Lei de Incentivo à Cultura, de âmbito federal.

Por fim, o *crowdfunding* é definido como um financiamento coletivo de um projeto, via de regra, organizado em plataformas digitais (*sites* e aplicativos), por meio das quais financiadores encontram projetos culturais para apoiarem e, podendo, em troca recebem algum tipo de recompensa ou condição privilegiada aos produtos artístico-culturais financiados. O *crowdfunding* decorre do relacionamento entre três atores: a pessoa ou organização proponente do projeto, os financiadores que irão se comprometer com certa quantia e a própria plataforma que fará o intermédio entre as duas pontas (BIER, CAVALHEIRO, 2015; BOEUF, DARVEAU, LEGOUX, 2014)

Ao se tratar especificamente do Brasil, a despeito da coexistência de variados modos de se financiarem manifestações artístico-culturais, o modelo misto ganhou relevância e protagonismo a partir dos anos 1990 com legislação federal indutora de financiamento associado a deduções tributárias, a qual fez com que, de modo mimético, vários governos estaduais também assumissem, dentro de sua competência tributária, esse processo de canalização de recursos ao setor.

A Lei de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/1991), popularmente chamada de Lei Rouanet, nome decorrente de quem deu início à sua formulação, estabeleceu as diretrizes, a estrutura do financiamento da cultura e instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Nela são previstos três pilares de apoio aos projetos culturais: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e o Incentivo Fiscal. O Ficart, apesar de estar contido na lei e ser o meio que possibilitaria aos investidores a participação em potenciais lucros dos projetos culturais caso aplicassem os recursos, não foi implementado até os dias atuais. O FNC é responsável pelo financiamento público direto via editais para projetos específicos (BRASIL, 2020; COSTA, MEDEIROS, BUCCO, 2017).

Destaca-se aqui o Incentivo Fiscal, que possui o seguinte procedimento: o proponente (pessoa física ou jurídica) apresenta um projeto cultural à Secretaria Especial da Cultura; o projeto, para ser aprovado, deve conter um orçamento justificado e deve se enquadrar nos objetivos do Pronac; após a aprovação do projeto, é autorizada a captação de recursos frente aos incentivadores (pessoas físicas ou jurídicas); fica a cargo dos incentivadores a decisão de escolha dos projetos que irão apoiar; o valor doado é deduzido do Imposto de Renda, dentro dos percentuais permitidos pela legislação tributária; encerrando as atividades previstas no projeto, o proponente deve realizar a prestação de contas, sendo cabíveis as devidas penalidades nos casos de irregularidades (BRASIL, 1991).

Segundo o previsto na Lei, para que um projeto seja aprovado, ele precisa pertencer a uma das áreas culturais citadas a seguir: artes cênicas, artes integradas, artes visuais, audiovisual, humanidades, música e patrimônio cultural.

Partindo dessa perspectiva, o objetivo principal da pesquisa é apontar potenciais explicações, por meio da quantidade de projetos e de volumes aportados, aos níveis de concentração/dispersão de incentivadores com sede em Araraquara e de proponentes, em termos de áreas culturais e de localidade, durante o período entre 2010 a 2019.

Os objetivos específicos são sistematizar uma bibliografia sobre modelos de financiamento de artes; compreender, por meio de uma bibliografia, o modelo brasileiro de

financiamento cultural; e formular hipóteses de investigação sobre os níveis de concentração/dispersão de incentivadores e proponentes, a partir dos dados coletados.

2. DESENVOLVIMENTO

A pesquisa se caracteriza como qualitativa e exploratória, que segundo Theodorson e Theodorson (1970 apud. PIOVESAN; TEMPORINI, 1995, p.319) consiste em um estudo preliminar cujo objetivo é familiarizar-se com um fenômeno a ser investigado e permitir que o pesquisador forneça hipóteses sobre o assunto, trazer à luz potenciais relações de causa e efeito sobre o objeto de estudo.

Em termos de procedimentos metodológicos, a pesquisa abarca uma revisão bibliográfica e uma análise estatística descritiva das variáveis “incentivadores” e “proponentes” da fonte de dados obtidos no Portal de Visualização do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (VERSALIC), da Secretaria Especial de Cultura do governo federal. Os dados coletados compreendem o período de janeiro de 2010 a dezembro de 2019, das empresas com sede na cidade de Araraquara, organizados sob os seguintes critérios: nome das empresas incentivadoras, ano do projeto, data de início e de término, nome do projeto, nome do proponente, cidade em que se situa o projeto, área, segmento cultural e valor proposto do projeto, valor aprovado, valor captado e valor doado pela empresa.

No período analisado, foram encontrados os seguintes dados: 16 empresas incentivadoras, 18 cidades-sede dos projetos incentivados, 7 (sete) áreas culturais, 101 projetos culturais e um valor total de doação de R\$ 22.711.890,00.

Em relação à primeira tabela, houve uma concentração tanto em relação ao número de projetos culturais incentivados quanto ao valor doado por cada empresa. Duas das empresas incentivaram 65 projetos (64,35%) e R\$ 21.295.610,00 do valor total doado (93,77%).

Tabela 1: Instituições Financiadoras com sede em Araraquara-SP e Projetos Financiados (Quantidade de Projetos, Volume de Recursos e Respectivas Proporções) - 2010 a 2019¹				
Instituição Financiadora	Quantidade de Projetos	% sobre Total de Projetos	Aporte de recursos (em R\$ 1.000,00)	% sobre Total de Recursos Aportados
Sucocítrico Cutrale Ltda.	48	47,52	19.940,31	87,80
Lupo S.A.	17	16,83	1.355,30	5,97
John Bean Technologies Máquinas e Equip. Ind. Ltda.	5	4,95	854,00	3,76
Hinove Agrociência S.A.	1	0,99	150,00	0,66
Quimatec Produtos Químicos Ltda.	4	3,96	115,00	0,51
Rodoviário Morada do Sol Ltda.	2	1,98	96,00	0,42

Racine Tratores Ltda.	6	5,94	44,51	0,20
Comercial Lupo S/A	1	0,99	30,00	0,13
Engenharia e Construções Carvalho Ltda.	1	0,99	30,00	0,13
Comercial Lupo AS	1	0,99	25,00	0,11
Seroma Farmácias e Perfumarias Ltda.	2	1,98	22,20	0,10
Vilacopos Distrib. de Produtos Alimentícios Ltda.	3	2,97	19,86	0,09
Inepar Capacitores S.A.	2	1,98	12,27	0,05
Coop. de Econ. e Crédito Mútuo - Sicredi Araraquara	6	5,94	10,21	0,04
Prisma Auto Posto Ltda.	1	0,99	4,15	0,02
Comercial Lupo S.A.	1	0,99	3,08	0,01
TOTAL	101	100,00	22.711,89	100,00

Fonte: elaborada a partir de dados públicos obtidos no VERSALIC

¹ As instituições foram ordenadas em ordem decrescente do volume de recursos aportados para o período de 2010 a 2019. O recorte temporal levou em consideração os projetos cujas datas de início da captação se deram entre janeiro de 2010 e dezembro de 2019.

Em relação às áreas culturais, é possível observar uma maior dispersão dos projetos e valores doados, havendo uma maior incidência em 3 (três) áreas, Artes Cênicas, Humanidades e Música. A quantidade de projetos e os valores doados para essas áreas são, respectivamente, 34 (33,66%) e R\$ 6.216.580,00 (27,37%), 20 (19,80%) e R\$ 10.346.130,00 (45,55%), e 30 (29,70%) e R\$ 2.603.160,00 (11,46%). Porém, tendo em vista o número de projetos e os valores doados, nota-se que a área de Humanidades, mesmo possuindo menos projetos dentre as 3 (três), é a de maior arrecadação de recursos.

Tabela 2: Áreas Culturais e Projetos Financiados (Quantidade de Projetos, Volume de Recursos e Respectivas Proporções) - 2010 a 2019¹

Área Cultural	Quantidade de Projetos	% sobre Total de Projetos	Aporte de recursos (em R\$ 1.000,00)	% sobre Total de Recursos Aportados
Artes Cênicas	34	33,66	6.216,58	27,37
Artes Integradas	1	0,99	255,99	1,13
Artes Visuais	4	3,96	544,64	2,40
Audiovisual	9	8,91	803,72	3,54
Humanidades	20	19,80	10.346,13	45,55
Música	30	29,70	2.603,16	11,46
Patrimônio Cultural	3	2,97	1.941,67	8,55
TOTAL	101	100,00	22.711,89	100,00

Fonte: elaborada a partir de dados públicos obtidos no VERSALIC

¹ O recorte temporal levou em consideração os projetos cujas datas de início da captação se deram entre janeiro de 2010 e dezembro de 2019.

Por fim, dentre as cidades proponentes incentivadas, houve uma concentração de projetos na cidade de São Paulo e uma concentração de valor arrecadado na cidade de Barretos. São Paulo obteve incentivos em 32 projetos (31,68%), seguida de Araraquara com 15 projetos (14,85%), Barretos com 9 (8,91%) e Barueri com 9 (8,91%). Já sobre os valores arrecadados,

Barretos obteve R\$ 8.946.440,00 (39,39%), seguida de São Paulo com R\$ 6.709.040,00 (29,54%), Araraquara com R\$ 2.354.880,00 (10,37%) e Ribeirão Preto com R\$ 1.458.960,00 (6,42%).

Tabela 3: Cidades dos Proponentes e Projetos Financiados (Quantidade de Projetos, Volume de Recursos e Respectivas Proporções) - 2010 a 2019¹				
Cidade do Proponente	Quantidade de Projetos	% sobre Total de Projetos	Aporte de recursos (em R\$ 1.000,00)	% sobre Total de Recursos Aportados
Araraquara	15	14,85	2.354,88	10,37
Barretos	9	8,91	8.946,44	39,39
Barueri	9	8,91	942,05	4,15
Brasília	2	1,98	488,52	2,15
Campinas	3	2,97	800,00	3,52
Carapicuíba	3	2,97	95,00	0,42
Corumbá	1	0,99	150,00	0,66
Cuiabá	1	0,99	7,25	0,03
Curitiba	2	1,98	12,27	0,05
Jaú	5	4,95	37,26	0,16
Olinda	1	0,99	115,20	0,51
Porto Alegre	6	5,94	10,21	0,04
Ribeirão Preto	7	6,93	1.458,96	6,42
Rio de Janeiro	1	0,99	5,00	0,02
Santana de Parnaíba	1	0,99	10,00	0,04
São Carlos	1	0,99	100,00	0,44
São Paulo	32	31,68	6.709,04	29,54
Valinhos	2	1,98	469,80	2,07
TOTAL	101	100,00	22.711,88	100,00

Fonte: elaborada a partir de dados públicos obtidos no VERSALIC

¹ O recorte temporal levou em consideração os projetos cujas datas de início da captação se deram entre janeiro de 2010 e dezembro de 2019.

Segundo Rubim (2013) e Costa, Medeiros e Bucco (2017), as Leis de Incentivo à Cultura acabam transferindo a responsabilidade da escolha dos projetos culturais incentivados para a iniciativa privada, tirando o poder de decisão e a gestão da cultura do Estado mesmo que o recurso econômico investido seja majoritariamente público. Isso possibilita que as empresas favoreçam polos culturais e grupos artísticos já consagrados no meio, prejudicando o surgimento e a ascensão de novos projetos em diferentes localidades e de diversos grupos e pessoas.

Portanto, mesmo que a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.313/91 estabeleçam a ampliação das possibilidades de acesso às fontes de recursos e aos bens culturais e promovam a diversidade cultural, há indícios no caso analisado de que as empresas, por possuírem o poder de decisão, privilegiam os projetos culturais e as localidades que convêm aos interesses de promoção de marca e *portfolios* de produtos aos mercados consumidores prioritários. Esse

comportamento pode canalizar recursos a grandes centros urbanos se a empresa busca projeção para além da regional e focalizar a exposição de mercadológico em projetos culturais de maior envergadura. Isso é sugestivo nos dados analisados, quando se observam grandes empresas com sede em Araraquara optarem por incentivar o maior número de projetos em São Paulo, e terem, excetuando-se os projetos de Barretos, que destoa pelo volume e frequência de recepção de recursos destinados ao Hospital do Câncer, naquela cidade os maiores volume proporcional de recursos e a média de valor por projeto. O caso de Barretos, por sua vez, merece atenção por se referir a projetos em um hospital de grande circulação de indivíduos de todo o país, o qual conforma uma rede de apoiadores, patrocinadores e doadores de grande renome artístico ou de conhecida atividade filantrópica.

Outro ponto a ser destacado é a quantidade de empresas e os valores por elas doados. Araraquara é uma cidade com população estimada de 236 mil habitantes, segundo o IBGE (2019), e apenas 16 empresas sediadas na cidade utilizaram, no período de 2010 a 2019, as isenções fiscais da LIC. Muito embora a legislação se refira a dedução tributária de empresas que contabilizam lucro real e não o presumido, é notório que o número de financiadores e a frequência com que a maioria destes o faz estão aquém das potencialidades. Destaque-se que a maioria dos valores aportados se concentra em apenas duas empresas, o que sugere o alcance muito limitado do uso da legislação. Logo, há uma má utilização de um mecanismo que propicia uma redução do pagamento do Imposto de Renda para as empresas e que valorizaria o setor cultural no país.

Em relação às áreas culturais incentivadas, a quantidade de projetos concentra-se nas áreas mais reconhecidas e que possibilitam maior visibilidade mercadológica. Porém os valores aportados para cada uma delas são evidentemente desconexos com a quantidade de projetos. Os dados sugerem que os projetos vinculados com a área de Humanidades são relativamente mais caros que os projetos da área de Artes Cênicas.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo com diferentes possibilidades de financiamento, o Brasil, como amplamente sabido, tem no modelo misto uma fonte central de recursos para o setor artístico-cultural, reduzindo, ao setor público, a necessidade de i) alocação direta de recursos orçamentários públicos e de ii) consequentes assunções de risco e críticas de as escolhas não atenderem pluralmente as manifestações culturais, e as localidades de destino. Isso pode representar, de

um lado, a perda de parcela significativa responsabilidade de gestão da cultura por parte do Estado e, de outro, a transferência considerável das escolhas à iniciativa privada, o que poderia fazer tender à concentração de recursos em projetos de maior visibilidade e menos atentos a aspectos formativos de pessoal e de consumo das artes e da cultura. Com a extinção do Ministério da Cultura, essa perda de responsabilidade da gestão cultural pode se apresentar acentuada.

A partir dos dados coletados e das análises, é possível concluir que há um número baixo de empresas com sede em Araraquara que utilizam da Lei Rouanet, que há uma baixa destinação dos valores aos proponentes locais e que mesmo havendo uma diversidade nas áreas culturais ainda há má distribuição dos recursos disponíveis.

Esse estudo se limita ao caso de um município de médio porte, situado em região de produção industrial e agrícola pujante no estado de São Paulo e com renda *per capita* para além da média nacional. Essa restrição empírica para conclusões mais gerais poderá ser foco de atenção com a ampliação do número de municipalidades objeto de estudo, passível de aprofundamento com gestores de organizações privadas para desnudar as razões que expliquem a existência ou não de aportes ao setor cultural pela LIC, e, no caso dos financiamentos, o número de projetos e a concentração ou dispersão das escolhas, em termos de área cultural e de localidade de destino, o nível de acesso daqueles que produzem atividades culturais a financiamentos em função da capacidade de formulação de projetos e/ou das restrições de recursos ou de enquadramento legal das intenções artístico-culturais.

Outro estudo, desta feita, comparativo entre países, poderia servir para se compreenderem o nível percentual do Produto Interno Bruto (PIB) de recursos ao setor cultural, a dispersão ou a concentração de projetos, as condições de acesso pelo público que “consome”, o nível de destinação de recursos *vis-à-vis* o potencial de obtenção de recursos.

Com isso, de imediato, pode-se elencar uma hipótese de trabalho decorrente desta pesquisa exploratória, a saber: a alocação de recursos ocorre com os maiores volumes de recursos em poucos projetos, situados, na maioria, em grandes centros urbanos, e decorre de:

- a) os financiadores (empresas) privilegiarem uma lógica (apelo) mercadológica de promoção de marca em detrimento de outra centrada em ou não combinada com a democratização da produção e do consumo de produtos artístico-culturais a segmentos de renda mais baixa e a localidades espalhadas de menor porte;

- b) os financiadores (empresas) optarem por não dispersar esforços técnico-administrativos, que poderiam implicar em custos maiores de gestão e controle dos financiamentos;
- c) a força relativa de grandes grupos intermediários (consultores) ou interessados diretos (produtores) facilitar a promoção de iniciativas mais vultosas, o que reproduz a condição desfavorável de pequenos grupos ou de artistas sem renome em obter financiamento;
- d) a capacidade de formular e se adequar às exigências, em termos de technicalidades jurídicas e administrativas, à Lei de Incentivo à Cultura de artistas individualmente ou em grupos ser limitada;
- e) o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) não endereçar incentivos ou obrigações favoráveis a um processo mais democrático e pulverizado de acesso a recursos a produtores de artes e cultura e de facilitação ao consumo destes bens produzidos.
- f) organizações privadas de menor porte (em termos de faturamento) que trabalham por lucro real desconhecerem ou não disporem de pessoal ou não terem interesse em focalizar essas possibilidades de dedução tributária.

REFERÊNCIAS

BIER, C. A.; CAVALHEIRO, R. A. Lei Rouanet X crowdfunding: fomentando os empreendimentos culturais. Rio de Janeiro: **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 9, n.2, p. 30-47, abr./jun.2015.

BOEUF, B.; DARVEAU, J.; LEGOUX, R. Financing Creativity: crowdfunding as a new approach for theatre projects. Spring: **Internacional Journal of Arts Management**, v. 16, n.3, p. 33-48, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2005.

_____. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 129, n. 249, p. 30261, 23 dez. 1991.

_____. Secretaria Especial da Cultura. **Lei de Incentivo à Cultura**. Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/>>. Acesso em: 03 mai. 2020.

COSTA, C. F.; MEDEIROS, I. B. O.; BUCCO, G. B. O financiamento da cultura no Brasil no período 2003-15: um caminho para geração de renda monopolista. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, v. 51, n.4, p. 509-527, jul./ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Araraquara**. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/araraquara.html>>. Acesso em: 03 mai. 2020.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais do governo Lula. **Revista Lusófona de Estudos Culturais**, v. 1, n.1, p. 224-242, 2013.

THEODORSON, G. A.; THEODORSON, A. G. **A modern dictionary of sociology**. London: Methuen, 1970 apud. PIOVESAN, A.; TEMPORINI, E. R. **Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública**. São Paulo: Rev. Saúde Pública, 1995.

TOMOVA, B. **Market mechanisms of financing culture in accession countries**. Budapeste: The International Policy Fellowship Programme, 2004.

VERSALIC. **Portal de visualização do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura**. Disponível em: <<http://versalic.cultura.gov.br/#/home>>. Acesso em: 02 mai. 2020.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Lorena Rizzato Ribeiro. Graduada em Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras – Unesp Araraquara, e-mail: lo.ribeiro13@gmail.com.

Antonio Roberto Bono Olenski. Professor Doutor da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp Araraquara, e-mail: roberto.olenski@unesp.br.

EIXO TEMÁTICO 3: GESTÃO PÚBLICA

RESUMOS EXPANDIDOS

O INCREMENTALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL PAULISTA: UMA ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA

Lucas RIBEIRO

Palavras-chave: Incrementalismo. Administração Pública. Orçamento Público.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca, primeiramente, analisar a Administração Pública sob uma perspectiva histórica, partindo das obras clássicas de Adam Smith até a revisão feita por incrementalistas, tendo em Aaron Wildavsky o principal autor. A abordagem do presente trabalho é a da racionalidade limitada de Herbert Simon e suas influências na concepção do *muddling through* de Charles Lindblom (1959). Com base em ambas se estabelece a concepção de incrementalismo orçamentário de Aaron Wildavsky.

Na perspectiva da racionalidade limitada, expressa por Herbert Simon (1972), os administradores careceriam de conhecimentos plenos sobre seu objeto, o que permitiria a interação de outros fatores, que não necessariamente sob a lógica de otimização das decisões. Com base nessa visão, Wildavsky (1997) apresentou abordagem de análise do processo orçamentário posicionando-se contrário à aplicação de orçamentos-programas ou iniciativas que promettessem oferecer ao processo orçamentário alguma racionalidade, dada a complexidade inerente ao processo. Assim, para Wildavsky (1997), os agentes (*budgeters*) devem manter um padrão orçamentário baseado no do ano anterior, com modificações apenas de poucos percentuais, portanto, de pequenos incrementos.

Com base nessas concepções teóricas, aqui iremos investigar o orçamento público de três municípios paulistas: Bauru, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto. A escolha desses três decorre de algumas similaridades: população acima de 500.000 habitantes, atividade econômica caracterizada por serviços, estarem no mesmo estado da federação, localizadas no interior e de fundação não superior a dois séculos. Com isso essas cidades poderão ser, mesmo que com peculiaridades, comparadas quanto ao teor e ênfase em prioridades e critérios de alocação de recursos.

Será, portanto, a partir perspectiva incrementalista, observando-se a prevalência na elaboração das leis orçamentárias anuais de mero formalismo ou se as ações são de fato realmente planejadas, na acepção do termo, a cada ano.

2. OBJETIVO

Investigar se há a ocorrência de processo decisório incrementalista na elaboração e determinação da lei orçamentária anual nas três cidades indicadas.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho basear-se-á tanto em pesquisa quantitativa quanto em análise qualitativa. Dessa forma haverá comparações de dados numéricos presentes em balanços orçamentários e também serão utilizados elementos qualitativos presentes nas mensagens de envio às Câmaras Municipais das leis anuais de orçamento. A pesquisa será bibliográfica, ou seja, "realizada com base em material já elaborado como livros, artigos científicos e publicações periódicas" (MACHADO et al, 2007) e também documental, pois irá valer-se "de materiais que ainda não receberam nenhum tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados." (MACHADO et al, 2007).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A legislação que determina o orçamento público em vigência tem por base o exposto no Artigo 165 da Constituição Federal. O processo orçamentário realizado em todos os âmbitos de governo é, portanto, determinado constitucionalmente. Com base na elaboração do orçamento expressa nos documentos relacionados a esse, será interpretado, com base em Bardin (1979), quais são os elementos que de fato estruturam e dão sentido às propostas orçamentárias. As contribuições de Aaron Wildavsky (1997) em suas observações relativas ao orçamento federal dos EUA permitirão concluir qual é a dinâmica que realmente determina a alocação de valores nos orçamentos das cidades mencionadas. Com base nessas observações, será principalmente verificada a validade do que Wildavsky sugeriu em sua obra.

5. CONCLUSÕES

Por ser uma pesquisa ainda não finalizada, os resultados ainda são parciais. A análise bibliográfica, porém, já bem está concluída, permitindo assim segurança teórica para futuras conclusões com base nas análises documentais.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1979.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988.
- BURKHEAD, J. The balanced budget. In: **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford University Press, vol. 68(2), 1954, pp. 191-216.
- CATANHO, L. **Ribeirão Preto é mais rica que 15 capitais do País**. Disponível em: <<https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/onlist/NOT,2,2,1298166,Ribeirao+Preto+e+mais+rica+que+15+capitais+do+País.aspx>> Acesso em: 18 jun. 2019.
- LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. In: **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, 1959, pp. 79-88.
- MACHADO, D. G.; BIANCHI, M.; QUINTANA, A. C.; GIBBON, A. R. de O.; OLEIRO, W. N.; BRANDÃO, C. T. A abordagem metodológica utilizada no âmbito da pesquisa científica na área da Ciência Contábil: estudo exploratório da convenção de contabilidade CRCRS - 2005. In: **XI Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul**, Bento Gonçalves, set. 2007.
- SAGER, F; ROSSER, C. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. In: **Public Administration Review**, 69(6), p. 1136-1147, 2009.
- SANTOS, L. **População de Ribeirão Preto chega a 694 mil habitantes, segundo IBGE**. Disponível em: <<https://www.revive.com.br/noticias/cidades/populacao-de-ribeirao-preto-chega-694-mil-habitantes-segundo-ibge/>> Acesso em: 18 jun. 2019.
- SANTOS, L. **Prefeitura de Ribeirão projeta orçamento de R\$ 3,3 bi para 2020**. Disponível em: <<https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/especiais/agrishow/NOT,0,0,1419295,prefeitura+de+ribeirao+projeta+orcamento+de+r+3+3+bi+para+2020.aspx>> Acesso em: 18 jun. 2019.
- SIMON, H. **A capacidade de Decisão e liderança**. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1972.
- SIQUEIRA, C. **Economia diversificada é trunfo de São José do Rio Preto**. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,economia-diversificada-e-trunfo-de-sao-jose-do-rio-preto-imp-,1503572>> Acesso em: 18 jun. 2019.
- SMITH, A. **Riqueza das Nações**. São Paulo, Folha de S. Paulo, 2010.
- TREINTA, F. T.; FARIAS FILHO, J. R.; SANT'ANNA, A. P.; RABELO, L. M. Metodologia de pesquisa bibliográfica com a utilização de método multicritério de apoio à decisão In: **Produção**, UFF, 2012.
- WILDAVSKY, A. **Budgeting: a comparative theory**. Transaction Publishers, New Jersey, 1997.

INFORMAÇÕES SOBRE O AUTOR

Lucas Ribeiro - Mestrando em Planejamento e Análise de Políticas Públicas pela UNESP campus Franca. E-mail: lucacas.ribeiro@hotmail.com

EIXO TEMÁTICO 4: POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TRABALHOS COMPLETOS

AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA: ANÁLISE DOS DISCURSOS PRESIDENCIAS E MENSAGENS AO CONGRESSO ENTRE 1995 e 2014.

Marcos Paulo ANDRADE

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar uma análise da agenda governamental pela perspectiva das mensagens ao Congresso e dos discursos presidenciais entre os anos 1995 a 2014, contendo cinco momentos diferentes do governo brasileiro: os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, os dois de Lula e o primeiro governo Dilma Rousseff. A análise permite observar continuidades (momentos de incrementalismo) e descontinuidades (momentos de ruptura) em algumas questões, corroborando com princípios teóricos da *agenda-setting*, os quais defendem que as prioridades governamentais podem sofrer pequenas mudanças ao longo do tempo, ou uma grande mudança repentina. Além disso, o estudo também identifica as capacidades e diversidades de cada agenda, de modo a compreender a elasticidade de cada pronunciamento. Para isso, foi feito o levantamento do corpus documental, seguido da sua fragmentação e classificação por políticas setoriais e, por fim, sua análise detalhada.

Palavras-chave: Políticas públicas; *Agenda-setting*; Mensagens ao Congresso; Discursos presidenciais; Dinâmica de políticas.

ABSTRACT

This paper aims to present an analysis of the governmental agenda from the perspective of messages to Congress and Investiture Speeches between the years 1995 to 2014, a period that corresponds to five moments of the Brazilian government: the two mandates of Fernando Henrique Cardoso, the two of Lula and the first Dilma Rousseff government. The analysis allows to observe continuities (moments of incrementalism) and discontinuities (moments of rupture) in some issues, corroborating with theoretical principles of agenda-setting, which defend that government priorities may pass through small changes over time, or a big change suddenly. In addition, the study also identifies the capacities and varieties of each agenda, in order to understand the elasticity of each pronouncement. For this, the documentary corpus was surveyed, followed by its fragmentation and classification by sectoral policies and, finally, its detailed analysis.

Keywords: Public policies; Agenda-setting; Messages Nacional Congress; Investiture Speeches; Policy dynamics.

1. INTRODUÇÃO

O termo “políticas públicas”, desde a origem das *policy sciences*, com Harold Lasswell (1951), vem ganhando várias definições, as quais confluíram na definição de Dye (1975), que as descreve como aquilo “que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 1975, pg. 2). Cobb e Elder (1971), na década de 1970, questionaram-se sobre como os tomadores de decisão escolhem o que fazer e o que não fazer, filtrando algumas prioridades em detrimento de outras e consolidando os estudos sobre *agenda-setting*.

Logo em seguida, surgem modelos teóricos dedicados a compreender como a relação de algumas variáveis pode formar a agenda, como é o modelo de Múltiplos Fluxos, elaborado por John Kingdon (1984, 2003) e o modelo do Equilíbrio Pontuado, proposto por Baumgartner e Jones (1993), ambos os modelos definiram um novo rumo nos estudos de políticas públicas. Posterior a esse período, tais modelos começaram a ser usados em casos práticos para se compreender o funcionamento e a dinâmica de políticas públicas em determinadas situações.

Por fim, mais recentemente o campo de políticas públicas, sobretudo no que se trata de *agenda-setting*, dedica-se a fazer análises comparadas, partindo-se de modelos teóricos, como os citados acima, com o objetivo de identificar em períodos longos de tempo mudanças na atenção governamental de diferentes sistemas políticos-institucionais, permitindo verificar como se dá o processo de formação de agenda em contextos de variados países.

Dessa forma, a análise comparada que vem sendo feita nos últimos estudos sobre *agenda-setting* também será empregada neste trabalho, o qual tem como principal objetivo identificar mudanças e continuidades em algumas questões, bem como verificar a diversidade e a capacidade da agenda governamental brasileira entre os anos de 1995 e 2014, partindo-se das Mensagens ao Congresso e dos discursos presidenciais que ocorreram neste intervalo de tempo que abrange cinco mandatos: os dois governos Fernando Henrique (1995 a 2002), os dois governos Lula (2003 a 2010) e o primeiro governo Dilma Rousseff (2011 a 2014). A partir disso, algumas perguntas podem ser trazidas para debate: quais foram as prioridades de cada mandato? Quais foram as mudanças e continuidades entre os mandatos analisados? As agendas apresentaram uma boa diversidade, conseguindo tratar de diferentes problemas?

De forma a estruturar a discussão de tais questionamentos, o desenvolvimento do trabalho está dividido em cinco seções. A primeira delas tem como objetivo retomar os mais atualizados referenciais teóricos usados na compreensão de *agenda-setting*. Na segunda parte são apresentadas algumas metodologias internacionais utilizadas para compreender a agenda e

como elas foram aplicadas no caso brasileiro. Em seguida, a terceira parte destina-se a definir mensagens ao Congresso e discursos de posse, e como foram analisados. Dando seguimento, a quarta seção foca nos conceitos de capacidade e diversidade e como podem contribuir para a identificação de mudanças na agenda. Na quinta parte são apresentados os principais resultados da análise, indicando a capacidade, diversidade e mudanças de atenção ao longo dos mandatos.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A trajetória teórica sobre a formação de agenda.

O processo de produção de políticas públicas tem como chave principal a formação da agenda governamental, compreendida como a questão ou conjunto de questões nas quais o governo foca sua atenção em determinado período (Kingdon, 2003). O foco governamental em uma questão não é só um passo importante no processo de políticas públicas, mas também um passo inevitável, já que governos não conseguem resolver todas as demandas concomitantemente, obrigando-os a dar prioridade àquilo que acham mais urgente, importante ou conveniente. (BAUMGARTNER, JONES, 2005).

Desde os anos 1970, com Roger Cobb e Charles Elder (1971, 1972), os estudos sobre agenda vêm se consolidando. A partir dos dois autores, foram estabelecidos tipos de agenda. Usando-os como fundamento, Kingdon amplia a variedade de atores que podem ser tomadores de decisão, incluindo atores que são de fora do governo, mas que mantêm relação com ele. Para explicar sua teoria, propôs o modelo de Múltiplos Fluxos, no qual elenca três variáveis que podem definir a formação da agenda: contexto político, problemas e soluções. Kingdon ainda ressalta a possibilidade de ocorrerem momentos em que os três fluxos se convergem, por meio dos esforços de um empreendedor de políticas públicas, abrindo assim uma janela de oportunidade, ou seja, um ambiente favorável para ocorrer a manutenção da agenda governamental e decisória (CAPELLA, 2007; KINGDON 2003; ZAHARIADIS, 2014).

Partindo-se desses estudos, outras visões de *agenda-setting* foram surgindo, como é o caso da Teoria do Equilíbrio Pontuado, proposta por Baumgartner e Jones (1993), na qual defendem a tese de que a atenção do governo passa por longos períodos de estabilidade e incrementalismos e, em períodos repentinos sofrem mudanças abruptas. Para justificar as estabilidades, os autores indicam a existência de “monopólios de políticas”, instituições capazes de impedir que o foco governamental seja redirecionado para outra questão, diminuindo as chances da agenda sofrer mudança abrupta (*feedback* positivo), estagnando-a em apenas uma

questão (*feedback* negativo) (BAUMGARTNER, JONES, 1993; TRUE, JONES, BAUMGARTNER, 1999).

Criada por Baumgartner e Jones para compreender alguns casos específicos da realidade em que viviam, o modelo do Equilíbrio Pontuado ganhou novas dimensões e passou a ser uma teoria mais abrangente, chamada *general punctuation thesis* (Baumgartner, Jones, 2005), possibilitando que fosse aplicada em todo o sistema político de forma holística. Esse avanço também permitiu que a teoria fosse empregada em diferentes contextos político-institucionais, contribuindo não só para a identificação de mudanças na agenda de determinados países, mas também na análise histórico-comparada entre eles. (BAUMGARTNER, GREEN-PEDERSEN, JONES, 2006; BAUMGARTNER, JONES, MORTENSEN, 2014; BAUMGARTNER, JONES, WILKERSON, 2011).

O novo momento em que se encontra os estudos sobre *agenda-setting* enfrenta desafios metodológicos, principalmente para se estabelecer variáveis que sejam comuns aos diferentes contextos, sistemas políticos, institucionais e jurídicos em que estão sendo aplicadas as teorias de Baumgartner e Jones. Apesar desses desafios, os resultados dos estudos feitos até então vêm provando que a metodologia é aplicável a todos os tipos de sistemas, possibilitando a comparação de agendas ao redor do mundo.

2.2. Maneiras metodológicas para estudar a formação da agenda.

Metodologicamente, Baumgartner e Jones (2003) apontam dois tipos de análises que podem ser feitas sobre a formação da agenda: análise longitudinal e análise transversal. A primeira se dedica a identificar, ao longo do tempo, apenas uma questão, sendo esta análise mais apropriada para investigar mudanças de prioridades na agenda. O segundo tipo de análise, *cross-sectional*, permite analisar vários temas no mesmo período, de modo a explicar o porquê de alguns temas receberem mais atenção e outros não.

Contudo, os autores salientam que essas duas metodologias podem ser mescladas a partir da combinação de indicadores capazes de construir uma comparação entre vários temas ao longo de um mesmo período. A princípio, Baumgartner e Jones utilizaram indicadores como dados da opinião pública, a interpretação midiática sobre algumas questões, e por fim, a análise de audiências públicas para perceber a atenção do Congresso. Com a sistematização desses dados em quadros, os autores foram capazes de identificar continuidades e mudanças abruptas na agenda de políticas setoriais separadas, ao longo de períodos grandes de tempo.

Para este trabalho, foram utilizados os 20 documentos publicados anualmente de mensagens ao Congresso, e 5 discursos de posse – dois de Fernando Henrique, dois de Lula, e um da Dilma –, compreendidos entre os anos de 1995 a 2014, totalizando 959 dados obtidos dos discursos de posse e 3466 dados oriundos das mensagens ao Congresso.

2.3. Identificação de prioridades em discursos presidenciais e mensagens ao Congresso.

Aristóteles (2006), em seu livro “A Política”, define o homem como um animal político que naturalmente convive em grupo, na *pólis*. Ao ser comparado com outros animais, o filósofo disserta que o ser humano é o único animal que consegue usar a razão (*logos*) para julgar o que é certo e errado para chegar à virtude em detrimento dos vícios. Sendo assim, o discurso é uma ferramenta fundamental para uma sociedade que se organiza politicamente de forma natural.

Primeiramente, há vários significados para o termo discurso. Coloquialmente, discurso pode ser conceituado como qualquer expressão linguística que exponha argumentos e ideias. No sentido amplo, o discurso pode se referir à oralidade praticada em falas e pronunciamentos de alguém. Especificamente, o discurso pode ser associado ao enunciado de um conjunto de conhecimentos restritos a uma área do saber, por exemplo: discurso político, educacional, religioso etc. (Brandão, 2005). Além disso, é muito comum associar “fala” e “texto” como sinônimos de discurso. No caso de um discurso de cunho político, sua associação pode ser feita à fala de um ator político ou com qualquer outra manifestação linguística que trate de política. Sendo assim, os objetos de estudo aqui tratados – a lembrar, os discursos de posse e mensagens ao Congresso – encaixam-se nas duas definições, ou seja, tanto a fala de um ator político, como uma manifestação linguística sobre política, já que esses pronunciamentos são feitos por presidentes e têm como cerne a política, ideologias, ações e políticas públicas.

Dentre os discursos políticos de maior relevância estão os discursos presidenciais. Segundo Windt Jr. (1986), o papel do presidente foi se transformando ao longo dos anos, saindo de um posto meramente constitucional e burocrático, para um cargo mais executivo e comunicativo, baseado em persuasão. Para Windt Jr. (1986, p. 103): “eles atribuem essa mudança a três influências: (I) a doutrina moderna da liderança ativista na presidência; (II) o avanço das tecnologias da comunicação; e (III) as campanhas presidenciais modernas”. A partir dessas mudanças, o presidente, que até então ficava recluso em escritórios desempenhando atividades administrativas, passou a exercer atividades mais decisórias que exigiam sua postura de líder e capacidade discursiva. Contudo, essas novas funções não eliminaram as antigas, pois o presidente ainda tinha que atuar em questões burocráticas, mas agora de forma publicizada.

Dada a centralidade que o Executivo ocupa no processo de políticas públicas (KINGDON, 2003; BAUMGARTNER, JONES, 1993), os pronunciamentos presidenciais são comumente usados em estudos para perceber as prioridades governamentais. Nas análises realizados por Baumgartner e Jones, por exemplo, o documento utilizado como indicador da atenção foram os discursos de “Estado da Nação” (*Presidential State of the Union Speeches*), apresentado anualmente pelo presidente ao Congresso.

Além de servirem como um indicador da atenção governamental, Hoffmann e Howard (2010, p. 4) elencam mais uma série de finalidades dos pronunciamentos presidenciais: “a retórica presidencial pode ter muitos propósitos, entre eles: educar, explicar, persuadir, proclamar, tranquilizar, criticar, culpar e reivindicar crédito”.

Contudo, há que se atentar para o fato de que a principal característica de um discurso político é a sua provisoriedade, como define Pinto (2006, p. 89):

[...] [o discurso político] necessita para sua sobrevivência impor a sua verdade a muitos e, ao mesmo tempo, é o que está mais ameaçado de não conseguir. É o discurso cuja verdade está sempre ameaçada em um jogo de significações. Ele sofre cotidianamente a desconstrução, ao mesmo tempo só se constrói pela desconstrução do outro. É, portanto, dinâmico, frágil e, facilmente, expõe sua condição provisória. (PINTO, 2006, p. 89)

Para o autor, os discursos políticos são voláteis e podem sofrer mudanças frequentes, então para que seja feita uma análise comparada entre os pronunciamentos, é de suma importância que sejam feitos periodicamente, com publicações regulares e sistemáticas, de forma que as mudanças voláteis possam ser identificadas ao longo dos anos. No caso brasileiro, os documentos que conseguem cumprir esses requisitos são os discursos presidenciais e as mensagens ao Congresso. Apesar de terem finalidades parecidas, cabe ressaltar as diferenças entre os dois indicadores, para que assim não abra interpretações redundantes. Segundo a Constituição Federal, os discursos presidenciais realizados na cerimônia de posse são expressos no seguinte trecho:

Art. 78. O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil. (BRASIL, 1988, Art. 78)

Já as mensagens ao Congresso são descritas pela Constituição Federal da seguinte maneira:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; (BRASIL, 1988, Art. 84)

A principal diferença está na periodicidade de cada um, pois enquanto os discursos de posse são feitos a cada quatro anos, com as metas e objetivos previstos para quatro anos de mandato, as mensagens ao Congresso são feitas anualmente, na abertura da sessão legislativa, com metas e objetivos previstos apenas para aquele ano. Além disso, os públicos-alvo são diferentes, pois os discursos de posse são dirigidos a população como um todo, logo após a eleição, em um momento de animosidade no qual o presidente expressa para o povo o que já vinha sendo pregado na campanha eleitoral, e as mensagens ao Congresso, por sua vez têm como público-alvo os parlamentares, numa relação entre Executivo e Legislativo onde devem ser estabelecidas barganhas, prioridades, pedidos de atenção e direcionamento de ideias.

Essas diferenças influenciam o conteúdo de cada documento, pois no primeiro há menções mais gerais para o que se espera do mandato no geral, direcionado principalmente ao povo, já o segundo tem como intuito mencionar questões mais urgentes e repentinas que surgem de um ano para o outro, pronunciando diretamente aos parlamentares.

Antes de realizar a análise desses documentos, foi necessário fragmentar os textos em trechos, cada qual destinado a uma política setorial específica, como saúde, educação, segurança etc. Por exemplo, a passagem “Por outro lado, é absolutamente necessário que o país volte a crescer, gerando empregos e distribuindo renda” pode ser separada em três políticas setoriais: 1) “Por outro lado, é absolutamente necessário que o país volte a crescer” pode ser interpretada como uma preocupação macroeconômica; 2) “gerando empregos” focado em diminuição do desemprego e, por fim, 3) “distribuindo renda” mostrando preocupação com a desigualdade de riqueza.

Para facilitar a classificação de cada trecho, o processo de codificação usou como base uma estrutura de códigos (*codebook*) que traz consigo um algarismo para cada política setorial. Ao todo, são 21 classificações, como mostra o Quadro 1:

Quadro 1: Classificação das políticas setoriais. Fonte: Bevan (2014)

CÓDIGO	POLÍTICA SETORIAL
1	MACROECONOMIA
2	DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS, LIBERDADES E MINORIAS
3	SAÚDE
4	AGRICULTURA, PECUÁRIA E PESCA

5	TRABALHO, EMPREGO E PREVIDÊNCIA
6	EDUCAÇÃO
7	MEIO-AMBIENTE
8	ENERGIA
9	IMIGRAÇÃO E REFUGIADOS
10	TRANSPORTES
12	JUDICIÁRIO, JUSTIÇA, CRIMES E VIOLÊNCIA
13	POLÍTICAS SOCIAIS
14	HABITAÇÃO, INFRA-ESTRUTURA E REFORMA AGRÁRIA
15	SISTEMA BANCÁRIO, INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E COMÉRCIO INTERNO
16	DEFESA, FORÇAS ARMADAS, MILITARES E GUERRA
17	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E COMUNICAÇÕES
18	COMÉRCIO EXTERIOR, IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES
19	RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA
20	GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
21	TERRITÓRIO E RECURSOS NATURAIS
23	CULTURA, ESPORTE E LAZER

A numeração dos códigos segue a ordem adotada pelos demais países que usam o *codebook* como metodologia, por isso alguns números não aparecem, como o 11 e o 22, por não serem usados em outros países. O processo de codificação foi realizado pelo Laboratório de Agenda Governamental no Brasil. A classificação dos trechos foi feita duas vezes, por membros diferentes do grupo, de forma a dar mais fidedignidade aos dados. Nas situações em que a codificação divergia, o grupo discutia qual a mais adequada. Os códigos criam uma padronização que impede interpretações enviesadas do *corpus documental* bruto, ao passo em que permitem que sejam feitas análises percentuais e comparadas.

2.4. Definição de capacidade e diversidade da agenda.

A capacidade da agenda refere-se a como o governo consegue fazer com que as suas preferências acabem se tornando políticas públicas, tendo em vista que a produção de políticas é feita serialmente, já que o processo para produzi-las não é capaz de lidar com vários problemas ao mesmo tempo, dada a finitude da agenda. Isso significa que uma grande parte das questões acaba não sendo o foco de atenção do governo, pelo menos em um primeiro momento. Essa filtragem se afunila ainda mais quando algo surge urgente, como uma crise econômica, crise política, ou até mesmo a crise de saúde pública ocasionada pela COVID-19. Quando eventos assim acabam ocorrendo, o governo se vê obrigado a redirecionar seu enfoque aos problemas gerados pelo impacto, deixando para produzir políticas públicas da sua preferência em um outro momento. (Baumgartner, Chaques, Palau, 2015; Baumgartner, Jones, 2005).

Para identificar a capacidade dos discursos de posse e mensagens ao Congresso, primeiro foi preciso realizar o mapeamento dos documentos, fragmentando-os em políticas

setoriais (códigos). A partir daí foi possível obter o valor da capacidade de cada agenda. Além disso, a análise da capacidade também permite averiguar qual foi a frequência com que cada política setorial foi priorizada ao longo do período, ou também para evidenciar manutenções realizadas na agenda em relação a cada código de política, individualmente.

No que se refere a diversidade da agenda, ela se trata não da quantidade de temas que a agenda consegue abarcar, mas sim sobre o quão distribuída está a atenção governamental pelas questões possíveis. O índice de diversidade pode ser obtido por meio da equação de entropia H de Shannon, que traz o resultado probabilístico do quão variados foram os assuntos tratados nos documentos, mostrando a distribuição de atenção entre os códigos contidos nos textos, a fim de se chegar em uma conclusão capaz de dizer se a atenção governamental se concentrou em poucas questões, ou foi dispersa entre várias. Para isso, no trabalho foi usado o indicador de Entropia H de Shannon a partir do logaritmo natural (número de Euler: e)

$$H(X) = - \sum_{i=1}^n p(x_i) \times \ln(p(x_i)),$$

no qual (x_i) refere-se a dimensão (código), $p(x_i)$ representa a proporção de atenção recebida por (x_i) , $\ln(p(x_i))$ significa o logaritmo natural da proporção de atenção dada, por fim, n é o total de códigos sendo analisados.

A partir da análise desses dois indicadores, capacidade e diversidade, é possível notar que em determinados momentos de conturbação, o governo não consegue focar sua atenção para as suas próprias prioridades (Baumgartner, Jones, 2002, 2012; Baumgartner, Chaques, Palau, 2015; Green-Perdersen, 2015). Contudo, nos momentos em que o contexto político e democrático segue funcionando normalmente, sem instabilidades, é possível notar o aumento na capacidade e diversidade da agenda, uma vez que se abre um ambiente favorável para se discutir novos problemas e para a entrada de novos atores e novas demandas.

2.5. Principais resultados da análise das mensagens ao Congresso e discursos de posse.

Abaixo, no Quadro 2, pode ser verificada a distribuição de atenção, capacidade e diversidade nos discursos presidenciais. Destacados em amarelo estão as maiores taxas de atenção em cada pronunciamento. As últimas duas linhas são destinadas a capacidade e diversidade, também com destaque para as maiores:

Quadro 2: Atenção distribuída pelos códigos nos discursos de posse (1995 a 2011).

Fonte: elaboração própria.

DISCURSOS DE POSSE					
	FHC 1	FHC 2	LULA 1	LULA 2	DILMA 1
	1955	1999	2003	2007	2011
1-Macroeconomia	13%	18%	11%	9%	16%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	16%	14%	6%	9%	6%
3-Saúde	5%	4%	1%	0%	4%
4-Agricultura, pecuária e pesca	0%	1%	6%	2%	2%
5-Trabalho, emprego e previdência	3%	6%	6%	16%	4%
6-Educação	5%	6%	1%	9%	8%
7-Meio-ambiente	1%	1%	2%	0%	3%
8-Energia	1%	1%	1%	0%	5%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	1%	0%	0%
10-Transportes	0%	2%	1%	0%	1%
12-Judiciário, justiça, crimes	3%	1%	5%	16%	4%
13-Políticas sociais	10%	12%	18%	21%	11%
14-Habitação, infraestrutura	0%	2%	6%	0%	2%
15-Instuições financeiras e comércio	2%	5%	1%	0%	4%
16-Defesa, forças armadas, militares	3%	0%	2%	0%	2%
17-Ciência e comunicações	4%	2%	2%	0%	3%
18-Comex, importações e exportações	4%	5%	6%	0%	4%
19-R.I. e política externa	11%	9%	14%	0%	8%
20-Governo e administração pública	13%	13%	7%	12%	9%
21-Território e recursos naturais	0%	1%	3%	2%	3%
23-Cultura, esporte e lazer	3%	1%	2%	2%	3%
CAPACIDADE (quant. de dados)	239	175	174	43	268
DIVERSIDADE	2,34	2,59	2,70	2,05	2,82

Como tratado anteriormente, os discursos de posse, realizados logo após a eleição, possuem a finalidade de entusiasmar a população e fazerem-na crer que os próximos quatro anos serão de um governo bem sucedido. Segundo Guita Debert (2008, p. 50), o discurso de posse “é o momento de retificação da legitimidade de um poder conquistado através de um projeto de ação transformadora referendado pelo todo social”. Sendo assim, os governantes reservam boa parte destes pronunciamentos para temas que mais pertinentes ao povo, além disso, o discurso de posse também serve para reafirmar os objetivos da campanha eleitoral, de forma que os temas enunciados durante a fala tendem a corroborar com aqueles priorizados no plano de governo, proposto ainda em período eleitoral.

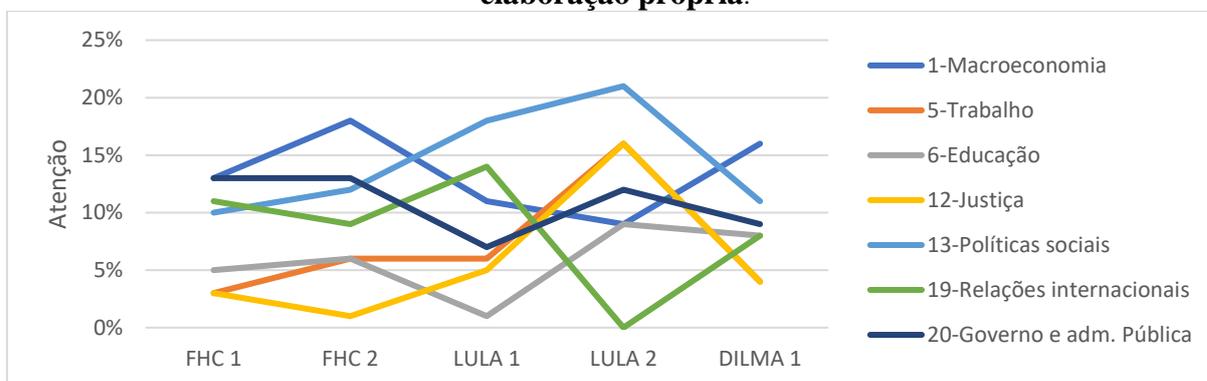
Observando a capacidade e a diversidade dos discursos de posse estudados, nota-se que a maior capacidade ocorreu no discurso de Dilma, com 268 dados, isso significa que o pronunciamento da presidente pôde ser fragmentado em 268 trechos de diferentes assuntos (alguns mais frequentes que outros, como se vê no Gráfico 1). Além disso, esse discurso também apresentou a maior diversidade dentre os cinco, alcançando um índice de 2,82 (levando em conta que são 21 códigos, a diversidade máxima é de $\ln(21) = 3,04$), mostrando como Dilma conseguiu tratar de várias políticas setoriais em seu discurso. Outro ponto a ser destacado é a

baixa capacidade e diversidade do discurso de Lula em 2007, com apenas 43 trechos e diversidade de 2,05. Todavia, cabe ressaltar que a capacidade não é proporcional a diversidade, ou seja, um presidente pode falar muito, mas tratar de poucos assuntos, como ocorreu em FHC 1, onde houve uma capacidade alta, mas uma diversidade baixa.

De modo geral, foi possível observar um aumento contínuo da diversidade dos discursos, com exceção de Lula 2, no qual concentrou sua atenção em justiça e crimes (16%), tema que até então beirava 5%. Isso se deu por conta de uma ação violenta no Rio de Janeiro, evento focalizado que ocorreu apenas 3 dias antes do discurso e que matou 10 civis e 2 policiais militares (Folha de São Paulo, 2007). Tratando-se de um pronunciamento feito a população, Lula dedicou boa parte do seu discurso ao ocorrido, mostrando sensibilidade e empatia durante o discurso de posse. Contudo, deixou de dar atenção a outras questões, das 21 políticas setoriais, apenas 10 foram citadas, por conta disso, a diversidade despencou, apresentando o menor índice do período. Com Dilma, entretanto, os índices voltaram a seguir no ritmo de crescimento.

No que se refere a distribuição de atenção sobre as políticas setoriais nos discursos, houve a predominância de 7 questões principais ao longo dos discursos, algumas com picos, quedas e continuidades, como mostra o Gráfico 1:

Gráfico 1: Variação na atenção em políticas setoriais nos discursos de posse. Fonte: elaboração própria.



Com o gráfico é possível notar estabilidade entre os dois mandatos de FHC, com uma mudança incremental em macroeconomia, motivada por menções ao Plano Real e a crise do déficit público. Com Lula 1 começaram a surgir mudanças significativas: das 7 políticas mostradas no gráfico, apenas trabalho continuou estável. Uma primeira interpretação é de que as rupturas ocorreram pela troca de partidos no Executivo, mas isso logo é contradito com Lula 2, onde as atenções continuaram a sofrer mudanças notórias mesmo com a permanência do PT. Se de FHC 1 para Lula 2 apenas trabalho ficou estável, de Lula 1 para Lula 2, todas as 7 políticas passaram por rupturas. O discurso de Dilma 1 também se diferenciou muito de Lula 2, pois

mesmo ambos sendo do PT, Dilma preocupou-se mais que Lula em espalhar a atenção pelas políticas, como se vê no gráfico pelas linhas se aglutinando entre 4 a 16%, enquanto Lula variava as atenções entre 0 a 21%. Sendo assim, houve mais continuidade entre os discursos de FHC e Lula, do que entre os de Lula e Dilma, apesar das ideologias opostas de cada partido.

Analisando as políticas separadamente, é possível aferir que macroeconomia teve um aumento significativo logo em FHC 2, quando foram citados o Plano Real e a meta de diminuir gastos públicos. Contudo, o tema não foi o principal foco durante os discursos de Lula, só voltando a ser prioridade com Dilma 1, momento em que o Brasil começava a sentir os impactos da crise econômica de 2008. Em suma, o presidente que mais se preocupou em falar de macroeconomia para a população foi FHC, dada as transformações econômicas na época.

Já o tema governo manteve-se estável e com grandes índices de atenção nos discursos de FHC, quando o presidente falou ao povo sobre reestruturação do Estado e privatização. Mas apresentou queda de 6% no discurso de Lula 1, momento em que ele preferiu falar para o povo sobre políticas sociais e relações internacionais. O tema governo voltou a crescer com Lula 2, quando fez referência ao fortalecimento da democracia com a sua reeleição, inspirando o povo ao dizer que um operário continuará no Palácio da Alvorada. Em Dilma 1 o tema ficou estável.

As políticas sociais, por sua vez, apresentaram um grande aumento em Lula 1, 5% a mais do que FHC 2. Lula em seu primeiro discurso dedicou a população muitas referências a fome, miséria e desigualdade social. Em Lula 2 o tema continuou aumentando, agora com menções às conquistas sociais de seu primeiro mandato (Fome Zero, Bolsa Família, Brasil sem Miséria, Minha Casa Minha Vida). Contudo, com Dilma a atenção dada ao tema voltou a cair para os mesmos patamares dos discursos de FHC.

As falas de relações internacionais ficaram estáveis nos governos FHC, com uma pequena queda de 2% no segundo mandato. Em Lula 1 o tema ganhou mais atenção com diversas menções relacionadas ao fortalecimento do Mercosul e à aproximação com outros países em desenvolvimento, mas em seu 2º discurso nem foi citado. Com Dilma, o tema voltou a ser inserido nos discursos, com referências a ONU, EUA, América do Sul etc. Nenhum outro presidente falou mais sobre R.I. ao povo do que Lula em 2003, dado os esforços do presidente em diminuir os receios internacionais sobre seu posicionamento mais à esquerda.

Por fim, as menções a emprego e justiça seguiam estáveis, com pequenos aumentos e quedas até Lula 2, discurso no qual houve um aumento expressivo nos dois temas, mas que logo em seguida caíram na mesma proporção, em Dilma 1. O pico em emprego se deu pela exaltação que Lula fez ao baixo desemprego conquistado ao longo de seu 1º governo. O aumento em

justiça ocorreu por conta da ação violenta no Rio (comentada anteriormente), tragédia que Lula ressaltou em seu discurso, já que houve uma comoção na época. A concentração da atenção nestes dois temas foi tão grande que a diversidade do discurso despencou para 2,05.

Outro tema que não foi inserido no Gráfico 1, mas que merece ser comentado, foi direitos civis e liberdades, que recebeu grande atenção nos discursos de FHC, explicada pelas menções que ele fez ao fim da ditadura e aos novos tempos de democracia, assunto que para a população era muito importante, pois a época de repressão militar havia acabado há pouco.

Referente as mensagens ao Congresso, como dito anteriormente, elas cumprem a função de estabelecer possíveis barganhas com parlamentares, comunicando-lhes prioridades, pedidos de atenção e direcionamento de ideias. Foram 20 documentos analisados de mensagens ao Congresso, 4 de cada mandato. Mas para facilitar a análise, foram feitas médias de distribuição, de atenção, capacidade e diversidade para cada mandato, com o maior valor de cada mandato destacado em amarelo:

Quadro 3: Distribuição da atenção sobre os códigos nas mensagens ao Congresso (1995-2002). Fonte: elaboração própria.

MENSAGENS AO CONGRESSO					
	FHC1	FHC 2	LULA 1	LULA 2	DILMA 1
	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014
1-Macroeconomia	28%	28%	13%	28%	13%
2-Direitos civis	3%	2%	2%	1%	2%
3-Saúde	3%	3%	0%	1%	6%
4-Agricultura	1%	1%	4%	1%	3%
5-Trabalho	6%	6%	4%	2%	3%
6-Educação	3%	5%	5%	6%	10%
7-Meio-ambiente	1%	1%	0%	1%	3%
8-Energia	2%	1%	2%	3%	4%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	2%	1%	3%	4%	6%
12-Justiça	1%	2%	3%	3%	7%
13-Políticas sociais	11%	9%	15%	16%	9%
14-Habitação	4%	2%	4%	3%	3%
15-Instituições financeiras	7%	4%	4%	5%	3%
16-Defesa	0%	1%	0%	1%	2%
17-Tecnologia	2%	1%	0%	0%	2%
18-Comércio exterior	9%	13%	3%	5%	2%
19-Relações internacionais	1%	6%	10%	12%	10%
20-Governo e adm. Pública	17%	15%	30%	10%	13%
21-Recursos naturais	1%	1%	0%	1%	2%

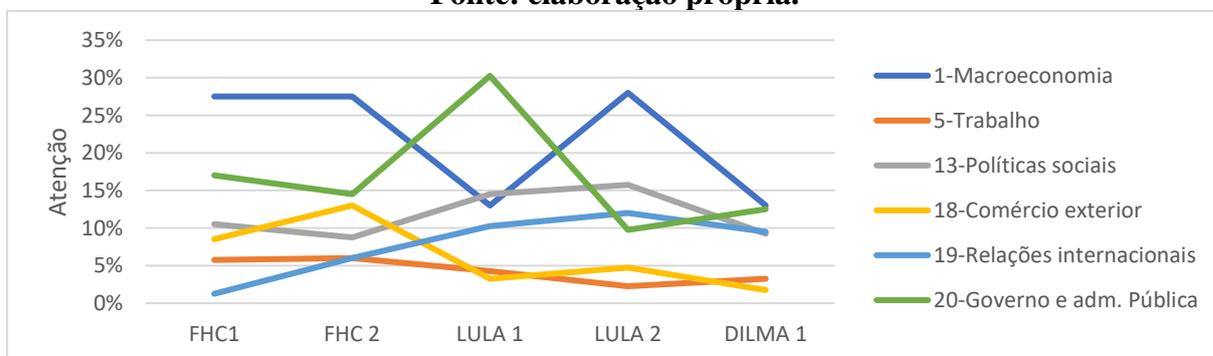
23-Cultura e esporte	1%	0%	0%	0%	0%
CAPACIDADE (quant. de dados)	208	207	50	79	293
DIVERSIDADE	2,285	2,2125	1,93	2,16	2,65

Tendo que a diversidade máxima é 3,04, as mensagens que trouxeram assuntos diferentes em maior quantidade foram as de Dilma, com uma média de 2,65, também com a maior capacidade: média de 293 trechos fragmentados. FHC apresentou valores estáveis e razoáveis, nem tão altos, nem tão baixos. Já Lula foi o que apresentou os menores valores de capacidade e diversidade nas mensagens, assim como ocorreu nos discursos de posse, com exceção do discurso de 2003, pronunciamento que inaugurou seus 8 anos de governo e, por este motivo, exigiu falas de vários assuntos para atingir diferentes setores da sociedade. Fora este discurso de posse, todos os outros pronunciamentos de Lula, sejam eles mensagens ao Legislativo ou discursos de posse, apresentaram um padrão de pouca capacidade e diversidade.

No tocante a distribuição da atenção, foi feita uma média a partir as 4 mensagens de cada governo, destacando as 6 questões mais frequentes ao longo do período estudado:

Gráfico 2: Variação na atenção em políticas setoriais nas mensagens ao Congresso.

Fonte: elaboração própria.



De maneira geral, as mensagens de FHC, assim como seus discursos, mantiveram-se estáveis. Com a chegada de Lula, houveram rupturas em macroeconomia e governo, explicados a seguir. Com Lula 2 macroeconomia voltou a subir, e governo voltou a ter valores parecidos que os de FHC. Em Dilma, é possível observar a confluência das atenções entre 2 a 13%, sem picos altíssimos como se viu em Lula 1 e 2.

Analisando as políticas individualmente, é possível perceber que macroeconomia foi o assunto mais tratado na maioria das mensagens ao Congresso. Só deixou de ser o assunto principal em Lula 1 e Dilma 1. Vale ressaltar também que todas as mensagens de FHC tiveram como assunto de maior atenção a macroeconomia, tendo em vista o interesse do Executivo em

fazer o Legislativo aprovar as políticas econômicas austeras para conter inflação e o gasto público. Nas mensagens de Lula 2 houve um crescimento no assunto, alavancado principalmente pelos índices de atenção em 2007, quando Lula exaltou o bom andamento da economia em seu primeiro mandato; e em 2010, ano em que Lula mencionou os impactos da crise econômica de 2008.

Falas sobre trabalho foram caindo continuamente, inclusive em Lula, do Partido Trabalhista, que preferia falar sobre políticas trabalhistas em seus discursos ao povo. Voltou a crescer só com Dilma 1, mas não a ponto de chegar aos mesmos níveis que FHC. Outro assunto que manteve continuidade foi comércio exterior, apenas com um pico em FHC 2, quando mencionou para o Congresso a crise do Rublo e a crise dos Gigantes Asiáticos.

Temas relacionados a governo receberam muita atenção nas mensagens de FHC, quando disse ao Congresso suas ideias de privatização e reforma do Estado, mas com a entrada de Lula, a atenção sobre o tema teve um salto gigante para 30%, representando os esforços de Lula em acalmar o Congresso em um momento de *turnover* partidário. A partir de 2005 estabilizou-se.

Relações internacionais, por sua vez, tiveram dois aumentos, o primeiro em FHC 2, com a crise financeira na Ásia e Rússia (mesmos eventos que aumentaram a atenção em comércio exterior). O segundo aumento em Lula 2, quando citou alguns feitos, como os trabalhos do Parlamento do Mercosul e a criação da Parceria Estratégica Brasil-União Europeia.

Por fim, as políticas sociais receberam atenção de FHC, mas não como ocorreu com Lula (15 e 16%), aumento que se deu por conta de suas políticas de distribuição de renda e combate à fome, como o Bolsa Família, Fome Zero, Minha Casa Minha Vida etc. Ainda assim, Lula tratava mais disso em discursos de posse, do que no Congresso. Depois de Lula, as políticas sociais deixam de ser foco nas mensagens, chegando a apenas 9% em Dilma, menos até do que os índices de FHC.

Algumas políticas não foram apresentadas no Gráfico 2, mas merecem destaque, como a Saúde em Dilma, que teve um aumento de 5% quando Alexandre Padilha ocupou a pasta de ministro (2011), e transportes, também em Dilma, que aumentaram com a Copa do Mundo, Olimpíadas e as Jornadas de Junho.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, com a análise da distribuição de atenção, da capacidade e da diversidade dos discursos presidenciais e mensagens ao Congresso, surgem duas conclusões importantes. A

primeira delas é referente ao modo como o público-alvo de cada pronunciamento define as prioridades. É possível notar que ao escolher os assuntos do discurso de posse, os presidentes preocupam-se mais com o que a população quer ouvir e o que deixará seus discursos mais próximos do povo, como ocorreu nos discursos de FHC, nos quais houve uma atenção maior em direitos civis e liberdades (16% em 1995 e 14% em 1999), do que a atenção dada a esse tema nas mensagens ao Congresso (2 a 3%).

No caso das mensagens aos parlamentares, os presidentes escolhem os temas que irão render boas relações com o Legislativo, como em 2003, ano em que aconteceu um *turnover* no Executivo, do PSDB para PT. Lula preferiu comentar mais sobre essa crise política com o Legislativo (30% da atenção), do que com a população (7%), haja visto a preocupação dele em formar uma base de apoio robusta no Congresso.

Ao definir quais as prioridades de cada pronunciamento, o público-alvo acaba definindo indiretamente a diversidade nos dois tipos de apresentação. Enquanto que a diversidade média dos discursos foi 2,5, a diversidade média das mensagens ao Congresso foi 2,24. Isso significa que nos discursos de posse, os presidentes se dedicam a comentar sobre mais assuntos, dado que é um pronunciamento que expressa as metas e políticas para os próximos quatro anos, exigindo do presidente uma fala mais abrangente. A diversidade das mensagens ao Legislativo, em contrapartida, é menor, uma vez que o presidente pode escolher quais temas foram mais relevantes em um intervalo de tempo mais curto, ao logo de apenas um exercício legislativo.

A segunda conclusão resultante das análises é referente ao impacto dos momentos de crises, fricção política e eventos focais que fizeram diminuir a diversidade da agenda. Um exemplo foram as crises da inflação e do déficit público ocorridas durante o governo FHC. Como se vê nos gráficos 1 e 2, a crise manteve a agenda estabilizada nos governos FHC, pouco se alterou ao longo dos seus 8 anos no poder, tanto nas mensagens quanto nos discursos, pois a crise obrigou o governo a focar sua atenção continuamente em macroeconomia, sendo este o assunto predominante em todo o governo tucano. Passada a crise econômica e estabilizada a crise política causada pelo *turnover*, percebe-se pelos gráficos que houveram mais mudanças na agenda, possibilitando aos governantes focarem em temas que até então não haviam sido prioridade, como a educação, que passou a ser discutida mais intensamente a partir de 2006, após a entrada de Haddad no Ministério da Educação, ou como a saúde, com a entrada de Padilha no Ministério da Saúde.

Enfim, os resultados só evidenciam a importância das teorias da comunicação para a compreensão da formação de agenda, sobretudo quando se trabalha com indicadores oriundos das relações públicas, como os discursos presidenciais e mensagens ao Congresso.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martin Claret, 2006

BAUMGARTNER, F. R.; GREEN-PEDERSEN, C., & JONES, B. D. Comparative studies of policy agendas. **Journal of European Public Policy**, 13(7), 959-974. 2006. doi:10.1080/13501760600923805

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. (Eds.). **Policy dynamics**. Chicago, USA: University of Chicago Press. 2002.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago, IL: University of Chicago Press. 1993.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **The politics of information: Problem definition and the course of public policy in America**. Chicago, IL: University of Chicago Press. 2015.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; MORTENSEN, P. B. Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE C. M. (Eds.), **Theories of the policy process**, 3. ed., p.155-188. Oxford, UK: Westview Press. 2014.

BAUMGARTNER, F. R., JONES, B. D., & WILKERSON, J. D. **Comparative studies of policy dynamics**. *Comparative Political Studies*, 44(8), 2011, p.947-972. doi:10.1177/0010414011405160

BEVAN, S. **Gone fishing: The creation of the comparative agendas project master codebook**. 2014. Disponível em: <<https://www.sbevan.com/cap-master-codebook.html>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRANDÃO, H. H. N. **Introdução à Análise do Discurso**. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

BRASIL, F. G. **A dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil: Incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003** (Tese de Doutorado, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP), 2017.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.), **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz. 2007.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. A dinâmica das políticas públicas: Agendas governamentais em perspectiva comparada. **I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP)**. Brasília, DF, 2015.

_____. **Agenda governamental brasileira: Análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo. v. 24. n. 78, 2019, p. 1-22. e-76950.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G.; SUDANO, A. C. P. G. O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. **39ª Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu, MG. 2015. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9723-o-estudo-da-agenda-governamental-reflexoes-meto-dologicas-e-indicativos-para-pesquisas/file>>

CHAQUÉS-BONAFONT, L.; BAUMGARTNER, F. R.; PALAU, A. M. **Agenda Dynamics in Spain**. New York, NY: Palgrave MacMillan, 2015.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. **Journal of Politics**, 33(4), 1971, p.892-915. doi:10.2307/2128415.

_____. **Participation in American politics: The dynamics of agenda building**. Boston, MA: Allyn and Bacon, 1972.

DEBERT, G. G. **Ideologia e Populismo**: Adhemar de Barros, Miguel Arraes, Carlos Lacerda, Leonel Brizola. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/b23ds/pdf/debert-9788599662724.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1975

GREEN-PEDERSEN, C. **The growing importance of issue competition: The changing nature of party competition in Western Europe**. Political studies, 55(3), 2007, p.607-628. doi:10.1111/j.1467-9248.2007.00686.x

HOFFMAN, D. R.; HOWARD, A. D. **The Presidential Rhetoric of Hard Times**. Artigo apresentado no Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., 2-5 set. 2010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643794>. Acesso em: 28 abr. 2020.

JOHN, P. **The policy agendas project: A review**. Journal of European Public Policy, 13(7), 2006, p.975-986. doi:10.1080/13501760600923870.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. **The politics of attention: How government prioritizes problems**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2005.

_____. From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. **Policy Studies Journal**, 40(1), 2012, p.1-20. doi:10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies** (3rd ed.). New York, NY: Harper Collins, 2003.

PINTO, C. R. J. Elementos para uma análise do discurso político. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n. 24, 2006, pp. 78-109. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/821>>. Acesso em: 28 abr.de 2020.

SPITZ, C. Sérgio Cabral toma posse com promessa de garantir a segurança no Rio. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, 1º de janeiro de 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88178.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

TRUE, J. J.; BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, P. A (Eds.), **Theories of the policy process** (p. 97-116). Oxford, UK: Westview Press, 1999.

WINDT JR., T. O. Presidential rhetoric: definition of a field of study. **Presidential Studies Quarterly**, 16, n. 1, 1986, p. 102-116.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity and multiple streams. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (Eds.), **Theories of the policy process** (3rd ed., p. 65-92). Oxford, UK: Westview Press, 2014.

ZAHARIADIS, N. (Org.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham, Northampton, UK: Edward Elgar, 2016.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Marcos Paulo Andrade. Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". E-mail: marcos_p_andrade@hotmail.com

Felipe Gonçalves Brasil. Docente no Departamento de Administração Pública da UNESP em Araraquara com bolsa FAPESP. E-mail: fbrasil.pp@gmail.com

Ana Cláudia Niedhardt Capella. Docente no Departamento de Administração Pública da UNESP em Araraquara. E-mail: ana.capella@gmail.com

ANÁLISE DOS REPASSES DE RECURSOS FINANCEIROS FEDERAIS DO CARTÃO DE PAGAMENTO DE DEFESA CIVIL

Robson Luís do NASCIMENTO

Airton Bodstein de BARROS

Daniela da Cunha LOPES

RESUMO

Este estudo objetiva verificar se o Cartão de Pagamento de Defesa Civil – CPDC é uma ferramenta ágil no repasse de recursos financeiros federais para pagamento de ações de resposta. A metodologia utilizada foi o estudo de caso. Os materiais utilizados foram: Sistema Integrado de Informações de Desastres – S2ID, Portal da Transparência, e Pesquisa de Informações Básicas Municipais. A população de estudo foi composta de processos de municípios do Estado do Rio de Janeiro, e que utilizaram o CPDC, no período de 2012 a 2018. Observou-se que os municípios que utilizaram o CPDC são mais céleres nos procedimentos administrativos de reconhecimento federal, e que o S2ID reduziu o intervalo de tempo no envio de documentação. O CPDC, embora ágil, necessita de constante monitoramento e capacitação, por parte dos integrantes do Sistema de Defesa Civil.

Palavras-chave: Ações de resposta; Cartão de pagamento de defesa civil; Desastre; Recursos financeiros.

ABSTRACT

This study aims to verify if the Civil Defense Payment Card - CDPC is an agile tool to transfer federal financial resources for payment of emergency actions. The "Case Study" was taken as a methodological reference. Materials used were: database from the Disaster Integrated Information System - S2ID, Transparency Portal and Municipal Basic Information Survey. The studied group is composed of disaster recognition processes, from the state of Rio de Janeiro, that used the CPDC from 2012 to 2018. It was observed that the municipalities that used the CPDC are faster in the administrative procedures of federal recognition, and that the S2ID has reduced the time interval in sending documentation. The CPDC, although agile, needs constant monitoring and training by the members of the Civil Defense System.

Keywords: Civil defense payment card; Disaster; Emergencies actions; Financials resources.

1. INTRODUÇÃO

A intensidade das catástrofes naturais ocorridas, em 2008, no Estado de Santa Catarina, demonstrou a necessidade de uma estrutura de Defesa Civil com capacidade de ação célere e eficiente. O Ministério da Integração Nacional regulamentou a aferição sumária, pela a caracterização do estado de calamidade pública ou da situação de emergência, aliada à impossibilidade de o problema ser resolvido pelo ente da Federação, para fins da transferência obrigatória. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, NÃO PAGINADO)

Na cidade de Niterói, na região metropolitana do Rio de Janeiro, entre os dias 5 e 7 de abril de 2010, os índices pluviométricos atingiram 323 mm em 24 horas. As chuvas provocaram deslizamentos que fizeram 167 mortes. (PROJETO MEGACIDADES, VULNERABILIDADES E MUDANÇAS CLIMÁTICAS, 2011, p.43)

Os desabrigados³⁴ e desalojados³⁵ do Morro do Bumba, do município de Niterói enfrentaram inúmeras adversidades, tais como: os atrasos no pagamento do aluguel social, as lamentáveis condições dos abrigos em que estavam alojados, a morosidade na entrega das moradias às famílias, a perda de referência e identidade. (LOGUERCIO, 2013, p.139)

Diante das dificuldades enfrentadas para realização de repasses financeiros federais para Estados e Municípios, o Governo Federal criou, em agosto de 2010, o Cartão de Pagamento de Defesa Civil - CPDC que é o meio de pagamento exclusivo para a execução das ações de resposta³⁶ em áreas atingidas por desastres. Esta inovação foi considerada uma ferramenta que garantiria maior agilidade e transparência na execução dos recursos públicos. (DEPARTAMENTO DE PREVENÇÃO E PREPARAÇÃO, 2017, p.81)

Em janeiro de 2011, enchentes e deslizamentos de terra atingiram 07 cidades do Estado do Rio de Janeiro, os municípios mais afetados foram: Teresópolis, Nova Friburgo, Petrópolis, Sumidouro e São José do Vale do Rio Preto. Diante das dificuldades encontradas, o Governo Federal estudou a possibilidade de desenvolver um mecanismo que facilitasse o repasse dos

³⁴ Desabrigado - pessoa cuja habitação foi afetada por dano ou ameaça de dano e que necessita de abrigo provido pelo Sistema de Defesa Civil. (CASTRO, 1998, p.52);

³⁵ Desalojado – Pessoa que foi obrigada a abandonar temporária ou definitivamente sua habitação, em função de evacuações preventivas, destruição ou avaria grave, decorrentes do desastre, e que, não necessariamente, carece de abrigo provido pelo Sistema de Defesa Civil. (CASTRO, 1998, p.52).

³⁶ Ação de resposta – medidas emergenciais, realizadas durante ou após o desastre, que visam o socorro e à assistência da população atingida e ao retorno dos serviços essenciais. (Instrução Normativa nº 002, 2016, NÃO PAGINADO).

recursos. A utilização do CPDC foi então regulamentada por meio da Portaria nº 607, de 18 de agosto de 2011. (GARCIA, 2013, p.8)

Desta forma, após anos de criação do CPDC, por parte da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC, o presente estudo busca verificar se é possível considerá-lo uma ferramenta ágil na transferência de recursos federais aos Estados e Municípios para pagamento de ações de resposta.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Revisão de literatura

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC é o marco doutrinário da proteção e defesa civil no Brasil, estabelecida pela Lei 12.608 de 2012, expresso pelas diretrizes e objetivos instituídos na política e que devem ser seguidos por todos os membros do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC. Norteia os programas, planos e projetos que tratam da temática e define as competências dos entes federados. (DEPARTAMENTO DE PREVENÇÃO E PREPARAÇÃO, 2017, p.44)

Há previsão legal, pela Lei nº 12.608/12, que todos os entes públicos têm o dever de adotar medidas necessárias de redução de riscos de desastres; desenvolver a PNPDEC em seu âmbito; e possibilidade de receber transferências de recursos financeiros da União para a execução de ações de resposta. (CONGRESSO NACIONAL, 2012, p.1),

Transferências voluntárias ou convênios são destinados a reduzir a ocorrência e a intensidade dos desastres com ações estruturais e não estruturais; referem-se ao planejamento da ocupação do espaço geográfico e à execução de obras e serviços, principalmente relacionados com intervenções em áreas de risco. Por outro lado, as ações de resposta, que podem ser pagas com o CPDC, são medidas implementadas, nos momentos seguintes ao desastre. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2011, p.15)

O CPDC, regulamentado por Portaria, é destinado ao pagamento de despesas com os recursos transferidos pela União, por intermédio do extinto Ministério da Integração Nacional - MIN, hoje Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR, para execução de ações de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais, realizadas pelos órgãos ou entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios, exclusivamente em situações

de emergência³⁷ - SE ou estado de calamidade pública³⁸ - ECP, reconhecidos pela SEDEC. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2011, p.101) A Figura 1 apresenta um modelo do cartão de pagamento de defesa civil:

Figura 1: Cartão de Pagamento de Defesa Civil



Fonte: Manual CPDC, 2012.

O Tribunal de Contas da União - TCU (2010, NÃO PAGINADO) mencionou que, com base na análise dos processos de transferência obrigatória de recursos, no ano 2009, no Ministério da Integração Nacional - MIN, foi possível calcular os tempos médios decorridos entre as principais etapas desse processo, conforme descrito na Tabela 1:

Tabela 1: Tempos médios dos processos de transferência obrigatória no MIN, em 2009.

Tempos médios	Processos estaduais	Processos municipais
(A): data do desastre e a da chegada da documentação	62 dias	33,2 dias
(B): data da chegada da documentação e a da publicação da portaria de aferição sumária	28,4 dias	53,3 dias
(C): data da publicação da portaria de aferição sumária e a da liberação da 1ª ordem bancária	7,6 dias	8,5 dias
(D = B + C): data da chegada da documentação e a da liberação da 1ª ordem bancária	36 dias	61,9 dias
(A + D): data do desastre e a da liberação da 1ª ordem bancária	98,1 dias	96,1 dias

Fonte: TCU, 2010.

³⁷ Situação de emergência – situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente federativo atingido. (Instrução Normativa nº 002, 2016, NÃO PAGINADO).

³⁸ Estado de calamidade pública - situação anormal, provocada por desastre, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente federativo atingido. (Instrução Normativa nº 002, 2016, NÃO PAGINADO).

O Sistema Estadual de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro – SIEDEC-RJ tem como um dos objetivos: planejar, coordenar e promover ações, visando à proteção global das populações no Estado do Rio de Janeiro, em conjunto com os Municípios, com o objetivo de reduzir os desastres. E, além disso, deve assessorar o Chefe do Poder Executivo Estadual no estabelecimento de critérios técnicos, e/ou outros dispositivos legais, no repasse de recursos financeiros, com objetivo de promover a proteção socioeconômica e ambiental, minimizando os danos e prejuízos resultantes de desastres. (RIO DE JANEIRO, 2012, NÃO PAGINADO)

Os órgãos subordinados da Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro - SEDEC-RJ que prestam apoio aos órgãos municipais são: Subsecretaria de Estado e Defesa Civil – SUBSEDEC, Superintendência Operacional – SuOp, Centro de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais – CEMADEN-RJ, Instituto Científico e Tecnológico de Defesa Civil – ICTDEC, Escola de Defesa Civil – ESDEC, Centro de Pesquisa em Defesa Civil – CEPEDEC, Coordenadoria Especial de Ações de Meio Ambiente – CEAMA, Departamento Geral de Defesa Civil – DGDEC, Regionais de Defesa Civil – REDEC, Centro Estadual de Administração de Desastres – CESTAD. (SEDEC-RJ, 2019, p.1)

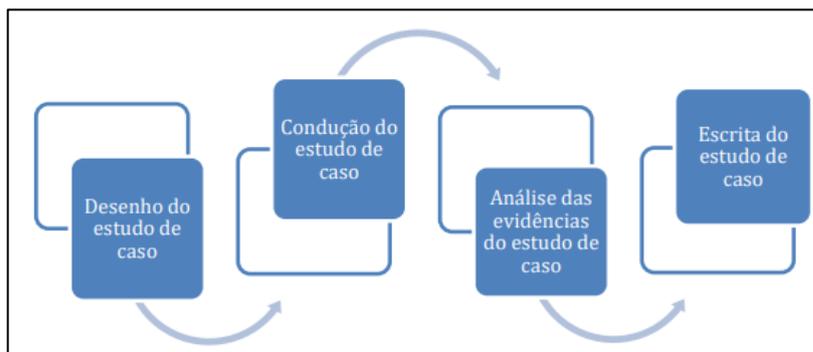
Os entes públicos, Estados e Municípios, podem solicitar recursos financeiros federais para pagamento de ações de resposta, via Sistema Integrado de Informações de Desastres – S2ID. Para tanto, faz-se necessário a confecção de um processo de solicitação de reconhecimento federal do desastre acompanhada de solicitação de recursos. Após a análise e emissão de parecer favorável pela equipe técnica do MDR, publica-se o reconhecimento federal que subsidiará a autorização de liberação de recursos financeiros. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2019, NÃO PAGINADO)

2.2. Materiais e método

Trata-se de um estudo descritivo e exploratório, que procurou identificar características nos processos de utilização do cartão de pagamento de defesa civil, por parte das agências de defesa civil, no Estado do Rio de Janeiro, no período de 2012 a 2018.

A metodologia aplicada foi estudo de caso em administração, proposta por Lukosevicius, Marchisotti e Soares (2017, p.259), que foi dividida nas seguintes etapas: a) Desenho do estudo; b) Condução; c) Análise das evidências e d) Escrita; conforme Figura 2:

Figura 2: Referencial teórico para estudo de caso.



Fonte: Lukosevicius, Marchisotti e Soares, 2017, p. 259.

Um estudo de caso é adequado quando: o fenômeno a ser estudado é contemporâneo, tem-se pouco ou nenhum conhecimento sobre o fenômeno, deseja-se conhecer profundamente o fenômeno em seu contexto, e a pesquisa não exige controle sobre eventos comportamentais. (EISENHARDT, 1989; YIN, 2001; PARÉ, 2004 *apud* LUKOSEVICIUS, MARCHISOTTI e SOARES, 2017, p. 259.).

Quanto aos materiais, foram utilizados: Sistema Integrado de Informações de Desastres – S2ID; Portal da Transparência e Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

O Sistema Integrado de Informações sobre Desastres - S2ID tem o objetivo de qualificar e dar transparência a gestão de riscos e desastres, por meio da informatização de processos e disponibilização de informações sistematizadas. Nessa plataforma, também são feitos os registros e acompanhamentos dos processos de reconhecimento federal dos desastres. (SHADECK, SANTOS, SCHONORR, e PEIXOTO FILHO, 2013, p.18)

O Portal da Transparência do Governo Federal que desde a criação, a ferramenta ganhou novos recursos, e consolidou-se como importante instrumento de controle social, com reconhecimento dentro e fora do país. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2019, NÃO PAGINADO)

Realizada em 2013, os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC apresentam dados sobre a gestão de riscos e respostas a desastres. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019, NÃO PAGINADO)

Múltiplos casos se assemelham a múltiplos experimentos e produzem resultados mais generalizáveis com oportunidade de triangulação para apoiar as conclusões. (EISENHARDT, 1989 *apud*. LUKOSEVICIUS, MARCHISOTTI e SOARES, 2017, p.260). Desta forma, adotou-se a unidade de análise o processo de solicitação de recursos federais pelo CPDC.

2.3. Discussão

No presente trabalho, utilizou-se a metodologia de estudo de caso de Lukosevicius, Marchisotti e Soares (2017, p.259), obteve-se o seguinte resultado, conforme Quadro 1:

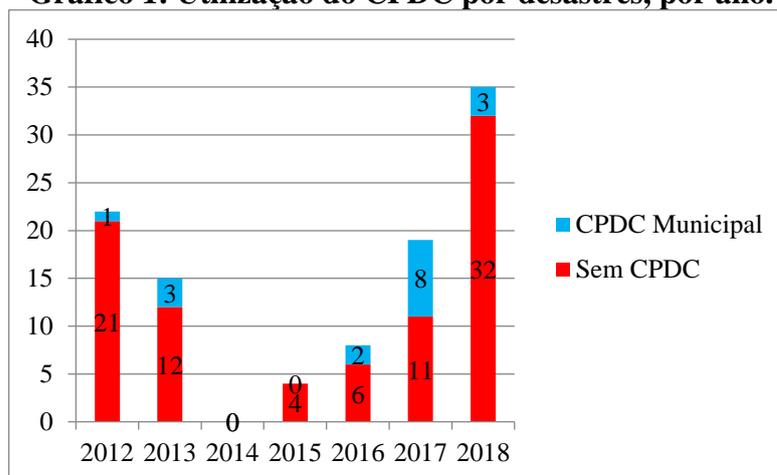
Quadro 1: Validação da metodologia de estudo de caso

Validação do Estudo de Caso	
Desenho	<ol style="list-style-type: none"> 1. Caso: Processo municipal de pagamento de ações de resposta, com CPDC, no Estado do Rio de Janeiro, no período de 2012-2018. 2. Número de casos com CPDC: 17 casos. 3. Qualidade do estudo: <ol style="list-style-type: none"> 3.1 Validação do construto: CPDC é ferramenta ágil no repasse de recursos federais. 3.2 Validade interna: as informações foram obtidas em fontes oficiais. (S2ID, Portal da Transparência, MUNIC 2013) 3.3 Validade externa: é possível generalizar as descobertas, pois os processos tramitaram sobre o mesmo referencial legal. 4. Confiabilidade dos Casos: <ol style="list-style-type: none"> 4.1 Protocolo: período P1, em dias - do desastre até o Decreto Municipal; período P2, em dias, do desastre até a Portaria de Reconhecimento Federal; e período P3, em dias, da Portaria de Reconhecimento Federal até a publicação no Diário Oficial da União. 4.2 Encadeamento de evidências: comparação da análise dos dados obtidos com a evolução das instruções normativas e outras legislações e relatórios. 4.3 Banco de dados: relatório do S2ID, base de dados do Portal da Transparência, base de dados MUNIC 2013
Condução	<p>Pesquisa bibliográfica: artigos científicos, livros.</p> <p>Pesquisa documental: relatórios, base de dados, série histórica.</p>
Análise da intuição	<p>Os dezessete casos de utilização de CPDC percorreram os mesmos passos: solicitação de reconhecimento federal e auxílio financeiro para ações de resposta. O resultado da análise pode ser aplicado em casos semelhantes.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

No período de 2012 a 2018, observou-se a ocorrência de 103 desastres reconhecidos no Estado do Rio de Janeiro, conforme relatórios do S2ID, bem como a existência de processos estaduais. Sob a perspectiva municipal, houve 103 (cento e três) desastres (espaço amostral), e 25 (vinte e cinco) ocorrências de solicitação de recursos federais: sendo 17 (dezessete) casos de ações emergenciais (16,50% dos desastres são casos de CPDC) e 08 (oito) ocorrências ações de recuperação (obras de caráter permanente), conforme Gráfico 1:

Gráfico 1: Utilização do CPDC por desastres, por ano.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Sob a perspectiva estadual, houve 05 (cinco) processos: no ano de 2012, um processo foi para ações de resposta e o outro de recuperação; no ano de 2013, dois processos de ações de resposta, um foi de aluguel social e o segundo processo versou sobre limpeza de leito de rio. No ano de 2018, houve o reconhecimento do desastre, mas sem liberação de recursos.

Os arquivos da série histórica (2012 a 2018) do S2ID têm as seguintes caracterizações: código do IBGE, nome do município, número do decreto municipal e sua data de criação, tipo de desastre, identificação se situação de emergência ou estado de calamidade pública, número da portaria de reconhecimento federal e sua data de criação; número do Diário Oficial da União e sua data de publicação.

Os critérios de decretação de SE ou ECP foram estabelecidos, neste período, com base na Instrução Normativa nº 001 de 24/08/2012 e nº 002 de 20/12/2016 da SEDEC/MI.

Utilizou-se como parâmetro a data da ocorrência do desastre reconhecido pelo Governo Federal e não seu registro na SEDEC Nacional. Houve dois desastres que ocorreram em dezembro de 2013 (Japeri e Belford Roxo) que tiveram o reconhecimento federal no ano de 2014. E o desastre da cidade de São João de Meriti, ocorrido em 29 de dezembro de 2017, foi registrado na SEDEC como sendo do ano de 2018. Há uma fragilidade no sistema de lançamento de dados, no S2ID, que pode comprometer estudos dos desastres.

A Tabela 2 apresenta o número de dias entre a data do desastre e a data de criação do Decreto Municipal (P1). Houve 37 ocasiões (35,9% dos desastres) que o Decreto foi confeccionado no mesmo dia do desastre. No ano de 2018, houve um processo estadual de solicitação de reconhecimento de desastres que contemplou 24 municípios, não sendo possível identificar o dia de ocorrência de desastre de cada município. Observa-se ainda em 2018, que

quatro coordenadorias municipais de defesa civil precisaram de 3 a 4 dias para concluir o processo de decretação de anormalidade. A média P1 (dias da data de desastre até a data do Decreto Municipal) é igual a 1,51 dia; conforme Tabela 2:

Tabela 2: P1 - Dias entre o desastre e o Decreto Municipal (2012-2018), por processo.

Dias	Ano							Total
	2012 N=22	2013 N=15	2014 N=0	2015 N=4	2016 N=8	2017 N=19	2018 N=35	
0	36,4%	26,7%	-	50%	12,5%	84,2%	17,1%	35,9%
1	27,3%	26,7%	-	-	25%	10,5%	2,9%	14,6%
2	27,3%	26,7%	-	-	25%	-	-	11,6%
3	4,5%	6,7%	-	-	-	-	5,7%	3,9%
4	-	-	-	-	12,5%	-	5,7%	2,9%
5	-	-	-	-	-	-	-	-
6	-	-	-	25%	-	-	-	1,0%
7	-	6,7%	-	-	-	5,3%	-	1,9%
> 8	4,54%	-	-	25%	25%	-	-	3,9%
Ignorado	-	6,7%	-	-	-	-	68,6%	24,3%
Total	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Os municípios que utilizaram o CPDC (média P1 com CPDC: 0,76 dia) demonstraram ser mais céleres que na decretação de SE ou ECP que o grupo de municípios que não fizeram o uso do CPDC (média P1 sem CPDC: 1,72 dia).

O TCU (2010, p.1) apresentou os tempos médios dos processos estaduais e municipais - observam-se respectivamente 62 dias e 33,2 dias. Atualmente, toda documentação é tramitada pelo sistema S2ID.

O relatório do TCU (2010, p.1) descreveu que, em 2009, o tempo médio dedicado à análise dos planos de trabalho encaminhados por estados é menor do que o dos municípios. Isso se deve ao fato de os planos de trabalho dos estados serem mais bem elaborados, já que contam com órgãos de defesa civil dotados de maior capacidade técnica. A evidência de maior qualidade dos planos de trabalho estaduais está no fato de que, em apenas 14% deles havia algum registro indicativo da necessidade de ajustes, ao passo que nos planos municipais esse percentual chegou a 58%.

O município ao enviar, pelo S2ID, documentos para reconhecimento do desastre, pode, simultaneamente, solicitar recursos federais para as ações emergenciais. A tabela a seguir, apresenta o período P2 que é número de dias entre o desastre e a Portaria de Reconhecimento Federal. Em 2012, 54% dos municípios tiveram seus processos reconhecidos em até 10 dias.

Em 2018, houve 24 municípios que tiveram seus respectivos desastres reconhecidos, por processo estadual, não sendo possível visualizar no processo a data de cada desastre. Ainda em 2018, houve quatro municípios cujos processos de reconhecimento tiveram prazo superior a 30 dias. Desta forma, obteve-se média P2= 27,67 dias, de acordo com a Tabela 3.

Tabela 3: P2 - dias entre a data do desastre e a data da Portaria de Reconhecimento Federal, por ano, por desastre. (2012-2018)

Dias	Ano							Total 2012/2018 N=103
	2012 N=22	2013 N=15	2014 N=0	2015 N=4	2016 N=8	2017 N=19	2018 N=35	
> 81	4,6%	-	-	-	-	-	-	1,0%
71 a 80	-	-	-	50%	-	-	2,8%	2,9%
61 a 70	-	-	-	25%	25%	-	-	2,9%
51 a 60	9,2%	-	-	25%	-	10,5%	2,8%	5,8%
41 a 50	4,6%	-	-	-	-	5,3%	-	1,9%
31 a 40	23%	-	-	-	-	15,7%	5,7%	9,7%
21 a 30	-	20%	-	-	50%	47,5%	11,5%	19,4%
11 a 20	4,6%	33,3%	-	-	-	15,7%	5,7%	10,7%
1 a 10	54%	40%	-	-	25%	5,3%	2,8%	21,4%
Ignorado	-	6,7%	-	-	-	-	68,7%	24,3%
Total	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

No relatório do TCU (2010, p.1), o tempo médio entre a data do desastre até a publicação da portaria de aferição sumária foi para termos de compromisso estaduais (90 dias) e municipais (86,5 dias), no ano de 2009. Houve uma nítida melhora na velocidade de tramitação quando se compara com os dados de 2012-2018.

No período de 2012 a 2018, houve 103 (cento e três) processos de reconhecimentos federais realizados. No período P3 - dias entre a Portaria de Reconhecimento Federal e sua publicação no Diário Oficial da União – foram obtidos os seguintes resultados: média P3= 2,18 dias, e 90 (noventa) processos publicados em até 3 dias, que correspondem 87,6% dos processos, conforme Tabela 4:

Tabela 4: P3 - Dias entre a Portaria de Reconhecimento Federal e sua publicação no Diário Oficial da União, por processo, (2012-2018)

Dias	Ano							2012/2018 N=103
	2012 N=22	2013 N=15	2014 N=0	2015 N=4	2016 N=8	2017 N=19	2018 N=35	
6	-	-	-	-	25%	21,0%	-	4,8%
5	-	-	-	-	-	21,0%	-	4,8%

4	-	-	-	25%	-	5,3%	-	1,9%
3	68%	26,6%	-	25%	25%	15,8%	8,6%	27,1%
2	-	6,7%	-	25%	-	10,5%	8,6%	6,9%
1	32%	60%	-	25%	50%	26,4%	82,8%	53,5%
Ignorado	-	6,7%	-	-	-	-	-	1,0%
Total	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%

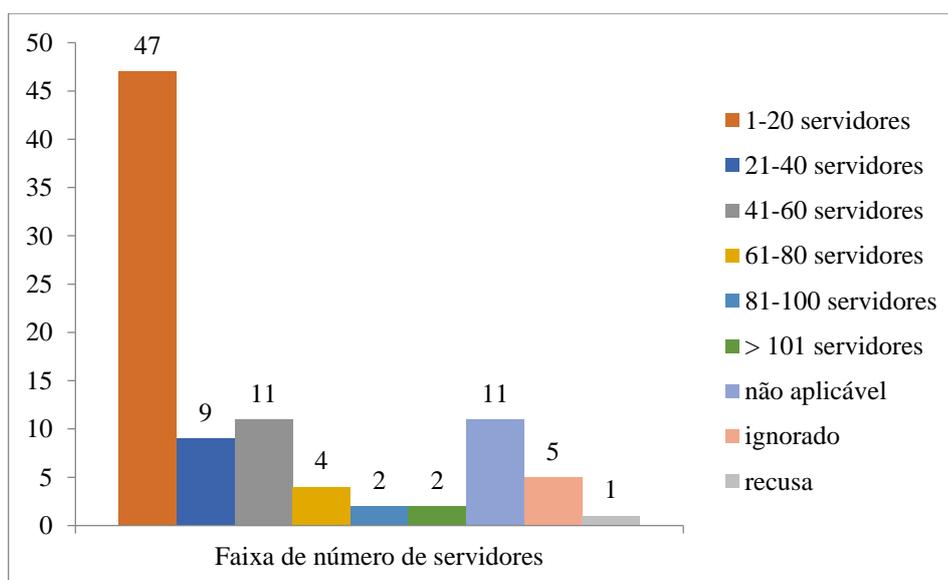
Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Identificou-se que o processo de reconhecimento federal foi mais lento para aqueles que utilizaram o CPDC. Em 2016, foi possível verificar que houve dois processos (Silva Jardim e Maricá) com a data da Portaria de Reconhecimento Federal: 22 de março. Se considerarmos a moda (3 dias) para publicação no diário oficial, teremos dia 25 de março. Entretanto, neste ano de 2016, o dia 25 de março foi Sexta-Feira Santa, portanto, feriado nacional. A publicação ocorreu na segunda-feira, dia 28 de março, ou seja, 6 dias depois da data da Portaria de Reconhecimento Federal. Este fato seguramente contribuiu para aumentar a média P3 com CPDC.

Em 2017, os processos P3 com duração entre 5 ou 6 dias foram desastres não súbitos (estiagem). Estes dados também contribuíram para aumentar o desvio da média P3.

No ano de 2013, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE revelou que 47 municípios têm na faixa de 1-20 servidores, sendo que 27 agências possuem até cinco servidores, conforme Gráfico 2:

Gráfico 2: Faixa de números de servidores por Defesa Civil Municipal



Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Há, portanto, o risco da renovação de servidores a cada ciclo político eleitoral, que pode comprometer o acesso ao Sistema de Integrado de Informações de Desastres - S2ID que é realizado por senha pessoal, e a preservação do capital intelectual, isto é, o conhecimento técnico sobre o CPDC.

No Portal da Transparência, observa-se uma diferença de um ou dois anos entre o ano de solicitação para o ano de gasto, que pode gerar dúvidas quanto ao entendimento de como os fatos ocorreram. No caso do município de Itálva, o ano de solicitação foi 2017 e ano de gasto foi 2019, e não foi possível identificar que tipo de ação foi realizada – qual tipo de obra de engenharia.

Entretanto, para verificar gastos com CPDC há mais de cinco anos, é preciso acessar o setor busca detalhada. Para tanto, o usuário precisa saber corretamente o nome do órgão ou portador do cartão para saber informações detalhadas.

Há uma dificuldade de desenvolver as ações de defesa civil, ao menos, nas ações de resposta, pela inexistência de um ordenamento ou norma reguladora das ações. Os municípios, em caso de desastres, são apoiados pelo Departamento Geral de Defesa Civil Estadual – DGDEC na pessoa do Coordenador Regional de Defesa Civil – REDEC cuja missão é dirigir, coordenar e responder pelas ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, em nível tático e operacional.

O Coordenador Municipal de Defesa Civil - COMDEC tem a competência de solicitar o reconhecimento federal dos desastres, por meio de diversos documentos (Ficha Individual de Desastres – FIDE, Declaração Municipal de Atuação Emergencial – DMATE, Parecer do Coordenador Municipal, Decreto Municipal, entre outros), que são remetidos pelo S2ID.

Observou-se que os Coordenadores Municipais de Defesa Civil podem solicitar apoio do Estado, embora não tenha uma obrigatoriedade legal, para realizar a formulação do reconhecimento federal. E quando ocorre a solicitação, são apensados aos documentos: o relatório do Coordenador Regional de Defesa Civil Estadual – REDEC descrevendo o desastre e relatório fotográfico.

A Defesa Civil Estadual, por meio do REDEC, oferece: auxílio aos municípios na produção de documentos oficiais, acesso ao S2ID, plano de detalhado de resposta, contato com o Gerente do Banco do Brasil, prestação de contas da utilização de recursos, além da articulação necessária nas ações de resposta.

Desta forma, o Estado deve apoiar os municípios nas ações emergenciais, mas principalmente, nas ações preparatórias, por meio da realização de exercícios simulados que

tem como objetivo a integração das diversas agências envolvidas e simular as ações de resposta, no caso específico, solicitar o reconhecimento federal e recursos federais para ações de resposta.

Segundo o relatório gerencial entre os anos de 2013 e 2018, o número de municípios usuários do S2ID tem aumentado a cada ano. Em 2013, 69 municípios possuíam acesso ao lançamento de dados no portal da SEDEC Nacional, e no ano de 2018, 88 municípios (95,65%) estavam habilitados. Além disso, o número de usuários também tem aumentado. Em 2013, havia 176 usuários do S2ID; e no ano 2018, alcançou o número de 303 usuários (acréscimo de 72,15% em seis anos).

Cabe destacar que este aumento de número de usuários pode não retratar a realidade, pois há possibilidade de existir agências municipais de defesa civil com servidores não habilitados no S2ID, devido ausência de quadro permanente de servidores da defesa civil municipal, tendo como referência a base de dados do MUNIC 2013. Outra possibilidade é o risco de renovação do quadro de servidores a cada ciclo político eleitoral.

A descontinuidade dos programas de capacitação ofertados pela SEDEC e pelo órgão de estadual de defesa civil sobre a utilização do CPDC pode comprometer a eficácia das solicitações de recursos emergenciais;

Verificou-se uma fragilidade de processo de controle social, pois se observa apenas na divulgação das informações de gastos no portal da transparência do Governo Federal. A agilidade do repasse de recursos financeiros federais está condicionada, por parte dos entes solicitantes (Estado e Municípios) na observância de procedimentos da legislação vigente, acesso ao S2ID, correção na elaboração de documentos, prazos legais, entre outros.

A ausência de quadros próprios de carreira de Defesa Civil é fator que pode interferir na capacidade técnica do órgão, devido ao risco de renovação dos quadros na mudança do ciclo político eleitoral.

A verificação de gastos realizados com CPDC, para anos anteriores 2015, requer do usuário do Portal da Transparência, conhecimento do nome do portador do CPDC e do órgão que executou os gastos. Isto pode gerar uma dificuldade para filtrar informações.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para minimizar os problemas apresentados, e com o intuito de aprimorar a eficácia das ações do uso do CPDC, sugere-se a adoção das seguintes medidas.

Curto Prazo - Utilizar a data de ocorrência do desastre como referência do registro histórico, e não a data de entrada da documentação.

Realizar exercício simulado de mesa para preenchimento dos documentos de decretação de SE ou ECP, solicitação de reconhecimento federal e de recursos financeiros federais pode aumentar a celeridade de tramitação dos documentos. Tendo como participantes integrantes do Estado e Municípios.

Médio Prazo - O Sistema Estadual de Defesa Civil – SIEDEC-RJ deve fomentar a capacitação dos técnicos municipais e estaduais para gestão de recursos emergenciais modalidade CPDC. Os coordenadores regionais de defesa civil devem estar aptos a prestarem apoio aos gestores municipais quanto ao acesso ao S2ID e utilização do CPDC, pois o desastre pode acontecer em qualquer lugar do Estado.

O coordenador regional de defesa civil estadual deve, a cada ciclo político eleitoral, quando houver renovação dos quadros, estimular que os novos gestores municipais atualizem o mais rápido possível seus cadastros (S2ID, CPDC) junto a SEDEC Nacional. Observando o princípio da legitimidade, recomenda-se a criação de um Conselho Municipal de Defesa Civil, com participação da sociedade civil, para acompanhar a elaboração e utilização de recursos públicos nas ações emergenciais.

Criação de um Grupo de Apoio a Desastres Estaduais – GADE, observando o princípio da economia colaborativa, com o objetivo de prestar assessoria técnica às aos municípios, e emitir relatório de conformidade, para subsidiar a análise da Defesa Civil Nacional quanto à liberação de recursos financeiros na modalidade CPDC.

O Governo Federal deve aprimorar o acesso às informações sobre gastos com CPDC no Portal da Transparência, para melhor controle social.

Longo Prazo – Criar quadro efetivo de agentes de Defesa Civil para municípios e estados. E Promover pesquisas de melhoria de processo para aumentar a eficácia do CPDC.

Portanto, o Cartão de Pagamento de Defesa Civil é uma ferramenta ágil e transparente que necessita de constante monitoramento e capacitação, por parte dos integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (União, Estado, Municípios), para assegurar a eficácia do pagamento de ações de resposta; bem como seu controle social, por parte da sociedade civil, para promover a transparência desejada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e dá outras providências. Brasília – DF: 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 16 mar. 2020

CASTRO, A. L. C de. **Glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicina de Desastres.** Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Especial de Políticas Regionais. Departamento de Defesa Civil. Brasília: 1998, 2ª Edição. Disponível em: <<http://www.defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Defesa%20Civil/manuais/GLOSSARIO-Dicionario-Defesa-Civil.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2020

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **O que é e como funciona. Portal da Transparência.** Página do site, Brasília: 2019. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>>. Acesso em: 16 mar. 2020

GARCIA, A. N. Cartão de pagamento de defesa civil: a ideia da criação e seus objetivos. **XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,** Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013. Disponível em: <<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7510/0075153.pdf?sequence=1>> Acesso em: 16 mar. 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros – 2013.** Rio de Janeiro: Editora IBGE, 2013, 291p. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf> Acesso em: 17 mar. 2020

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC.** Página do site, 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>> Acesso em: 17 mar. 2020.

LOGUERCIO, J. F. C. **Morro do Bumba, etnografando a transformação de uma paisagem sob múltiplos olhares: da invisibilidade à tragédia, uma página que não deve ser virada.** Dissertação (Mestrado) Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013, p 177. Disponível em: <<http://ppgantropologia.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/JO%C3%83O-FRANCISCO-CANTO-LOGUERCIO.pdf>> Acesso em: 16 mar. 2020

LUKOSEVICIUS, A. P.; MARCHISOTTI, G. G.; SOARES, C. A. P. Framework metodológico para estudos de caso em administração. São Paulo: **Revista Eletrônica de Administração (Online)** ISSN: 1679-9127, v. 16, n.2, ed. 31, Jul-Dez 2017, p.256-276. Disponível em: <<http://periodicos.unifacel.com.br/index.php/rea/article/view/1327/1108>> Acesso em: 16 mar. 2020

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL. **Ações de Resposta.** Brasília: 2019. Disponível em: <<https://www.mdr.gov.br/protacao-e-defesa-civil/solicitacao-de-recursos/308-secretaria>>

nacional-de-protecao-e-defesa-civil/solicitacao-de-recursos/5996-acoes-de-resposta> Acesso em: 18 mar. 2020

_____. _____. **Transferências obrigatórias (2010 em diante)**. Brasília: 2020. Disponível em: <<http://transferencias.mdr.gov.br/RelatorioTransfObrigatorias/>>. Acesso em: 18 mar. 2020

_____. _____. SISTEMA INTEGRADO SOBRE INFORMAÇÕES DE DESASTRES – S2ID. **Relatório Gerencial, ano 2013 a 2018**. Brasília: 2019. Disponível em: <<https://s2id.mi.gov.br/paginas/relatorios/>> Acesso em: 10 dez. 2019.

_____. _____. **Série histórica de desastres, ano 2012 a 2016**. Brasília: 2019. Disponível em: <<https://s2id.mi.gov.br/paginas/series/>> Acesso em: 10 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Portaria nº 607, de 18 de agosto de 2011. Regulamenta o uso do Cartão de Pagamento de Defesa Civil**. Brasília: Diário Oficial da República do Brasil, 19 ago. 2011. Disponível em: <<https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/legislacao/Portaria-607-de-18-de-agosto-de-2011.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

_____. **Instrução Normativa nº 001, de 24 de agosto de 2012**. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 30 de agosto de 2012. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/09062014_Instrucao_normativa_de_01_d_e_agosto_de_2012.pdf> Acesso em: 16 mar. 2020

_____. SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL. **Transferência Obrigatória: Caderno de Orientações Da solicitação de recursos à prestação de contas**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/TransfObrigatoria---Caderno-de-Orientaes.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2020

_____. _____. **Manual de Cartão de Pagamento de Defesa Civil**. Brasília: 2012. Disponível em: <https://www.integracao.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/manual_cartao_defesacivil_24092013.pdf> Acesso em: 16 mar. 2020

_____. _____. **Instrução Normativa nº 002, 20 de dezembro de 2016** - Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. - Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2016. Disponível em: <<http://mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/legislacao/Portaria-MI-2--2017--.pdf>> Acesso em: 16 mar. 2020

_____. _____. DEPARTAMENTO DE PREVENÇÃO E PREPARAÇÃO. **Módulo de formação: noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos: livro base** / Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil,

Departamento de Minimização de Desastres. - Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017, p.98.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Como é e como funciona**. Página do site, 2019. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>> Acesso em: 17 mar. 2020

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 43.599, de 17/05/2012. Dispõe sobre a reorganização do Sistema Estadual de Defesa Civil – SIEDEC**. Rio de Janeiro: Diário Oficial do Estado. Disponível em: <http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_43599-_170512_.htm> Acesso em: 16 mar. 2020

PROJETO MEGACIDADES, VULNERABILIDADES E MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Vulnerabilidades das Megacidades Brasileiras às Mudanças Climáticas: Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Prefeitura do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2122393/DLFE-232588.pdf/mapa_vulnerabilidade_inpe_smac.pdf> Acesso em: 16 mar. 2020

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA CIVIL DO RIO DE JANEIRO. **Organograma da SEDEC-RJ**. Rio de Janeiro: 2019. Disponível em: <<http://www.defesacivil.rj.gov.br/index.php/defesa-civil/organograma-da-sedec>> Acesso em: 18 mar. 2020.

SHADECK, R.; SANTOS, M. S.; SCHONORR, T. M.; PEIXOTO FILHO, G. E. da C. A atuação da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) na gestão de riscos e resposta a desastres naturais. **VI CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães** Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Getulio_Costa/publication/283721785_A_ATUACAO_DA_SECRETARIA_NACIONAL_DE_DEFESA_CIVIL_SEDEC_NA_GESTAO_DE_RISCOS_E_RESPOSTA_A_DESASTRES_NATURAIS/links/5644e21808ae451880a8951f/A-ATUACAO-DA-SECRETARIA-NACIONAL-DE-DEFESA-CIVIL-SEDEC-NA-GESTAO-DE-RISCOS-E-RESPOSTA-A-DESASTRES-NATURAIS.pdf> Acesso em: 16 mar. 2020

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 729/2010, em 07/04/2010**. Brasília: 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1147771/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse> Acesso em: 16 mar. 2020

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Robson Luís do Nascimento. Mestre em Defesa e Segurança Civil - Universidade Federal Fluminense - RJ; Oficial do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, e-mail: drrobsonluis@gmail.com.

Airton Bodstein de Barros. Pós Doutorado pela Oregon State University - Estados Unidos da América; Coordenador do Programa de Pós Graduação em Defesa e Segurança Civil - Universidade Federal Fluminense - RJ; e-mail: abodstein@id.uff.br.

Daniela da Cunha Lopes. Psicóloga e especialista em Psicodinâmica do Trabalho e Gestão do Estresse - Universidade de Brasília, Oficial da Reserva do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, e-mail: daniela.lopesdmd@gmail.com.

ARENAS POLÍTICAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE DROGAS: UMA ANÁLISE DA NOVA PNAD SOB A ÓTICA DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

José Guilherme Magalhães e SILVA

RESUMO

O presente estudo pretende desenhar o campo de conflitos que envolve a formação da agenda e a formulação das políticas de drogas no Brasil, utilizando como objeto o contexto da aprovação da Política Nacional de drogas - PNAD, em 2019. Inicialmente, são explicados os modelos que se encontram em debate no âmbito da saúde pública (Redução de Danos e Comunidades Terapêuticas) e da política criminal (Proibicionismo e Descriminalização). Em seguida, é apresentado o Modelo de Múltiplos Fluxos como método de análise do contexto político, histórico e social. Aplicando tal modelo, é ilustrado como os fluxos dos problemas, das alternativas e da política convergiram de forma a possibilitar a inclusão do tema na agenda governamental. Conclui-se que a mudança de rumos, no âmbito da saúde, representada pela aprovação da política de 2019 é um reflexo da atuação de empreendedores ligados às Comunidades Terapêuticas, num contexto propício à formação de agendas conservadoras.

Palavras-chave: Política de drogas; Formação de Agenda; Saúde; Crime.

ABSTRACT

The present study aims to present the field of conflicts that involves the formation of agenda and formulation of drug policies in Brazil, using the context of the approval of the National Drug Policy - PNAD, in 2019. Initially, are explained the models under debate in the field of public health (Harm Reduction and Therapeutic Communities) and criminal policy (Prohibition and Decriminalization). The Multiple Streams Model is presented as a method of analyzing the political, historical and social context. Applying this model, it is illustrated how the flows of problems, alternatives and politics converged in order to make it possible to include the topic on the governmental agenda. It is concluded that the change of direction, in the scope of health, represented by the approval of the 2019 policy is a reflection of the performance of entrepreneurs linked to Therapeutic Communities, in a context conducive to the formation of conservative agendas.

Keywords: Drug policies; Agenda Formation; Health; Crime.

1. INTRODUÇÃO

O início do mandato do Presidente Jair Bolsonaro é marcado pela aprovação de uma nova política de drogas, que privilegia, no âmbito da saúde pública, um modelo de atenção ao usuário de drogas lícitas e ilícitas voltado à abstinência, em detrimento dos métodos de Redução de Danos.

Em paralelo, no campo das políticas criminais, em que pese a atuação de entidades e atores políticos e não políticos em prol da descriminalização de condutas ligadas ao uso de drogas ilícitas, o proibicionismo permanece como modelo preponderante.

No presente trabalho, será analisado, sob a ótica do Modelo de Múltiplos Fluxos proposto por John Kingdon, o campo de atuação dos atores que se contrapõem na definição das políticas de drogas no Brasil.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Da Redução De Danos Às Comunidades Terapêuticas: Conflitos No Campo Da Saúde Pública

No início do século XXI, por meio do Decreto n.º 4.345, de 26 de agosto de 2002, o Brasil aprova a Política Nacional Antidrogas, que reconhece a estratégia de redução de danos como intervenção preventiva que deve ser incluída entre as medidas a serem desenvolvidas no enfrentamento dos problemas de saúde associados ao uso indevido de drogas.

A medida se deu poucos meses após a realização da III Conferência Nacional de Saúde Mental, promovida pelo Conselho Nacional de Saúde. Em seu Relatório Final, a Redução de danos é defendida como modelo norteador das ações de saúde mental voltadas aos usuários de álcool e outras drogas, respeitando os direitos destes, e em detrimento da instalação de tribunais de drogas e programas de justiça terapêutica³⁹.

Conforme leciona Machado (2006), o ano de 2003 é marcado pela publicação de diversas portarias ministeriais que seriam um esboço do que se tornaria a política pública de saúde para usuários de álcool e outras drogas. Segundo o autor, em que pese o encerramento do

³⁹ "405. Na atuação intersetorial da política de saúde mental junto aos usuários em situação de risco, garantir aos usuários de álcool e outras drogas o acesso às ações especializadas de saúde mental consoante os princípios do SUS, Reforma Psiquiátrica e Redução de Danos, de forma que não se firam seus direitos, impedindo assim a instalação dos Tribunais de Drogas e Programa de Justiça Terapêutica, influenciados pela experiência americana, de maneira que justiça e saúde trabalhem em conjunto." Relatório Final da III Conferência Nacional de Saúde Mental. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mental_relatorio.pdf> Acesso em: 27 abr. 2020.

mandato de Fernando Henrique Cardoso e a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, foram mantidos em seus cargos nomes estratégicos da formulação de políticas sobre o tema. Nesse contexto, é publicado em 2004 o documento “Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas”, que rechaça a idéia de abstinência como objetivo único a ser buscado, e destaca a Redução de danos como opção diversa à abstinência, levando em consideração às singularidades do usuário, aumentando o grau de liberdade e a coresponsabilidade daquele que está se tratando⁴⁰.

O modelo de Redução de Dano privilegia a autonomia dos indivíduos, em um contexto de cuidado ampliado de saúde, rompendo com a ideia de que o uso de drogas é necessariamente prejudicial. Tal modelo é apresentando como uma opção viável para pessoas que não desejam ou não conseguem diminuir o uso de drogas, bem como para aqueles que encontram óbices no acesso a serviços de saúde ou ao cuidado integral à saúde (TEIXEIRA et al, 2017).

Este modelo começou a ganhar notoriedade no Brasil no final da década de 1980, com a instalação de programas de trocas de seringas (PTS), que visavam reduzir os índices de proliferação de Doenças sexualmente transmissíveis mediante a disponibilização de seringas aos usuários de drogas injetáveis (ANDRADE, 2011). Dentre as iniciativas recentes, é possível destacar o programa da Prefeitura de São Paulo "De Braços Artigos", iniciado em 2014 e extinto em 2015, por meio do qual eram oferecidos a indivíduos que se identificavam como usuários de crack moradia provisória, alimentação, renda mediante prestação de serviços de zeladoria e mediação no acesso a serviços de saúde sem a exigência de interrupção imediata do uso de drogas (RUI et al, 2016).

Em sentido diametralmente oposto à Redução de danos, temos o modelo de tratamento voltado à Abstinência, levado à cabo no Brasil por Comunidades Terapêuticas (CTs), geralmente financiadas ou cofinanciadas por entidades religiosas e pelo Estado (RIBEIRO; MINAYO, 2015).

O tratamento realizado pelas Comunidades Terapêuticas consiste, em síntese, em manter, durante certo período de tempo, o indivíduo segregado da sociedade, num ambiente residencial, geralmente afastado dos centros urbanos, com limites, regras (incluindo a vedação ao uso de drogas e a prática de sexo), horários e responsabilidades claras. Esse método visa o

⁴⁰ "Aqui a abordagem da redução de danos nos oferece um caminho promissor. E por que? Porque reconhece cada usuário em suas singularidades, traça com ele estratégias que estão voltadas não para a abstinência como objetivo a ser alcançado, mas para a defesa de sua vida." Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_atencao_alcool_drogas.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

rompimento do indivíduo com seus antigos papéis na sociedade, apresentando-o a um novo modelo de vida (RIBEIRO; MINAYO, 2015).

Em realização de um estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA em 2017, onde foram analisadas cerca de 500 CTs, foi observado que 82% desses estabelecimentos estão ligados à determinada orientação religiosa, sendo que 41% de todas as vagas estão em CTs de orientação pentecostal. Além disso, verificou-se que 95,6% destes estabelecimentos adotam a espiritualidade como método e recurso terapêutico. Outro dado importante é que em 54,8% dos estabelecimentos não é autorizado que o acolhido deixe de frequentar cultos e cerimônias religiosas ali realizadas⁴¹.

Conforme leciona Andrade (2011), os métodos aplicados pelas Comunidades Terapêuticas são difundidos no imaginário popular como uma solução rápida, visando, não apenas o tratamento, mas também a possibilidade de afastamento do convívio social destes usuários, que por vezes se envolvem em situações constrangedoras, marginalizadas e/ou ilegais, ideal este que vai em direção contrária ao protagonismo do sujeito pregado pela reforma psiquiátrica.

Embora o surgimento das CTs seja anterior à Política de drogas de 2002 (RIBEIRO e MINAYO, 2015), o modelo ganha força a partir do final da década (TEIXEIRA; et al, 2017), com a publicação da Lei n.º 12.101, de 27 de novembro de 2009, que certificou entidades beneficentes de assistência social, incluindo as CT's, como prestadores de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, concedendo-lhes benefícios como isenção de contribuições para a seguridade social. Posteriormente, por meio da Portaria n.º 3.088 de 23 de dezembro de 2011⁴², no âmbito do plano "*Crack: É Possível Vencer*" o Ministério da Saúde instituiu a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento, transtorno mental e necessidades associadas ao uso de crack, álcool e outras drogas – RAPS, incluindo as Comunidades Terapêuticas como um ponto de atenção. Por meio da Portaria nº 834, de 26 de abril de 2016, do Ministério da Saúde⁴³, ficou regulamentada a percepção de recursos públicos por parte das Comunidades Terapêuticas.

⁴¹ Pesquisa Perfil das comunidades terapêuticas (Diest/Ipea, 2016). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/20170418_nt21.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

⁴² Brasil. Ministério da Saúde (MS). Portaria no 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde. Diário Oficial da União 2011; 24 dez. Disponível em <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html>. Acesso em: 27 abr. 2020.

⁴³ Brasil. Ministério da Saúde (MS). Portaria 834, de 26 de abril de 2016. Redefine os procedimentos relativos à certificação das entidades beneficentes de assistência social na área de saúde. Diário Oficial da União 2016; 27

É possível inferir que, durante a vigência da Política de drogas de 2002, que previa a redução de danos como modelo de abordagem ao uso indevido de álcool e outras drogas, o Estado brasileiro financiou estabelecimentos que aplicavam métodos com forte viés religioso e em descompasso com o movimento de reforma psiquiátrica (GOMES-MEDEIROS; et al, 2018).

A Política de drogas de 2019 vem suprimir essa coexistência de modelos, ao deixar a redução de danos ausente de seu texto. A expansão do espaço dedicado às comunidades terapêuticas na agenda governamental foi objeto de crítica por parte de entidades formadas por especialistas da saúde pública, do direito e da sociologia⁴⁴, o que não conseguiu fazer frente ao contexto propício ao advento de políticas de drogas que refletem o moralismo e a religiosidade, conforme veremos posteriormente.

2.2. Política Criminal De Drogas: A Permanência Do Proibicionismo

A priorização, sob o viés da saúde, dos métodos de Redução de Danos, conviveu com a adoção do modelo proibicionista por nossa política criminal de drogas. A Lei n.º 11.343, de 26 de agosto de 2006, conhecida como "Lei de Tóxicos" ou Lei "Antidrogas", prevê como crimes o tráfico⁴⁵ e o uso de drogas ilícitas, embora não haja previsão de pena de prisão para esta segunda conduta⁴⁶.

Segundo Carvalho (2014), a imposição de valores morais que se dá por meio do proibicionismo se mostra incompatível com o princípio de protagonismo da autonomia do indivíduo que é basilar à redução de danos. Por sua vez, Gomes-Medeiros; et al (2019) destaca que os especialistas da saúde pública devem incorporar as críticas ao proibicionismo, eis que tal modelo traz riscos sociais e sanitários associados à alterações negativas nos indicadores de saúde, opondo-se aos princípios e diretrizes do SUS necessários para garantir a existência de

abr. Disponível em <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt0834_26_04_2016.html>. Acesso em: 27 abr. 2020.

⁴⁴ Em 06/05/2019, a Plataforma Brasileira de Políticas de Drogas (PBPD), entidade, divulgou uma nota pública, assinada por diversos entes, em protesto à tramitação "a toque de caixa" do então Projeto de lei complementar n.º 37/2013, que privilegiava a atuação de CTs, apresentando várias críticas às propostas. Disponível em <<http://pbpd.org.br/publicacao/nota-publica-sobre-plc-372013/>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

⁴⁵ Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

⁴⁶ Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas:

I - advertência sobre os efeitos das drogas;

II - prestação de serviços à comunidade;

III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

um sistema nacional de saúde. Nesse sentido, a Descriminalização tem sido defendida por entidades e especialistas do tema como modelo oposto ao proibicionismo e como forma de redução, principalmente, dos índices de encarceramento e de óbitos ligados ao tráfico de entorpecentes.

Além de proibicionista, a Lei n.º 11.343/2006 consagra a Ideologia da Diferenciação, discurso que tem como principal característica a existência de uma nítida diferenciação no trato penal destinado ao consumidor e ao traficante (CARVALHO, 2014). Nesse sentido, a Lei de Tóxicos prevê pena de 05 a 15 anos de prisão ao traficante (artigo 33), enquanto ao usuário de entorpecentes sequer é prevista a possibilidade de prisão (artigo 28).

Além disso, a Lei n.º 11.343/2006 não prevê critérios objetivos de diferenciação entre uma e outra conduta, competindo aos agentes do sistema penal (polícias, advogados, promotores, juízes, etc) analisar a tipificação de acordo com as peculiaridades do caso.

Diante da existência desse discurso de diferenciação, somado à ausência de critérios objetivos de diferenciação de condutas, pode vir a ocorrer fenômeno de seletividade penal, consubstanciada no que a doutrina denomina de criminalização secundária, que se trata do momento em que, já tendo sido definidos pelos agentes políticos (legisladores) a conduta definida como delituosa (criminalização primária), passa-se a escolha de quais indivíduos, pessoas concretas, efetivamente responderão por tais tipos penais (ZACCONE, 2015).

Como forma de reduzir esse fenômeno de seletividade penal, uma possibilidade seria a previsão legal de requisitos objetivos de distinção das condutas, conforme veremos posteriormente.

2.3. O Modelo De Múltiplos Fluxos

Machado (2006) destaca que diversos fatores convergiram para a formulação de políticas de drogas que aproximavam o tema “uso indevido de drogas lícitas e ilícitas” do campo da saúde pública no fim do Governo FHC e início do Governo Lula, como o impacto financeiro sofrido pelo SUS com internações e medicação de indivíduos com problemas ligados ao uso de entorpecentes, a existência de conflitos de interesses e ideológicos de vários atores sociais, a influência das recomendações dos tratados e convenções internacionais da área de drogas, e a nomeação do psiquiatra Humberto Costa como Ministro da Saúde em 2003, nome diretamente responsável pela opção governamental realizada à época pela Redução de danos em detrimento das Comunidades Terapêuticas.

O presente trabalho busca realizar uma análise semelhante à realizada por Machado, utilizando como objeto a política de drogas de 2019 e aplicando o modelo de análise que será apresentado a seguir.

Segundo Capella, Soares e Brasil (2014), em meados da década de 1960, ocorre a “guinada analítica” (*analycentric turn*), marcado pela ascensão de modelos de análise de formulação de políticas públicas que privilegiam uma visão racional, definindo o processo de produção de políticas como um processo lógico, técnico e neutro.

A partir da década de 1980, ocorre a chamada “guinada argumentativa” (*argumentative turn*), com o advento de abordagens teóricas que consideravam toda a complexidade e os múltiplos aspectos - sociais, políticos e econômicos - que envolvem o processo de formulação de políticas públicas, destacando o papel das ideias e o conhecimento produzido pela ciência política sobre instituições, redes, processos socioeconômicos e o papel das ideias (CAPELLA; SOARES; BRASIL, 2014). Dentre tais modelos, encontra-se a abordagem proposta por Kingdon.

Destaca Capella (2018) que o modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams approach – MSA*), desenvolvido por John Kingdon (2011), descreve o governo como uma organização na qual incidem três fluxos decisórios independentes entre si: o fluxo dos problemas (*problems stream*); o fluxo das soluções ou alternativas (*policy stream*); e o fluxo da política (*political stream*). Quando os três fluxos convergem, abrem-se janelas de oportunidade (*policy windows*), na qual atuam os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), ensejando a possibilidade de mudanças na agenda governamental.

No fluxo dos problemas (*problems stream*) analisa-se a forma como uma questão passa a ser notada pelos atores do processo decisório, passando a constituir um problema, o que pode se dar por meio de indicadores (ex: taxa de mortalidade anual ligada ao consumo indevido de entorpecentes); de eventos marcantes ou crises; ou por meio de *feedback* da atuação governamental (KINGDON, 2003 apud. CAPELLA, 2018).

O fluxo das soluções ou alternativas (*policy stream*) consiste nas alternativas que podem ser eleitas para lidar com o problema, alternativas essas que são formadas por especialistas da área, acadêmicos, pesquisadores, analistas, servidores públicos, etc. Tais alternativas podem circular em determinada comunidade de políticas por bastante tempo, onde poderão ser alteradas, juntadas a outras ou descartadas (KINGDON, 2003 apud. CAPELLA, 2018).

Por fim, o fluxo da política (*political stream*) é formado pela política propriamente dita, ambiente este no qual a formação da agenda pode ser influenciada pelo humor/clima nacional,

pela pressão de grupos políticos organizados e por alterações na estrutura ou gestão governamental (KINGDON, 2003 apud. CAPELLA, 2018).

No momento em que esses três fluxos convergem - ou seja, uma questão é notada como um problema, o qual é associado a uma política, sendo apresentadas soluções - abrem-se janelas de oportunidade (*policy windows*) que permitem que empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), com as mais diversas motivações, invistam seus recursos em prol da adoção de determinada medida.

Feitas tais considerações, é possível aplicar o modelo proposto por John Kingdon à inclusão na agenda governamental e formulação das políticas de drogas.

No que concerne ao fluxo dos problemas, é interessante apresentar os indicadores de encarceramento ligado ao tráfico de entorpecentes e os indícios de uso de drogas lícitas ilícitas no Brasil, números estes comumente apresentados por empreendedores de políticas como autorizadores de reformulação de políticas.

Destacam-se os números do encarceramento por tráfico de drogas. Segundo o último Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), divulgado em junho de 2016 pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, os crimes relacionados ao tráfico de drogas são a maior incidência que leva pessoas às prisões, com 28% da população carcerária total. Entre as presas do sexo feminino, esse número cresce para 62%⁴⁷.

Quanto aos números sobre uso de drogas no Brasil, pesquisa coordenada pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), na qual foram entrevistadas, entre maio e outubro de 2015, cerca de 7 mil pessoas com idades entre 12 e 65 anos, em todo o país, demonstrou que 2% dos brasileiros usaram substâncias ilícitas nos 12 meses anteriores à pesquisa, o que equivale a 4,9 milhões de pessoas. No que tange ao consumo de substâncias lícitas, a pesquisa destacou que, nos 12 meses anteriores à sua realização, aproximadamente 2,3 milhões de pessoas entre 12 e 65 anos apresentaram dependência de álcool.⁴⁸ Tal estudo traz, ainda, dados sobre consumo de *crack* que receberão destaque posteriormente.

⁴⁷ Levantamento nacional de informações penitenciárias: INFOPEN Atualização - junho de 2016 / organização, Thandara Santos; colaboração, Marlene Inês da Rosa. - Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>.

Acesso em: 27 abr. 2020.

⁴⁸ 3º Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira, realizado pela Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/iciict/34614/1/III%20LNUD_PORTUGU%c3%8aS.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

Em relação ao *feedback* da atuação governamental, pesquisa realizada em 2013 pela Fundação Perceus Abramo demonstrou que 81% dos entrevistados avaliaram a prevenção ao uso indevido de entorpecentes no Brasil como ruim ou péssima. Lado outro, 74% dos entrevistados avaliaram o tratamento dado aos dependentes de drogas no país como ruim ou péssimo⁴⁹. Novas considerações sobre a opinião pública sobre o assunto serão tecidas posteriormente.

Pesquisa realizada em 2016 pela Plataforma Brasileira de Política de Drogas com parlamentares brasileiros demonstrou que 55% dos deputados federais e 33% dos senadores consideravam a política de drogas vigente à época como ruim ou péssima. Além disso, 48% dos membros da Câmara e 44% dos membros do Senado afirmaram sentir uma piora nas políticas sobre o tema⁵⁰.

Passando a questão dos indicadores e agora versando sobre a ocorrência de grandes eventos, o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luís Roberto Barroso, em 2017, destacou a crise do sistema carcerário como uma situação que colocaria a descriminalização do uso de determinadas substâncias "agudamente" na agenda⁵¹.

Segundo KINGDON (2011), compete aos *policy entrepreneurs*, que podem ser políticos eleitos, pesquisadores, analistas, assessores parlamentares, etc, enfatizar os indicadores que dêem relevância ao assunto de seu interesse. Por exemplo, o Ministro Barroso destaca a crise do sistema carcerário como motivação suficiente para mudar a política criminal sobre drogas. Outro exemplo, o Ministro da Cidadania Osmar Terra, defendendo a necessidade de imposição de medidas punitivas mais rígidas, relativizou os resultados da supracitada pesquisa da Fiocruz no sentido de que não haveria uma epidemia na utilização de entorpecentes ilícitos no Brasil. Segundo o político, a instituição teria um viés ideológico voltado à liberação do uso de entorpecentes e que sua experiência diária permite inferir que há sim uma epidemia de crack no país.^{52 53}

⁴⁹ Pesquisa "Drogas: Percepções da Opinião Pública", realizado pela Fundação Perceus Abramo. Disponível em <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/drogas-quantitativo-fpa-mar14-site.pptx_1.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

⁵⁰ Relatório executivo da pesquisa sobre percepção dos parlamentares brasileiros sobre política de drogas, realizado pela Plataforma Brasileira de Política de Drogas. Disponível em <<http://pbpd.org.br/publicacao/pesquisa-sobre-percepcao-dos-parlamentares-brasileiros-sobre-politica-de-drogas/>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

⁵¹ "Barroso defende legalização da maconha e da cocaína contra crise penitenciária". Jornal O Globo (01/02/2017) Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/barroso-defende-legalizacao-da-maconha-da-cocaina-contra-crise-penitenciaria-20858339>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

⁵² "Governo censura pesquisa da Fiocruz sobre uso de drogas no Brasil" (29/05/2019). Disponível em <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/05/29/governo-censura-pesquisa-da-fiocruz-sobre-uso-de-drogas-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

⁵³ "Ministro ataca Fiocruz e diz que 'não confia' em estudo sobre drogas, engavetado pelo Governo." O Globo (28/05/2019). Disponível em <<https://oglobo.globo.com/sociedade/ministro-ataca-fiocruz-diz-que-nao-confia>>

Versando sobre o *policy stream*, é possível identificar diversos grupos que vêm apresentando soluções ou alternativas para as questões que julgam pertinentes.

Visando a redução dos índices de encarceramento relacionado ao tráfico de entorpecentes, o Instituto Igarapé, organização não-governamental que promove debates e pesquisas sobre segurança pública, políticas de drogas e outros temas, divulgou, em agosto de 2015, uma Nota Técnica, assinada por defensores públicos, promotores, advogados, professores, pesquisadores e profissionais da saúde, defendendo a necessidade de previsão legal de requisitos objetivos de distinção entre os crimes de porte de drogas para uso pessoal e tráfico. Segundo a instituição, tal medida reduziria a discricionariedade na atuação dos agentes do sistema penal em hipóteses de apreensão de entorpecentes. Essa idéia ganhou eco por ocasião do início do julgamento do Recurso Extraordinário nº 635.659/SP, pelo Supremo Tribunal Federal, que versa sobre a inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei nº 11.343/06 (porte de drogas para uso especial), momento em que o Relator Min. Gilmar Mendes declarou em seu voto que a ausência de critérios objetivos permite a formação de uma zona cinzenta entre as duas condutas tipificadas, o que pode conduzir à incidência de seletividade penal⁵⁴. A votação do referido recurso, que é acompanhada com ansiedade por grupos de interesses, ainda não foi concluída⁵⁵.

Em proximidade ao ideal de definição de critérios objetivos de distinção entre usuário e traficante, caminham frentes que buscam a descriminalização da posse de quantidades pré-determinadas de certas substâncias. Nesse sentido, destaca-se o anteprojeto de lei apresentado, em fevereiro de 2019, por uma Comissão de Juristas ao Presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia, propondo a alteração da Lei n.º 11.343/2006. Em síntese, a proposta prevê que não constituiria crime portar até 10 doses - doses essas cuja quantidade exata seria definida pelas instituições apropriadas do poder público - de drogas ilícitas. Além disso, a posse de um número excedente de doses poderia também não constituir crime, desde que as condições em

em-estudo-sobre-drogas-engavetado-pelo-governo-23696922?fbclid=IwAR1pbSMFCV0Yri_5p6y_J2CPdCNOWzTFVmCldHJMTjBMQnmxkkVzsh1ykuc>.

Acesso em: 27 abr. 2020.

⁵⁴ Voto prolatado pelo Ministro Gilmar Mendes por ocasião do julgamento do RE 635.659/SP. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE635659.pdf>> (em fase de elaboração) Acesso em: 27 abr. 2020.

⁵⁵ Tramitação processual no site do STF. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4034145&numeroProcesso=635659&classeProcesso=RE&numeroTema=506>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

⁵⁵ Anteprojeto de Lei (Comissão de Juristas responsável pela atualização da Lei de Entorpecentes). Atualiza a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/juristas-apresentam-anteprojeto-alterar.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

que se deu a ação comprovasse que a substância era destinada somente ao uso pessoal. Por fim, o anteprojeto prevê a descriminalização da posse ou cultivo de substâncias ilícitas para uso medicinal, terapêutico, ritualístico ou científico⁵⁶.

No âmbito da saúde pública, os modelos de Redução de danos e das Comunidades Terapêuticas são as principais alternativas em debate.

O modelo de Comunidades Terapêuticas é objeto de críticas por parte de profissionais da área da saúde, segundo os quais, o tratamento com base na religiosidade e na abstinência não é compatível com as políticas de saúde mental consolidadas através de longa construção técnica e política (RIBEIRO; MINAYO, 2015). Nesse rumo, a Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD), rede que busca articular debates entre ONGs, coletivos e especialistas de diversos campos sobre políticas de drogas, publicou, em 21 de junho de 2018, Nota Técnica criticando, dentre outros pontos, a provável ausência de liberdade religiosa no interior das CTs, a ineficácia da laborterapia, a ausência de uma fiscalização firme por parte do Estado e o longo período em que a lei autoriza que o indivíduo permaneça internado⁵⁷.

Em que pesem os esforços empreendidos por defensores da Descriminalização e por críticos do modelo de abstinência, os fatores associados ao fluxo das políticas (humor nacional, forças políticas organizadas e alterações no Governo) possibilitaram a ascensão das Comunidades Terapêuticas e frearam processos opostos à Lei n.º 11.343/2006.

No que tange ao clima nacional, a já mencionada pesquisa realizada pela Fundação Perceus Abramo apresenta que 64% dos entrevistados disseram que os usuários de entorpecentes ilegais devem receber tratamento médico, 22% responderam que eles devem ser presos e receber tratamento médico, 8% responderam que eles devem apenas ser presos, e apenas 4% responderam que eles devem poder usar drogas sem ser presos ou obrigatoriamente submetidos a tratamento médico. Questionados sobre a possibilidade de legalização das drogas ilícitas, 66% dos entrevistados responderam que tal medida aumentaria a violência relacionada ao tráfico, sendo que 58% acreditam que aumentaria muito⁵⁸.

Tais resultados demonstram a difusão dos estereótipos sobre os usuários de drogas entre a sociedade, que influenciam a atuação dos agentes na formulação das políticas. Nesse âmbito, destacam-se: o estereótipo médico ou estereótipo da dependência, produto da difusão do discurso médico-sanitário, segundo o qual o usuário é um "doente", e a droga um "vírus" uma

⁵⁶ "Nota Técnica sobre as Comunidades Terapêuticas". Plataforma Brasileira de Política de Drogas. Disponível em <<http://pbpd.org.br/publicacao/nota-tecnica-sobre-comunidades-terapeuticas/>>. Acesso em: 27 abr. 2020

⁵⁷ Vide item 11.

⁵⁸ Vide item 11.

"epidemia", uma "praga"; e o estereótipo cultural, oriundo do discurso dos meios de comunicação, que qualifica o usuário como um "viciado", um "ocioso", e a droga como um "pecado", um "prazer proibido" (OLMO, 1990).

Importante destacar o papel da mídia na difusão de tais estereótipos. Segundo a pesquisa realizada pela Fundação Percecu Abramo, 75% dos entrevistados declararam que se informa (e que julga tais informações confiáveis) através da televisão⁵⁹. Segundo KINGDON (2011), a mídia, embora tenha pouco efeito direto sobre a atuação dos formadores de políticas públicas, é um importante instrumento de comunicação dentro de uma comunidade de políticas, fazendo com que, em determinado momento, certo tema seja interesse em comum de indivíduos que dificilmente se iriam se cruzar. Além disso, embora não crie um problema, a mídia pode moldar a sua estrutura.

Ainda sobre a mídia, Zaccone (2007) destaca a ideia espalhada pelos meios de comunicação de que o tráfico de drogas no Brasil é amplamente organizado e estruturado no Brasil, já constituindo uma "Narcoditadura", um "Estado Paralelo", uma "República do Tráfico", sendo os envolvidos com o tráfico sujeitos bárbaros e sem qualquer chance de recuperação, consistindo o recrudescimento das leis penais a única resposta estatal possível. Segundo o autor, a reorganização do caos através do discurso punitivo tem sido uma máxima pelos meios de comunicação, discurso este que encontra eco nos "partidos políticos, universidades, igrejas e conversas de bar" (p. 124).

Quanto à mobilização política organizada, embora o Poder Executivo Federal historicamente tenha sido protagonista na relação entre poder público e Comunidades Terapêuticas, estes entes ganham expressivo espaço no Congresso Nacional nas recentes legislaturas (DOUDEMMENT; CONCEIÇÃO, 2018).

Nesse sentido, Doudement e Conceição (2018), destacam, como momentos marcantes da representação de tais estabelecimentos no Congresso Nacional, a criação da Frente Parlamentar Mista em Defesa das CTs em 2011 - dois meses antes da publicação de Resolução 29/2011/ANVISA, que permitiu a obtenção de financiamentos federais por parte das CTs, o que indicaria a provável ocorrência de intenso *lobby* político nos bastidores - e da atual Frente Parlamentar em Defesa das Comunidades Terapêuticas (FPCT), ambas de iniciativa do deputado federal Eros Biondini, então filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de Minas Gerais. O deputado, presidente da FPCT, é conhecido por dedicar toda sua carreira política ao

⁵⁹ Vide item 11.

trabalho religioso realizado junto a dependentes de drogas, defendendo sempre o modelo das CTs.

Dentre os membros da FPCT, destaca-se, ainda, o então Deputado Federal Osmar Terra, hoje Ministro da Cidadania. Conhecido por sua atuação em prol das CTs e por suas falas em desfavor do uso de entorpecentes, o deputado é autor do Projeto de Lei n.º 7.663/2010, que culminou na publicação da já mencionada Lei n.º 13.840, de 05 de junho de 2019, que alterou a Lei n.º 11.343 de 2006, que passou a fazer menção expressa ao acolhimento em comunidades terapêuticas e criando a possibilidade de internação compulsória de usuários (embora esta medida não poderia se dar em CTs).

Nesse contexto, Eros Biondini e Osmar Terra podem ser apresentados como aquilo que Araújo e Silva (2013) denominaram *Agenda Holders* do tema, ou seja, parlamentares que assumem papel de destaque em vários processos que tramitam no Congresso Nacional, promovendo a articulação do debate sobre a matéria

Conforme descrito por Doudement e Conceição (2018), a FPCT atua por três frentes: mediante contato de seus membros com federações e confederações representativas das CTs; através da interlocução com o Poder Executivo Federal, em processo de barganha, típico do presidencialismo de coalizão, em que o pedido de apoio à tomada de medidas favoráveis às CTs em um poder é condicionante do apoio às matérias levadas pelo Planalto ao Congresso; e através de proposições legislativas. Nesse terceiro ponto, os autores destacam que a tramitação do Projeto de Lei n.º 7.663/2010 na Câmara dos Deputados foi marcada por forte atuação dos membros da FPCT nas votações nas comissões temáticas.

Por outro lado, não se viu a formação de frentes ou grupos parlamentares informais em prol da redução de danos, sendo possível perceber apenas um comportamento reativo à aprovação das medidas em favor das CTs citadas anteriormente, como a realização do Seminário "30 anos da Política de Redução de Danos", em novembro de 2019⁶⁰.

No âmbito da política criminal, a principal movimentação que poderia se dar no sentido da descriminalização foi o início da votação do Recurso Extraordinário nº 635.659/SP, pelo Supremo Tribunal Federal, que poderia culminar na prolação de julgado no sentido de ser considerado atípico o porte de certas quantidades de entorpecentes.

Conforme se vê, diante da ausência de uma abertura da agenda favorável à inclusão de pautas de descriminalização, especialistas em favor desta alternativa buscaram uma arena em

⁶⁰ "Seminário debate 30 anos da Política de Redução de Danos". Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/608893-seminario-debate-30-anos-da-politica-de-reducao-de-danos/>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

que houvesse uma imagem (*policy image*) mais positiva sobre o tema. Tal estratégia é denominada por Baumgartner e Jones (2007), criadores da Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated-Equilibrium Theory*), outra abordagem teórica surgida no mesmo contexto que o Modelo de Múltiplos Fluxos, de *policy venues*.

No entanto, as pressões de grupos de interesse não foram o suficiente para que o STF colocasse o processo em sua agenda de prioridades.

Ainda no fluxo da política, o fator mais substancial ocorrido foram as mudanças no próprio governo, com a eleição em 2019 do Presidente Jair Messias Bolsonaro.

A mudança governamental (*turnover*) é destacada por Zahariadis (2007) como um fator que pode influenciar drasticamente os rumos do processo de formulação de políticas.

Eleito com um discurso conservador, numa campanha com o slogan "Deus acima de tudo, Brasil acima de todos", Bolsonaro rearticulou os ministérios e formou uma equipe com diversos nomes ligados às igrejas neopentecostais, conforme será exposto adiante.

A ocupação de postos com autoridade formal para tomar decisões políticas ("*Formal legal authority to make policy decisions*") é destacada por Sabatier e Weible (2007) como um importante recurso utilizado por coalizões em prol da aprovação de políticas que reflitam suas crenças, conceitos estes extraídos da Estrutura das Coalizões de Defesa (*advocacy coalitions framework – ACF*), abordagem de análise de processos políticos desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith. A ascensão à titularidade de ministérios conferiu a agentes favoráveis ao modelo das Comunidades Terapêuticas, os meios legais para aprovação de políticas voltadas ao ideal de abstinência.

A convergência desses três fluxos resultou na abertura de uma janela de oportunidade, na qual os empreendedores de políticas públicas defensores do ideal de tratamento com foco na abstinência detinham recursos suficientes para influenciar a formação da agenda e a formulação das políticas.

O resultado mais significativo deste momento foi a publicação do Decreto n.º 9.761, de 11 de abril de 2019, por meio do qual foi aprovada a nova Política Nacional sobre Drogas - Pnad, que, em seu item 3.18, prevê, como um de seus objetivos, a busca de abstinência como um dos fatores de redução dos problemas sociais, econômicos e de saúde decorrentes do uso, do uso indevido e da dependência das drogas lícitas e ilícitas. Os termos "abstinência" e "abstinentes" são usados outras oito vezes ao longo do texto. A medida que, revogou a política de 2002, não faz qualquer menção à Redução de Danos.

Dentre os signatários do Decreto n.º 9.761/2019, além do próprio Presidente, é possível destacar o Ministro da Cidadania Osmar Terra, cuja atuação junto às CTs já foi mencionada anteriormente, e a Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos Damares Regina Alves, pastora evangélica.

Da leitura do decreto, destaca-se ainda a previsão de que a articulação e implementação da Política Nacional sobre Drogas - Pnad ficará a cargo não do Ministério da Saúde, mas da Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania e da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A normatização foi acompanhada por medidas que efetivamente impactam os cofres públicos, como o anúncio, por parte do Ministro da Cidadania, Osmar Terra, em março de 2019, da expansão do número de vagas custeadas pelo Governo Federal em comunidades terapêuticas, que representaria um custo de 153,7 milhões de reais por ano, para 10.883 vagas em 496 entidades⁶¹.

Além disso, como resultado do Projeto de Lei n.º 7.663/2010, de autoria do então deputado federal Osmar Terra, é publicada a Lei n.º 13.840, de 05 de junho de 2019, que altera a Lei n.º 11.343 de 2006, passando a fazer menção expressa ao acolhimento de usuários de entorpecentes em comunidades terapêuticas.

Ainda em 2019 é aprovada a Lei n.º 13.886, que, na prática, estabelece que as comunidades terapêuticas poderão receber valores arrecadados no enfrentamento ao tráfico no âmbito do Fundo Nacional Antidrogas.

Outra medida tomada pelo Presidente Jair Bolsonaro foi a alteração do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, órgão superior permanente do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, por meio do Decreto n.º 9.926, de 19 de julho de 2019, que representou uma redução da participação da sociedade civil.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho foi feita uma análise sobre os fatores que ensejaram a alteração drástica das políticas de drogas da área da saúde e a manutenção do proibicionismo na esfera criminal.

⁶¹ "Governo amplia vagas e regulamenta o tratamento de dependentes químicos em Comunidades Terapêuticas". Disponível em <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/marco/governo-amplia-vagas-e-regulamenta-o-tratamento-de-dependentes-quimicos-em-comunidades-terapeuticas>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

Aplicando o Modelo de Múltiplos Fluxos proposto por John Kingdon, foi possível inferir que os fluxos dos problemas, das alternativas e das políticas convergiram, ensejando a abertura de uma janela de oportunidade, na qual os empreendedores de políticas públicas aplicaram seus recursos de forma a alterar a agenda e a formulação das políticas sobre o tema.

No caso específico das políticas de saúde pública voltadas às drogas, empreendedores de políticas públicas inflaram ou negligenciaram, conforme seus interesses, indicados sobre o consumo de entorpecentes no Brasil. Em paralelo, forças políticas organizadas, com destaque para os membros da Frente Parlamentar em Defesa das Comunidades Terapêuticas (FPCT), realizaram *lobby* no Congresso Nacional, bem como a interlocução com o Poder Executivo Federal, em prol de medidas favoráveis às CTs. Nesse contexto, o clima nacional mostrava que a sociedade brasileira, influenciada pelos estereótipos médicos e culturais difundidos pela mídia, ansiava por medidas voltadas ao tratamento médico e à punição de usuário de drogas ilícitas, além de temer a possível descriminalização de substâncias. Por fim, a eleição do Presidente Jair Bolsonaro, com discurso extremamente conservador, permitiu a entrada no Poder Executivo Federal, que historicamente é o protagonista na confecção de políticas públicas sobre o tema, de atores favoráveis ao modelo da abstinência ligado a práticas religiosas. Esses acontecimentos resultaram na formação de uma agenda favorável às Comunidades Terapêuticas, em detrimento ao modelo de Redução de danos, que sequer é mencionado na Política Nacional de Drogas - Pnad.

No que tange à política criminal, percebeu-se que, embora houvessem eventos (como o início da votação do Recurso Extraordinário nº 635.659/SP, pelo Supremo Tribunal Federal) e atores interessados na adoção de políticas de descriminalização, estes não demonstraram força suficiente, frente ao contexto desenhado, para abalar o modelo proibicionista.

Nesse ponto, mostra-se recomendável a realização de estudos que busquem verificar a existências nas recentes legislaturas de grupos informais de parlamentares favoráveis à descriminalização.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, T. M. de. Reflexões sobre políticas de drogas no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 12, p. 4665-4674, Dec. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011001300015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 4.345**, de 26 de Agosto de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4345.htm>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 9.761**, de 11 de Abril de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9761.htm>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 9926**, de 19 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9926.htm>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.886**, de 16 de outubro de 2019. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13886.htm>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Coordenação Nacional de DST/Aids. **A Política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas** – Brasília: Ministério da Saúde, 2003. Disponível em <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_atencao_alcool_drogas.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

CAPELLA, A. C. N.; SOARES, A. G.; BRASIL, F. G. Pesquisa Em Políticas Públicas No Brasil: Um Mapeamento Da Aplicação De Modelos Internacionais Recentes Na Literatura Nacional. **IX ENCONTRO DA ABCP**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/pesquisa-politicas-publicas-brasil-mapeamento-aplicacao.pdf>>. Acesso em: 26. Jun. 2020.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARVALHO, S. de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06** – 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias: INFOPEN** Atualização - junho de 2016 / organização, Thandara Santos; colaboração, Marlene Inês da Rosa. - Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

DOUDEMMENT, M.; CONCEIÇÃO, V. N. M da. **Frente parlamentar em defesa das comunidades terapêuticas**. Comunidades terapêuticas : temas para reflexão / Organizadora: Maria Paula Gomes dos Santos. - Rio de Janeiro : IPEA, 2018. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9463>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

FILHO, O. Z. D. **Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

GOMES-MEDEIROS, D.; et al. Política de drogas e Saúde Coletiva: diálogos necessários. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 7, e00242618, 2019. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000903001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 abr. 2020.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Nota técnica: Critérios objetivos de distinção entre usuários e traficantes de drogas – cenários para o Brasil.** Disponível em: <http://www.igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/08/Nota-t%C3%A9cnica-Igarap%C3%A9-_08-2015.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies.** Boston: Longman, 2011. v. 45.

MACHADO, A. R. **Uso prejudicial e dependência de álcool e outras drogas na agenda da saúde pública: um estudo sobre o processo de constituição da política pública de saúde do Brasil para usuários de álcool e outras drogas.** 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006. Disponível em <<https://cetadobserva.ufba.br/sites/cetadobserva.ufba.br/files/121.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

MATTOS, M. J. da S. Crack e políticas públicas: análise sobre a formação da agenda do programa 'Crack, é possível vencer'. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. jul/dez 17, p. 195-230, 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/683>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

MEDEIROS, E. A de.; GOMES, R. C. Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 1-22, Feb. 2019. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v53n1/1982-3134-rap-53-01-1.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

OLMO, R del.. **A Face Oculta da Droga.** Rio de Janeiro: Revan, 1990.

RIBEIRO, F. M. L.; MINAYO, M. C. de S. As Comunidades Terapêuticas religiosas na recuperação de dependentes de drogas: o caso de Manguinhos, RJ, Brasil. **Interface (Botucatu)**, Botucatu, v. 19, n. 54, p. 515-526, Sept. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/icse/v19n54/1807-5762-icse-19-54-0515.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

RUI, T.; FIORE, M.; TÓFOLI, L.F. “**Pesquisa preliminar de avaliação do Programa ‘De Braços Abertos’**”. Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/ Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016. Disponível <<http://www.pbpd.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Pesquisa-De-Bra%C3%A7os-Abertos-1-2.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process.** Cambridge, MA: Westview. Disponível em <<https://edwardwimberley.com/courses/IntroEnvPol/theorypolprocess.pdf>>. Acesso em: 24 Jun. 2020.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), **Theories of the policy process** (p. 189-220). Cambridge, MA: Westview, 2007. Disponível em: <<https://edwardwimberley.com/courses/IntroEnvPol/theorypolprocess.pdf>>. Acesso em: 24 Jun. 2020.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: SABATIER, P. A. (Ed.), **Theories of the policy process** (p. 155-187). Cambridge, MA: Westview, 2007. Disponível em:

<<https://edwardwimberley.com/courses/IntroEnvPol/theorypolprocess.pdf>>. Acesso em: 24 Jun. 2020.

SILVA, R. S e.; ARAUJO, S. M. V. G de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba v. 21, n. 48, p. 19-50, Dec. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 Abr. 2020.

TEIXEIRA, M. B.; et al. Tensões paradigmáticas nas políticas públicas sobre drogas: análise da legislação brasileira no período de 2000 a 2016. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 5, p. 1455-1466, Maio, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n5/1413-8123-csc-22-05-1455.pdf>>. Acesso em: 27 Abr. 2020.

ZAHARIADIS, N. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: SABATIER, P. A. (Ed.), **Theories of the policy process** (pp. 155-187). Cambridge, MA: Westview, 2007. Disponível em:

<<https://edwardwimberley.com/courses/IntroEnvPol/theorypolprocess.pdf>>. Acesso em: 24 Jun. 2020.

INFORMAÇÕES SOBRE O AUTOR

José Guilherme Magalhães e Silva. Mestrando em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, email: joseguilhermesilva.mg@gmail.com

AUTONOMIA BUROCRÁTICA E SEUS EFEITOS POLÍTICOS: O CASO DA BUROCRACIA PÚBLICA FLORESTAL PARANAENSE NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE FLORESTAS (1985-2013)

Douglas Fernando dos Santos GODOY

RESUMO

Burocracias públicas não se limitam ao papel de executores de política pública. Elas atuam politicamente e podem chegar a altos níveis de autonomia em processos políticos, embora isso seja raro. Há indícios de que a burocracia florestal paranaense experimentou altos graus de autonomia no processo de formulação da política estadual de florestas. Buscou-se, assim, compreender o desenvolvimento da autonomia desta burocracia no processo de formulação da política de florestas entre 1985 e 2013. Revelou-se que entre 1985 e 2003 os técnicos, de fato, alcançaram altos níveis de autonomia no processo político, inserindo ideias como o ICMS-Ecológico, mas esta liberdade não foi mantida entre 2003 e 2013. Concluiu-se que fatores como a força da burocracia, a pressão de grupos sobre o estado e a disposição do líder em resolver problemas foram fatores determinantes na autonomia desta burocracia.

Palavras-chave: Autonomia burocrática; Burocracia pública; Política florestal.

RESUMEN

Las burocracias públicas no se limitan al papel de ejecutores de políticas públicas. Actúan políticamente y pueden alcanzar altos niveles de autonomía en los procesos políticos, aunque esto es raro. Hay evidencia de que la burocracia de Paraná ha experimentado altos grados de autonomía en el proceso de formulación de la política forestal estatal. Por lo tanto, buscamos comprender el desarrollo de la autonomía de esta burocracia en el proceso de formulación de políticas forestales entre 1985 y 2013. Se reveló que entre 1985 y 2003, los técnicos, de hecho, alcanzaron altos niveles de autonomía en el proceso político, insertando ideas como el ICMS-Ecológico, pero esta libertad no se mantuvo entre 2003 y 2013. Se concluyó que factores como la fortaleza de la burocracia, la presión de los grupos sobre el estado y la voluntad del líder para resolver problemas fueron factores determinantes en la autonomía de esta burocracia.

Palabras clave: Autonomía burocrática; Burocracia pública; Política forestal.

1. INTRODUÇÃO

Burocracias públicas – aqui entendida como todas as pessoas que estão na folha de pagamento de alguma unidade de governo, seja federal, estadual ou municipal, e que não foram eleitas (KAUFMAN, 2001) – foram encarregadas tradicionalmente da execução de políticas públicas. Esta concepção tradicional a respeito do papel desempenhado pelas burocracias tem sido superada à medida que se constata que elas podem atuar politicamente (CARPENTER, 2001a) e, inclusive, dominar arenas políticas (ADLER, 2012). De acordo com Peters (1999) e Adler (2012), burocratas se apoiam em recursos de poder e capacidades adquiridas para alcançar maiores níveis de autonomia nos processos de decisão.

O protagonismo político dos burocratas tem despertado a atenção de muitos pesquisadores (ADLER, 2012; GOUVÊA, 1994; MARTINS, 1985; RUA; AGUIAR, 1995; KHATOR, 2009; ABRANCHES, 1987). Eles procuram compreender como algumas burocracias públicas conseguem alcançar maiores graus de autonomia nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Em geral, eles revelam que a combinação de grande quantidade de recursos e capacidades burocráticas conduzem burocracias a elevados níveis de liberdade em processos decisórios. Esta condição de protagonismo nos processos de decisão geralmente é experimentada por burocracias econômicas, sendo muito incomum em burocracias ambientais.

A burocracia florestal paranaense pode ser uma exceção na área ambiental. No Paraná - Estado brasileiro da região Sul do país -, há indícios de maiores níveis de autonomia da burocracia do Setor Florestas no processo de formulação da política florestal entre meados dos anos 1980 e a primeira metade dos anos 2000. Este Estado possui uma longa trajetória de regulação e estruturação no campo ambiental, possuindo muitas iniciativas pioneiras no Brasil, como o Código Florestal Paranaense (1907) e a política de ICMS-Ecológico (1991), assim como programas premiados internacionalmente, como, por exemplo, o Programa Mata Ciliar. Algumas evidências indicam a presença de uma burocracia atuante e influente nas organizações públicas florestais do Paraná. De antemão, tem-se conhecimento de que alguns técnicos de órgãos ambientais paranaenses participaram ativamente e significativamente da criação de leis e de diversos programas florestais no Estado, como o SERFLOR, PRODEFLO e Florestas Municipais. Fora isso, notou-se que os cargos diretivos dos órgãos florestais do Estado foram ocupados, em muitos momentos, por técnicos dessas organizações e não por políticos. Diante deste quadro, indaga-se como se deu o desenvolvimento da autonomia da burocracia pública

florestal paranaense no processo de formulação da política estadual de florestas entre 1985 e 2013?

2. DESENVOLVIMENTO

Esta seção é composta por três subseções: Burocracias Públicas e Autonomia Burocrática; Considerações Teóricas sobre Política Florestal; e Metodologia. Em síntese, na primeira subseção se propõe fornecer elementos que permitam compreender teoricamente burocracia, autonomia e, principalmente, o fenômeno da autonomia burocrática. Em seguida, na segunda subseção, a pretensão será a de explorar o tema política florestal, procurando explicitar, especialmente, o fenômeno da fragilidade institucional que reverbera nesta política específica e nas políticas ambientais em geral. Por fim, na última subseção, serão apresentadas as escolhas metodológicas desta pesquisa.

2.1. Burocracias Públicas e Autonomia Burocrática

A burocracia, na acepção weberiana, forma um sistema rígido, funcional e ordenado, ao mesmo tempo que representa um bloqueio às práticas patrimonialistas e a outras formas de corromper governos (WEBER, 1974). Weber (1974), ao analisar o cenário político-administrativo da Alemanha no início do Século XX, observou a dominação destas arenas por parte da burocracia, que, na ânsia pelo poder, despojou atores tradicionais da arena política. Weber (1974), ao mesmo tempo em que rejeitou esse estado de coisas, porque não conseguiu visualizar potencial político nos burocratas, percebeu que a burocracia poderia fazer uso de suas capacidades e de seu poder para assumir o controle do cenário político, seguindo uma tendência natural de autonomia no processo decisório.

O tema autonomia burocrática tem sido estudado, especialmente, a partir de três abordagens teóricas: do Agente Principal (*principal-agent approach*), Histórica e Multidimensional. Na abordagem histórica, usada neste estudo, selecionou-se dois conceitos de autonomia. Um refere-se particularmente à autonomia do estado, na condição de ator no processo político; outro refere-se à autonomia burocrática (burocracia que dá forma ao estado). O primeiro conceito aponta que a autonomia do estado pode ser entendida como a capacidade do estado de “formular e perseguir objetivos que não são simplesmente reflexo de demandas ou de interesses de grupos sociais, classes ou da sociedade” (SKOCPOL, 1985, p.9). Na segunda abordagem, a autonomia burocrática é vista como a capacidade da agência (burocratas)

de assumir padrões de ação consistentes com o seu próprio desejo, padrões que, mesmo não estando conforme as preferências de políticos e de interesses organizados, não são revertidos (CARPENTER, 2001b). Skocpol (1985) e Carpenter (2001b) convergem para o mesmo ponto quando afirmam que a autonomia tem relação com a capacidade de produzir ideias. Carpenter (2001b) avança ao afirmar que não basta apenas formular ideias, é preciso também subordinar outros atores a essas concepções. Nesta pesquisa, adotou-se o conceito de autonomia de Carpenter (2001b).

Parte-se da ideia, encontrada em Abranches (1987) e em Rua e Aguiar (1995), de que a burocracia necessita de “recursos de poder” e de “capacidades” para formular ideias políticas e para converter estas ideias em políticas públicas. Sendo assim, os “recursos de poder” e as “capacidades” da burocracia seriam capazes de revelar os seus graus de autonomia em períodos específicos ao longo do tempo.

A burocracia tem, geralmente mais do que os políticos, a capacidade de formular ideias para políticas públicas (PETERS, 1999; ADLER, 2012; CARPENTER, 2001a). Isso porque em muitos casos os políticos empossados em cargos de confiança não possuem os conhecimentos técnicos necessários para o desempenho das funções do cargo.

O conhecimento técnico é um recurso de poder da burocracia (WEBER, 1974). Burocratas geralmente são *expertises* que, além de se aprofundarem no estudo de determinados ramos do conhecimento, receberam treinamento para aperfeiçoar seu conhecimento técnico. Além deste aspecto, os burocratas geralmente permanecem por muito tempo nas organizações, isso porque, diferente dos políticos, seus cargos são permanentes (KAUFMAN, 2001; PETERS, 1999). Esta longa permanência favorece o acúmulo de conhecimentos práticos. Todas estas características da burocracia colocam os políticos em situação de relativa dependência do conhecimento técnico do burocrata. Ainda que os políticos venham a conceber ideias políticas, eles irão, necessariamente, depender da assistência dos burocratas para que estas políticas sejam elaboradas e implementadas (PETERS, 1999). Isso reforça a ideia de que a conquista e manutenção da autonomia de uma agência dependem da sua competência ou capacidade de convencimento (ADLER, 2012). Além do conhecimento técnico, a burocracia possui como recurso de poder o controle das informações. Estão sob seu domínio grande parte dos dados a respeito das condições da sua área de atuação. (PETERS, 1999).

Um dos recursos mais importantes para uma agência são os financeiros. Os recursos financeiros, que são escassos, sustentam a agência e a sua política pública (ABRANCHES, 1987; PETERS, 1999). Eles são oriundos de receitas de serviços, financiamentos, convênios e

dos cofres do estado. Sendo o recurso financeiro da agência tão importante, é natural que a capacidade de angariar e gerar recursos financeiros seja imprescindível para os burocratas. Agências capazes de gerar grandes volumes de receita ou capazes de captar recursos financeiros de fontes externas, mais do que outras agências concorrentes, são conseqüentemente menos dependentes do financiamento do estado. Altos índices de autofinanciamento, ou seja, a reduzida dependência da agência dos recursos do governo, implicam em maiores graus de autonomia para a definição da política pública (ABRANCHES, 1987). Em contrapartida, a perda de recursos, mesmo os financeiros, comprometem o poder e a autonomia das agências (ABRANCHES, 1987; RUA; AGUIAR, 1995)

Outra capacidade da burocracia é a de fazer alianças estratégicas. Os recursos financeiros que sustentam as políticas públicas são escassos e, por vezes, as parcerias estratégicas se apresentam como uma alternativa para captação de recursos para financiamento da política pública (KAUFMAN, 2001). Outra situação na qual as parcerias com atores externos se mostram importantes é quando a burocracia precisa defender ideias políticas. As coalizões com atores externos, como a mídia, a sociedade civil, as organizações não governamentais, etc, apresentam-se como a forma encontrada pela burocracia para viabilizar seus interesses (GOUVÊA, 1994; CARPENTER, 2001a).

A ocupação de altos cargos políticos das agências públicas é uma condição adicional que influencia e indica o grau de autonomia da burocracia. Esses cargos são fontes de disputas entre políticos e burocratas, pois representam posições privilegiadas de influência nos conteúdos das políticas, na condução das organizações e no estabelecimento de prioridades. Para os burocratas, a ocupação de cargos-chave permite forte influência sobre as condições garantidoras de maior autonomia, como as fontes de recursos orçamentários, a efetividade dos resultados e na formação de redes burocráticas, as quais reforçam sua participação na elaboração da política. (PETERS, 1999).

Finalmente, precisam ser considerados aspectos institucionais na análise da autonomia das agências. Aqui, a proximidade entre burocracia e o governo central, a centralidade na área de decisões que atua e a importância das suas atribuições para o setor econômico podem ser destacados como fatores relevantes para a definição da autonomia. (ABRANCHES, 1987).

Portanto, estes recursos de poder e capacidades supracitados podem ser usados por burocracias públicas, inclusive as ambientais, para aumentar seus graus de autonomia no processo político. O objetivo da exposição não é sugerir que seja possível uma autonomia plena, mas indicar condições analíticas para compreender o desenvolvimento da autonomia de uma

burocracia, em particular, as ambientais.

2.2. Considerações Teóricas sobre Política Florestal

Política florestal pode ser concebida como “os processos e as estruturas que formam e definem as relações entre sociedades e florestas” (AICHER, 2004, p. 180). Essa definição geral deve permitir captar histórica e dinamicamente não só as respostas estatais a problemas florestais, mas as redes políticas que influenciam a política e as perspectivas e interesses sociais, muitas vezes conflituosos, sobre como tratar as florestas.

Ao longo do tempo, com a influência sobre a concepção das políticas setoriais, o entendimento das florestas passou por profundas mudanças. De mera fonte de matérias-primas, as florestas conquistaram a atenção pelas suas dimensões cultural, estética e para a sustentabilidade local e global. A institucionalização de políticas florestais, na lógica de racionalização do Estado Moderno, implicou na constituição de burocracias, regulamentos, recursos orçamentários e de pessoal qualificado para formular e implementar políticas públicas específicas. Não raro, essas burocracias assumiram objetivos contraditórios: garantir as condições de oferta de matéria-prima vegetal para o setor produtivo e criar e manter áreas de preservação. Isso expressa o dilema enfrentado pelo estado neste setor: combater a degradação ambiental e criar as condições para a expansão econômica, da qual depende política e economicamente (MOL; BUTTEL, 2002; DRYZEK; DUNLEAVY, 2009).

Diversos fatores contextuais podem influenciar no grau de desempenho das políticas ambientais e suas instituições, entre eles, principalmente: a riqueza econômica da região; a configuração das forças políticas (ideologias, partidos, grupos de interesse, opinião pública), a gravidade dos problemas ambientais, a capacidade institucional do setor ambiental e os recursos orçamentários. (HAYS; ESLER; HAYS, 1996). Como a literatura enfatiza, a combinação e o efeito desses fatores pode ser muito diverso ao longo do tempo e dos lugares.

No Brasil, a questão florestal passou a ser mais sistematicamente objeto de políticas públicas a partir das primeiras décadas do século XX, com a aprovação do Código Florestal (1934) e a criação do Serviço Florestal (1921). No Paraná, em 1907, acontecia a aprovação do primeiro Código Florestal. Com resultados bastante tímidos e confrontadas pela forte expansão econômica e urbana, essas políticas foram retomadas somente nos anos 1970, movidas pela pressão internacional e pela opinião pública e, em alguns casos, como o do Paraná, pela constatação das ameaças econômicas e ambientais decorrentes da rápida devastação das décadas anteriores. Em que pese uma expressiva criação de regulamentações e disseminação

de organizações especializadas e avanços pontuais após a abertura democrática, as políticas ambientais e suas instituições, incluindo as florestais, ainda lidam com problemas crônicos, como o baixo *status* político-administrativo, a escassez de recursos, o baixo grau de coordenação, a defasagem tecnológica e de pessoal qualificado; maior vulnerabilidade aos interesses políticos e econômicos organizados. (BORINELLI, 2007; ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA, 2005)

No Brasil, além desses obstáculos diretos, as instituições ambientais sofrem os efeitos de um contexto mais amplo e que afetam o espaço de manobra das suas burocracias, como a grave desigualdade e carências sociais, as restrições orçamentárias, o endividamento público, o apoio difuso da opinião pública e a oposição de poderosos interesses político e econômicos dentro e fora do estado. (LITTLE, 2003; ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA, 2005; YOUNG et al., 2005) Portanto, o quadro descrito revela a dificuldade encontrada por agências ambientais, especialmente no Brasil, para experimentar graus mais elevados de autonomia no processo de formulação política.

2.3. Metodologia

A existência de conhecimentos prévios sobre o IAP e a política florestal paranaense permitiu realizar uma pesquisa exploratória e descritiva. A busca pela profundidade na análise ainda nos levou a adotar o tipo qualitativo de pesquisa, além de uma abordagem histórica.

Com base nas opções metodológicas de Abranches (1987), Rua e Aguiar (1995), Adler (2012) e Carpenter (2001a, 2001b), escolheu-se como categoria de análise a “Autonomia Burocrática”. Os indicadores de autonomia burocrática foram organizados da seguinte maneira: a) capacidades da burocracia; e b) recursos de poder da burocracia. Dentro da primeira divisão, agrupou-se os seguintes indicadores: capacidade da burocracia de fazer alianças estratégicas (KAUFMAN, 2001; GOUVÊA, 1994; CARPENTER, 2001b); capacidade da burocracia de ocupar cargos importantes (PETERS, 1999); e capacidade da burocracia de angariar e gerar recursos financeiros (ABRANCHES, 1987). Na segunda divisão, reuniu-se os demais indicadores de autonomia burocrática, que são: controle da informação (PETERS, 1999); e conhecimento técnico (ADLER, 2012; PETERS, 1999).

Os dados foram levantados em fontes bibliográficas, documentais, hemerográficas e entrevistas. A coleta se deu em duas etapas. A primeira ocorreu em Londrina/PR e compreendeu as seguintes atividades: levantamento de dados em livros, dissertações e teses, periódicos, *sites* e documentos oficiais. Na segunda etapa, em Curitiba/PR, foram coletados dados em relatórios, legislações e estudos do governo nos seguintes órgãos: IAP; Secretaria de Meio Ambiente e

Recursos Hídricos do Paraná (SEMA); e no Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG), sucessor do Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF); Biblioteca do Curso de Engenharia Florestal da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná (FUPEF) e Biblioteca Pública do Paraná.

Em Curitiba, foram entrevistados seis técnicos de carreira do ITCF/IAP que ocuparam cargos de direção nestas agências. O número de entrevistas realizadas não foi determinado previamente, seguindo o princípio de saturação. Todas as entrevistas foram gravadas em aparelho digital e, posteriormente, transcritas e analisadas.

A análise dos dados se deu por meio de triangulação dos dados coletados. A intenção foi buscar dados, informações e discursos idênticos, semelhantes, destoantes e complementares. Foi por meio deste relacionamento de discursos, muitas vezes marcados por posições conflitantes e histórias divergentes que elaboramos a versão apresentada neste estudo acerca do desenvolvimento da autonomia da burocracia pública florestal paranaense entre 1985 e 2013.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta seção é composta por três subseções: Burocracia Pública Florestal Paranaense e seus Anos Dourados (1995-2003); Burocracia Pública Florestal Paranaense e o Colapso de sua Autonomia (2003-2013); e Conclusões. As duas primeiras subseções se dedicam a apresentar os resultados da pesquisa. A primeira, especificamente, trata daquele período do desenvolvimento da autonomia burocrática que se evidenciou como o de maior nível de liberdade dos burocratas no processo de formulação da política pública florestal paranaense; a segunda, por sua vez, trata do período subsequente, no qual se registra forte perda de autonomia e, conseqüentemente, isso implicou em menor acesso aos processos de decisão e em resultados poucos expressivos no campo da política florestal do estado. Por fim, dedicou-se a última seção para apresentar algumas conclusões, assim como para apontar novos caminhos para futuras pesquisas.

3.1. Burocracia Pública Florestal Paranaense e seus Anos Dourados (1995-2003)

O período entre 1983 e 1995, que compreende os governos de José Richa, Álvaro Dias e Roberto Requião, acomodou dois fatos importantes: a criação do Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF) em 1985, órgão responsável pelo controle da degradação florestal e do fomento ao reflorestamento e, posteriormente, em 1992, a criação do Instituto

Ambiental do Paraná (IAP), resultado da fusão entre ITCF e da Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SUREHMA). Em grande medida, a inclusão destes órgãos e a sua consequente estruturação resultaram da pressão exercida à época por ONGs, movimentos e instituições ambientais em prol da preservação, e também por grandes grupos empresariais interessados na recomposição de seus suprimentos florestais. Apesar deste cenário ser propício para o alcance de altos graus de protagonismo da burocracia no processo político, isso não ocorreu, muito em razão do “corporativismo agrônomo” existente na Secretaria de Agricultura do Paraná que dificultava o acesso dos engenheiros florestais às arenas de decisão, e da indicação de políticos para a ocupação de altos cargos diretivos no IAP, como, por exemplo, a indicação do advogado José Tadeu Bento França e do filósofo, psicólogo e psicanalista Eduardo Requião para a presidência do IAP na gestão de Roberto Requião (1991-1995). Os maiores graus de autonomia burocrática no processo de formulação da política florestal se deram apenas posteriormente, no período e nas condições que serão retratadas nos parágrafos seguintes.

Em comparação com o período anterior, o intervalo entre 1995 e 2003 – que compreende o primeiro governo de Lerner (1995-1999) pelo PDT e o segundo governo de Lerner (1999-2003) pelo PFL - foi o momento de maior autonomia dos técnicos do IAP. O órgão encontrava-se fortalecido sob o ponto de vista financeiro, pois sua receita de serviços aumentou significativamente no período; os engenheiros florestais passaram a ocupar mais cargos de confiança na Diretoria de Desenvolvimento Florestal (DIDEF) e na Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (DIBAP), além de outros cargos de direção em outras diretorias da instituição; o corpo técnico, embora menor devido às aposentadorias e demissões voluntárias, ainda permanecia muito forte e representativo e a organização conseguiu no período estabelecer convênios (parcerias estratégicas) importantes. As interferências políticas, que sempre serviram de obstáculos à autonomia dos técnicos, foram pelos menos parcialmente neutralizadas, com a indicação de um técnico de carreira para a ocupação do principal cargo do órgão: o de Diretor Presidente. O indicado por Lerner foi José Antonio Andrechetto, um economista e funcionário de carreira do IAP, que permaneceu durante os dois mandatos de Lerner a frente do IAP e ainda chegou a acumular a direção do IAP com o comando da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) entre 2000 e 2003.

A indicação de Andrechetto é resultado da capacidade política adquirida pela burocracia do IAP. Os técnicos do IAP, gradativamente, perceberam que a autonomia exigia a ocupação dos principais cargos da organização e que a ocupação destes cargos dependia da capacidade

política da burocracia. Foi então que o grupo técnico do IAP, na figura de Andreguetto, aproximou-se do centro decisório do governo estadual Lerner. Também contribuiu para essa aproximação o fato de Lerner ser um arquiteto/urbanista e especialista em questões ambientais. Aliás, suas passagens pela prefeitura de Curitiba (1971-75, 1979-84 e 1989-92) foram marcadas por diversas ações que contribuíram para a promoção da cidade como a “capital ecológica” do país. Isso facilitou a comunicação, identificação e convencimento das forças políticas de que as ideias dos burocratas eram, de fato, as melhores alternativas para aquele período. Esta capacidade política dos técnicos lhes rendeu mais liberdade na formulação e na implementação da política de florestas no Paraná, com o mínimo de interferências de forças externas.

Para o Entrevistado 3 (04 fev.2014):

O grande momento do IAP foi na gestão do Lerner, não tanto pela política implementada, mas porque o corpo técnico, tanto o secretário, quanto o presidente do IAP, eram funcionários de carreira da instituição. Este aspecto pesou muito naquela gestão. Foi o melhor momento da instituição, porque os dois conheciam a casa e sabiam quais eram as demandas, quais eram as necessidades. E o governo naquela época deu carta branca para os dois. ‘Olhem, vocês são donos da casa, então se virem. Façam a política que deve acontecer’. Foi o melhor momento da instituição em termos de execução e resultados, porque nós podíamos trabalhar.

Neste período de maior autonomia dos técnicos no processo decisório (1995-2003), ideias políticas importantes foram concebidas. Nos governos Lerner (1995-1999 e 1999-2003), um conjunto de programas (SERFLOR, PRODEFLORE e Florestas Municipais) foram criados naquele momento para resolver o problema da falta de madeira no estado do Paraná. O Sistema de Reposição Florestal Obrigatória (SERFLOR) foi criado com base no dispositivo constitucional estadual que determinou a obrigatoriedade da reposição florestal, em quantidade equivalente ao volume consumido, a todos os consumidores de matéria prima florestal. Sendo assim, o SERFLOR foi concebido a partir de uma possibilidade regulatória e, segundo o Entrevistado 3 (04 fev.2014), “foi um dos mais importantes que o estado já implementou”. A parte que sucedeu esta constatação na legislação estadual envolve os burocratas. Todo o sistema foi construído pelos técnicos do IAP. O pacote de programas criados pelo Lerner deu novo impulso à política de reflorestamento no Paraná.

O Programa de Proteção da Floresta Atlântica no Paraná (Pró-Atlântica), insituído em 1997, objetivava promover o desenvolvimento integral e auto-sustentável da região de influência da floresta atlântica e seus remanescentes. Era um programa de grande vulto, com grande volume de investimentos. Ele só foi possível em razão do convênio estabelecido entre a República Federal da Alemanha, através do seu agente financiador, o KfW *Bankengruppe*, e o

governo do estado do Paraná. Do montante de investimentos no programa, algo em torno de 15 milhões de Euros, 65% veio do KfW *Bankengruppe*, e os demais 35% do governo do estado do Paraná. Esta parceria estratégica possibilitou a disponibilização de recursos necessária para que os técnicos do IAP colocassem em prática suas ideias conservacionistas e preservacionistas para a Mata Atlântica.

Portanto, o intervalo que compreende os governos de Jaime Lerner (1995-2003) se destaca. Isso tem relação com o desenvolvimento da capacidade política dos burocratas. A burocracia se aproximou do poder político central e conseguiu negociar a ocupação de cargos centrais do IAP e da SEMA. Isso facilitou o convencimento das forças políticas de que as ideias dos burocratas (a política dos técnicos) eram, de fato, as melhores alternativas seja para atender as demandas do setor produtivo, seja para atender as reivindicações de preservação dos ecossistemas do estado. No intervalo estudado, foi o período em que a burocracia pública florestal paranaense conseguiu o maior nível de autonomia no processo de formulação da política florestal. Foram anos dourados para a burocracia, em termos de participação política, e conseqüentemente, para a política florestal paranaense, que registrou resultados significativos neste momento histórico. O período que se seguiu, como será visto na próxima seção, registrou precisamente o oposto.

3.2. Burocracia Pública Florestal Paranaense e o Colapso de sua Autonomia (2003-2013)

Essa fase é caracterizada em função de mudanças em quatro principais indicadores da autonomia da burocracia florestal: a perda de atribuições, a redução do quadro técnico, a maior politização de cargos-chave e as restrições orçamentárias.

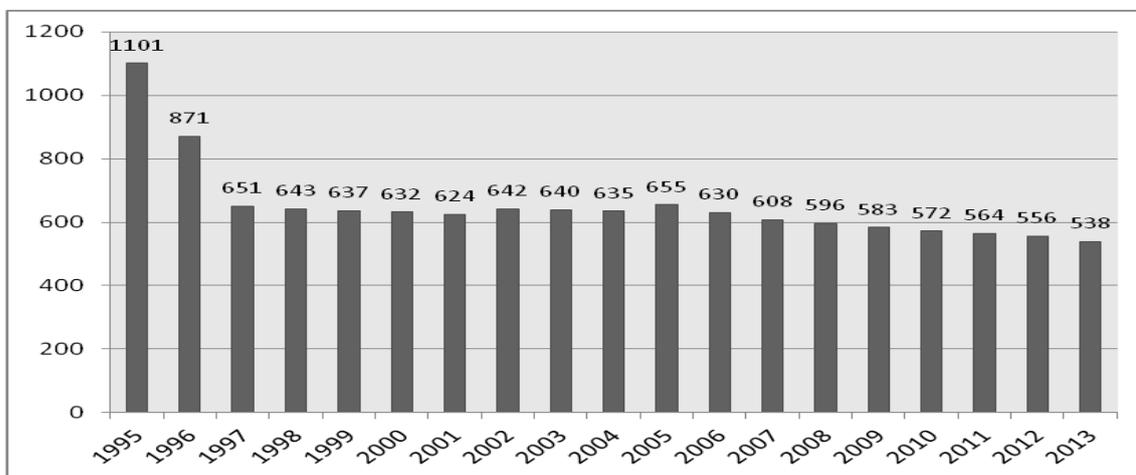
O Paraná, mesmo após todas as iniciativas que foram implementadas entre 1985 e 2003, como o SERFLOR, o Mata Ciliar e o Pró-Atlântica, não conseguiu afastar o “fantasma” do desmatamento. Durante toda a década de 2000, o estado permaneceu sempre entre os principais devastadores da Mata Atlântica do país.

O problema da degradação de florestas ameaçava o setor produtivo que dependia das florestas para manter suas atividades de produção. Os esforços para o reflorestamento empreendidos pelo órgão ambiental paranaense ao longo dos anos parecem ter sido insuficientes para preencher as expectativas do setor industrial. Por uma questão de cultura organizacional, a atuação do órgão ambiental paranaense sempre priorizou o preservacionismo (ENTREVISTADO 4, 04 fev.2014). Por isso mesmo, ao longo dos anos 2000, a Secretaria de Agricultura se esforçou para transferir o Setor de Cultivo de Florestas Plantadas do IAP para a

sua jurisdição. Esta reivindicação da Secretaria de Agricultura, que, segundo o Entrevistado 3 (04 fev.2014), já se arrastava por muitos anos, acabou sendo atendida em 2012. Com isso, o IAP perdeu a atribuição de fomento florestal de florestas plantadas, mas permaneceu com a função de fiscalização.

Esta transferência representou mais um passo rumo ao esvaziamento das atribuições do IAP. Em 1996, o IAP já havia perdido as atribuições de gestão dos recursos hídricos transferido para a Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental. Em 2005, as atividades de terras, cartografia e regularização de terras devolutas, funcionários e cobranças de taxas foram transferidos para o Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG). O esvaziamento do órgão também aparecia no deslocamento de programas florestais importantes para a SEMA, como o Programa Bioclima Paraná (instituído em 2012), reduzindo a centralidade do IAP na área de decisão sobre temas relevantes como as mudanças climáticas e a viabilização de corredores ecológicos. Com as transferências de recursos e o deslocamento de projetos e funções, o IAP reduziu pessoal, recursos materiais e recursos financeiros, comprometendo, assim, o poder e a autonomia da burocracia.

Figura 1: Evolução do Número de Funcionários do IAP (1995-2013)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IAP (2014).

A redução do corpo técnico do IAP, ocasionada principalmente pelas transferências de departamentos e funções para outras agências, pedidos de demissão e solicitações de aposentadoria, fica evidente na figura 1. A redução do quadro técnico foi significativa entre 1995 e 2013, quando se constata uma redução de aproximadamente 50%. O Paraná não realiza concurso público desde o final dos anos 1980. Somente agora, no presente ano, depois de 30 anos, abriu concurso público para preenchimento de vagas. Com a redução do tamanho da

burocracia, o IAP reduziu, pelo menos parcialmente, sua capacidade de ocupar *cargos* importantes na administração florestal. Isso comprometeu a rede burocrática e, conseqüentemente, a autonomia dos técnicos no processo de formulação da política de florestas.

O corpo efetivo do IAP, que diminuiu significativamente nos anos 2000, passou a custar mais para o órgão, aparentemente devido a medidas que afetavam a sua autonomia. Sem previsão de concurso público, o IAP contratou estagiários para fazer frente às demandas da organização. Entre 2003 e 2012 o gasto do IAP com estagiários aumentou cerca de 116%. A redução constante do número de técnicos e a presença crescente de estagiários no IAP resultaram na perda parcial de um recurso de poder importante na luta por autonomia burocrática no processo político: o conhecimento técnico. Este cenário pode gerar não somente a perda de autonomia dos técnicos, mas também prejuízos na qualidade da política produzida.

Entre 1995 e 2013, o número de cargos comissionados do IAP cresceu ininterruptamente. Os governos que mais criaram cargos comissionados foram o de Jaime Lerner (1999-2003) e o de Beto Richa (2011-até 2013). Jaime Lerner, no seu segundo governo, criou seis e extinguiu um cargo comissionado. Ele criou um cargo de diretor e cinco cargos de chefe de departamento. Beto Richa criou oito novos cargos comissionados, sendo um deles de diretor e três de chefe de departamento. O governo de Roberto Requião foi o governo que menos criou cargos comissionados, apenas um, o de chefe de escritório regional. A presença cada vez maior de políticos na agência tem efeitos na autonomia burocrática, porque provoca um aumento de supervisão de políticos sobre os técnicos, restringindo, assim, a liberdade dos burocratas no processo de elaboração política.

Embora o número de cargos comissionados tenham crescido entre 1995 e 2013, os gastos com comissionados vinculados ao IAP caiu expressivamente. Em 2003, eles perfaziam R\$ 6.770.397,44 e, em 2012, R\$ 1.723.717,93, um valor quase quatro vezes menor. Já os gastos com comissionados não vinculados ao IAP aumentaram 458% no mesmo período. A indicação de pessoas não vinculadas ao IAP para cargos comissionados do órgão foi especialmente alta durante os governos de Roberto Requião (2007-2011) e de Beto Richa (2011-até 2013). Em 2012, pela primeira vez no período analisado (2003-2013), o gasto com os não vinculados superou as despesas com os vinculados em cargos de comissão. Isso indica que, gradativamente, ao longo dos anos 2000, com o aumento de cargos políticos e com o crescimento da participação de políticos em cargos de confiança, a burocracia do IAP perdeu espaço para políticos em cargos comissionados. Sobretudo, estes dados reforçam a ideia de que a capacidade da burocracia de ocupar cargos importantes foi reduzida.

O aumento das indicações políticas e o conseqüente enfraquecimento da burocracia florestal têm levado à perda de posições importantes no IAP. Se antes o domínio da burocracia florestal, medido pela ocupação de cargos importantes por engenheiros florestais, era mais facilmente percebido, hoje este domínio já não é tão evidente. Ao contrário do que se observou no passado (1985-2003), no período mais recente a presença de engenheiros florestais em cargos da alta direção do IAP diminuiu. Entre 1991 e 2003, 60% dos cargos ocupados nas diretorias, com exceção da Diretoria Geral, foram ocupados por engenheiros florestais. Entre 2003 e 2013, o percentual caiu para aproximadamente 40%. Isso ficou mais evidente no governo de Beto Richa (2011-até 2013). Até 2013, o governador não havia indicado nenhum engenheiro florestal para os cargos de Diretor-Presidente, Diretor da DIDEF e Diretor da DIBAP. O mesmo ocorreu nos primeiros anos do governo de Requião (2007-2011). Estes dados demonstram que a rede burocrática, formada especialmente por engenheiros florestais, enfraqueceu. O engenheiro florestal mais novo do IAP tem mais de 20 anos de carreira no órgão. Ele foi contratado no início dos anos 1990. Muitos funcionários já saíram, porque se aposentaram ou por outros motivos. Os poucos que restaram, embora extremamente qualificados, por uma questão de quantidade de funcionários, dentre outras razões, não conseguem manter o domínio do processo político que tiveram no passado.

A tendência de enfraquecimento da burocracia do IAP também se manifestou nas finanças do órgão. Em 2013, o IAP gastava por ano aproximadamente 100 milhões de reais e arrecadava apenas 12,5 milhões por meio da prestação de serviços, portanto, com um nível de autofinanciamento de cerca de 13%, percentual que no passado, à época do ITC, era de 68%. A queda no nível de autofinanciamento, em teoria, torna a agência mais dependente do governo e, conseqüentemente, reduz sua autonomia.

A ausência de reposição de funcionários tem levado o órgão a uma situação crítica. Falas como "O nosso instituto hoje é um instituto de funcionários velhos" (ENTREVISTADO 4, 04 fev.2014) e "A instituição está perdendo a memória. Nós somos os últimos aqui. Para quem nós vamos transmitir nossos ensinamentos?" (Entrevistado 5, 05 fev.2014) são recorrentes entre os funcionários de carreira remanescentes e ilustram a falta de perspectiva e esgotamento de energias de uma geração que construiu as bases da política florestal paranaense.

As ONGs, que se mostraram tão ativas e fortalecidas nos anos 1980 e principalmente depois da RIO-92, já não se mostravam mais tão atuantes. O mesmo ocorre no cenário mais amplo com a sociedade. No relato dos técnicos, este enfraquecimento fica evidente. O Entrevistado 5 (05 fev.2014) afirma que "as ONGs, em um dado momento, estiveram melhor

organizadas”. O Entrevistado 4 (04 fev.2014) complementa ao dizer que “hoje as ONGs estão submetidas ao processo econômico”. No que se refere ao comportamento da sociedade, o Entrevistado 6 (05 fev.2014) coloca que “as pessoas acham novamente que é bobagem, que conservar a natureza não é tão importante como foi nos anos 1990”. O desinteresse da sociedade civil e a insuficiente atuação das organizações não governamentais de proteção ambiental pode ter contribuído também para o enfraquecimento da política de florestas paranaense a partir de 2003. De certa forma, a própria burocracia contribuiu para esse quadro, dado que a abertura à participação social nas políticas ambientais foi, de um modo geral, historicamente restrita.

Entre 2003 e 2013 forjaram-se e se intensificaram indícios para apontar a perda de capacidade e a conseqüente perda parcial de autonomia por parte da burocracia pública paranaense do setor florestas no processo de formulação da política florestal do Paraná. Com a redução do tamanho da burocracia ambiental, sobrou mais espaço para a politização do IAP. A perda de atribuições, a redução do quadro técnico, a maior politização de cargos-chave e as restrições orçamentárias restringiram em demasia a política florestal estadual. Em consequência, várias atividades, como a realização de estudos e pesquisas, a manutenção, ampliação e regularização de unidades de conservação foram fortemente abaladas. Depois de seu auge (1991-2003), quando mais de um milhão de hectares foram destinados à constituição de parques e reservas, a política de criação de áreas verdes perdeu força, principalmente porque o programa ICMS-Ecológico não conseguiu manter os resultados alcançados nos anos 1990. Ainda, com a falta de pessoal, a fiscalização de desmatamentos tem sido seriamente comprometida, fato agravado com o fim do convênio entre o IAP e o Batalhão de Polícia Florestal em 2011.

Hoje, o IAP carece de novas iniciativas para recuperação e preservação de florestas, especialmente porque as medidas implementadas no passado já não produzem bons resultados, por estarem desatualizadas ao novo contexto social. Como legado do período de maior autonomia da burocracia do Setor Florestas do IAP para a política florestal paranaense ficam as experiências geradas a partir da concepção e implementação de programas premiados e que produziram resultados muito expressivos, como ICMS-Ecológico, o SERFLOR e o Mata Ciliar. Este conhecimento acumulado poderá sustentar novas iniciativas de conservação e preservação florestal no estado, rompendo, assim, com este quadro de crise que assola a imagem do IAP e de sua política florestal.

3.3. Conclusões

Buscou-se compreender o desenvolvimento da autonomia desta burocracia específica neste processo de formulação política entre 1985 e 2013. Depois de analisar os dados coletados e aspectos contextuais, o desenvolvimento da autonomia foi organizado em dois períodos: o período do auge da autonomia burocrática (1985-2003) - com destaque para o intervalo entre 1995 e 2003 - e o período do declínio da autonomia da burocracia florestal do IAP (2003-2013).

O estudo demonstrou que burocracias ambientais, ainda que com maior dificuldade do que burocracias econômicas, podem alcançar ao longo do tempo momentos de maior autonomia no processo decisório, especialmente, como foi apresentado no caso paranaense, quando a burocracia encontra-se fortalecida (recursos de poder e capacidades), quando o estado se vê pressionado pela sociedade e por outras instituições (ONGs, movimentos empresariais, empresas privadas, etc.) a tomar providências ambientais e, ainda, quando se tem um líder político disposto a atender interesses ambientais. Em sentido oposto, perde-se autonomia, quando estas condições não estão presentes. Estas oscilações de nivelamento, que decorrem de circunstâncias estruturais e contextuais expressas ao longo do estudo, marcaram o desenvolvimento da autonomia da burocracia pública florestal paranaense entre 1985 e 2013.

Foram constatados no estudo os seguintes fenômenos: 1) o corporativismo pode influenciar fortemente a autonomia da burocracia; 2) o consumo de poder, por meio de fusões entre órgãos e de transferências de funções entre agências, pode se converter, ainda que de forma não planejada, em mecanismo para obtenção de poder por parte de uma agência específica e isso, conseqüentemente, pode resultar em maior autonomia burocrática em processos de decisão; 3) políticos, em vez de assumirem os cargos principais dos órgãos, podem se concentrar em cargos intermediários. Aliás, esta tem sido uma estratégia para não despertar a atenção da mídia e ainda assim garantir o controle da burocracia e do processo político; 4) As ações de ONGs e de movimentos ambientais podem favorecer o alcance de maiores graus de autonomia burocrática. Esse conteúdo pode fornecer orientação teórica para novas pesquisas sobre o tema.

Empiricamente, a seguinte questão se impôs: a autonomia dos técnicos é algo bom ou ruim para a gestão pública? O caso estudado revelou que os melhores resultados da política de florestas do Paraná foram alcançados no período de maior nível de autonomia burocrática. Isso indica que, pelo menos no Paraná, a autonomia dos técnicos significou ganhos de produtividade na política florestal. Seria muito interessante analisar resultados de pesquisas futuras que tenham o mesmo propósito. Apesar dos resultados encontrados, defende-se a participação

equilibrada da sociedade civil e dos políticos no processo de formulação política. Esta ainda é a melhor forma de estabelecer o controle da burocracia e de garantir o apoio social às políticas públicas. Sem este mecanismo de controle, a autonomia da burocracia poderia se converter em uma ditadura dos técnicos. Aqui, como nas demais políticas públicas, o grande desafio continua sendo o de conciliar a eficiência do estado com a participação qualificada da sociedade civil e de outros atores políticos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975. In: LIMA JR, O. B de; ABRANCHES, S. H. **As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil**. São Paulo, Vértice, 1987.

ADLER, W. D. State capacity and bureaucratic autonomy in the early United States: the case of the Army Corps of Topographical Engineers. **Studies in American Political Development**, 26, 2012.

AICHER C. A política florestal europeia: um sonho ou uma realidade? **Ciência Florestal**, Santa Maria, v. 14, n. 2, p. 177-188, 2004.

BORINELLI, B. **Desempenho político-administrativo das instituições ambientais na década de 1990**: a experiência da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina – FATMA. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

CARPENTER, D. The political foundations of bureaucracy autonomy: a response to kernel. **Studies in American Political Development**, 15, 2001a.

_____. **The forging of bureaucratic autonomy**: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928. Princeton University Press, 2001b.

DRYZEK, J. S; DUNLEAVY, P. **Theories of the Democratic State**. Palgrave Macmillan, 2009.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. Editora Paulicéia, 1994.

HAYS, S. P.; ESLER, M.; HAYS, C. E. Environmental Commitment among the States: Integrating Alternative Approaches to State Environmental Policy. **Oxford Journals**, v. 26, p. 41-58, 1996.

IAP. **Pedido de informações sobre número de funcionários anual do IAP entre 1983 e 2012**. Mensagem recebida por <douglasgodoy1@gmail.com> em 10 de jan. 2014.

KHATOR, R. Bureaucracy and the environmental crisis: a comparative perspective. In: FARAZMAND, A. **Bureaucracy and administration**, 2009.

KAUFMAN, H. Major players: Bureaucracies in American government. **Public Administration Review**, v. 61, n. 1, p. 18-42, 2001.

LITTLE, P. E. (Org.) **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis, 2003.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MOL, A. P. J.; BUTTEL, F. H. **The environmental state under pressure**. Bradford: Emerald, 2002.

PETERS, B. G. **La política de la burocracia**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

RUA; M. das G; AGUIAR, A. T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.12, 1995.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B; RUESCHEMEYER, D; SKOCPOL, T (org). **Bringing the state back in**, v. 25, 1985.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (Orgs). **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autentica, 2005.

YOUNG, C. E. F. Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável : o caso brasileiro. In: PARREIRA, C.; ALIMONDA, H. (orgs.). **As instituições financeiras públicas e o meio ambiente no Brasil e na América Latina**. Brasília: Flacso-Brasil, 2005.

WEBER, M. **Max Weber: ensaios de sociologia e outros escritos**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

AVALIAÇÃO DO ALCANCE SOCIAL DO PIIS – PROGRAMA DE INCENTIVO À INCLUSÃO SOCIAL “FRENTES DA CIDADANIA” DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP

Ana Clara Guedes Dias REBOUÇAS

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo central debater o alcance social do PIIS – Programa de Incentivo à Inclusão Social “Frentes da Cidadania” – a partir de uma análise do perfil socioeconômico dos (as) beneficiários (as). Os dados socioeconômicos apresentados foram coletados através de um levantamento, realizado em 2019, com bolsistas que ingressaram nas duas primeiras turmas do Programa (Turmas I e II), as quais iniciaram suas atividades em abril e agosto de 2018, respectivamente. A análise é realizada considerando as determinações a respeito do público alvo para o qual o PIIS é destinado, expressas na lei que o institui, e tendo em vista, também, verificar o acesso de grupos sociais acometidos por desigualdades, manifestadas em termos de vulnerabilidades socioeconômicas, a este Programa. Assim, apresentamos neste artigo uma avaliação de resultados do PIIS, apontando os aspectos de êxito e de carência obtidos pelo Programa no que diz respeito ao seu alcance social.

Palavras-chave: PIIS; Política Pública; Qualificação Profissional; Araraquara

ABSTRACT

The main objective of this article is to discuss the social reach of the PIIS – Programa de Incentivo à Inclusão Social “Frentes da Cidadania” – based on an analysis of the socioeconomic profile of the beneficiaries. The socioeconomic data presented were collected through a survey, carried out in 2019, with the beneficiaries who entered the first two classes of the Program, which started their activities in April and August 2018, respectively. The analysis is carried out considering the determinations regarding the target audience for which the PIIS is intended, expressed in the law that institutes it, and also with a view to verifying the access of social groups affected by inequalities, manifested in terms of socioeconomic vulnerabilities, to this Program. Thus, we present in this article an evaluation of the results of the PIIS, pointing out the aspects of success and lack obtained by the Program with regard to its social reach.

Keywords: PIIS; Public policy; Professional qualification; Araraquara

1. INTRODUÇÃO

O PIIS – Programa de Incentivo à Inclusão Social “Frentes da Cidadania”, instituído pela Lei Municipal Nº 8.998, de 19 de junho de 2017, da Prefeitura Municipal de Araraquara/SP, consiste num programa municipal de transferência de renda, qualificação profissional e integralização da Educação Básica, coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Seus principais objetivos são “(...) propiciar inclusão social, ocupação, qualificação profissional e renda de adultos, bem como fomentar a reinserção do adolescente em cumprimento ou egresso de medida socioeducativa” (ARARAQUARA-SP, 2017a).

O Programa é destinado a pessoas em situação de vulnerabilidades socioeconômicas – consideradas em suas múltiplas dimensões – residentes no município de Araraquara/SP, entre elas: “a) adultos com ausência de qualificação e/ou experiência profissional; b) dependentes químicos; c) população em situação de rua ou que tenha sofrido perda de vínculos familiares; d) mulheres vítimas de violência doméstica; e) pessoa com deficiência; e f) reabilitandos oriundos do sistema prisional e que cumpriram pena privativa de liberdade” (ARARAQUARA-SP, 2017a).

A execução do PIIS conta com a parceria da Secretaria Municipal do Trabalho e do Desenvolvimento Econômico (SMTDE), responsável pela qualificação profissional e inserção produtiva dos (as) beneficiários (as), e sua abrangência se estende também a outras Secretarias, como a Secretaria Municipal da Educação, no que diz respeito à inclusão dos (as) beneficiários (as) na Educação Básica; a Secretaria Municipal da Saúde, em termos de encaminhamentos de alunos (as) vinculados ao Programa para o tratamento de questões psicossociais; além de outras parcerias firmadas esporadicamente para o desenvolvimento de projetos específicos.

Em relação ao funcionamento do Programa, são oferecidos cursos de qualificação profissional para todos (as) os (as) bolsistas, bem como Educação de Jovens e Adultos para aqueles (as) que não concluíram a educação básica. Os cursos de qualificação profissional acontecem de segunda à sexta-feira, no período da manhã, no Espaço Kaparaó⁶², escola de qualificação profissional da Coordenadoria de Trabalho, Economia Criativa e Solidária vinculada à SMTDE da Prefeitura Municipal de Araraquara. Entre os cursos já ofertados pelo PIIS, na área administrativa, estão: Auxiliar Administrativo, Marketing Pessoal e Vendedor;

⁶² Para as Turmas I e II, alguns cursos foram oferecidos, também, no Centro de Formação Profissional “Professor Lourenço Arone”, também vinculado à SMTDE.

Na área de Prestação de Serviços: Jardinagem; Limpeza e Zeladoria; Na área de Beleza e Estética: Design de Sobrancelha, Maquiagem, Manicure e Pedicure; Na área de Alimentação: Fabricação de Pizzas, Salgadeiro, Preparo de Lanches; entre outros. Já a Educação de Jovens e Adultos pode ser cursada pelos (as) beneficiários (as) em qualquer instituição de ensino que ofereça essa modalidade, sendo que a maioria dos (as) alunos (as), de acordo com dados do Programa, estuda no NEJA – Núcleo de Educação de Jovens e Adultos “Irmã Edith”, escola vinculada à Secretaria Municipal de Educação, no período vespertino.

Além dessas atividades, os (as) bolsistas também passam por um período denominado Formação Cidadã – que ocorre, geralmente, antes do início dos cursos de qualificação profissional e/ou no intervalo entre eles –, no qual são convidados (as) palestrantes vinculados (as) aos serviços públicos, universidades e demais instituições educacionais, organizações da sociedade civil, entre outros, além de estudantes estagiários (as) do Programa Jovem Cidadão, que desenvolvem atividades relacionadas às suas áreas de estudo com os (as) beneficiários (as). As atividades desenvolvidas nesse período abordam temas como: o funcionamento de serviços públicos; Direitos humanos; Relações étnico-raciais e racismo; Machismo, violência contra a mulher e igualdade de gênero; Identidade de gênero, orientação sexual e LGBTQIA+fobia; Democracia; Desigualdades socioeconômicas; Mercado de trabalho; Economia Solidária, trabalho associado e cooperativismo; Empreendedorismo; Conhecimentos em informática; entre outros temas.

De acordo com o Decreto Nº 11.942, de 15 de setembro de 2017, os (as) beneficiários (as) do PIIS recebem uma bolsa auxílio qualificação no valor de R\$ 937,00 (novecentos e trinta e sete reais) para frequentar as atividades propostas pelo Programa (ARARAQUARA (SP), 2017b). O prazo de concessão do benefício é de um ano, podendo ser prorrogável, de acordo com o que consta na Lei Nº 9.593, de 30 de maio de 2019, a qual altera a supracitada Lei de instituição do PIIS (ARARAQUARA (SP), 2019). A frequência nos cursos de qualificação, nas atividades formativas e na escola é obrigatória, e as faltas não justificadas dos (as) alunos (as) acarretam descontos no pagamento da bolsa.

Com base na descrição apresentada do PIIS, é notável que o Programa consiste em materialização de uma política social. De acordo com Maria Cristina Piana (2009), as políticas sociais se apresentam como “mecanismos institucionais que compõem uma rede de solidariedade social que objetiva diminuir as desigualdades sociais, oferecendo mais serviços sociais àqueles que têm menos recursos” (p. 35). No entanto, as mesmas podem ser compreendidas de diferentes maneiras: enquanto “mecanismos de manutenção da força de

trabalho, em alguns momentos, em outros como conquistas dos trabalhadores, ou como doação das elites dominantes, e ainda como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão” (p. 25). Para ela, as políticas sociais brasileiras estão diretamente relacionadas com os contextos social, econômico e político do país, e devem ser interpretadas “como fruto da dinâmica social, da inter-relação entre os diversos atores, em seus diferentes espaços e a partir dos diversos interesses e relações de força” (p. 26).

O presente artigo tem como objetivo central debater o alcance social do PIIS – Programa de Incentivo à Inclusão Social “Frentes da Cidadania”. Em seu desenvolvimento, buscamos: a) Identificar características do público alvo atingido pelo Programa; b) Apresentar vulnerabilidades socioeconômicas que incidem sobre os (as) beneficiários (as); c) Verificar êxitos e carências do Programa associados às variáveis selecionadas para esta análise; e d) Realizar comparações quanto à situação dos (as) bolsistas entrevistados (as) antes de seu ingresso no PIIS e ao final do período de vigência no Programa (em relação aos dados selecionados para os quais é possível fazê-lo).

Os dados socioeconômicos apresentados foram coletados através de um levantamento, realizado entre os meses de abril e maio de 2019, com bolsistas que ingressaram nas duas primeiras turmas do Programa (referidas neste trabalho como Turmas I e II), as quais iniciaram suas atividades em abril e agosto de 2018, respectivamente – o que indica que a realização do levantamento ocorreu ao final do período de vigência da maioria dos (as) bolsistas no PIIS⁶³. A análise dos dados é efetuada considerando as determinações a respeito do público alvo para o qual o PIIS é destinado, expressas na lei que o institui, e tendo em vista, também, verificar o acesso de grupos sociais acometidos por desigualdades a este Programa.

A partir da apresentação do tema proposto, nota-se que a categoria “desigualdade” é central para o seu entendimento. Para Silvio de Almeida (2018), este fenômeno deve ser analisado no contexto das relações sociais objetivas expressas na estrutura do modo de produção capitalista, considerando que diferentes marcadores sociais (como raça, classe e gênero, por exemplo) podem se constituir enquanto “elementos socialmente sobredeterminados” (p. 145). Heleieth Saffioti (2003) também considera que patriarcado, racismo e capitalismo não se tratam de eixos paralelos, e sim entrecruzados, de modo que “(...) todas as relações sociais ocorrem no seio do nó ou do novelo constituído pelas três condições fundamentais” (p. 32-33), além de outras de caráter secundário.

⁶³ No período em que foi realizado o levantamento de dados, havia beneficiários (as) (sobretudo da Turma I) que estavam no final do período de vigência contratual, ademais de uma quantidade significativa de bolsistas de ambas as turmas que foram selecionados (as) para trabalhar no programa Apoiadores de Combate à Dengue

Partimos do princípio que as diversas desigualdades – manifestadas em termos de vulnerabilidades socioeconômicas – que acometem os (as) beneficiários do PIIS, cujo o perfil socioeconômico será apresentado a seguir, devem ser compreendidas de maneira integrada e no contexto das contradições sociais produzidas pelo modo de produção capitalista, tal como apontam Saffioti (2003) e Almeida (2018). Partindo da análise do perfil socioeconômico dos (as) bolsistas, realizaremos, neste artigo, uma avaliação de resultados do PIIS, de forma que apontaremos, em seu desenvolvimento, os aspectos de êxito e de carência obtidos pelo Programa no que diz respeito ao seu alcance social.

2. DESENVOLVIMENTO

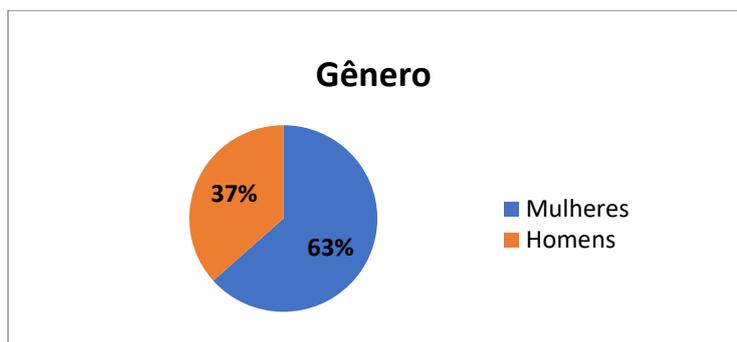
Conforme mencionado na Introdução deste artigo, entre os meses de abril e maio de 2019 foi realizado um levantamento de dados com os (as) beneficiários (as) das Turmas I e II do PIIS, o qual abrangeu a coleta de dados quantitativos e qualitativos. Para a realização do levantamento, foi elaborado um questionário dividido em seis blocos, sendo eles: A) Dados pessoais; B) Casa e família; C) Trabalho e Renda; D) Educação; E) Saúde e Bem Estar; e F) Outras informações. O questionário foi elaborado e aplicado pela equipe de servidores e estagiários do Espaço Kaparaó⁶⁴, por meio da realização de entrevistas com os (as) bolsistas do Programa. A aplicação do questionário foi realizada com todos (as) os (as) bolsistas que estavam frequentando regularmente o PIIS no período de execução do levantamento, totalizando **71 beneficiários e beneficiárias** [grifo do autor]. A seguir, será apresentada uma parcela dos dados primários obtidos no levantamento mencionado, de modo que cada variável será seguida de análise. As variáveis que serão apresentadas integram o perfil socioeconômico dos (as) beneficiários (as) do Programa que ingressaram Turmas I e II.

2.1. Gênero

Dos 71 beneficiários e beneficiárias entrevistados (as), 45 são mulheres (63%) e 26 são homens (37%), conforme ilustra o gráfico a seguir:

⁶⁴ Vale mencionar que, desde agosto de 2018, realizo estágio profissional, através do Programa Jovem Cidadão, na Coordenadoria de Trabalho, Economia Criativa e Solidária, vinculada à SMTDE da Prefeitura Municipal de Araraquara, tendo atuado no PIIS e participado da elaboração e aplicação do questionário com os (as) beneficiários (as)

Gráfico 3: Distribuição dos (as) beneficiários (as) do PIIS das Turmas I e II por gênero



Dessa forma, nota-se que as Turmas I e II do referido Programa são constituídas majoritariamente por mulheres.

As mulheres constituem um grupo social que é alvo frequente de diferentes formas de violência na atualidade. Mulheres negras e LGBT+s estão entre os grupos mais afetados pela violência, pelo fato de sofrerem, além da misoginia e machismo, também o racismo e a LGBT+fobia (em relação a qual chamamos atenção para as formas de violência que assolam as mulheres trans e travestis, que sofrem com altos índices de assassinato no Brasil decorrentes de transfobia). O contexto global de desigualdades entre mulheres e homens (as quais se manifestam de formas distintas em diferentes localidades do Brasil e do mundo) levou a Organização das Nações Unidas (ONU) a inserir a Igualdade de Gênero como um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (ODS 5)⁶⁵. Conforme é demonstrado através de diversas pesquisas e dados estatísticos, as mulheres recebem, ainda na atualidade, salários menores que os homens no exercício das mesmas funções, são vítimas de assédio e de diferentes formas de violência.

No que diz respeito à violência contra a mulher, o município de Araraquara/SP apresenta dados alarmantes: de acordo com informações do Centro de Referência da Mulher (CRM) e da Delegacia de Defesa da Mulher (DDM) divulgadas pelo jornal A Cidade On, o número de feminicídios na cidade cresceu 25% em 2019 em relação ao ano anterior, totalizando cinco casos registrados. Em janeiro de 2020, o número de inquéritos instaurados pela DDM subiu 13% em comparação a 2019, segundo informações da Secretaria de Segurança Pública (SSP) divulgadas pelo mesmo jornal. Nos dois primeiros meses de 2020, 350 mulheres já foram atendidas pelo CRM: elas buscam orientações, atendimento psicológico ou mesmo apoio para

⁶⁵ Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável encontram-se disponíveis no site da Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>

realizar denúncias e registrar boletins de ocorrência na delegacia em relação à violência sofrida. (MANÉCOLO, 2020).

Diante desse contexto e a partir da análise da variável “gênero” possibilitada pela realização do levantamento, que mostra que 63% do público atendido pelo PIIS são mulheres, verifica-se que o Programa está atendendo a um grupo social que é alvo de violência. Uma das formas de violência que incide principalmente sobre as mulheres é a violência doméstica, que será abordada posteriormente neste artigo e cujas vítimas compõe o público alvo ao qual o programa se destina, de acordo com a Lei que o institui (ARARAQUARA-SP, 2017).

2.2. Cor ou Raça

Em relação à identificação dos (as) beneficiários (as) quanto a sua cor ou raça, foi utilizado o método da autoatribuição, “(...) no qual o próprio sujeito da classificação escolhe seu grupo” (OSORIO, 2013, p. 91-92). Nas entrevistas, os (as) entrevistadores (as) solicitavam que os (as) entrevistados (as) identificassem sua cor ou raça de acordo com as cinco categorias utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): “branca”, “preta”, “parda”, “amarela” ou “indígena”.

Do total de beneficiários (as) entrevistados (as), 18 se autodeclararam brancos (as), 16 se autodeclararam pretos (as) e 37 se autodeclararam pardos (as). Nenhum beneficiário (a) se declarou amarelo (a) ou indígena. A tabela 1 indica a distribuição das frequências absolutas e relativas das respostas dos (as) beneficiários (as) quanto a sua cor ou raça:

Tabela 1: Tabela de frequências para a descrição da variável "Cor ou Raça"

COR AUTODECLARADA	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA RELATIVA
Branca	18	25%
Preta	16	23%
Parda	37	52%
Amarela	0	0%
Indígena	0	0%
TOTAL:	71	100%

No presente artigo, é considerada a definição de uma parcela de movimentos negros, pesquisadores e do Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei Federal Nº 12.288, de 20 de julho de 2010, segundo o qual, de acordo com o Art. 1º, § único, inciso IV, a população

negra consiste no “conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga” (BRASIL, 2010). Dessa forma, compreende-se que a população negra compõe 75% dos beneficiários do PIIS das Turmas I e II.

As desigualdades entre negros e brancos se manifestam de diferentes maneiras: o racismo constitui uma herança perversa dos mais de trezentos anos de escravidão, a qual deixou profundas consequências estruturais nas relações sociais e formas de sociabilidade estabelecidas no Brasil (HASENBALG, 1979; CARDOSO, 2008). A discriminação racial e o racismo institucional são exemplos de como ele opera. Pessoas negras constituem a maioria das populações em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica, de baixa escolaridade e carcerária. Sofre altos índices de violência (em relação a qual chamamos a atenção para a violência policial, que frequentemente culmina em assassinatos, sobretudo nas periferias) e encontra-se subrepresentada na política e em cargos gerenciais no mercado de trabalho (ALMEIDA, 2018).

Sendo assim, nota-se que o PIIS está atingindo um grupo social que, de maneira deplorável e injusta, é maioria entre os índices de vulnerabilidades socioeconômicas em todo o país, estando sujeito, estruturalmente, às desigualdades sociais e a variadas formas de violência.

2.3. Orientação Sexual

Quanto à orientação sexual, dos 71 beneficiários (as) entrevistados (as), 69 declararam que são heterossexuais, o que corresponde a um percentual de 97%. Apenas dois beneficiários se autodeclararam como bissexuais (3%), e nenhum deles se autodeclarou como gay, lésbica ou outra orientação sexual distinta das opções apresentadas, conforme ilustra a tabela de frequências a seguir:

Tabela 2: Tabela de frequências para a descrição da variável "Orientação Sexual"

ORIENTAÇÃO SEXUAL	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA RELATIVA
Heterossexual	69	97%
Bissexual	2	3%
Gay	0	0%
Lésbica	0	0%
Outra	0	0%
TOTAL	71	100%

A população LGBTQIA+ (que engloba pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transgêneros, transexuais, *queers*, intersexuais, assexuais e outras diversidades de gênero e orientação sexual) consiste num grupo social que, ainda nos dias atuais, sofre impedimentos no exercício da cidadania plena, tendo que reivindicar direitos e equidade, além de ser alvo de variadas formas de violência, como a violência verbal, a psicológica e a física. Esta última frequentemente culmina em assassinatos, sendo o Brasil o país no qual há mais mortes de LGBT+s ao redor do mundo. De acordo com relatório de 2018 do Grupo Gay da Bahia (GGB), no ano mencionado ocorreram 420 mortes de LGBT+s no Brasil, sendo 320 homicídios e 100 suicídios (GGB-GRUPO, 2018). Devido às formas de discriminação que sofrem, LGBT+s têm mais dificuldade de ingressar no mercado de trabalho – sobretudo as pessoas trans e travestis, muitas das quais são impelidas à prostituição por meio de um processo de marginalização social.

Apesar das mencionadas vulnerabilidades sociais e econômicas as quais LGBT+s estão sujeitos, a partir da análise dos dados verifica-se que essa população não está sendo atingida pelo PIIS. Como hipótese, apontamos para a necessidade de aumento da abrangência do Programa para a população LGBT+ residente no município de Araraquara/SP, ou mesmo para a criação de programa específico de qualificação profissional e inserção produtiva que atenda as suas necessidades, partindo de levantamentos a respeito de LGBT+s em situação de vulnerabilidades socioeconômicas no município.

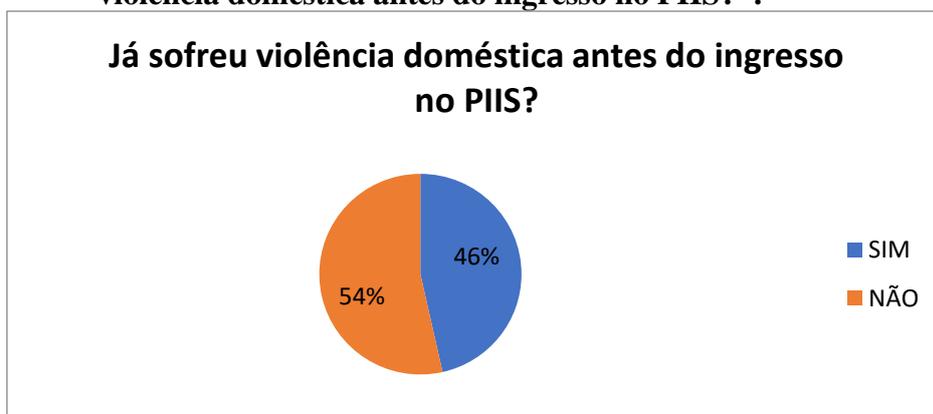
2.4. Violência Doméstica

A violência doméstica constitui uma forma de violência que é direcionada principalmente às mulheres. De acordo com o Art. 5º da Lei Maria da Penha (Lei Federal Nº 11.340, de 7 de agosto de 2006),

(...) configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. (BRASIL, 2006)

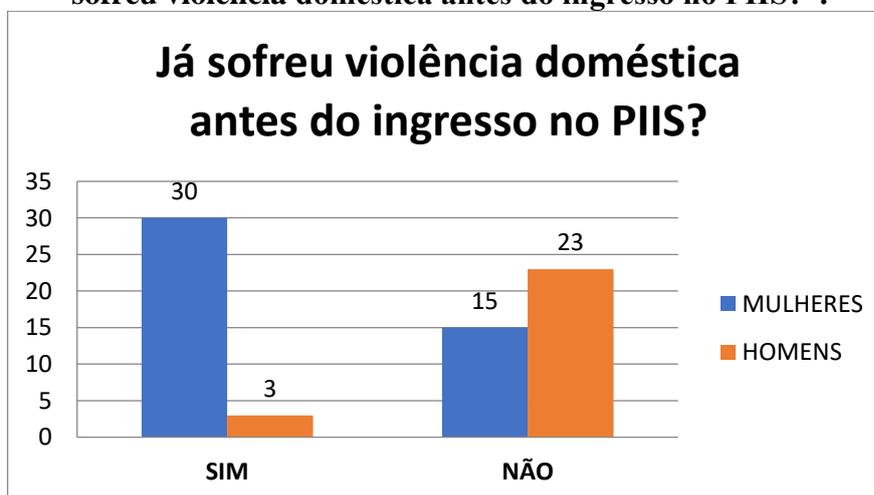
Quando perguntados (as) se já sofreram violência doméstica em algum momento de suas vidas antes do ingresso no PIIS, quase metade dos (as) beneficiários (33) informou que sim – o que corresponde a um percentual de 46% do total. Já 38 beneficiários e beneficiárias (54%) declararam nunca ter sofrido esse tipo de violência. O gráfico 2 ilustra as respostas dos (as) entrevistados (as) quanto a questão “Já sofreu violência doméstica antes do ingresso no PIIS?”

Gráfico 4: Descrição das respostas dos (as) entrevistados (as) para a questão "Já sofreu violência doméstica antes do ingresso no PIIS?".



Dentre os (as) 33 beneficiários (as) que informaram já ter sofrido violência doméstica, 30 são mulheres e apenas três são homens. Por outro lado, entre os (as) 38 que nunca sofreram, a maioria é masculina: 23 homens frente a 15 mulheres. No gráfico 3, é apresentada a distribuição por gênero das respostas dos (as) bolsistas para a questão “Já sofreu violência doméstica antes do ingresso no PIIS?”:

Gráfico 5: Distribuição por gênero das respostas dos (as) bolsistas para a questão “Já sofreu violência doméstica antes do ingresso no PIIS?”.



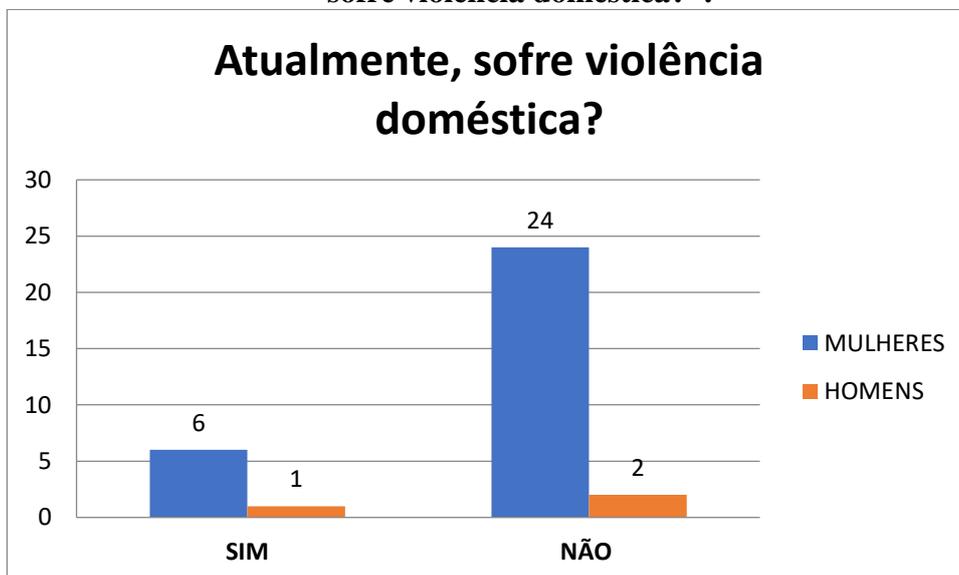
Considerando o total de mulheres entrevistadas no levantamento, 67% informaram já ter sofrido violência doméstica antes do ingresso no Programa (30 das 45 entrevistadas). Apenas 15 entrevistadas (33%) declararam que nunca sofreram esse tipo de violência.

De acordo com o § 1º, Art. 1º, da Lei Municipal Nº 8.998, de 19 de junho de 2017, que institui o Programa de Incentivo à Inclusão Social (PIIS), um dos grupos sociais ao qual se destina o Programa são as mulheres vítimas de violência doméstica (ARARAQUARA-SP, 2017). Os dados mencionados acima, obtidos através do levantamento realizado com as Turmas I e II, indicam que o Programa obtém êxito em atingir a este público.

As relações de poder no âmbito da estrutura social nos ajudam a explicar os dados alarmantes de violência contra a mulher. De acordo com Heleieth Saffioti (1997 e 2001), a estrutura social do modo de produção capitalista produz desigualdades entre as categorias sociais, de modo que, a partir de construções sociais, no interior dessa estrutura a categoria “homens” detém mais poder do que a categoria “mulheres”. A categoria social “homens” estabelece um “território geográfico” e um “território simbólico” nos quais “detém praticamente domínio total” sobre outras categorias (incluindo a categoria “mulheres”) – o que possibilita a prática da violência doméstica (a qual pode, inclusive, extrapolar os limites geográficos do domicílio). Esta e outras formas de violência são utilizadas para “garantir a obediência das vítimas potenciais” do patriarca, a fim de assegurar sua manutenção do poder (SAFFIOTI, 2001, p. 115).

A despeito do cenário caótico de violência doméstica, no que diz respeito especificamente a(o)s bolsistas do PIIS, o levantamento revela um dado alentador: dos 33 beneficiários (as) que afirmaram já ter sofrido violência doméstica em algum momento de suas vidas antes do ingresso no Programa, 26 informaram que não estavam sofrendo esse tipo de violência no momento de aplicação da pesquisa (79%), sendo 24 das 30 mulheres e dois dos três homens que já sofreram no passado – o que mostra que a maioria das pessoas deixou de sofrer esse tipo de violência. Por outro lado, sete bolsistas (seis mulheres e um homem) declararam estar sofrendo violência doméstica no período em que foram entrevistados (21% dos que já haviam sofrido antes do ingresso no Programa). Essas informações são ilustradas no gráfico 4:

Gráfico 6: Distribuição por gênero das respostas dos (as) beneficiários (as) que já sofreram violência doméstica antes do ingresso no PIIS para a questão "Atualmente, sofre violência doméstica?".



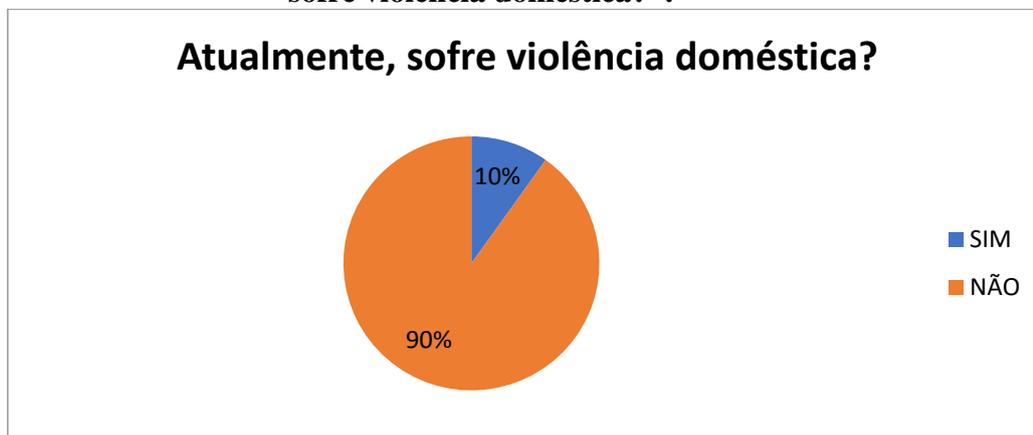
Faz-se importante ressaltar que, a despeito das mulheres constituírem o principal alvo da violência doméstica, conforme mencionado anteriormente, tal problema social não incide exclusivamente sobre o gênero feminino, produzindo também vítimas de outros gêneros, incluindo o masculino (ainda que em menor proporção). A relevância desse dado está associada à necessidade de que as políticas públicas contem com mecanismos para dar suporte e atendimento também às vítimas identificadas com outras identidades de gênero, levando em consideração, ainda, outras características sobrerrepresentadas (como a orientação sexual, cor, entre outras).

Vale mencionar que, no decorrer do desenvolvimento das Turmas I e II no PIIS, os (as) beneficiários (as) receberam acompanhamento por parte de assistentes sociais e psicólogas, de forma que, quando essas profissionais identificavam que algum (a) bolsista estava sendo vítima de violência, realizavam o encaminhamento do (a) mesmo (a) para os serviços especializados. Em casos de violência contra a mulher, foram realizados encaminhamentos de vítimas para o CRM.

De maneira próspera, os (as) beneficiários (as) que declararam não ter sofrido violência doméstica antes do ingresso no PIIS mantiveram a mesma resposta negativa quando questionados se estavam sofrendo esse tipo de violência no período de aplicação da pesquisa. Sendo assim, nenhum beneficiário (a) que não havia sofrido violência doméstica no passado declarou estar sofrendo no presente. Considerando o total de beneficiários entrevistados (71), 90% declarou não estar sofrendo violência doméstica quando da aplicação da pesquisa (64

pessoas), enquanto 10% do total de beneficiários informaram que estavam sendo vítimas desse tipo de violência (sete pessoas), conforme demonstra o gráfico 5:

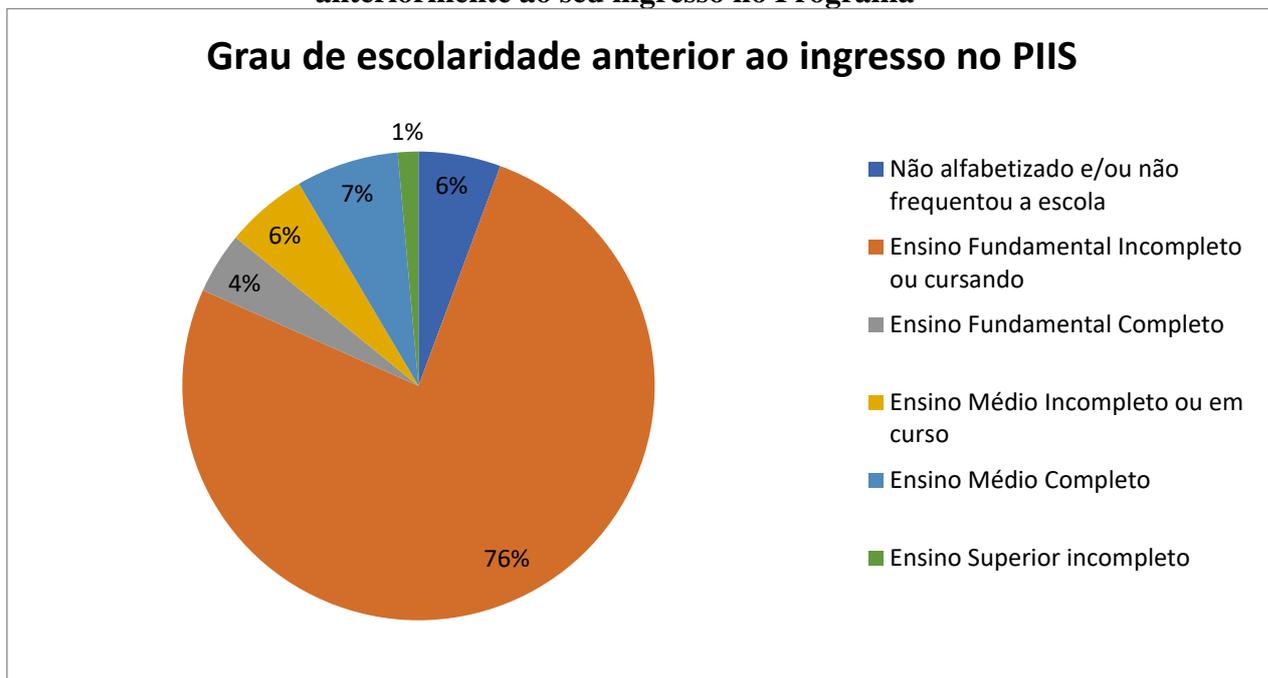
Gráfico 7 - Respostas de todos os (as) beneficiários (as) para a questão: "Atualmente, sofre violência doméstica?".



2.5. Grau de Escolaridade

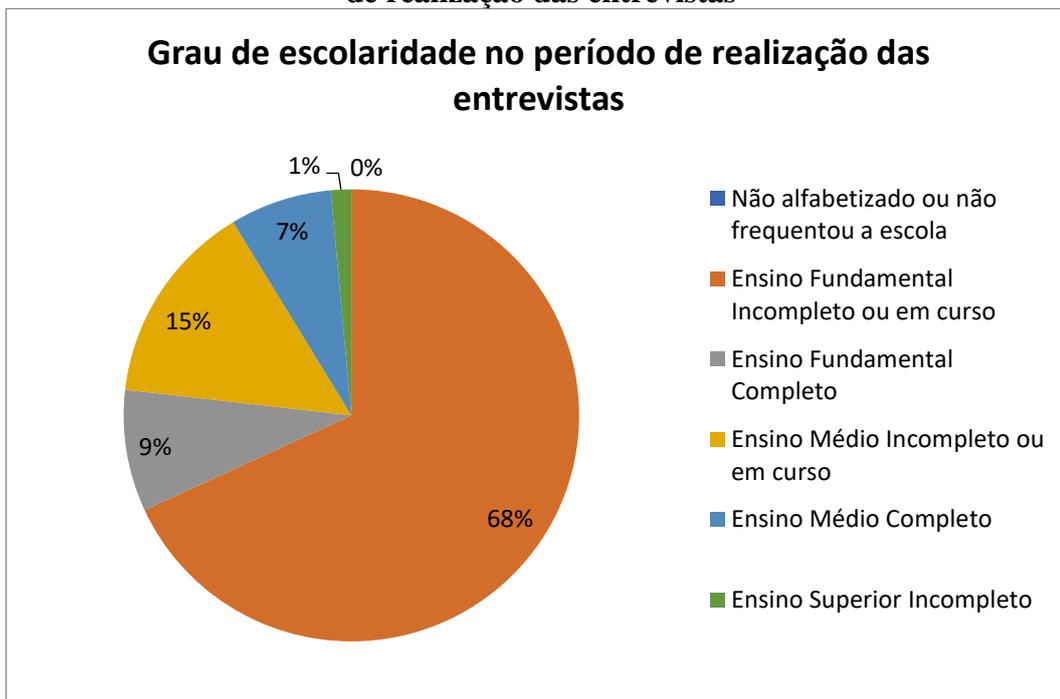
Outra característica que compõe o perfil socioeconômico dos (as) bolsistas das Turmas I e II do PIIS é o baixo grau de escolaridade (mensurado a partir do maior grau cursado ou em curso). Quando questionados a respeito de qual era seu grau de escolaridade anteriormente ao ingresso no PIIS, quatro dos 71 beneficiários (as) entrevistados (as) informaram que não eram alfabetizados e/ou não frequentaram a escola (6%); 54 informaram Ensino Fundamental Incompleto ou em curso (76%); Três informaram Ensino Fundamental Completo (4%); Quatro informaram Ensino Médio Incompleto ou em curso (6%); Cinco informaram Ensino Médio Completo (7%); E um (a) bolsista declarou ter Ensino Superior Incompleto (1%). O gráfico 6 demonstra o grau de escolaridade dos (as) beneficiários (as) das Turmas I e II antes de ingressarem no Programa de Incentivo à Inclusão Social:

Gráfico 8: Grau de escolaridade dos (as) bolsistas das Turmas I e II do PIIS anteriormente ao seu ingresso no Programa



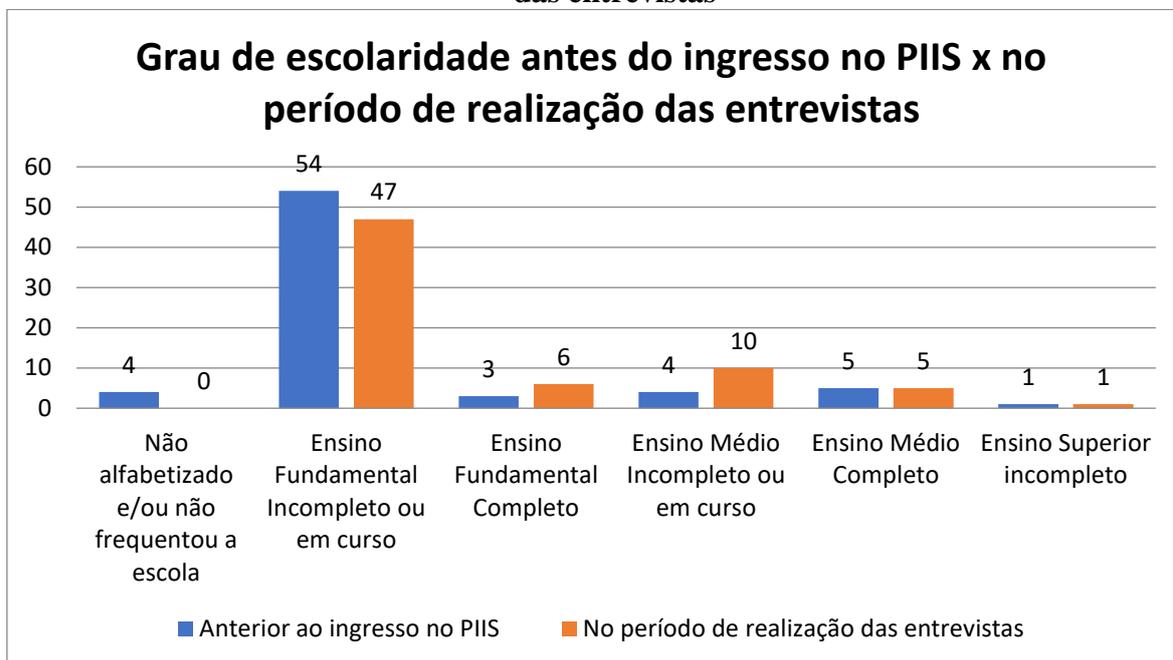
Já em relação ao grau de escolaridade dos (as) beneficiários (as) no período de realização das entrevistas, observam-se mudanças em relação ao contexto anterior ao ingresso no Programa. Esse dado foi obtido para aproximadamente 97% dos (as) bolsistas (nas entrevistas realizadas, não obtivemos esse dado de dois dos (as) entrevistados (as)). Dentre os (as) 69 beneficiários dos quais há registro desse dado, nenhum declarou que não frequentou a escola; A maioria (47) informou ter Ensino Fundamental Incompleto ou em curso (68%); Seis informaram ter Ensino Fundamental Completo (9%); 10 declaram ter Ensino Médio Incompleto ou em curso (15%); Cinco informaram ter Ensino Médio Completo (7%); e um (a) beneficiário (a) informou ter Ensino Superior Incompleto (1%). O gráfico 7 demonstra o grau de escolaridade dos (as) bolsistas das Turmas I e II no período de realização das entrevistas:

Gráfico 9: Grau de escolaridade dos (as) bolsistas das Turmas I e II do PIIS no período de realização das entrevistas



A partir da análise das respostas dos (as) entrevistados (as) em relação ao grau de escolaridade no período de aplicação dos questionários, nota-se que o percentual de beneficiários (as) que não frequentaram a escola ou não são alfabetizados zerou; O de bolsistas com Ensino Fundamental Incompleto ou cursando diminuiu oito pontos percentuais (de 76 para 68); Por sua vez, o de alunos (as) com Ensino Fundamental completo aumentou 5 pontos, de 4% para 9%; o de beneficiários (as) com Ensino Médio Incompleto ou em curso cresceu 9 pontos, de 6% para 15%; E os percentuais de entrevistados (as) com Ensino Médio Completo e Superior Incompleto mantiveram-se em 7% e 1%, respectivamente. O gráfico 8 ilustra a comparação entre o grau de escolaridade dos beneficiários (as) entrevistados (as) antes de seu ingresso no PIIS e no período de realização das entrevistas, demonstrando o número de bolsistas que informou cada opção de resposta:

Gráfico 10: Grau de escolaridade dos (as) beneficiários (as) das Turmas I e II do PIIS comparado entre o período anterior ao ingresso no Programa e o período de realização das entrevistas



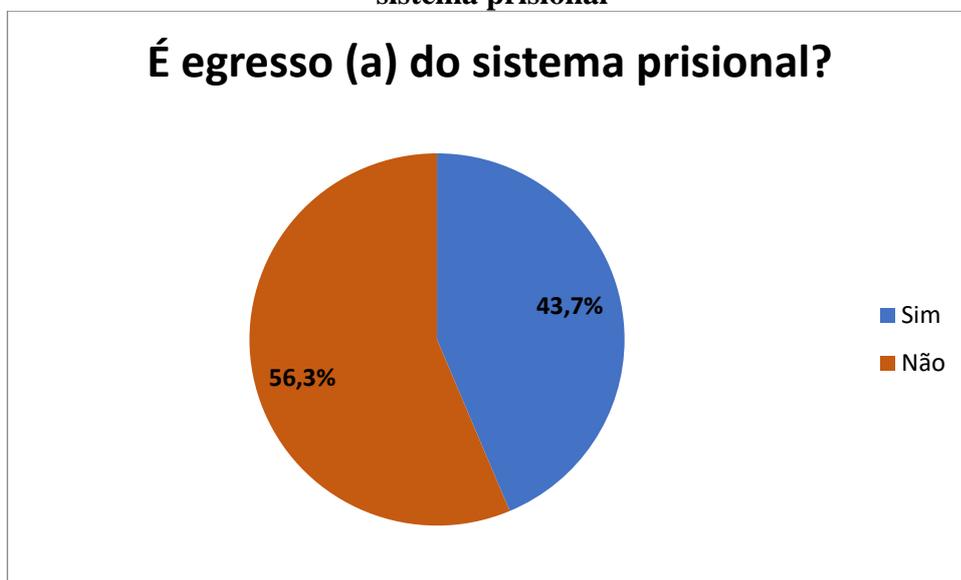
A partir dos dados de escolaridade, nota-se que: I) o Programa de Incentivo à Inclusão Social está atendendo a um público com baixo grau de escolaridade, ofertando-lhe acesso à Educação de Jovens e Adultos e a cursos de qualificação profissional; II) No decorrer do tempo de vínculo com o Programa, houve aumento no grau de escolaridade do conjunto de beneficiários (as), o que aponta para o êxito do Programa nesse quesito, de modo que os (as) bolsistas frequentaram a Educação de Jovens e Adultos durante a permanência no PIIS e progrediram em seus níveis; e III) Apesar do aumento no grau de escolaridade do conjunto de bolsistas durante a permanência no Programa, o grau de escolaridade da maioria ainda é baixo, tendo que em vista que, como muitos ingressaram no PIIS com um grau baixíssimo (incluindo pessoas que não eram alfabetizadas, não frequentaram a escola ou pararam nas séries iniciais), ainda há um longo caminho a ser percorrido na escala de níveis de ensino.

2.6. Situação em Relação ao Sistema Prisional

Quanto à situação dos (as) beneficiários (as) em relação ao sistema prisional, dos (as) 71 entrevistados (as), 31 declararam ser egressos (as) do sistema prisional, o que corresponde a um percentual de aproximadamente 43,7% de egressos (as) contemplados (as) como beneficiários (as) do PIIS nas Turmas I e II. Por outro lado, 40 beneficiários (as) do Programa

(56,3% dos/as entrevistados/as) declararam não ter passagem pelo sistema prisional, conforme é ilustrado no gráfico 8:

Gráfico 11: Situação dos (as) beneficiários (as) do PIIS, Turmas I e II, em relação ao sistema prisional



De acordo com o Art. 26 da Lei Federal Nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal, “Considera-se egresso para os efeitos desta Lei: I - o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento; II - o liberado condicional, durante o período de prova” (BRASIL, 1984).

De maneira distinta ao que consta nos termos da Lei, para fins de realização do levantamento, considerou-se egresso todo aquele que já tenha estado em privação de liberdade no sistema prisional, em qualquer momento de sua vida, independentemente de seu período de soltura e se está ou não em liberdade condicional. A opção pelo uso do termo com este significado está relacionada ao sentido que é empregado na linguagem popular, e fundamenta-se, sobretudo, no estigma social que acomete as pessoas que já estiveram, em algum momento de suas vidas, em privação de liberdade no sistema prisional.

De acordo com o § 1º, Art. 1º, da Lei Municipal Nº 8.998, de 19 de junho de 2017, que institui o Programa de Incentivo à Inclusão Social (PIIS), um dos grupos sociais ao qual o Programa se destina ao atendimento são os “reabilitandos oriundos do sistema prisional ou que cumpriram pena privativa de liberdade” (ARARAQUARA (SP), 2017). Considerando que, do total de beneficiários (as) entrevistados (as), uma parcela significativa é de pessoas que

declararam ter passado pelo sistema prisional (43,7%), verifica-se que o PIIS está cumprindo com o objetivo de atender a este público.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos dados possibilitada através do levantamento realizado com bolsistas das Turmas I e II do PIIS, verifica-se o amplo alcance social e a abundância de aspectos de êxito obtidos pelo referido Programa no que tange ao atendimento de objetivos aos quais ele se propõe, bem como alguns aspectos de carência que apontam para a necessidade de aprimoramento do Programa e das políticas públicas de qualificação profissional e inserção produtiva como um todo.

Quanto aos aspectos exitosos, destacamos: I) o atendimento a “mulheres vítimas de violência doméstica” e “reabilitandos oriundos do sistema prisional ou que cumpriram pena privativa de liberdade”, que constituem objetivos específicos do PIIS de acordo com a Lei que o institui (ARARAQUARA (SP), 2017), de modo que o Programa cumpre com os objetivos propostos ao atender, de fato, esses grupos sociais; II) o atendimento a pessoas negras e mulheres de um modo geral, que constituem grupos sociais que sofrem, historicamente e estruturalmente, variadas formas de violência e, no caso da população negra, constitui também maioria nos índices que mensuram vulnerabilidades socioeconômicas; III) o atendimento a pessoas com baixo grau de escolaridade e a elevação do grau de escolaridade do conjunto dos (as) bolsistas das Turmas I e II no decorrer do Programa; e IV) o oferecimento da bolsa auxílio qualificação e o valor da bolsa, que se aproxima de um salário mínimo, assegurando, assim, que os beneficiários (as) possam se manter financeiramente enquanto estudam (de modo a evitar a evasão escolar pela necessidade de exercer atividade laboral a fim de suprir necessidades vitais e materiais). Há de se considerar, também, que os (as) bolsistas estudam em período integral (realizam cursos de qualificação profissional no período da manhã e frequentam a Educação de Jovens e Adultos no período da tarde, conforme foi mencionado na Introdução deste artigo), de forma que os mesmos têm pouco tempo remanescente para a prática de atividades laborais.

Já em relação às carências, chamamos atenção para o baixíssimo número de LGBT+s atendidos pelo PIIS, o que demonstra que o Programa não está atingindo a este público. Ainda que o atendimento a LGBT+s não constitua um dos objetivos específicos do Programa (o que por si só já aponta para uma carência de políticas públicas de qualificação profissional e

inserção produtiva direcionadas especificamente a este público), o mesmo é destinado a pessoas em situação de vulnerabilidades socioeconômicas de maneira geral, sendo que na Lei que institui o Programa são apresentados também objetivos mais genéricos, como o atendimento a “adultos com ausência de qualificação e/ou experiência profissional”, nos quais se enquadra uma parcela da população LGBTQ+. Conforme foi mencionado no desenvolvimento do artigo, a população LGBTQ+ constitui um grupo social que tem mais dificuldade de ingressar no mercado de trabalho devido à discriminação sofrida (sobretudo as mulheres trans e travestis, muitas das quais são impelidas à prostituição por meio de um processo de marginalização social), além de ser acometida por variadas formas de violência.

Outro aspecto de carência é a não conclusão da Educação Básica por parte da maioria dos (as) beneficiários (as) durante seu tempo de vigência no PIIS. Esse aspecto não constitui uma carência do Programa em si, mas das políticas públicas de promoção da integralização da Educação Básica de um modo geral. Conforme foi mencionado no desenvolvimento deste artigo, devido ao fato de a maioria dos (as) beneficiários (as) que ingressam no Programa possuir um baixíssimo grau de escolaridade, a conclusão da Educação Básica não se faz possível durante o período de vigência dos (as) mesmos (as) no Programa – o que aponta para o risco de evasão escolar após a perda do vínculo com o PIIS e, conseqüentemente, da bolsa auxílio qualificação, que assegura que o (a) aluno (a) não precise abandonar a escola para realizar atividades laborais a fim de suprir suas necessidades vitais e materiais.

Por fim, vale ressaltar a qualidade do Programa de Incentivo à Inclusão Social “Frentes da Cidadania” como uma importante materialização de política pública social que promove, a variados grupos sociais em situação de vulnerabilidades socioeconômicas no município de Araraquara/SP, o acesso à qualificação profissional, à Educação de Jovens e Adultos e, em grande medida, também à inclusão produtiva.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. L. de. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

ARARAQUARA. **Lei Municipal N° 8.998, de 19 de junho de 2017**. Araraquara, SP, jun 2017a. Disponível em:
<<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/8998>>.

_____. **Decreto N° 11.492, de 15 de setembro de 2017**. Secretaria Municipal de Gestão e Finanças, Araraquara, SP, set 2017b.

_____. **Lei Municipal Nº 9.593, de 30 de maio de 2019.** Araraquara, SP, mai 2019. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/9593>>.

BRASIL. **Lei Federal Nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, jul 1984.

BRASIL. **Lei Nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, ago 2006.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Diário Oficial da União (2010).

CARDOSO, A. Escravidão e sociabilidade capitalista: um ensaio sobre inércia social. **Novos estudos CEBRAP**, n. 80, p. 71-88, 2008.

GGB–GRUPO, GAY DA BAHIA. **Mortes violentas de LGBTQ+ no Brasil: Relatório 2018.** Bahia: Grupo Gay da Bahia, 2018.

HASENBALG, C. A. As consequências sociais da abolição. In: **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil.** Rio de Janeiro: Graal, 1979.

OSORIO, R. G. A classificação de cor ou raça do IBGE revisitada. **Características étnico-raciais da população: classificações e identidades.** Rio de Janeiro: IBGE, p. 83-99, 2013.

MANÉCOLO, F. **Femicídios cresceram 25% em Araraquara em 2019.** Disponível em: <<https://www.acidadeon.com/araraquara/cotidiano/cidades/NOT,0,0,1490444,femicidios+cr esceram+25+em+araraquara+em+2019.aspx>>. Acesso em: 01 mar. 2020.

PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional.** 2009.

SAFFIOTI, H. I. B. Violência Doméstica Ou A Lógica Do Galinheiro. In: KUPSTAS, M. (org). **Violência em Debate.** São Paulo: Moderna, 1997. p. 39-57

_____. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. **Cad. Pagu**, Campinas, n. 16, p. 115-136, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332001000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 fev. 2020.

_____. **Violência estrutural e de gênero–Mulher gosta de apanhar?.**

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência Contra Mulher–Plano Nacional:** Diálogos sobre Violência Doméstica e de Gênero–construindo políticas públicas, p. 27-38, 2003.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Ana Clara Guedes Dias Rebouças. Bacharel em Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, *campus* de Araraquara. E-mail: anaclara.gdr@gmail.com.

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA GANHE O MUNDO NO INTERIOR DE PERNAMBUCO: OS CASOS DE SANHARÓ E TRACUNHAÉM

Renato Victor Lira BRITO

Fernanda Silva NUNES

Caroliny dos Santos MARINHO

RESUMO

Esta pesquisa consiste em um estudo de caso sobre o impacto do Programa Ganhe o Mundo (PGM) nas cidades de Sanharó, localizada na mesorregião do Agreste Pernambucano, Tracunhaém, estabelecida na Zona da Mata do Estado de Pernambuco. Para tanto, foi aplicado um questionário socioeconômico composto com perguntas básicas sobre o curso do PGM, com os estudantes do programa nos referidos municípios para a consecutiva seleção aleatória dos casos para a realização de entrevistas. A metodologia utilizada foi de teor qualitativo, constando na análise das informações adquiridas nos questionários e nas entrevistas. Os resultados indicaram que os participantes tendem a avaliar como boa a política pública mas negam ter atingido o objetivo da política quanto ao domínio da língua.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Pernambuco, Ciência Política, Avaliação de Políticas Públicas, Agreste.

ABSTRACT

This research consists of a case study on the impact of the Programa Ganhe o Mundo (PGM) in the cities of Sanharó, located in the Agreste Pernambucano mesoregion, Tracunhaém, established in the Zona da Mata of the State of Pernambuco. In this regard, a socioeconomic survey composed of basic questions about the PGM course was applied, with students of the program in the referred municipalities for the consecutive random selection of cases for the conduct of interviews. The methodology used was of qualitative content, consisting in the analysis of the information acquired in the questionnaires and in the interviews. The results indicated that the participants tend to evaluate public policy as good, but deny having achieved the policy objective regarding the mastery of the language.

Key Words: Public Policies, Pernambuco, Political Science, Public Policy Evaluation, Agreste.

1. INTRODUÇÃO

O Programa Ganhe o Mundo (PGM), realizado pelo Governo de Pernambuco, teve seu início em 2011. Ele oferece cursos de idiomas gratuitos, bem como intercâmbios para nações de língua inglesa, espanhola e, atualmente conta também com alemão. Além disso, em 2018, o programa conta com mais duas modalidades, o PGM Esportivo e o PGM Musical, garantindo bolsas-auxílio durante a estadia dos seus estudantes em países estrangeiros por um semestre seletivo.

Como é latente a ausência de artigos abordando esse programa, este trabalho vem com o intuito de analisá-lo e avaliá-lo para contribuir com a discussão sobre o tema e ajudar a abrir caminhos para os estudos sobre essa política pública desenvolvida em Pernambuco. O PGM pode ser dividido em duas partes, sendo uma constituída pelos cursos de idiomas e a outra pelos intercâmbios.

O custo médio anual do programa é de quarenta e quatro milhões de reais. Até o final de 2016, o PGM contemplou mais de cinco mil alunos com intercâmbios. A sua importância pode ser demonstrada na medida em que se observa que o PGM é um programa que promove o acesso aos cursos e intercâmbios a estudantes de famílias com situações financeiras que impossibilitariam o acesso ao conhecimento e as experiências, se não fosse pelo programa. Aqui enxergamos o contra factual do programa.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Com a transição democrática da década de 1980, houve uma expansão em relação às discussões sobre as políticas públicas no Brasil. Segundo Melo (1999), essa expansão ocorreu por três razões: o deslocamento da agenda pública, a continuidade de obstáculos às políticas sociais e o *boom* do debate internacional acerca da reforma do Estado. Até então, o debate sobre a agenda pública no Brasil versava mais sobre os impactos na redistribuição da ação do Governo e sobre a modernização do regime ditatorial e a suposta racionalidade que norteava esse processo. Em seu lugar, estabeleceu-se no Brasil pós-ditadura civil-militar (1964-1985) uma discussão sobre agenda pública com maior ênfase na descentralização e em pesquisas das políticas municipais.

Além disso e, mesmo após o fim da ditadura no Brasil, pode-se notar uma gama de obstáculos em relação à consecução das políticas sociais, o que impulsionou a produção de

estudos sobre a temática. Outro ponto relevante para entender a expansão foi a centralização do debate internacional sobre políticas públicas, tendo como eixo as discussões sobre a reforma do Estado e do aparelho de Estado.

Nesse ínterim, desde a década de 1990, que foi fortemente influenciada pela importante obra de King, Keohane e Verba (1994), *Designing Social Inquiry*, a Ciência Política, mais especificamente em relação à metodologia qualitativa, tem repensado a si mesma e as suas buscas por validade. A partir de então, temos presenciado o estabelecimento de novos padrões de cientificidade, desta vez pautados pela preocupação com inferências causais para a produção científica. Como argumenta Rezende (2017), em “O Pluralismo Inferencial na Ciência Política Pós-KKV”:

Ao longo da trajetória constitutiva da disciplina e de sua evolução profissional, podem ser identificadas três ondas do pluralismo, as quais estão intrinsicamente ligadas às especificidades da explicação política. A primeira corresponderia ao Pluralismo Teórico, onde os debates teóricos assumem primazia, e, se configura pela coexistência entre diversas teorias. Em meados da década de 90, a disciplina passa a conviver com o Pluralismo Metodológico cuja característica central é expansão da rivalidade e coexistência entre metodologias, sobre as regras que orientam a produção do conhecimento. Neste período ocorre uma visível expansão da reflexividade disciplinar sobre questões metodológicas relevantes. Por fim, argumentamos aqui, que a partir de meados da década de 2000 se instaura o Pluralismo Inferencial, o qual se constitui na coexistência de múltiplas lógicas para produzir inferências causais válidas.

Podemos compreender também que, houve um aprofundamento no debate sobre desenhos de pesquisa e a relação que eles podem ter com a qualidade inferencial das pesquisas. Os cientistas políticos passaram a se preocupar mais com as formas de garantia de validade externa e de validade interna em seus trabalhos, o que fez com que os desenhos de pesquisa atingissem um papel central na produção do conhecimento na Ciência Política Comparada na contemporaneidade.

Dessa maneira, os estudos sobre políticas públicas estão sendo influenciados pelos novos debates da Ciência Política acerca dos desenhos de pesquisa. Este trabalho, que consiste em um estudo de caso sobre o impacto do Programa Ganhe o Mundo em duas cidades (Sanharó e Tracunhaém) do interior de Pernambuco, está alinhado com o debate contemporâneo acerca do novo pluralismo da Ciência Política. Assim como objetivamos identificar os impactos nos estudos sobre políticas públicas e as inovações metodológicas.

3. OBJETIVOS

3.1. Gerais

Avaliação do impacto do Programa Ganhe o Mundo (PGM) nos municípios de Sanharó e Tracunhaém, localizados no interior do Estado de Pernambuco, a partir de entrevistas em profundidade com os estudantes que tiveram acesso ao programa.

3.2. Específicos:

Análise do efeito do PGM na vida dos estudantes que tiveram acesso ao programa, mas não foram contemplados com o intercâmbio;

Análise do efeito do PGM na vida dos estudantes que concluíram o curso e foram contemplados com o intercâmbio;

Análise do efeito do PGM na vida dos estudantes que não concluíram o curso nem realizaram intercâmbio;

Análise da possível relação entre a realização do intercâmbio e a consequente avaliação do programa por parte dos entrevistados.

4. METODOLOGIA

Este trabalho consiste em um estudo de caso sobre o impacto do Programa Ganhe o Mundo (PGM) nas cidades de Sanharó, localizada na mesorregião do Agreste Pernambucano, Tracunhaém, estabelecida na Zona da Mata do Estado de Pernambuco. Para tanto, foi aplicado um questionário socioeconômico composto com perguntas básicas sobre o curso do PGM, com os estudantes do programa nos referidos municípios para a consecutiva seleção aleatória dos casos para a realização de entrevistas.

Os casos foram selecionados para as entrevistas com base em três modelos: 1) se concluiu o curso e foi contemplado com o intercâmbio; 2) se concluiu o curso e não foi contemplado com o intercâmbio; 3) se não concluiu o curso. Dessa forma, foram realizadas 3 entrevistas em cada município, sendo para cada critério estabelecido o quantitativo de dois entrevistados, escolhidos de forma randomizada de acordo com os parâmetros acima citados.

Constatamos que os casos foram escolhidos por se distanciarem da capital do estado, Recife, onde geralmente se concentra a maior parte das pesquisas, pois se trata do maior e mais populoso centro urbano. O município de Sanharó está a 196 km de distância e, Tracunhaém encontrando-se a 48 km. Levamos em consideração que o Programa Ganhe o Mundo

desempenha papel fundamental nessas localidades por, principalmente, está presente em apenas uma escola de ensino médio em cada cidade. No primeiro caso, temos a Escola de Referência em Ensino Médio Nossa Senhora de Fátima; para a cidade de Tracunhaém a instituição de enfoque foi a Escola de Referência em Ensino Médio Dr. Walfredo Luís Pessoa de Melo. Ambas com turmas de língua inglesa e espanhola.

Acreditamos que a seleção dos casos possa ser validada ao pensarmos em peculiaridades advindas da possível avaliação dos entrevistados em relação a estrutura geral do programa estabelecidos em cidades do interior, em mesorregiões diferentes, porém com tamanhos populacionais semelhantes. Ainda reforçamos que a distância da capital possa possibilitar mais falhas na implementação e dificultem maiores controles e fiscalização sobre a política pública.

Quadro 01: Roteiro do Estudo de Caso

ETAPAS	
APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIOS	Alunos que participaram do PGM nos referidos municípios
SELEÇÃO DOS CASOS	Casos que seguiam os 3 critérios
REALIZAÇÃO DE ENTREVISTAS	6 entrevistas (3 em cada município)
ANÁLISE DE DADOS	Análise do conteúdo das entrevistas

Fonte: Elaboração dos autores.

5. HIPÓTESES

1. H₀: Não há relação entre a realização do intercâmbio e a avaliação da política pública
2. H_a: Há relação entre a realização do intercâmbio e a avaliação da política pública.
 - 2.1.H_{a2}: A relação entre a realização do intercâmbio e a avaliação da política pública é positiva

6. ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO

O questionário (disponível em anexo) elaborado para a pré-seleção de casos foi pré-testado para o refinamento da eficiência do mesmo, de forma a evitar possíveis falhas de interpretação por parte dos respondentes. Inicialmente, o questionário abordou questões básicas acerca dos dados socioeconômicos, a exemplo de "*Qual sua idade?*". Dentre os respondentes,

40% apresentava idade menor do que 18 anos. Além disso, 76% dos respondentes se identificava como do gênero feminino.

Portanto, pessoas do gênero feminino maiores de idade foram o maior público respondente. Dentre os respondentes, 53,3% se consideraram pardos, e 36,7% dos casos se consideraram brancos. Por outro lado, apenas um respondente se considerou amarelo e a percentagem de respondentes que se consideram pretos é relativamente baixa, 6,7%. De forma esperada, quase em sua totalidade responderam ao estado civil atual como solteiros, 96,7% deles, tendo 3,3% vivendo com companheiro (a).

Na seção seguinte o objetivo dizia respeito a questões sobre a educação dos entrevistados com o evento do PGM em suas vidas, qual curso optaram, e quem fez essa escolha já havia tido alguma outra experiência com idiomas ou não. Assim como buscamos qual era a situação atual dos respondentes sobre o programa, qual estágio se encontrava.

Contudo, ao perguntarmos se esses alunos sempre estudaram em escola pública o resultado ficou evidentemente equiparado, quando 50% disseram que sim e a outra metade que não. Desse quantitativo, a maioria nunca tinha cursado nenhum curso de línguas antes do Programa Ganhe o Mundo se instalar nas duas cidades. Entretanto, com o advento da política pública do Governo do Estado, 96,7% optaram por estudar inglês no curso, e uma pequena parte por espanhol como língua estrangeira de preferência.

A principal questão que serviu como luz para seleção dos critérios adotados para as entrevistas em profundidade foi a base dos objetivos específicos. Isto porque não nos interessava a maior percentagem para a pergunta *Qual sua situação atual em relação ao PGM?*; mas sim o conjunto das demais alternativas. Portanto, tivemos que 46,7% já havia concluído o curso de idiomas, mas não chegou a realizar intercâmbio para algum país de língua estrangeira.

Em contrapartida, outros 20% dos estudantes que também haviam encerrado o curso conseguiram ser selecionados para viajar por um semestre letivo. Tivemos respondentes que ainda não tiveram suas aulas encerradas no curso, exatamente 23,3%. Inesperadamente, 10% dos alunos que conseguiram uma vaga para estudar um outro idioma desistiu do curso no decorrer das aulas.

As hipóteses referidas podem ser corroboradas pela avaliação da política pública aos olhos dos alunos, quando estes dentro de um espectro de como em sua opinião viam o programa: **ótimo** 66,7%; **bom** 20%; **regular** 13,3%. Não houve números significativos para a categoria **ruim** ou **péssimo**. Ainda lembrando que a terceira hipótese foi baseada no alto índice de desistência, 10%, e as razões não previstas para esse número.

7. RESULTADOS

As entrevistas foram realizadas através de ligações telefônicas que foram gravadas mediante autorização dos entrevistados. A entrevista foi feita de forma estruturada com o roteiro de perguntas (em anexo). Foram seis entrevistados, sendo metade de cada município pesquisado. Todos os respondentes escolheram cursar o idioma inglês. Além disso, foi ressaltada a dificuldade de organização do curso em relação a materiais, mas, mesmo assim, o curso foi elogiado e bem avaliado. Um ponto importante é o fato de os respondentes, mesmo avaliando bem o curso, não considerarem bom o domínio da língua após o curso, além de não verem aplicação imediata do que aprenderam no curso, mas ressaltarem que pode servir no futuro. Os respondentes que foram contemplados pelo intercâmbio tenderam a avaliar melhor o programa. Além disso, os entrevistados enfatizaram o fato de, mesmo com todas as dificuldades, o programa se apresentar como a única chance de acesso a outros idiomas para eles, devido a sua situação financeira.

Com a análise feita das respostas, construímos duas tabelas, uma para cada escola que recebeu o Programa Ganhe o Mundo. Seguem abaixo:

Quadro 02: EREM Nossa Senhora de Fátima

PERGUNTAS	J	I	M
Você fez o curso de idioma do PGM?	Isso.	Foi.	Isso.
Qual idioma você cursou?	Inglês	Inglês	Inglês
Como você avalia o curso do ponto de vista do seu aprendizado/aproveitamento?	Eu acho o curso bom.[...] eu acabei desistindo, mas eu achei um curso muito bom pra quem terminou.	O curso no geral referente a organização eu achei... Nada legal. Eu achei que foi muito desorganizado. [...] em relação as aulas, o que eu pude aprender, foi bastante gratificante.	Bom, é... Eu aprendi muitas coisas que eu no curso e... só o curso não foi o suficiente pra [...] Conseguir ter um bom diálogo lá, mas foi uma ajuda

Como você avalia a estrutura e os instrutores do curso? Por que?	Bom, eu daria um 8. Por que eu acho que, assim, precisa melhorar mais a forma como era ensinado o curso, a estrutura, até pela escola também, dar mais assistência.	Do ensino eu daria 9,5 agora a estrutura do curso 7,5. Em relação ao ensino, é por que a professora era bem capacitada [...]. Agora, em relação ao curso foi a falta de organização mesmo, da irresponsabilidade deles com a gente.	Eu daria entre 8 e entre 9. Porque, bem... A professora do meu curso tipo, ela era muito boa, muito boa mesmo, e competente. É... Mas a estrutura da escola, deixa as vezes a desejar.
O material didático do curso? Ajudou no aprendizado? Por que?	Ajudou sim, ajudou bastante. Por que era tudo explicado direitinho, tinha os exercícios [...] eu acho que ajudava bastante.	Sim, apesar de ter um período que ficou faltando os livros e tal, mas deu pra aprender.	Sim, é... Tinha os livros, do curso que é mais o básico, mas ainda eu uso também
Você viajou para algum país pelo PGM? Se sim, qual?	Não viajei.	Não.	Viajei para o Canadá.
Você concluiu o curso?	Não conclui.	Conclui.	Conclui.
Em qual nível você considera sua fluência no idioma que você estudou no PGM?	Muito baixo	Intermediário	Acho que oito.
Qual o seu nível de escolaridade?	Cursando superior. Gestão financeira.	Eu faço 3º do Ensino Médio	Terminando o 3º do Ensino Médio.
O curso do PGM ajudou você profissionalmente?	Lógico que o inglês vai me ajudar bastante, mas no momento não, assim.	Bom, no momento, até agora não. Mas creio que vai ajudar sim, no meu currículo.	Ajudou sim, porque como eu vou ganhar o diploma, o certificado do curso, então já serve para o meu currículo
Sem o PGM você teria outro meio de aprender algum idioma?	Não, assim, não. [...] Tipo, outros meios, claro que se eu tivesse pesquisado alguma coisa, também tinha aprendido, mas o curso ajudou bastante.	Acho que... Que sim.	Acho difícil, só se eu entrasse em algum curso, ou... Particular, ou algo do tipo. Mas acho difícil.

Fonte: Elaboração dos autores.

Quadro 03: EREM Dr. Walfredo Luiz Pessoa de Melo

PERGUNTAS	A	R	L
Você fez o curso de idioma do PGM?	Sim	Sim	Sim

Qual idioma você cursou?	Inglês	Inglês	Inglês
Como você avalia o curso do ponto de vista do seu aprendizado/aproveitamento?	Bom.	Eu avalio como bom, apesar de haver muita troca de professores pelo difícil acesso a cidade.	Foi excelente. Eu acho que talvez tenha faltado um pouco de prática pra que quando a gente viajasse ou chegasse lá não tivesse tanta dificuldade [...].
Como você avalia a estrutura e os instrutores do curso? Por que?	Bom. 9. Primeiro por que eu não tinha contato nenhum com o idioma, nada do idioma, é... Ter conseguido a vaga já foi gratificante, né? E a atenção que os professores tinham com os alunos e com a didática foi muito aproveitada só que o único probleminha foi justamente o fundamento que não foi tão trabalhado assim, aí por isso que não é 10.	Eu avalio como bons. O curso, assim, por ser de rede pública, acredito que muitas pessoas não dão assim, o certo valor. Mas não digo no meu caso, mas assim, pra outras escolas deve ser bem melhor. Que aqui a gente teve muita troca de professores, acredito que a gente não teve como aproveitar bastante, mas os professores eram ótimos, apesar de cada um ter seu método de ensino.	Durante o curso houve umas três mudanças de professores [...]. (Isso) proporcionou a gente conhecer pessoas que estavam no programa [...] alguns com mais aptidões do que outros, para passar o conteúdo e também domínio da língua. A última pessoa que foi lecionar no curso já quando eu voltei foi uma das pessoas que menos tinha domínio da língua e no ensino pra passar. Acho que faltou um pouco de cuidado em relação a isso.
O material didático do curso? Ajudou no aprendizado? Por que?	Com certeza, tanto que eu uso até hoje.	Sim, sim. Acredito que a minha maior parte do aprendizado foi mais pelo, pelo material.	Sim, com certeza. Foi o que eu mais usei pra estudar.
Você viajou para algum país pelo PGM? Se sim, qual?	Não, eu não realizei nem a prova.	Infelizmente, não.	Uhum. Para o Canadá.

Você concluiu o curso?	Não.	Sim.	Concluí
Em qual nível você considera sua fluência no idioma que você estudou no PGM?	Intermediário	Bom.	Intermediário.
Qual o seu nível de escolaridade?	Universitário	Nível Médio completo e eu to cursando TI.	Faço graduação na UFRPE. Licenciatura em Física.

O curso do PGM ajudou você profissionalmente?	Porque primeiro que a gente tem algumas leituras em inglês e justamente pra adiantar o mestrado aí a gente precisa de algum idioma, e justamente o inglês, então ajudou bastante.	Não	Sim, ajudou sim. Eu cheguei a dar aula, a lecionar em uma escola durante alguns poucos meses em Carpina e depois eu ainda recebi uma proposta de um cursinho de inglês.
Sem o PGM você teria outro meio de aprender algum idioma?	Tem internet né? Mas eu prefiro presencial.	Sim, sim. Acredito que a internet tem vários programas, sites que possam disponibilizar.	Eu acho que iria sim, porque eu ainda cheguei a fazer um curso particular de inglês.

Fonte: Elaboração dos autores.

8. CONCLUSÃO

O PGM, no interior de Pernambuco, se apresenta como uma política pública singular, e, mesmo assim, são escassas as pesquisas que abordam a avaliação dessa política pública, bem como a teoria do programa e o processo de implementação. Nesse ínterim, buscou-se neste trabalho iniciar um debate sobre a avaliação dessa política pública específica em áreas distantes da região metropolitana, como os municípios de Sanharó e Tracunhaém.

O estudo de caso que foi realizado neste trabalho incluiu entrevistas com indivíduos que participaram dos cursos do PGM. Com as entrevista, pode-se notar que os respondentes tendem a avaliar a organização do curso de forma regular, o que aponta para uma percepção de que, mesmo oferecendo um serviço que eles reconhecem como único na região, o programa precisa melhorar em termos de planejamento. Analisando as informações, percebeu-se que o intercâmbio é um fator importante na realização do curso e que os respondentes que foram contemplados tenderam a avaliar melhor o curso no geral.

Lançamos para a agenda de pesquisa futura questões mais objetivas acerca da avaliação dessa política pública em Recife e nos municípios interioranos, bem como a análise da teoria do programa. Ressaltamos a importância de estudos sobre políticas públicas como essa e capilaridade em relação a população, principalmente em se tratando de estratos sociais que dificilmente teriam acesso a esse tipo de serviço não fosse a política pública.

REFERÊNCIAS

KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. New Jersey. Princeton University Press, 1994.

MAHONEY, J.; GOERTZ, G. **A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative & Qualitative Research in the Social Sciences**. Princeton: Princeton University Press. 2012.

MELO, M. A. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11- 28.

_____. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999. v. 3, p. 59-100.

REZENDE, F. C. Desenhos de Pesquisa e Qualidade Inferencial na Ciência Política: o modelo de engrenagens analíticas. **Conexão Política - Revistas Eletrônicas da UFPI**, v. 4, p. 47-66, 2015.

_____. 2011. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na Ciência Política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 6, p. 297-337.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Renato Victor Lira Brito, Mestrando e Bacharel pela Universidade Federal de Pernambuco, email: lirarenato01@gmail.com.

Fernanda Silva Nunes, Bacharel em Ciência Política pela UFPE e Graduanda em Agronomia pela UFRPE, email: fehnunes_live@hotmail.com.

Caroliny dos Santos Marinho, Bacharel em Ciência Política pela UFPE e Graduanda em História pela UFRPE, email: carolinymarinho@hotmail.com.

CONDICIONANTES SOCIAIS E USO DE ESTRATÉGIAS DE LEITURA POR GRADUANDOS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA EACH-USP

Rafael ANANIAS

Agnaldo VALENTIN

RESUMO

Este artigo trata do uso de estratégias de leitura por graduandos de Gestão de Políticas Públicas na EACH-USP tendo em vista fatores circunstanciais de uso do tempo diário, semestre, período e gênero. Para isso, foram coletadas, presencialmente, em 2019, 280 respostas de graduandos cursando disciplinas obrigatórias representativas do 2^a ao 8^o semestres matutino e noturno do referido curso, com aplicação de dois questionários quantitativos. O principal resultado sugere que, apesar de quase a totalidade dos alunos relatarem conhecimento das estratégias de leitura, aquelas associadas a etapa pós leitura aparecem com menor frequência de execução, sugerindo que a consolidação da aquisição do conhecimento acadêmico pode estar prejudicada.

Palavras-chave: Leitura Acadêmica; Estratégias de Leitura; Ensino Superior; Estudantes Universitários; Gestão de Políticas Públicas

ABSTRACT

This article analyzes the use of reading strategies by undergraduate Public Policy Management students at EACH-USP in view of circumstantial factors in the use of daily time, semester, period and gender. For this purpose, in 2019, 280 responses were collected from undergraduate students enrolled in four semester (representing from 2nd to 8th) two-shift of that course, with the application of two quantitative questionnaires. The main result suggests that although almost all students report knowledge of reading strategies those associated with the post-reading stage appear with less frequency of execution. This fact suggests that the consolidation of the acquisition of academic knowledge may be impaired.

Keywords: Academic Reading; Reading Strategies; Higher Education; College Students; Public Policy Management

1. INTRODUÇÃO

Este artigo está situado em uma temática pouco investigada na formação de ensino superior, cabendo aqui o campo de públicas: estratégias de leitura acadêmica praticadas por estudantes durante seu processo de formação. Em uma perspectiva geral, a leitura acadêmica é fundamental na formação superior, pois é através dela que, tradicionalmente, os estudantes das mais distintas áreas entram em contato com uma variedade de conhecimentos teóricos que formam a base a partir da qual orientarão suas práticas profissionais. Pressupomos que a formação desta base teórica depende da compreensão dos conteúdos textuais lidos. Para obter plena compreensão de textos acadêmicos é importante lê-los de forma técnica.

Mesmo diante da importância da leitura acadêmica para a formação discente, Sacrini (2019, p.20) aponta duas concepções, por parte de dirigentes e corpo docente de Instituições de Ensino Superior (IES's), que negligenciam o ensino explícito de estratégias de leitura acadêmica. A primeira delas é a ideia de que os estudantes já estão totalmente hábeis para lerem textos acadêmicos pois a alfabetização básica foi ou deveria ter sido suficiente para capacitá-los. Desta forma, os professores não precisam se preocupar em auferir a qualidade das leituras de textos complexos de seus estudantes. A segunda concepção diz respeito ao reconhecimento das dificuldades de leitura dos universitários, porém sua causa é resumida a um ensino básico deficitário na alfabetização. Os dirigentes e docentes julgam que não é função do ensino superior suprir tal lacuna formativa, bastando ofertar versões mais simplificadas de textos clássicos para trabalhar em sala de aula.

É importante chamar atenção também para outro fator fundamental desprezado: os estudantes, antes de serem sujeitos leitores, são sujeitos sociais e, como tal, estão condicionados por uma série de fatores circunstanciais (sejam de ordem material e/ou simbólica) que podem agravar ou amortecer os efeitos de possíveis dificuldades enfrentadas durante a leitura acadêmica. Em relação a estes fatores, Almeida (2007, p.41), ao investigar a fruição do ambiente universitário por sujeitos com desvantagens econômicas e educacionais aponta algumas características recorrentes desses estudantes, cabendo destaque para: (i) o tempo livre para estudo prejudicado pela horas gastas com trabalhos remunerados; (ii) o tempo gasto com deslocamento entre a universidade e a residência - grande distância entre a moradia e o campus e (iii) a dificuldade com línguas estrangeiras.

Diante do exposto, temos dois esclarecimentos adicionais. o primeiro é que não é adotado, neste artigo, o pressuposto de que apenas os estudantes com desvantagens

socioeconômicas e simbólicas podem enfrentar dificuldades com a leitura acadêmica. Pelo contrário, como a capacitação do corpo discente para leitura acadêmica é majoritariamente negligenciada pelas IES's, os indivíduos de diferentes classes sociais matriculados em cursos superiores estão sujeitos a grandes dificuldades com a leitura de textos acadêmicos. Entretanto as classes ou frações de classes menos abastadas podem ser mais prejudicadas pois, além das desvantagens advindas de suas trajetórias até a chegada no ensino superior, sofrem também com a falta de treinamento adequado, por parte das IES's, no uso das estratégias de leitura acadêmica. o segundo é que a proficiência em leitura acadêmica não acabará com as dificuldades enfrentadas pelos estudantes ao lidarem com textos complexos, mas sim os auxiliarão metodologicamente na resolução dos problemas com a leitura dos textos.

Portanto, delimitamos o problema em tela: quais as frequências de uso de estratégias de leitura utilizadas pelos graduandos do curso de Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (GPP-EACH-USP), matriculados em disciplinas obrigatórias, nos períodos matutino e noturno, do 2º ao 8º semestre no ano de 2019, considerando as variáveis: gênero, tempo diário despendido para o estudo além daquele gasto assistindo aulas e atividades não relacionadas ao estudo (trabalho e deslocamento)? Adicionalmente, no que diz respeito ao recorte, a escolha do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP se justifica pela alta carga de leitura de diferentes áreas do saber prescrita por seu corpo docente. Ademais, os resultados aqui expostos fazem parte de uma monografia defendida neste curso no primeiro semestre de 2020, produzida a partir de uma base de dados contendo informações sobre frequência de uso de estratégias de leitura e perfil socioeconômico de 280 estudantes de Gestão de Políticas Pública através da aplicação de dois questionários (vide próxima seção).

O artigo está estruturado em três seções principais contando com esta introdução. A segunda seção descreve a metodologia utilizada por esta pesquisa e explicita a fundamentação teórica que a respalda. Finalmente, a terceira seção expõe os resultados obtidos.

2. DESENVOLVIMENTO

A presente seção possui dois objetivos principais: (i) descrever a metodologia utilizada por esta pesquisa e (ii) explicitar a fundamentação teórica a qual esta investigação se respalda. No que diz respeito à descrição metodológica, esta está dividida em três partes: (a) sujeitos; (b)

instrumentos e (c) procedimento. Em relação aos sujeitos, a Tabela 1 apresenta uma síntese de nossa amostra.

Tabela 1- Distribuição de respostas segundo período e semestre de matrícula, GPP-EACH-USP, 2º sem. 2019

Semestre	Período de matrícula								
	Manhã			Noite			Total		
	Matriculas	Respostas	%	Matriculas	Respostas	%	Matriculas	Respostas	%
Segundo	59	48	81,4	48	33	68,8	107	81	75,7
Quarto	59	44	74,6	61	52	85,2	120	96	80,0
Sexto	33	17	51,5	45	24	53,3	78	41	52,6
Oitavo	40	33	82,5	40	29	72,5	80	62	77,5
Total	191	142	74,5	194	138	71,1	385	280	72,7

Fonte: elaboração dos autores.

Obs: as porcentagens correspondem à cobertura (respostas/matriculas).

Foram coletados dados de 280 alunos regularmente matriculados no Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP⁶⁶. A cobertura total (72,7%) é praticamente equivalente nos dois turnos de aulas. Como representação dos matriculados por semestre temos maior participação dos graduandos de quarto e oitavo semestre, ressaltando que em termos absolutos são dos dois semestres iniciais a maior contribuição, correspondendo a 63,2%. Como sentido geral, presença preponderante de alunos cursando disciplinas dos semestres iniciais pode sugerir um viés relacionado com menor conhecimento ou uso de estratégias de leitura, inabilidade de coordenação dos vários níveis de complexidade das mesmas ou ainda limitação na aplicação das estratégias por sobrecarga de tarefas acadêmicas, mais densas principalmente no quarto semestre. De outra forma, temos entre os respondentes 29,0% de ingressantes em 2019 e 20,3% de 2018, estando os demais distribuídos de forma decrescente em 2017 e 2016 (18,1% e 19,6%, respectivamente) e entre 2012 e 2015, somando 13,0%, reforçando a possível limitação acima indicada.

Quanto ao gênero, as mulheres predominam (54,7%) com presença expressiva no período noturno (58,4%). Esta maior participação feminina é uma característica da EACH, ainda que não tão acentuada (52,1% em 2018) e distinta se comparada com a USP (45,0%, também 2018)⁶⁷. Cabe destacar um único caso auto identificado como não-binário. Quanto à idade, as mulheres possuem média igual à 24,5 anos contra 23,0 anos dos homens, diferença significativa ($p=0,05$), sendo a média geral igual a 23,7 anos e, a mediana, 22 anos. Em relação

⁶⁶ Não foi calculada uma amostra aleatória probabilística. Desta forma não é possível fazer inferências estatísticas para a população. A título de comparação, o número total de alunos matriculados neste semestre foi igual a 531.

⁶⁷ Cf. Anuário Estatístico USP, Tabela 2.16, disponível em: <https://uspdigital.usp.br/anuario/AnuarioControle#>. Acesso em 20.mar.2020

à cor ou raça, a amostra é majoritariamente branca com 178 (63,6%) das respostas seguida de pardos, pretos, amarelos e indígenas com 49 (17,5%), 40 (14,3%), 7 (2,5%) e 3 (1,1%) das respostas respectivamente.

A coleta de dados foi feita através de dois questionários. O primeiro, escala de estratégias metacognitivas em leitura (doravante denominado de Q.1), contém vinte e uma questões organizadas em três blocos de perguntas (Antes da leitura; Durante a leitura e Após a leitura). As vinte primeiras questões possuem seis opções de respostas em escala likert (“Desconheço esta estratégia”, “Nunca”, “Raramente”, “Algumas vezes” e “Muitas vezes” até a opção “Sempre”). Além disso, dentre as vinte primeiras questões, existem dez solicitações de justificativas (algumas questões são justificadas isoladamente e outras agrupadamente). A vigésima primeira questão é aberta. O Q1 é resultado da fusão e alterações realizadas por Ananias (2020) em dois instrumentos utilizados por Kopke Filho (2001). Estas intervenções se justificam pelo fato da necessidade de reduzir o tempo gasto com o preenchimento dos questionários (problema detectado na fase de pré teste da pesquisa).

O segundo instrumento é um questionário socioeconômico, daqui em diante chamado de Q.2. Este contém 34 questões majoritariamente fechadas e organizadas em cinco blocos temáticos: (i) informações gerais e sobre a trajetória escolar do ensino básico até o ingresso no curso de Gestão de Políticas Públicas; (ii) o nível de escolaridade dos pais ou responsáveis; (iii) informações sobre moradia; (iv) informações sobre o cotidiano universitário dos(as) discentes e (v) informações socioeconômicas e do núcleo familiar dos(as) discentes.

A coleta de dados foi realizada presencialmente. O pesquisador, após ser autorizado pelos respectivos professores responsáveis de cada disciplina, contou com vinte minutos, no início ou final de cada aula, para aplicar os questionários, que foram grampeados e aplicados conjuntamente. Desta forma evitou-se o embaralhamento dos instrumentos. Além do mais, relativo ao Q.1, o pesquisador fez a observação para que os estudantes, ao responderem, pensassem em todas as disciplinas que já cursadas durante a graduação e não apenas naquela que estava tendo aula no momento da resposta.

Referente à análise dos dados é preciso fazer algumas observações. A primeira diz respeito ao Q.1: aqui utilizamos apenas os dados das questões com escala Likert. A segunda observação diz respeito ao Q.2: este artigo utilizará apenas as informações sobre gênero, ano de ingresso, tempo gasto em transporte, tempo de estudo além do período de sala de aula e tempo gasto em atividades remuneradas, em conformidade com o problema proposto acima.

Sobre a fundamentação teórica, apresentamos em dois blocos: (i) descrição do referencial teórico utilizada por esta pesquisa e (ii) apresentação da revisão da literatura a qual este estudo dialoga.

Entendemos por leitura acadêmica a atividade de ler textos tradicionalmente demandados em instituições de ensino superior – IES's. Neste sentido, Sacrini e De Marco (2018, p.52) explicitam uma característica distintiva destes em relação aos textos comumente exigidos em níveis anteriores do sistema de ensino (níveis fundamental e médio): complexo entrelaçamento lógico e conceitual do conteúdo textual. Em outras palavras, os textos utilizados na universidade (artigos científicos, livros técnicos, teses, dissertações etc.) possuem grau de complexidade maior do que aqueles comumente lidos nas etapas anteriores.

Assim, para ler textos técnicos complexos e conseguir alcançar patamares satisfatórios de compreensão é preciso ter ferramentas técnicas (no sentido de metodologia de leitura) e utilizá-las de forma estratégica. Neste sentido, a noção de estratégias de leitura é central para esta investigação. Assim, adotaremos a noção de estratégia de leitura apresentada por Sacrini (2019, p.25): “procedimentos típicos de clarificação do sentido aplicáveis a níveis específicos do texto conforme surjam dificuldades de compreensão no decorrer da leitura”. O autor observa que tais dificuldades podem surgir tanto da estrutura textual quanto de circunstâncias externas à estrutura do texto que condicionam o ato de ler.

Ainda em relação à noção de estratégia de leitura, observa-se na literatura uma grande variedade de estratégias assim como variações sobre a própria noção e formas de organizá-la. Assim sendo, além de Sacrini (2019) existem outros trabalhos que apresentam uma variedade de estratégias, por exemplo Joly (2007) e Kopke Filho (2001). Um ponto em comum entre esses diferentes trabalhos é que organizam as estratégias em três momentos (antes, durante e após a leitura). Não está no escopo deste artigo fazer uma revisão sistemática sobre estratégias de leitura, sendo assim optou-se por adotar a seleção de estratégias utilizada por Kopke Filho (2001).

Em segundo lugar, referente à revisão da literatura é importante fazer uma observação: esta se limita aos trabalhos em língua portuguesa que investigam empiricamente IES's públicas brasileiras. Sendo assim, vários trabalhos internacionais e pesquisas nacionais que investigaram IES's privadas não serão apresentados.

Foram encontrados os seguintes trabalhos: Tanzawa (2009); Gimenes e Pullin (2010); Lima (2010); Mateus-Lessa e Pullin (2011); Pullin (2011)⁶⁸. Passemos à exposição destas pesquisas dividindo-as em dois grupos: (i) pesquisas que utilizaram estritamente alguma escala de estratégias de leitura para coleta de dados e (ii) pesquisas que utilizaram diferentes instrumentos para coleta de dados. No primeiro grupo estão contidos as pesquisas de Gimenes e Pullin (2010), Mateus-Lessa e Pullin (2011) e Pullin (2011). Estas utilizaram o “Questionário de uso de estratégias no processo de leitura” traduzida e adaptada por Kopke Filho (2001) a partir da investigação de Goetz e Palmer (1991). Tais estudos investigaram estudantes matriculados em diferentes cursos de licenciatura de anos e níveis de ensino distintos. No caso de Gimenes e Pullin (2010), as autoras destacam, entre os resultados, que os alunos de último ano dos cursos de Biologia, Filosofia, Geografia, Letras Clássicas e Vernáculas e Matemática utilizam com mais frequência estratégias que permitem uma leitura mais efetiva. Mateus-Lessa e Pullin (2011) investigando estudantes ingressantes (cursos Letras Vernáculas e Clássicas, de Matemática e de Ciências Biológicas) apontam para o baixo uso de estratégias efetivas para a leitura de estudo por parte dos participantes. Pullin (2011), por sua vez, buscou diagnosticar e comparar a frequência de uso de estratégias de leitura entre graduandas em pedagogia e mestrandas em educação. O artigo demonstra poucas variações significativas quanto à frequência de uso das estratégias de leitura entre os grupos.

Em relação ao segundo grupo, pesquisas que utilizaram diferentes instrumentos para coleta de dados, iniciando por estudos de tipo quantitativo, temos a dissertação de Tanzawa (2009) que objetivou, através da aplicação do Teste de Cloze, da Escala de Estratégias de Leitura (aqui também foi utilizada a escala traduzida e adaptada por Kopke Filho) e de um questionário de “leituras prescritas e práticas de leitura de estudo adicional”, analisar percepções que tangem à leitura de ingressantes e formandos dos cursos de Biblioteconomia e Pedagogia de uma IES da região norte do Paraná que não foi identificada pela autora. Entre os principais resultados, a constatação de que os alunos formandos apresentam desempenho significativamente superior aos ingressantes chama a atenção. Resultado que corrobora com as conclusões de Gimenes e Pullin (2010), Mateus-Lessa e Pullin (2011). Ainda em relação aos estudos que combinaram diferentes instrumentos de coleta de dados, agora observando pesquisas que usam métodos de tipo quantitativo e qualitativo vemos que a dissertação de Lima (2010) buscou, a partir da aplicação de questionários e entrevistas, detectar “até que ponto o

⁶⁸ A revisão bibliográfica foi realizada através de buscas em bases de dados virtuais (Google acadêmico, Scielo, Sibi USP e Biblioteca Digital de Teses e Dissertações - BDTD) utilizando as seguintes combinações de palavras chaves: "estratégias de leitura"; "ensino superior" e metacognição.

uso de ‘estratégias conscientes’ pode favorecer uma leitura correta, crítica e autônoma” assim como entender o processo de leitura de graduandos dos cursos de Letras e Pedagogia da Universidade Federal do Piauí. Entre os resultados, a autora destaca que o ensino de estratégias metacognitivas pode contribuir para a formação de uma mentalidade estratégica que, por sua vez, pode incidir positivamente para uma leitura mais eficaz.

Diante da exposição dos trabalhos acima, é pertinente salientar que, exceto Lima (2010), as demais investigações focam apenas no aspecto metacognitivo da leitura (ato do sujeito leitor monitorar, planejar e avaliar a leitura). Este fato implica que apenas o ato de ler é levado em consideração em detrimento de uma contextualização social do sujeito leitor. Neste sentido, a pesquisa apresentada neste artigo se faz importante, pois reflete sobre o ato da leitura acadêmica tendo em vista características sociais que contextualizam os sujeitos leitores.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente seção objetiva apresentar e discutir os resultados e conclusões deste estudo. Para tal, está dividida em três partes. A primeira visa descrever em números absolutos o Q.1 (estratégias de leitura) e as variáveis pré-selecionadas do Q.2 (socioeconômico). A segunda parte almeja descrever os cruzamentos entre o Q.1 e algumas variáveis selecionadas do Q.2. Finalmente, a terceira parte objetiva apresentar as conclusões e observações finais sobre os resultados desta investigação.

O Quadro 1 permite a visualização de quais variáveis (estratégias de leitura) foram consideradas por esta investigação.

Quadro 1: Distribuição absoluta de respostas fornecidas ao questionário Q1

Estratégias		1	2	3	4	5	6	7	8*
P R É	1. Você examina ligeiramente todo o texto?	59	61	111	36	11	2	280	-
	2. Você examina a estrutura do texto, procurando ler cabeçalhos, títulos, subtítulos etc?	100	74	71	22	8	3	278	2
	3. Após um breve exame do texto, você levanta hipóteses acerca do conteúdo do material a ser lido?	46	65	87	42	25	13	278	2
	4. Você pensa a respeito da finalidade ou necessidade de realizar a leitura?	115	85	46	17	12	4	279	1
	5. Você sublinha trechos/ideias ou palavras principais?	150	58	32	14	26	-	280	-

D U R A N T E	6. Você faz anotações?	78	82	77	32	11	-	280	-
	7. Você cria imagens mentais (imagina) conceitos ou fatos descritos no texto?	67	53	87	37	25	10	279	1
	8. Você relaciona as informações do texto com seus conhecimentos prévios sobre o assunto?	145	82	51	2	-	-	280	-
	9. Você pensa acerca de implicações ou consequências (práticas e/ou teóricas) do que o texto está dizendo?	87	108	68	12	3	-	278	2
	10. Você reflete se está compreendendo bem ou não o que está lendo?	168	79	28	2	2	-	279	1
	11. Quando não compreende uma palavra, frase ou parágrafo, você o relê?	114	88	69	8	1	-	280	-
	12. Quando não compreende uma palavra, frase ou parágrafo, você volta a ler partes que os precederam?	53	106	101	14	6	-	280	-
	13. Quando não compreende uma palavra, frase ou parágrafo, você dá continuidade à leitura em busca de esclarecimentos?	52	75	111	35	6	-	279	1
	14. Quando não compreende uma palavra, frase ou parágrafo, você consulta uma fonte externa (outro livro, outra pessoa)?	51	68	88	59	14	-	280	-
A P Ó S	15. Você faz uma releitura do texto todo?	2	7	54	111	104	-	278	2
	16. Você volta ao texto e relê os pontos mais relevantes?	14	63	127	53	21	-	278	2
	17. Você procura recordar pontos fundamentais do assunto sem retornar ao texto?	46	99	89	35	9	1	279	1
	18. Você avalia o quanto entendeu do texto e volta àquelas partes cuja compreensão não se sente seguro?	14	40	121	75	27	2	279	1
	19. Você verifica se as hipóteses criadas por você, acerca do conteúdo do texto, foram ou não confirmadas?	39	52	89	45	38	12	275	5
	20. Você procura fazer uma paráfrase da matéria lida (resenha, resumo, fichamento)?	47	48	100	52	27	1	275	5

Fonte: elaboração dos autores

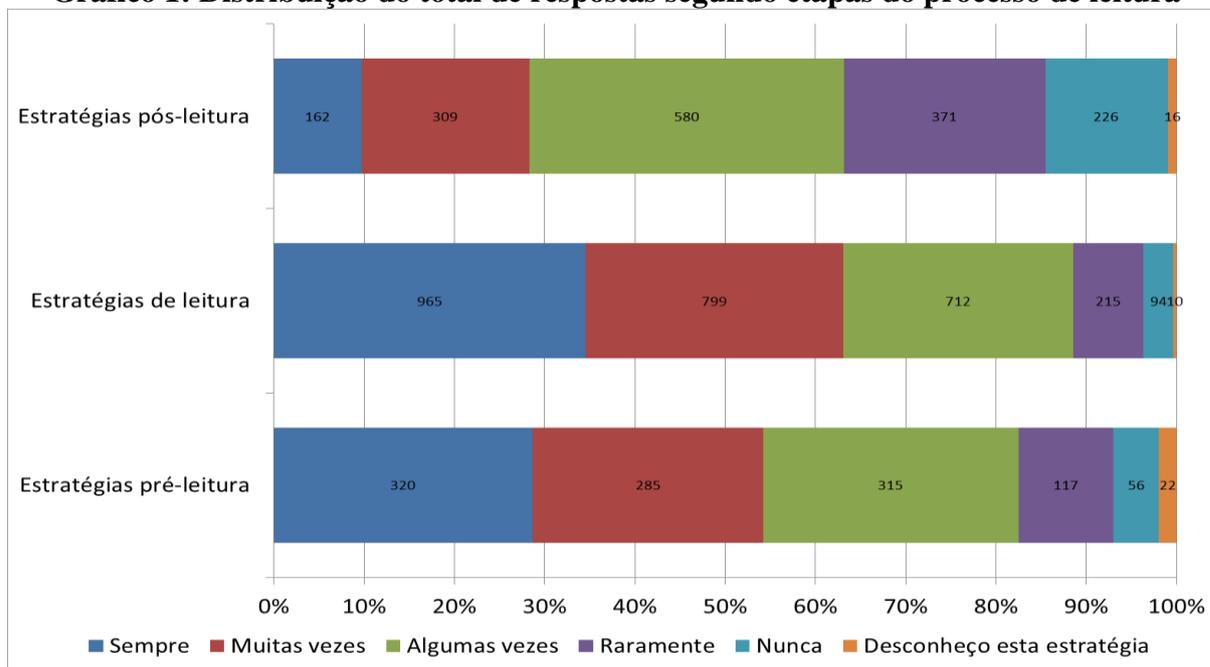
***Nota:** 1= Sempre; 2= Muitas vezes; 3= Algumas vezes; 4= Raramente; 5= Nunca; 6= Desconheço esta estratégia; 7= Total; 8= Sem resposta

O primeiro bloco (estratégias pré-leitura) inclui quatro questões sobre práticas que antecedem o início da leitura como a construção de uma visão geral do texto ou o levantamento de hipóteses prévias à leitura. O segundo bloco (estratégias durante a leitura) é composto por dez questões e investigam hábitos de grafar, anotar, reler, consultar material de apoio entre outras estratégias. O terceiro bloco (estratégias pós-leitura) possui seis questões sobre estratégias de releitura, retomada de pontos centrais, confronto com hipóteses originais e recriação ou paráfrase do texto lido em diferentes formas (resumo, fichamento etc.). As

respostas obedeciam a uma escala de grandeza reproduzida no rodapé do Quadro 1. Veremos na sequência a análise pormenorizada das respostas considerando o conjunto de respostas para cada bloco. No entanto, vale destacar a elevada frequência de não respostas no terceiro bloco, que se somadas ao desconhecimento da técnica (opção 6 do Quadro 1), compõe um conjunto singular que encaminha para uma das hipóteses aqui em teste, qual seja, a de que a etapa de fixação definitiva do conhecimento absorvido durante a leitura de um texto fica comprometida com a não execução das estratégias desta etapa.

O Gráfico 1 apresenta a distribuição do total de respostas agora sintetizadas nos três blocos de estratégias. O resultado evidente é a maior familiaridade e prática, por nossos respondentes, pelas estratégias agregadas nas duas primeiras etapas do processo.

Gráfico 1: Distribuição do total de respostas segundo etapas do processo de leitura



Fonte: elaboração dos autores

De fato, praticamente 55% da soma das respostas das estratégias pré-leitura e cerca de 64% das estratégias durante a leitura foram assinaladas como práticas realizadas sempre ou muitas vezes. De outro lado, apenas 29% das estratégias pós-leitura guardam o mesmo perfil, evidenciando um descompasso entre as práticas. O fato de neste último caso praticamente 35% das respostas estarem concentradas na alternativa “algumas vezes” denota, ao que tudo indica, uma dificuldade na consecução da etapa mais complexa do processo de leitura, possivelmente associada a uma escolha estratégica sobre qual, entre as diversas tarefas impostas pelo cotidiano escolar, receberão maior atenção por parte de nossos respondentes. Isso também pode ser

captado quando se observa a baixa frequência de respostas como “raramente” ou “nunca” nas duas primeiras estratégias (7% e 3%, respectivamente) contra 15% na estratégia final. Como recurso ilustrativo do padrão geral encontrado, cabe a utilização da metáfora do saco furado: o conteúdo contido em um saco furado não consegue se sedimentar, pois não permanece neste. Tal fato é análogo ao que parece indicar o procedimento de leitura de parcela majoritária dos estudantes analisados: focam em estratégias durante a leitura negligenciando estratégias de reconhecimento (pré-leitura) e principalmente sedimentação (pós leitura - resenhas, resumos, fichamentos etc) portanto a retenção da compreensão do conteúdo lido pode estar sendo prejudicada.

Em relação às variáveis do Q.2, se observa que o tempo de estudo para além da atividade presencial nas disciplinas (questão 24) é a variável mais relevante a ser associada com a prática das estratégias de leitura; de forma correlata, variáveis como tempo de deslocamento diário e jornada de trabalho são candidatas a fatores limitantes. Apresentamos uma síntese destas na sequência.

No conjunto, 68,5% dos respondentes relatam estudar até duas horas por dia, destacadamente entre os alunos do turno da noite (76,8% contra 63,2%). No outro extremo, 7,6% afirmam gastar mais de 4 horas por dia nesta atividade, com destaque para alunos do noturno (10% versus 5,3%). No entanto, o teste de média não indicou diferença significativa entre os turnos ($p=0,285$, com valores iguais a 2,3 e 2,1 horas para manhã e noite). Também não se verifica diferença entre mulheres e homens ($p=0,638$). A única diferença significativa surge entre os distintos semestres ($p=0,02$), com tempo médio maior entre alunos do segundo (2,5hs) e do quarto semestre (2,3hs) em confronto com os do sexto (2,1hs) e oitavo semestre (1,7hs). Provavelmente esta diferença esteja relacionada com a aludida carga de atividades nos dois primeiros anos do bacharelado.

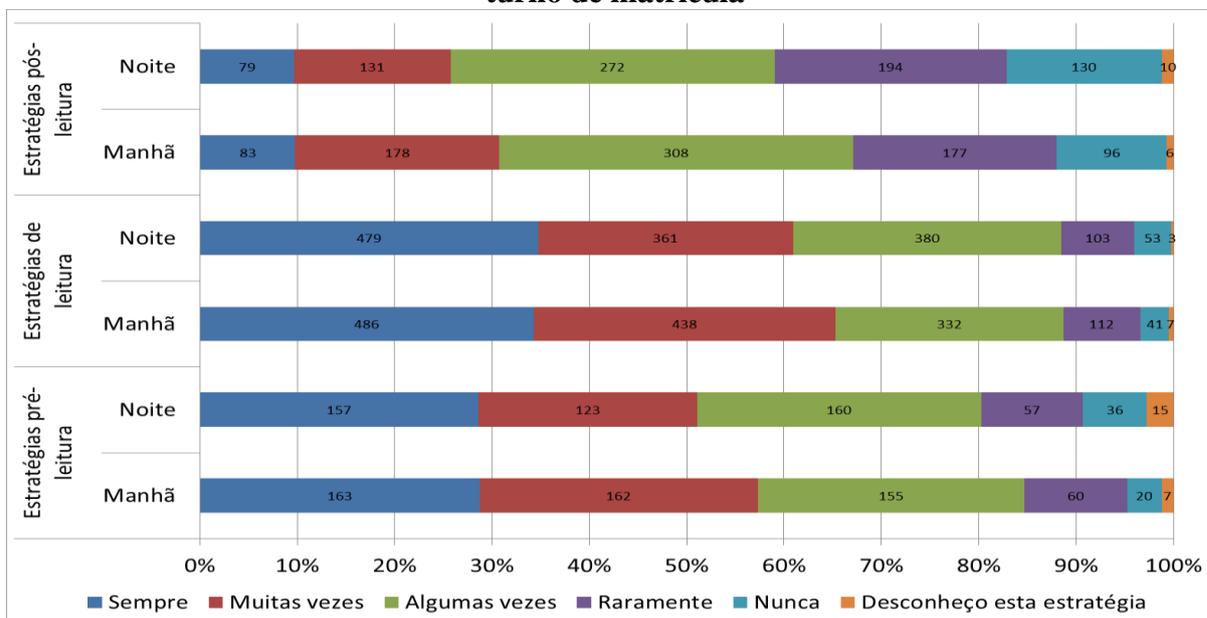
Sobre o tempo gasto diariamente em deslocamento (questão 22 do Q.2), a média (2,6hs) não é distinta entre os dois turnos ($p=0,87$), nem entre gêneros ($p=0,18$) e entre semestres ($p=0,19$). Particionando em classes, apenas 17,2% (46) gastam até uma hora por dia. Entre uma e duas horas, 29,9% (80); de duas a três horas, 22,4% (60); de três a quatro horas 20,5% (55) e 10,1% acima de 4 horas (27).

Sobre o tempo diário de realização de atividade remunerada (questão 28 do Q.2), 62,1% (174) responderam afirmativamente. Para os que especificaram a jornada de trabalho, o tempo médio é de 5,6 horas, indistinto entre turno, gênero e semestre. Neste caso, 42,4% (70)

trabalham até 4 horas por dia, 29,5% (49) entre 4 e 6 horas, 19,3% (32) entre 6 e 8 horas e 9,0% (15) acima de 10 horas por dia.

Dito isto, seguiremos para a segunda parte desta seção: cruzamento entre as estratégias de leitura do Q.1 e algumas questões do Q.2. Aqui o objetivo é tentar verificar se estas segmentações guardam correlação com o vínculo ao curso (turno e semestre) ou com variáveis sociais. O Gráfico 2 apresenta os resultados particionados segundo o turno de matrícula.

Gráfico 2: Distribuição do total de respostas segundo etapas do processo de leitura e turno de matrícula

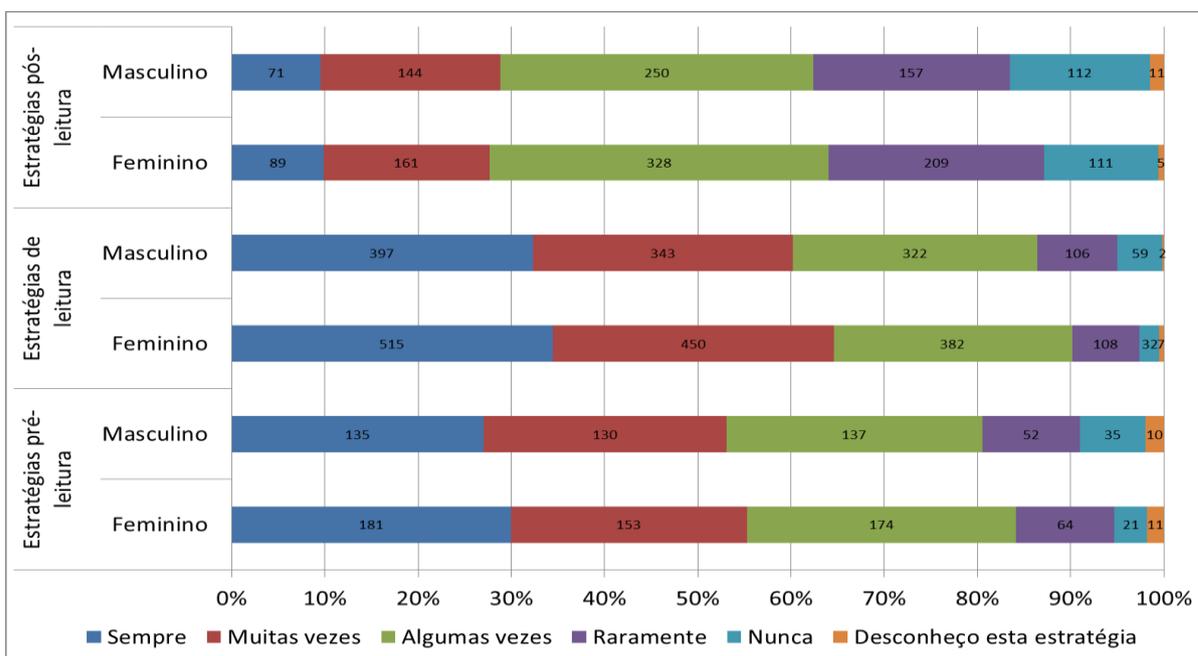


Fonte: elaboração dos autores

De forma coincidente, verificamos praticamente a mesma frequência relativa de alunos que mencionaram a alternativa “sempre” entre períodos (29%, 35% e 10%, respectivamente). Ademais, para além da tendência geral já constatada e que se reproduz em ambos os turnos de frequência de aulas, nota-se que alunos matriculados no período da manhã tendem a indicar a prática das estratégias de forma mais intensa que os alunos da noite. Esta constatação talvez não devesse surpreender ao se considerar a condição do aluno-trabalhador presente em maior peso no período noturno. No entanto, a possibilidade de realização de estágios de 4 ou 6 horas diárias também fica ao dispor dos graduandos do período da manhã ou ainda dos 259 alunos que responderam à questão 27 do Q.2 “Você realiza atividade remunerada?”, presente no questionário social, responderam que sim 63% dos alunos da manhã e 71% dos da noite, sugerindo que a diferença observada entre os turnos não se estabelece de maneira mais enfática pela condição trabalhadora presente nos dois grupos.

Tendo em vista esta homogeneidade, o Gráfico 3 reafirma esta tendência, apresentando a divisão das estratégias de leitura segundo o gênero. Os resultados indicam que não há nenhuma diferença expressiva no padrão de respostas entre os diferentes gêneros, lembrando que a diferença entre os números absolutos reflete a maior participação de mulheres dentro de nosso universo de respostas. Se observa também neste cruzamento a reprodução do padrão geral constatado no Gráfico 1.

Gráfico 3: Distribuição do total de respostas segundo etapas do processo de leitura e gênero

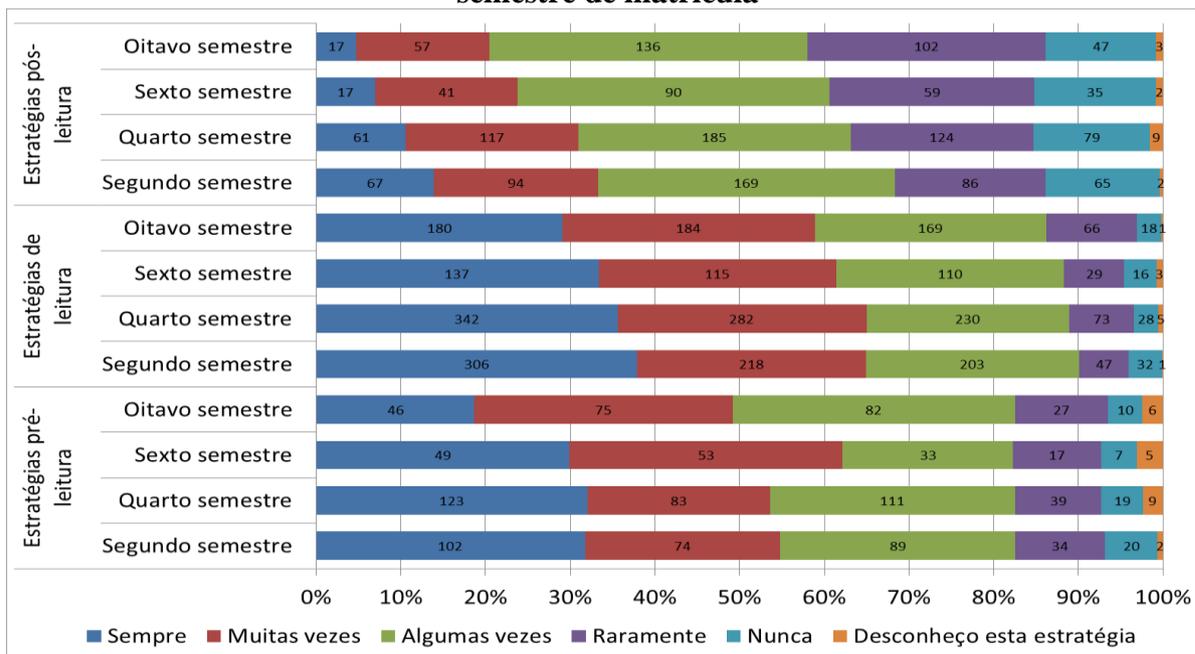


Fonte: elaboração dos autores

O Gráfico 4 apresenta a distribuição segundo o semestre de matrícula. Neste caso há duas considerações importantes: uma que tomamos o semestre como indicação de experiência acadêmica, o que provavelmente revela formas adaptativas distintas em função desta convivência com diferentes docentes e formatos de interação de aprendizagem; a segunda diz respeito à estrutura do curso, que reserva em sua fase final um conjunto maior de disciplinas optativas cujo grau de exigência de empenho pode variar significativamente em comparação com as disciplinas obrigatórias dos anos anteriores. Isso posto, se destacam duas características: (i) o padrão geral - sacola furada - se reproduz neste cruzamento e (ii) há redução de frequência de uso das estratégias de leitura, realizadas durante a leitura e, principalmente após a leitura, evidenciada pela diminuição das três primeiras alternativas (sempre, muitas vezes e algumas vezes) conforme os semestres avançam. Este resultado vai de encontro aos resultados obtidos

por Gimenes e Pullin (2010). Em outras palavras, os discentes com posição mais avançada dentro do curso referem menor uso de estratégias, o que pode estar associado com a condição específica do final do curso, com menor tempo disponível para estudos adequados ou ainda com a adoção de esquemas alternativos de estudo não associados às estratégias elencadas.

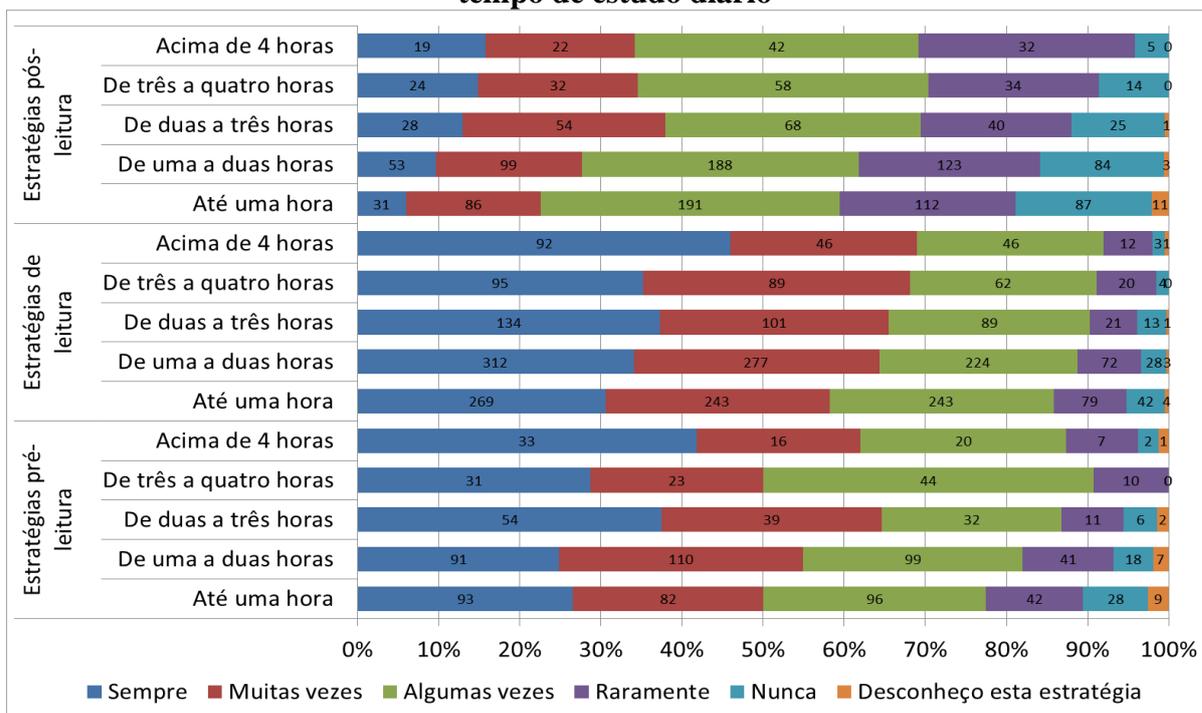
Gráfico 4: Distribuição do total de respostas segundo etapas do processo de leitura e semestre de matrícula



Fonte: elaboração dos autores

Sobre o tempo diário de estudo para além da sala de aula indicado pelos respondentes, associado com as estratégias de leitura, é possível perceber no Gráfico 5 maior frequência de respostas “sempre” e muitas vezes” conforme o dispêndio de tempo aumenta. Entretanto, o padrão geral de respostas também se reproduz neste cruzamento mesmo para os estudantes que estudam mais de quatro horas por dia. Este resultado se acentua para os discentes que estudam por até uma hora diária.

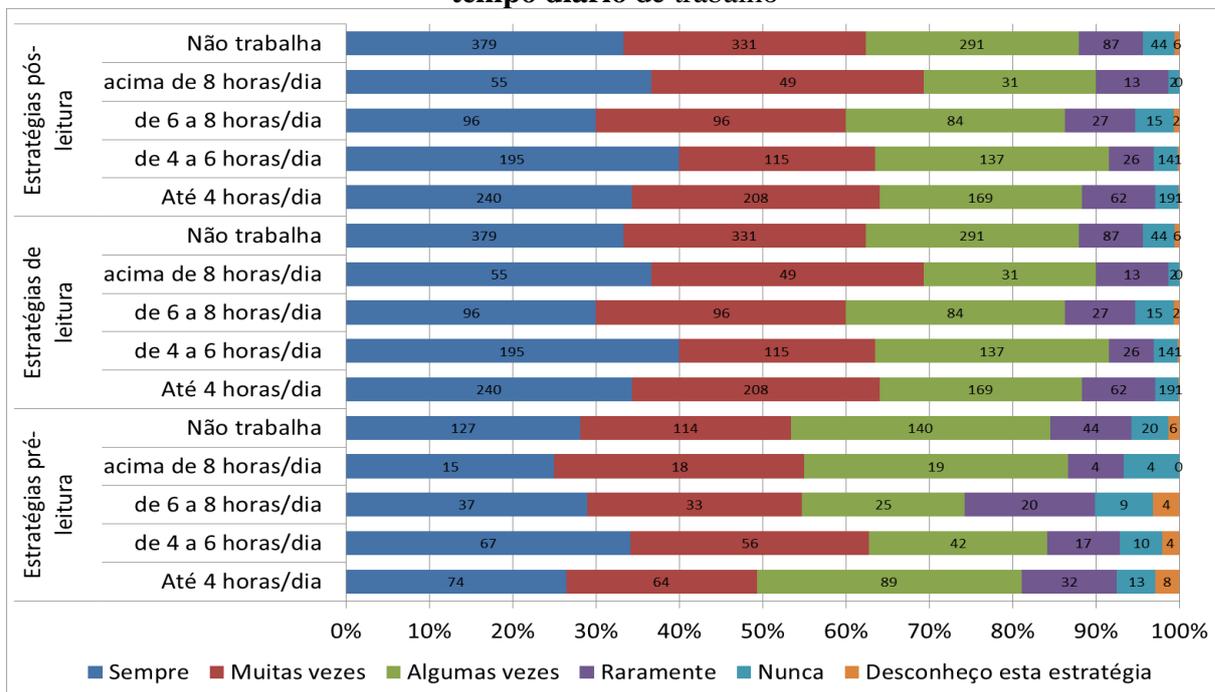
Gráfico 5: Distribuição do total de respostas segundo etapas do processo de leitura e tempo de estudo diário



Fonte: elaboração dos autores

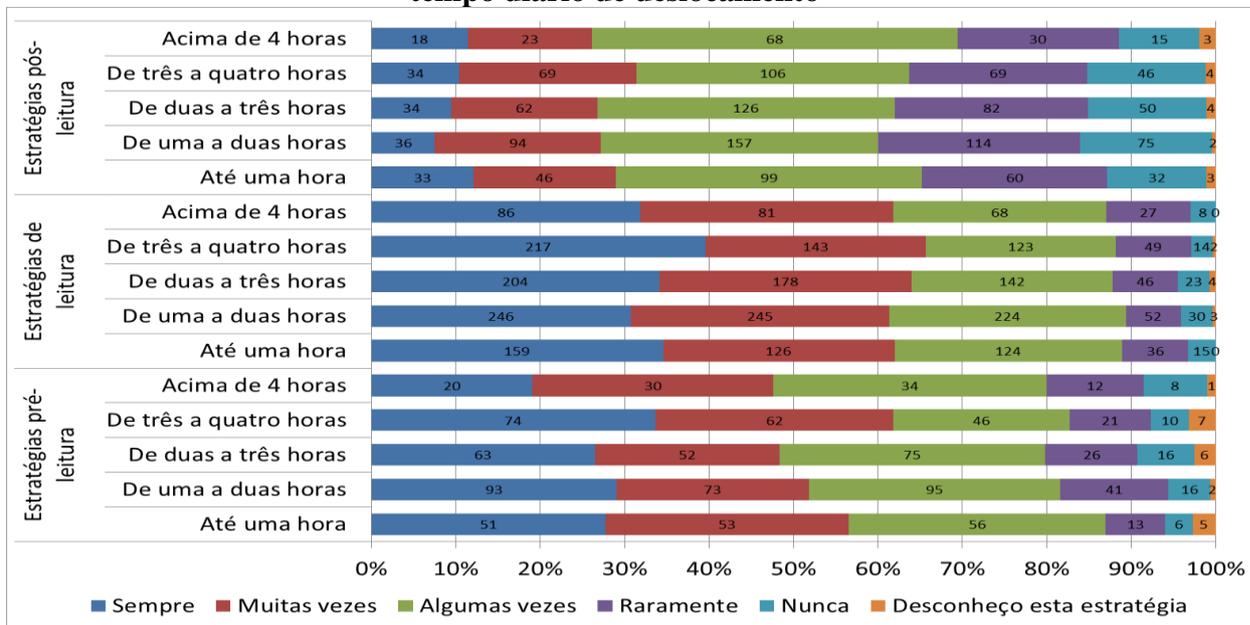
Em relação ao tempo de trabalho diário relacionado com as estratégias de leitura (Gráfico 6) o padrão de respostas varia: os estudantes utilizam mais a estratégia durante e pós-leitura do que as estratégias pré-leitura. Ademais, os indivíduos que afirmam trabalhar acima de oito horas/dias são os que indicam usar mais estratégias de leitura, mas no geral o tempo de trabalho diário também pouco influencia na distribuição das respostas entre os três blocos de estratégias de leitura. Por fim, concernente ao cruzamento tempo diário de deslocamento e estratégias de leitura (Gráfico 7) se observa novamente a reprodução do padrão geral de respostas (saco furado). No geral o tempo de trabalho diário também pouco influencia na distribuição das respostas entre os três blocos de estratégias de leitura.

Gráfico 6: Distribuição do total de respostas segundo etapas do processo de leitura e tempo diário de trabalho



Fonte: elaboração dos autores

Gráfico 7: Distribuição do total de respostas segundo etapas do processo de leitura e tempo diário de deslocamento



Fonte: elaboração dos autores

Dado a exposição acima, passemos agora para a última parte desta seção: apresentação das conclusões e observações finais. Relativo aos resultados absolutos do questionário escala de estratégia de leitura - Q1 (Gráfico 1) é possível inferir que o padrão gerado a partir da maioria

das respostas dos graduandos indica um ato mecânico de leitura que pode prejudicar a sedimentação do conteúdo lido - metáfora do saco furado. Esta afirmação se justifica pelo fato da menor prevalência de estratégias pré e principalmente pós-leitura em relação às estratégias durante a leitura.

Concernente aos resultados das estratégias pré-selecionadas do questionário socioeconômico, se depreende que no geral, segundo o teste de média, apenas a variável tempo diário gasto com estudo para além da sala de aula possui alguma diferença significativa no que diz respeito ao semestre. Assim, conforme os estudantes vão avançando nos semestres da graduação tendem a utilizar menos tempo estudando autonomamente. Provavelmente este fato esteja relacionado com a carga de atividades mais alta nos dois primeiros anos do bacharelado em relação aos dois últimos. Aqui é importante observar que este fato é um agravante da conclusão anterior, pois o padrão de leitura pragmática pode estar se intensificando conforme os discentes avançam em suas trajetórias acadêmicas.

No que diz respeito aos cruzamentos entre o Q1 e variáveis pré-selecionadas do Q2 é importante observar que exceto o cruzamento Q1 versus a variável tempo diário de trabalho (Gráfico 6), todos os outros reproduzem majoritariamente a tendência geral observada no Gráfico 1. Sendo assim, é possível concluir que possuir mais tempo disponível para estudar não é garantia suficiente para uma leitura efetiva por parte dos estudantes (mesmo existindo relação positiva entre tempo de leitura e uso de estratégias o padrão de "leitura mecânica/pragmática" se mantém até para os alunos mais livres). No geral, este padrão se reproduz conforme avançam os semestres da graduação principalmente para os discentes do turno noturno (independente de gênero, tempo diário gasto com estudo e deslocamento). Isto pode indicar que, para além de falta de tempo disponível para estudo, não ler de forma efetiva pode estar relacionado com outras variáveis, por exemplo, a falta de fluência em métodos apropriados para o nível de complexidade exigido pela leitura acadêmica. Tais métodos nem sempre são ensinados explicitamente pelas IES's. Assim, novas investigações devem ser feitas para avançar na análise dos insights gerados por esta pesquisa.

Finalmente, é pertinente destacar três principais contribuições deste estudo para a literatura especializada: (i) analisa variáveis que podem influenciar o ato de ler, portanto coloca o foco no sujeito leitor como sujeito social em suas circunstâncias de leitura (a literatura explora pouco tais variáveis); (ii) insere nas investigações do campo de públicas este tipo de problemática, tendo em vista que os cursos interdisciplinares que compõem tal campo demandam muitas leituras para o processo de formação discente e (iii) proporciona um

diagnóstico que possibilite aprofundamento através de futuras investigações proporcionando o embasamento necessário para a formulação de medidas intervencionistas relativas ao ensino e aperfeiçoamento de leitura acadêmica em IES's.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, W. M de. Estudantes com desvantagens econômicas e educacionais e fruição da universidade. **Caderno Crh**, [s.l.], v. 20, n. 49, p.35-46, abr.2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-49792007000100004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 20 dez. 2019.

ANANIAS, R. S. **Estratégias de leitura utilizadas por estudantes do curso de Gestão de Políticas Públicas EACH-USP: um estudo exploratório**. 2020. 121f. Monografia TCC - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

GIMENES, D. G.; PULLIN, E. M. M. P. Estratégias de leitura utilizadas por licenciandos de áreas distintas para lerem textos de estudo. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v.31, n. 1, p.111-122, 6 set. 2011. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/8653>>. Acesso em: 01 mai. 2020

GOETZ, E. T. PALMER, D. J. **Proportion of Student's Reporting Strategy Use**. *Reading Psychology: An International Quarterly*,12, 203-204 . 1991

JOLY, M. C. R. A. **Escala de estratégias metacognitivas de leitura para universitários brasileiros: estudo de validade divergente**. *Univ. Psychol. Bogotá (Colombia)*, 6 (3): 507-521, septiembre-diciembre de 2007

KOPKE FILHO, H. **Estratégias em compreensão da leitura: conhecimento e uso por professores de língua portuguesa**. São Paulo, 2001, 148f. Tese (Doutorado). Faculdade de letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

LIMA, M. de F. de O. **Análise das estratégias de leitura de alunos do ensino superior e seu reflexo na compreensão do texto**. 2010. 143 f. Dissertação Mestrado - Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <http://tede2.unicap.br:8080/bitstream/tede/720/1/dissertacao_maria_de_fatima.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2020.

MATEUS-LESSA, E. C.; PULLIN, E. M. M. P. Estratégias de Leitura Utilizadas Por Alunos Universitários de Licenciaturas Distintas. *Unopar Cient., Ciênc. Human. Educ.*, Londrina, v. 12, n. 2, p.5-10, 2011. Disponível em: <<https://revista.pgsskroton.com/index.php/ensino/article/view/757>>. Acesso em: 01 mai. 2020

PULLIN, E. M. M. P. Estratégias de leitura usadas por alunos de Graduação e Mestrado de Educação. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 11, n. 34, p. 971-996, set./dez. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/viewFile/4531/4465>>. Acesso em: 01 mai. 2020

SACRINI, M.; MARCO, V de. Reflexões sobre o aprendizado formal em Humanidades com base no projeto "Práticas de leitura e escrita acadêmicas". **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 32, n. 93, p.43-62, 2017. Disponível em:
<<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/152534/149046>>. Acesso em: 01 mai. 2020

SACRINI, M. **Leitura e escrita de textos argumentativos**. 1. ed. São Paulo. Edusp. 2019

TANZAWA, E. C. L. **Leitura e compreensão de textos acadêmicos**: um estudo junto a alunos de dois cursos de graduação. 2009. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Departamento de Educação, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Rafael Ananias: Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo - EACH-USP, rafael.ananias@usp.br.

Aginaldo Valentin: Professor Doutor e coordenador do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo - EACH-USP, guiligui@usp.br.

EDUCAÇÃO FINANCEIRA NO CONTEXTO ESCOLAR: UM ESTUDO COMPARATIVO ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS NO BRASIL E EM PORTUGAL

Mariana Santos De QUEIROZ

Pedro Guilherme Siqueira De Sousa PIRES

Lílian Perobon MAZZER

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo identificar as principais políticas públicas que foram desenvolvidas, no que tange a Educação Financeira no contexto escolar, no Brasil e em Portugal. No cenário brasileiro a principal iniciativa foi a criação da Estratégia Nacional de Educação Financeira em 2010, enquanto em Portugal foi elaborado o Plano Nacional de Formação Financeira em 2011, ambas com intuito de promover aos cidadãos informações relacionadas com o assunto. Esta pesquisa se caracteriza como exploratória, descritiva, bibliográfica e quanto ao objeto qualitativa. Os principais achados demonstram que a preocupação com a oficialização do tema em âmbito federal, se deu em anos subsequentes. Os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento dessas iniciativas são o Comitê Nacional de Educação Financeira, no Brasil e o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, em Portugal.

Palavras chave: Educação Financeira; Brasil; Portugal.

ABSTRACT

This study aims to identify the main public policies that were used, without Financial Education in the school context, in Brazil and Portugal. In the Brazilian scenario, the main initiative was the creation of the National Financial Education Strategy in 2010, while in Portugal the National Financial Education Plan was prepared in 2011, both with the aim of promoting information related to the subject to citizens. This research is characterized as exploratory, descriptive, bibliographic and regarding the qualitative object. The main findings demonstrate that the concern with the officialization of the topic at the federal level occurred in subsequent years. The bodies responsible for developing these initiatives are the National Financial Education Committee in Brazil and the National Council of Financial Supervisors in Portugal.

Keywords: Financial Education; Brazil; Portugal.

1. INTRODUÇÃO

A educação financeira na atualidade contemporânea tornou-se uma preocupação crescente, assim começou um aprofundamento nos estudos relacionados ao tema. Variações tecnológicas e o aumento da complexidade dos sistemas financeiros vêm transformando as sociedades, no entanto a carência desse conhecimento por parte dos indivíduos pode acarretar em sérias dificuldades sob a ótica financeira (SOARES, 2017).

As decisões financeiras individuais refletem diretamente no Sistema Financeiro Nacional, entretanto estudos realizados por Augusto (2016), Lusardi e Mitchell (2014), demonstram que as pessoas necessitam de conhecimentos que possam proporcionar uma vida financeira saudável, tendo em vista isso, a ausência dessas informações gera como resultado pessoas incapazes de lidar com as suas finanças pessoais.

Quanto mais informações os consumidores tiverem sobre os produtos e serviços que estão adquirindo, menores serão os riscos de optarem por decisões equivocadas, por consequência, a escolha certa refletirá no beneficiamento do Sistema Financeiro Nacional (AUGUSTO, 2016).

A escola é um importante meio para propagar os conceitos financeiros, especialmente depois das sugestões realizadas pela OCDE, que ressalta a relevância desses ensinamentos para os indivíduos em idade escolar (SOARES, 2017). Muitos países do mundo buscam aprimorar os conhecimentos financeiros dos seus alunos, através da incorporação do ensino da educação financeira no contexto escolar, contribuindo para dar igual oportunidade de acesso a informações a todos (AUGUSTO, 2016).

De acordo com o exposto esta pesquisa partirá da seguinte questão-problema: Quais as principais políticas públicas que foram desenvolvidas, no que tange a Educação Financeira em contexto escolar no Brasil e em Portugal?

Portanto, o objetivo geral deste trabalho é identificar as principais políticas públicas que foram desenvolvidas, no que tange a Educação Financeira em contexto escolar, proporcionando, assim, a realização de um estudo comparado entre os países Brasil e Portugal. Para se alcançar o objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram delimitados: i) identificar a legislação que aborda o tema explorado; ii) o órgão responsável por fomentar as iniciativas nos respectivos países e iii) os segmentos escolares abrangidos.

Assim sendo, é importante que os educadores trabalhem a educação financeira com seus alunos em sala de aula, para que estes possam aprender a ter um melhor controle sobre seus

gastos e suas finanças para no futuro e sejam capazes de gerir seu dinheiro de maneira adequada. Com a relevância do tema abordado em questão existem instituições públicas e privadas com o objetivo de desenvolver ações que promovam esse conhecimento financeiro para as pessoas.

Em nível mundial pode-se destacar a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE, uma instituição responsável por disseminar e desenvolver políticas públicas visando proporcionar o bem-estar da coletividade. No tocante a educação financeira, se preocupa com a implantação de estratégias de educação nos países membros e parceiros.

O Brasil se enquadra como um dos países parceiros da OCDE e criou em 2010, através do Decreto Federal nº 7.397/2010, a Estratégia Nacional da Educação Financeira - ENEF, com a finalidade de desenvolver ações que possam contribuir para que os brasileiros tomem decisões mais conscientes no aspecto relacionado às finanças, favorecendo o desenvolvimento da cidadania.

Enquanto Portugal se caracteriza como sendo um dos países membros da OCDE desde o ano de 1961, também desenvolve ações destinadas a capacitar os portugueses no âmbito financeiro, conhecido como Plano Nacional de Formação Financeira - PNFF, a estratégia de educação financeira é desenvolvida pelo Banco Português, tendo contribuído fortemente para a propagação do tema.

Devido ao contexto histórico entre Brasil e Portugal, o envolvimento destes países com a OCDE e a importância da educação financeira para uma vida financeira equilibrada, percebeu-se a relevância de pesquisar sobre o tema e verificar como a educação financeira é tratada nesses dois países, suas características semelhantes e os pontos divergentes, e ainda a análise da Educação Financeira em contexto escolar, comparando as estratégias de educação especificamente entre o Brasil e Portugal, que ainda não foi objeto de estudo, portanto essa pesquisa científica visa suprir essa lacuna. Ainda assim, como ambos os países começaram as respectivas implementações na mesma época, a comparação é relevante como forma de analisar o desempenho de cada país.

Este trabalho encontra-se estruturado em três sessões de forma a contribuir para execução dos objetivos propostos, a primeira sessão é a introdução. Na segunda sessão destacam-se: o esboço teórico discutindo a Educação financeira nos países estudados, os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento do artigo, bem como a discussão dos resultados. E a terceira sessão apresenta as considerações finais e referências utilizadas.

2. DESENVOLVIMENTO

Este tópico apresenta os conceitos relacionados à Educação Financeira, tem-se uma breve abordagem desta no Brasil e em Portugal. Além de estudos já desenvolvidos sobre o tema, os instrumentos utilizados e os principais achados.

2.1. Educação Financeira

É perceptível o aumento das preocupações das entidades públicas e privadas, no que diz respeito à literacia financeira da população, esse fato está relacionado principalmente com a ausência de poupança e o consumo exagerado das pessoas, no entanto para evitar problemas como esse é importante à promoção de conhecimentos financeiros (ALVES, 2012).

Couto (2013) diz que outro motivo importante que fez surgir à preocupação com o tema está relacionado com o aumento da complexidade do Sistema Financeiro, devido à dificuldade de compreensão das pessoas em relação aos produtos financeiros, surge à necessidade de informações sob essa ótica, com o intuito de facilitar o entendimento de como funciona essas transações, sem pôr em risco as finanças individuais.

Conforme Monte, Galtsain et. al (2018, p. 2) “A literacia financeira pode ser definida como o conjunto de conhecimentos e habilidades que se precisa para tomar decisões financeiras que possam impactar positivamente na sua prosperidade financeira”. Segundo Cunha (2015) tal literacia financeira oferece conhecimento para as pessoas referente ao mundo das finanças, no qual são utilizados para melhorar a administração do dinheiro, através dessas informações as decisões serão tomadas de forma consciente e racional, proporcionando qualidade de vida.

De acordo com a OCDE (2005), a educação financeira:

É o processo pelo qual consumidores/investidores financeiros aprimoram sua compreensão sobre produtos, conceitos e riscos financeiros e, por meio de informação, instrução e/ou aconselhamento objetivo, desenvolvem as habilidades e a confiança para se tornarem mais conscientes de riscos e oportunidades financeiras, a fazer escolhas informadas, a saber, onde buscar ajuda, e a tomar outras medidas efetivas para melhorar seu bem-estar financeiro (OCDE, p.5, 2005).

O aumento do conhecimento financeiro é como um caminho a seguir para resolver as dificuldades e crises futuras e construir uma estrutura econômica mais resistente, exigente e com igualdade de oportunidades e de informação para todos (AUGUSTO, 2016). De acordo

com Cunha (2015) tais conhecimentos são de total relevância para que as pessoas consigam atingir uma vida equilibrada de hábitos de consumo consciente, poupança e investimento.

É necessário que as pessoas conheçam a importância da correta tomada de decisão financeira, pois caso essa seja precipitada, pode trazer muitos riscos no tocante às suas próprias finanças (TEIXEIRA, 2016). Independente da posição social ou da ocupação profissional do indivíduo, se ele possuir conhecimentos básicos de como funciona o sistema econômico, pode resultar em pontos positivos, evitando erros e perdas, e sendo capaz de identificar benefícios e boas oportunidades (MONTE et al., 2018).

No cenário mundial, diversos segmentos da sociedade vêm se preocupando com a disseminação de conhecimentos financeiros, entre a população, que ocorre geralmente por meio de iniciativas desenvolvidas no contexto escolar (SOARES, 2017). Muitos países estão lançando suas próprias estratégias de educação financeira, com o auxílio da OCDE, para que suas populações tenham acesso aos conhecimentos financeiros.

Segundo Augusto (2016) as estratégias nacionais de educação são realizadas, tendo como propósito instruir as pessoas, através de conhecimentos, para quando necessário tomar alguma decisão financeira, sejam escolhidas aquelas que trouxeram melhores benefícios. Haro (2013, p. 2) afirma que “transversalmente, estes tipos de programas apoiam-se na tentativa de melhorar quantitativa e qualitativamente os conhecimentos financeiros dos indivíduos, além de aumentar a sua capacidade para escolher entre diferentes produtos”.

De acordo com suas necessidades, cada país estipula o público-alvo para programar as ações de educação financeira, as crianças em idade escolar, geralmente, apresentam-se como foco principal desses projetos, Augusto justifica que (2016, p. 70) “As crianças de hoje, serão os adultos de amanhã e, por isso, é de extrema relevância que estas adquiram e sejam detentoras dos conhecimentos que as levem, no futuro, a serem consumidores mais conscientes”.

A escola favorece a disseminação desses conhecimentos, pois possui um alcance maior, abrangendo desde o aluno, a própria comunidade escolar e a comunidade familiar (CUNHA, 2015). Atualmente as crianças e jovens, estão se transformando cada vez mais cedo em consumidores, logo é importante que eles tenham compreensão das variáveis relacionadas com finanças, e assim terem de ferramentas para fazer uma boa gestão do seu dinheiro (FERREIRA, 2015).

É de suma relevância que a educação financeira seja implementada, desde o início da vida escolar das crianças, pois dessa forma, o assunto poderá ser cada vez mais debatido, e como consequência propagada por toda a população (SILVA; SELVA 2018). As crianças

devem ter familiaridade com questões financeiras para assim perceberem que o assunto está atrelado ao seu cotidiano e que as decisões tomadas nessa esfera devem ser analisadas cuidadosamente, para que seja escolhida a mais acertada (FERREIRA, 2015).

A implantação da Educação Financeira é importante para as crianças em diferentes níveis de escolaridade, pois assim, os benefícios da disseminação desses conhecimentos serão percebidos quando estas participarem da população economicamente ativa (DONADIO, 2014).

Segundo Ferreira (2015, p. 13) “Permite-lhes como futuro adulto, desenvolver comportamentos e atitudes racionais face às melhores opções financeiras”. O considerável interesse para que esse assunto seja discutido em âmbito escolar, está relacionado com a promoção da formação cidadã, permitindo o debate desses conteúdos em sala de aula. (SILVA; SELVA, 2018).

Conforme Ferreira (2015, p.9) “As crianças devem saber comprar, poupar, gerir um orçamento pessoal conhecendo as moedas e as operações inerentes à resolução de situações envolvendo transações monetárias”.

Quanto mais cedo as pessoas tiverem acesso aos conhecimentos fornecidos pela educação financeira, menores serão as probabilidades de ocorrência de problemas como endividamento e inadimplência (CUNHA, 2015). Como as crianças e os jovens serão os agentes responsáveis pelo futuro da economia, é importante que eles detenham instrução financeira, a qual pode ser adquirida desde a infância (PIRES et al., 2013).

A Educação Financeira vem ganhando cada vez mais destaque devido aos benefícios que ela acarreta no âmbito individual e também coletivo, dessa forma é importante que os conceitos abordados por ela sejam difundidos e propagados por todos os segmentos populacionais, especialmente para crianças e jovens, já que estes farão parte ativamente da economia do país.

2.2. Educação Financeira no Brasil

A Educação Financeira no Brasil, apesar de não ter a mesma dimensão dos países como Estados Unidos da América e Reino Unido apresentam algumas iniciativas da esfera pública e de algumas instituições privadas, com o intuito de transmitir informações que contribuam para melhorar a qualidade de vida das pessoas (VIEIRA; BATAGLIA; SEREIA, 2011).

Dessa forma, aumentam as iniciativas com o objetivo de disseminar a Educação Financeira entre a população brasileira, esta vem ganhando destaque devido à atuação do governo no desenvolvimento de iniciativas que propagam esse tema entre os brasileiros,

principalmente em âmbito escolar, disponibilizando materiais para que crianças e jovens comecem a se familiarizar com o assunto (SOARES, 2017).

Andrade e Lucena (2018, p. 105) afirmam que “boa parte da população não consegue fazer o dinheiro render até o fim do mês, demonstrando descontrole das finanças pessoais, também foi constatado a ausência de preocupação no que tange a formação de poupança”. O governo federal em parceria com a OCDE e outras instituições desenvolveram uma plataforma para programar a educação financeira nas escolas e também para adultos, conhecida como ENEF.

A ENEF promove ações voltadas para a sociedade brasileira, principalmente crianças e jovens em idade escolar, com o intuito de disseminar conhecimentos financeiros para conscientizar as pessoas desde o início da vida (GADELHA & LUCENA, 2015). Segundo Donadio (2018, p. 24) “a ENEF contou com um grupo de trabalho composto por representantes da sociedade civil, do setor financeiro e de outras instituições privadas”.

De acordo com Soares (2017) a ENEF é uma mobilização multisetorial em torno da promoção de ações de Educação Financeira no Brasil. Assim Comitê Nacional de Educação Financeira é formado por instituições governamentais e civis, com o objetivo de estabelecer diretrizes para a implantação do Programa de Educação Financeira nas Escolas.

Além de desenvolver ações destinadas para os alunos de ensino Fundamental e Médio, o ENEF abrange segmentos específicos da sociedade, como os aposentados e as mulheres beneficiadas pelo programa social do Bolsa Família (DONADIO, 2014). Em âmbito nacional, a Base Nacional Comum Curricular-BNCC, contempla o assunto, devendo este ser abordado como tema transversal com outras disciplinas, como português e matemática, demonstrando o interesse no tema.

2.3. Educação Financeira em Portugal

A estratégia de educação financeira dos lusitânicos começou a ser formulada em 2008, tendo o Banco de Portugal como uma das principais instituições em promover a supervisão comportamental do tema (SANTIAGO, 2015). Segundo o mesmo autor, o Banco de Portugal em 2010 realizou uma pesquisa inquérito com a finalidade de conhecer os hábitos dos portugueses em relação à literacia financeira, nos aspectos ligados a orçamento, produtos financeiros, poupança e questões financeiras.

Essa pesquisa foi utilizada para determinar e dar suporte aos projetos que seriam desenvolvidos para promover a educação financeira no país. Ela abordava os seguintes temas:

inclusão financeira, gestão de conta bancária, planejamento de despesas e poupança, escolha de produtos bancários, escolha e conhecimentos das fontes de informação e conhecimento financeiro (SANTIAGO, 2015).

Mediante a análise da pesquisa, apesar da maioria apresentar razoável nível de conhecimento, foi possível identificar alguns segmentos populacionais no qual o conhecimento financeiro não era satisfatório, principalmente entre os indivíduos que possuíam baixa escolaridade, poucos recursos e idade mais avançada (AUGUSTO, 2016).

Dessa forma, em 2011, foi elaborado o PNFF, por meio do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros - CNSF, formado pelo Banco de Portugal, pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários - CMVM e pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões - ASF.

Cunha (2015, p.19) define o PNFF como “um documento orientador, que reconhece a importância da formação financeira e define os princípios gerais para a sua promoção, tendo em conta as necessidades verificadas nesta área”.

“O PNFF visa contribuir para elevar o nível de conhecimentos financeiros da população e promover a adoção de comportamentos financeiros adequados, através de uma visão integrada de projetos de formação financeira e pela junção de esforços das partes interessadas, concorrendo para aumentar o bem-estar da população e para a estabilidade do sistema financeiro” (PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO FINANCEIRA, 2011, p.3).

De acordo com as necessidades percebidas com a aplicação da pesquisa entre os portugueses, o PNFF (2011) estipulou os seguintes objetivos: promoção dos conhecimentos financeiros, a importância da inclusão financeira, da poupança, do recurso responsável ao crédito e da adoção de hábitos de precaução. Esse plano configura-se como um projeto de médio e longo prazo no qual a primeira implantação foi realizada entre os anos 2011-2015, e a segunda tem a proposta de vigorar entre os anos 2016-2020, dando continuidade ao que já foi realizado.

O PNFF tem como objetivo abranger toda a população portuguesa, no entanto com ênfase em alguns grupos prioritários, são estes: estudantes de nível básico, secundário e universitário, trabalhadores e grupos vulneráveis, como imigrantes.

Devido à importância da implantação da educação financeira nas escolas, o Ministério de Educação e Ciência - MEC, em parceria com o CNSF elaboraram o Referencial de Educação Financeira - REF. Esse referencial afirma que “a importância da educação financeira no âmbito escolar advém do fato de crianças e jovens, se constituírem como consumidores de forma

progressiva, consequentemente como consumidores de produtos e serviços financeiros” (REFERENCIAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA, 2013, p. 15).

O intuito do REF é promover e instruir os cidadãos portugueses com conhecimentos financeiros, desde o ensino pré-escolar até o ensino superior, com conteúdo apropriado de acordo com cada nível de escolaridade. De acordo com Cunha (2015, p.19) “Foi assinado, à luz deste plano, um protocolo entre o Banco de Portugal e o Ministério da Educação, com vista à cooperação institucional na introdução da temática da literacia financeira nos currículos escolares”.

Cunha (2015, p.9) “Este referencial veio dar suporte legal ao Decreto-Lei nº139/2012, de 5 de julho, com posterior alteração inserida no Decreto-Lei nº 91/2013, de 10 de julho, onde se invoca um maior empenho na abordagem à educação para a cidadania”. A literacia Financeira de forma concomitante com a educação para o consumo é considerada como alguns dos domínios que contribuem com a educação para a cidadania (MEC, 2019).

Soares (2017, p. 89) “O REF, visa ser um documento orientador para se implementar a educação financeira em todo o percurso formativo do país, ele está organizado por níveis de educação e por ciclos de ensino”.

O referencial se constitui como uma ferramenta que auxilia, as instituições de ensino, para implementar a educação financeira, sendo adaptado de acordo com a necessidade de cada contexto abrangendo temas como planejamento e gestão do orçamento, sistema e produtos financeiros básicos, poupança, crédito, ética e, finalmente, direitos e deveres (SANTIAGO, 2015).

Face à pertinência da promoção e implantação da Educação Financeira, e considerando o contexto escolar e formativo de crianças, jovens e adultos, o MEC associou-se ao PNFF que pretende contribuir para elevar o nível de conhecimentos financeiros da população e promover a adoção de comportamentos financeiros adequados, prevendo o início da Educação Financeira nas escolas desde a educação pré-escolar até ao ensino superior, com conteúdos adaptados aos vários públicos e níveis de escolaridade.

2.4 Estudos Anteriores

A Educação Financeira pode ser estudada sob diversas óticas, apesar dela ainda não ter sido objeto de estudo no contexto escolar, utilizando para isso um estudo comparativo entre Brasil e Portugal, é perceptível a abrangência dela sob diversas perspectivas. Neste tópico são

apresentadas algumas pesquisas entre elas teses e dissertações, relacionadas com a Educação Financeira e seus principais resultados.

Tabela 1: Estudos anteriores relacionados com a Educação Financeira.

Autor/ Ano	País	Objetivo Geral	Principais Resultados
Cunha (2015)	Portugal	Demonstrar a importância da inclusão da Educação Financeira nas escolas do 1º ciclo do Ensino Básico.	É possível incluir a Educação Financeira nas escolas de uma forma interdisciplinar, a abordagem a esta temática permitiu que fossem, também, trabalhadas metas curriculares de Português e Matemática, continuando-se a cumprir o currículo obrigatório.
Ferreira (2015)	Portugal	Verificar o incremento do nível de literacia financeira nos alunos, incorporando o desenvolvimento de competências matemáticas através da compreensão de conceitos financeiros.	Os principais achados evidenciam dificuldades interpretativas de resolução de situações problemáticas, com base na falta de conhecimento de alguns alunos ao nível da abordagem.
Santiago (2015)	Portugal	Analisar como a Educação Financeira está sendo implementada em Portugal.	O país europeu tem já um grande percurso percorrido, baseando-se nos fundamentos internacionais referentes à Promoção da Educação Financeira. Todavia, os materiais didáticos para utilização em sala de aula são ainda muito escassos e que a formação de professores abrange um número muito limitado de docentes.

Augusto (2016)	Portugal	Identificar de que forma a Educação Financeira permite evitar as situações de sobre endividamento e não cumprimento por parte dos particulares.	Apesar de terem surgido uma série de iniciativas de promoção da educação financeira com o objetivo de aumentar os níveis de literacia financeira, os níveis de crédito vencido e de não cumprimento têm aumentado.
Soares (2017)	Brasil	Investigar o processo de financeirização da vida doméstica e caracterizar a emergência dos debates sobre o tema Educação Financeira como desdobramento desse processo, e ainda compreendo o sentido dela em uma sociedade financeirizada.	Ocorreu uma mudança no que tange a relação dos indivíduos com o dinheiro, e também a complexidade da própria gestão das finanças, acabou gerando pressões por disseminação de políticas públicas para se educar financeiramente as pessoas.

Fonte: Dados da pesquisa

2.5. Instrumentos Utilizados

Desta forma este estudo se caracteriza quanto aos objetivos como exploratório e descritivo, quanto ao objeto qualitativo, e no que tange aos procedimentos como bibliográfico. Segundo Gil (2008, p. 46) “pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”, o mesmo afirma que este tipo de pesquisa é utilizado quando o tema escolhido é pouco explorado. Embora tenha aumentado a quantidade de estudos relacionados à Educação Financeira, pôde-se perceber poucos trabalhos comparativos entre a esta temática em distintos contextos geográficos.

Na pesquisa descritiva, conforme Gil (2008, p. 28) “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. Portanto este estudo se classifica como descritivo, pois visa descrever as políticas públicas que foram desenvolvidas pelos dois países objeto de estudo, no que refere a Educação Financeira.

As pesquisas qualitativas visam examinar com maior profundidade, a variável objeto de estudo, obtendo conhecimento sobre as características de determinado fenômeno social

(RAUPP; BEUREN, 2012). Assim essa pesquisa se caracteriza como qualitativa, pois tem o intuito de analisar as principais políticas públicas relacionadas à Educação Financeira em âmbito escolar, no Brasil e em Portugal.

Segundo Marconi e Lakatos (2003, p.183) “A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo”. Este estudo é bibliográfico, pois utilizou como arcabouço teórico artigos, livros, dissertações e teses sobre o assunto.

Para o atendimento do objetivo deste estudo, inicialmente delimitou-se a pesquisa apenas no âmbito escolar, em seguida foi feita uma análise das políticas públicas de cada país referentes à implementação da Educação Financeira nas escolas.

Vale salientar que no Brasil os níveis de ensino que são contemplados pelas ações de Educação Financeira são o Ensino Fundamental e Médio, o que corresponde ao Ensino Básico e Ensino Secundário, respectivamente em Portugal.

A coleta de dados foi feita através das informações extraídas do PNFF e do ENEF, bem como a legislação específica que trata do tema em questão. E com isso, a análise foi feita de modo comparativo, estruturada por meio de uma tabela contendo as características dos dois países, para facilitar o entendimento dos achados encontrados.

2.6 Discursão dos achados

Essa sessão demonstra as principais Estratégias de Educação Financeira, desenvolvidas pelo Governo Brasileiro e pelo Governo Português no contexto escolar.

Tabela 2- Análise Comparativa das Estratégias de Educação Financeira.

Análise Comparativa	Brasil	Portugal
Ano de Implementação	2010	2011
Legislação	Decreto N° 7.397/2010	Decreto N° 139/2012
Nome Oficial da Estratégia	Estratégia Nacional de Educação Financeira	Plano Nacional de Formação Financeira
Órgão Responsável	Comitê Nacional de Educação Financeira - CONEF.	Conselho Nacional de Supervisores Financeiros - CNSF
Principais instituições colaboradoras	Banco Central do Brasil Comissão de Valores Mobiliários Superintendência Nacional de Previdência Complementar Superintendência de Seguros Privados Ministério da Justiça e	Banco de Portugal Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e Instituto de Seguros de Portugal (ISP).

	<p>Cidadania Ministério da Educação Ministério da Fazenda, Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais- ANBIMA, Brasil Bolsa Balcão- B3, Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização-CNseg, Federação Brasileira de Bancos- FEBRABAN, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas- Sebrae e Conselho Nacional de Secretários de Educação- Consed.</p>	
Documento Orientador no contexto educativo	Plano Diretor	Referencial de Educação Financeira.
Grupos Prioritários	Alunos do Ensino Fundamental e Médio, Mulheres beneficiadas do programa do Bolsa Família e Aposentados.	Alunos do Ensino Básico, Secundário, Universitários, Trabalhadores, Grupos Vulneráveis e População em geral.
Segmentos Escolares abrangidos	Ensino Fundamental e Ensino Médio	Educação pré-escolar, Ensino Básico, Ensino Secundário, Educação e Formação de adultos
Material Didático	Livros para o aluno e o professor do 1º ao 9º ano (Ensino Fundamental) Livros para o aluno e o professor do 1º ao 3º ano (Ensino Médio)	Referencial de Educação Financeira, no qual aborda capítulos estruturados destinados para cada ciclo de ensino.
Endereço Eletrônico	https://www.vidaedinheiro.gov.br/	https://www.todoscontam.pt/
Obrigatória nos currículos escolares	De maneira transversal com outras disciplinas	Não

Fonte: Dados da Pesquisa

Foi realizada uma pesquisa em contexto nacional, sob a responsabilidade do Instituto Data Popular, como objetivo de identificar o grau de conhecimento dos brasileiros, no tocante

a Educação Financeira, assuntos relacionados com orçamento, hábitos de consumo, hábitos de poupança, Instituições do Sistema Financeiro, entre outras foram objeto da investigação. Após os achados, foi possível identificar que os níveis de conhecimentos financeiros da população brasileira eram baixos (PLANO DIRETOR, 2011).

Devido à importância do tema o governo federal implantou a ENEF, através do Decreto Federal 7.397/2010, que tem o objetivo de promover a disseminação de conhecimentos financeiros entre os brasileiros.

Assim como no Brasil, em Portugal o destaque para a implantação da Educação Financeira em nível de Estado também é recente. No contexto Português, inicialmente foi realizado uma pesquisa realizada pelo Banco de Portugal, com o objetivo de identificar os conhecimentos financeiros dos portugueses, e assim ter ferramentas para formular as iniciativas que seriam tomadas. Dessa maneira através da realização da pesquisa foi possível identificar que, apesar das atitudes dos portugueses serem adequadas, existiam lacunas que deveriam ser supridas, principalmente no que tange a poupança e produtos e serviços financeiros (SOARES, 2017).

Logo foi elaborado o Plano Nacional de Formação Financeira em 2011 com o intuito de disseminar conhecimentos financeiros entre a população portuguesa. De acordo com o Decreto Lei N° 139/2012, a educação financeira é um dos componentes que contribuem para a formação pessoal e social dos alunos, embora de opção facultativa.

Vale destacar que no Brasil existe uma legislação específica que aborda o tema da Educação Financeira, no entanto em Portugal não existe uma lei que trate do assunto de modo particular, o Decreto-Lei N° 139/2012, trata da educação de maneira geral, estando a Educação Financeira incluída como um dos componentes que contribuem para a cidadania.

No Brasil a responsabilidade do projeto fica a cargo do CONEF, as instituições que integram esse comitê são órgãos governamentais e representantes da sociedade civil, sendo eles o Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários, Superintendência Nacional de Previdência Complementar, Superintendência de Seguros Privados, Ministério da Justiça e Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, ANBIMA, B3, Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, CNseg, FEBRABAN, SEBRAE e CONSED. Enquanto em Portugal a responsabilidade pela disseminação das iniciativas fica sob a responsabilidade do CNSF, composto pelas seguintes instituições Banco de Portugal - BdP, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários - CMVM e Instituto de Seguros de Portugal - ISP.

Em contexto escolar no Brasil, as diretrizes para a implementação da Educação Financeira nas escolas são informadas através do Plano Diretor, no qual contém as informações necessárias. Em Portugal as orientações são realizadas através do REF, que foi proposto pelo CNSF em parceria com o MEC.

As ações da ENEF são desenvolvidas para alunos do ensino fundamental e médio, mulheres assistidas pelo programa social do Bolsa Família e aposentados. Em Portugal um grande segmento da população é abrangido pelas iniciativas desenvolvidas, como alunos do ensino básico, secundário, universitários, trabalhadores, grupos vulneráveis e população em geral, no entanto cabe ressaltar que apenas as iniciativas desenvolvidas com estudantes são objeto deste estudo.

Vale salientar que as iniciativas dos dois países têm seus próprios endereços eletrônicos no qual disponibilizam materiais e informações relacionados com o assunto. No Brasil, no sítio da ENEF são disponibilizados de maneira gratuita, materiais didáticos para alunos e professores, em todos os níveis de escolaridade, do ensino Fundamental e Médio, com conteúdos específicos formulados especialmente para cada ano letivo.

Em Portugal os conteúdos são disponibilizados através do endereço eletrônico do REF, no qual contém materiais desenvolvidos com a finalidade de abranger cada ciclo desenvolvidos nas escolas, voltados especialmente para educação pré-escolar, ensino básico, ensino secundário e educação e formação de adultos.

No endereço eletrônico do Brasil, vidaedinheiro.gov.br, além dos materiais didáticos disponíveis, é possível encontrar também vídeos, jogos e outras informações no que tange ao assunto explorado. A plataforma portuguesa todoscontam.pt, oferece informações abordando os conceitos financeiros, segundo o PNFF (2011, P.14) “O portal apresenta conteúdos transversais às todas as áreas dos mercados financeiros de retalho em linguagem clara, organizados por temas e associados às situações que são susceptíveis de envolver decisões de natureza financeira”.

Em âmbito nacional, a BNCC contempla o assunto, devendo este ser abordado como tema transversal com outras disciplinas, no entanto essa ainda não é uma realidade para todos os estudantes brasileiros. Em Portugal se reconhece a importância do tema ser abordado principalmente em sala de aula, porém não existe a obrigatoriedade, para a implantação nas escolas.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo apresentou o objetivo de identificar as principais políticas públicas que foram desenvolvidas, no que tange a educação Financeira no contexto escolar, no Brasil e em Portugal.

Através dos achados foi possível identificar que em ambos os países há preocupação com a oficialização do tema em âmbito federal. Enquanto no Brasil, a Educação Financeira, ganha destaque no ano de 2010 com a implantação da ENEF, em Portugal o tema ganha relevância com o desenvolvimento do PNFF em 2011. Percebe-se que nos dois países a disseminação do tema da Educação Financeira é recente.

Apenas no Brasil existe uma legislação específica que aborda o assunto da educação financeira, sendo este o Decreto N° 7.397/2010. No contexto Português o Decreto N° 139/2012 aborda os assuntos que devem estar presentes no currículo, sendo educação financeira considerada como um dos componentes que contribuem para a formação pessoal e social dos alunos, embora de opção facultativa.

Os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento dessas iniciativas são o CONEF, no Brasil e o CNSF, em Portugal. Os documentos orientadores para que as ações sejam desenvolvidas em contexto escolar, são o Plano Diretor no âmbito nacional, e o REF em Portugal.

As ações de Educação Financeira desenvolvidas no Brasil têm como público alvo, os estudantes do ensino fundamental e médio, as mulheres assistidas pelo programa social do Bolsa Família e os aposentados, enquanto em Portugal são disponibilizadas atividades para os Alunos do Ensino Básico, Secundário, Universitários, Trabalhadores, Grupos Vulneráveis e População em geral.

No contexto escolar, no Brasil são disponibilizados para os alunos do ensino fundamental e Médio de todos os anos, livros com conteúdos apropriados para cada nível de escolaridade, para o estudante e para o professor, além de outros conteúdos educativos como vídeos e jogos, encontrados no endereço eletrônico da plataforma.

Em Portugal também é ofertado conteúdo educativo, através do REF, que disponibiliza conteúdos adequados para cada ciclo de ensino, ofertando material para o ensino pré-escolar, Ensino Básico, Ensino Secundário, e para a Educação e Formação de adultos, além de ter seu próprio site com conteúdos disponíveis.

Em âmbito nacional, a BNCC contempla o assunto, devendo este ser abordado como tema transversal com outras disciplinas, enquanto no cenário português a abordagem dos temas

nas escolas, é facultativa, apesar do país reconhecer a importância do tema. Vale salientar que apesar da evolução do tema, ainda existe um grande caminho para ser percorrido, no tocante a disseminação dos conhecimentos de Educação Financeira, em ambos os países.

Esta pesquisa limitou-se a explorar o tema da Educação Financeira no contexto escolar, fazendo um comparativo das políticas públicas, no Brasil e em Portugal, o presente estudo não esgotou todas as iniciativas relacionadas com a Educação Financeira realizadas nos dois países. Outro ponto que vale destacar é que também não foi objeto de estudo a eficiência dessas iniciativas.

Para pesquisas futuras sugere-se explorar as iniciativas da educação financeira, que estão sendo desenvolvidas por outros setores da sociedade, como as entidades privadas e entidades do terceiro setor, ou ainda fazer novos estudos comparativos com outros países mais desenvolvidos como os Estados Unidos, com a finalidade de evidenciar como o tema da educação financeira é explorado.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. F. da S. **A (I) literacia financeira da população: estudo de caso para uma população do norte de Portugal**. 2012. Tese de Doutorado. Instituto Politécnico do Porto. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.

AUGUSTO, M. F. R. **A educação financeira e o sobre-endividamento**. 2016. Tese de Doutorado.

ANDRADE, J. P.; LUCENA, W. G. L. **EDUCAÇÃO FINANCEIRA: UMA ANÁLISE DE GRUPOS ACADÊMICOS**. *Revista Economia & Gestão*, v. 18, n. 49, p. 103-121, 2018.

BRASIL, **Decreto n. 7.397, de 22 de Dez. de 2010**, Brasília - DF, dez 2010.

BEUREN I. M.; et.al. **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade**. 3.ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012.

CUNHA, I. **Educação Financeira no 1º ciclo do Ensino Básico**. 2015. Tese de Doutorado. ISPGAYA.

DA SILVA, I. T.; SELVA, A. C. V. Programa de educação financeira nas escolas—ensino médio: uma análise das orientações contidas nos livros do professor e suas relações com a matemática. *Revista de Ensino de Ciências e Matemática*, v. 9, n. 1, p. 140-157, 2018.

DO COUTO, F. M. G. **Literacia Financeira e Empreendedorismo em Portugal**. 2013.

DONADIO, R.; et al. **Educação financeira de estudantes universitários: uma análise dos fatores de influência**. 2014.

DONADIO, R. **O perfil de risco do investidor e a tomada de decisão: uma abordagem comportamental**. 2018. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FERREIRA, A. M. S. **Educação Financeira e Matemática**. 2015. Tese de Doutorado.

GADELHA, K. A. Di L.; LUCENA, W. G. L.; DE SOUSA CORREIA, T. Decisões financeiras x formação acadêmica: uma contribuição com base na educação financeira. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, v. 7, n. 1, p. 42-63, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2008.

HARO, F. A de. "Se não cuidarmos de nós, ninguém cuidará": Autoajuda financeira e racionalidade política neoliberal. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 101, p. 111-134, 2013.

LUSARDI, A. E.; MITCHELL, O. S. **A importância econômica da alfabetização financeira: teoria e evidência**. *Jornal de literatura econômica*, 52 (1), 2014, p.5-44.

MARCONIS M. A.; LAKATOS E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo Editora Atlas S.A, 2003.

MONTE, A. P.; et al. Fatores influenciadores do nível de literacia financeira dos gestores das PME: comparação entre Portugal e E Rússia. **XXVIII Jornadas Luso-Espanholas de Gestão Científica: Interioridade e Competitividade: Desafios Globais da Gestão**, 2018.

OCDE. ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (2005). **Recomendação sobre os Princípios e as Boas Práticas de Educação e Conscientização Financeira**. Disponível em:

<[http://www.oecd.org/daf/fin/financialeducation/\[PT\]%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20Princ%C3%ADpios%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Financeira%202005%20.pdf](http://www.oecd.org/daf/fin/financialeducation/[PT]%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20Princ%C3%ADpios%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Financeira%202005%20.pdf)> Acesso em: 02 de mai. 2020..

PIRES, D.; et al. Educação Financeira como Estratégia para Inclusão de Jovens na Bolsa de Valores. **Tourism & Management Studies**, v. 3, p. 720-730, 2013.

Plano Diretor. Disponível em: <<https://www.vidaedinheiro.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/Plano-Diretor-ENEF-Estrategia-Nacional-de-Educacao-Financeira.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2020.

PNNF-Plano Nacional de Formação Financeira. **Linhas de Orientação**. Disponível em: <https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/plano_nac_educ_financ_2011_2015.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2020.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 139, de 05 de julho de 2012**. Estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos, da avaliação dos conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos dos ensinos básico e secundário. *Diário da República Portuguesa*.

REF - Referencial de Educação Financeira. Disponível em:

<https://dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/referencial_de_educacao_financeira_final_ver_sao_port.pdf>. Acesso em 30 de jan. de 2020.

SANTIAGO, A. E. E. **A educação financeira escolar em Portugal**. Boletim Gepem, p. 20-30, 2015.

SOARES, F. P. **Os debates sobre a Educação Financeira em um contexto de financeirização da vida doméstica, desigualdade e exclusão financeira**. Tese de Doutorado. Tese de doutorado, Rio de Janeiro, 2017.

TEIXEIRA, P. J. M. Educação Financeira crítica: questões e considerações. **Revista BoEM**, v. 4, n. 7, p. 163-193, 2016.

VIEIRA, S. F. A.; BATAGLIA, R. T. M.; SEREIA, V. J. Educação financeira e decisões de consumo, investimento e poupança: uma análise dos alunos de uma universidade pública do norte do Paraná. **Revista de Administração da UNIMEP**, v. 9, n. 3, p. 61-86, 2011.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Mariana Santos De Queiroz. Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual da Paraíba, e-mail: marianataperoapb@gmail.com.

Pedro Guilherme Siqueira de Sousa Pires. Graduando em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual da Paraíba, e-mail: guipirescontabeis@gmail.com.

Lílian Perobon Mazzer. Doutora em Ciências Contábeis e Professora da Universidade Estadual da Paraíba, e-mail: lilian_mazzer@uepb.edu.br.

FEDERALISMO NO BRASIL E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Ana Paula TORRES
Maria Teresa Micelli KERBAUY

RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar as características do federalismo brasileiro e sua influência na definição do modelo de financiamento da educação pública. Aborda as discussões sobre os elementos constitutivos e históricos da estrutura federativa e os seus efeitos sobre a educação básica pública. Apresenta os aspectos do federalismo fiscal e as relações intergovernamentais entre as esferas após o advento da Constituição Federal de 1988; e as definições do padrão de financiamento da educação pautado em parâmetros de vinculação de impostos e transferências constitucionais e legais.

Palavras-chave: Financiamento da educação; Federalismo; Transferências intergovernamentais; Vinculação de recursos.

ABSTRACT

The article aims to analyze the characteristics of Brazilian federalism and its influence on the definition of the financing model for public education. It addresses the discussions on the constitutive and historical elements of the federative structure and its effects on public basic education. It presents aspects of fiscal federalism and intergovernmental relations between spheres after the advent of the 1988 Federal Constitution; and the definitions of the education financing pattern based on parameters of taxation and constitutional and legal transfer

Keywords: Education financing; Federalism; Intergovernmental transfers; Resource linking

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar como as características da estrutura federativa e a influência das relações intergovernamentais têm sido determinantes para o financiamento da política educacional brasileira.

A educação, enquanto direito fundamental de natureza social, é um fator essencial para o fortalecimento das conquistas e garantias de acesso a bens e serviços disponíveis à sociedade. Vista sob a ótica do direito, pressupõe a existência de um arcabouço institucional que assegure meios para a formulação e implementação da política educacional e para a responsabilização pela execução de programas e ações.

A política educacional, como aponta Abrucio e Segatto (2017, p. 215), foi marcada na sua origem pelos efeitos de um federalismo dual e pela baixa capacidade de cooperação entre os níveis de governo. Somente após o processo de redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988 é que há a sinalização de diretrizes para a concessão de direitos sociais, tendo como eixo um novo pacto federativo, a descentralização de políticas setoriais, a autonomia dos entes federativos e o regime de colaboração (DOURADO, 2013, p. 763).

A intensificação do processo de cooperação no setor educacional entre as unidades subnacionais ocorre a partir de 1996, com a criação de fundo específico para o financiamento do ensino fundamental sendo estendido, posteriormente, para a toda a educação básica.

O texto está dividido em cinco partes, sendo a primeira a introdução. Na seção apresentam-se os elementos constitutivos e históricos da estrutura federativa e seus efeitos sobre a educação. Em seguida são analisados os aspectos do federalismo cooperativo e da descentralização a partir da Constituição de 1988, com a definição de competências dos entes federados em matéria de educação. A quarta parte abrange o detalhamento das vinculações de recursos financeiros à educação. Por fim, apresenta-se uma breve análise dos percentuais de investimentos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para garantia de acesso à educação básica, por regiões do Brasil, feita com base no levantamento de indicadores legais.

A pesquisa de indicadores sobre os percentuais de investimentos públicos em educação foi realizada no SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, disponível no endereço eletrônico: <https://www.fnde.gov.br>, de acesso público.

O referencial teórico adotado e a pesquisa documental foram realizados com base no levantamento e análise da legislação específica que versa sobre as diretrizes e o financiamento da educação básica, presentes em dispositivos da Constituição da República Federativa do

Brasil, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/96, e na Emenda Constitucional nº 53/2006, que levou à promulgação da Lei nº 11.494/2007, de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS E HISTÓRICOS DA ESTRUTURA FEDERATIVA E OS EFEITOS SOBRE A EDUCAÇÃO PÚBLICA

Analisar as questões relacionadas ao pacto federativo e aos aspectos distributivos do sistema de transferência de recursos para o setor educacional brasileiro é algo complexo, mas ao mesmo tempo instigante, porque remete à compreensão de como se constituíram historicamente as relações de formação do Estado federal e de suas unidades subnacionais. É difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender os avanços históricos e a dinâmica federativa construída ao longo dos tempos.

O Estado federal, segundo Bobbio, Matteucci, e Pasquino (2000, p. 475), é um estado dotado de características próprias e baseia-se no modelo constitucional (Estado de Direito), o qual pelo caráter institucional abrange aspectos fundamentais de estrutura, funcionamento e organização, que permitem manter e fazem funcionar as instituições políticas. Na cultura política, o termo federalismo é entendido como uma doutrina social de caráter global que não se reduz apenas ao aspecto institucional, mas comporta uma atitude autônoma para com os valores, a sociedade e o curso da história.

Franzese e Abrucio (2009, p. 26) observam que as características institucionais das federações são relevantes para construção de um modelo de democracia consensual, capaz de ampliar o tamanho das maiorias representadas e dos atores nos processos decisórios. As macroestruturas políticas são constituídas por um legislativo bicameral e de Constituições Federais rígidas, capazes de garantir maior estabilidade às prerrogativas dos entes federativos, além de um sistema judiciário que funcione como última instância a arbitrar conflitos constitucionais federativos.

O federalismo refere-se ao processo ou prática político-institucional, com diferentes conteúdos sociais, econômicos, étnicos e culturais, condizente com o princípio da pactuação territorializada do poder, segundo Affonso (2000). Para Gadelha (2018), o federalismo é um modo de organização política de um país, que possibilita o exercício do poder em grandes territórios, geralmente com ampla diversidade cultural, econômica e social, mediante a divisão

administrativa dos governos em unidades subnacionais: estados, províncias, condados, municípios, cidades, distritos, subordinados a um governo central e soberano.

No caso do Brasil, Abrucio e Segatto (2017, p. 216) apontam as heterogeneidades que levaram o país a adotar o modelo federal. A diversidade demográfica expressa pelo tamanho da população entre os estados e municípios; a dimensão físico-territorial devido a grande extensão do país e das diferenças geográficas e dos ecossistemas; a formação de regionalismos resultante do processo de colonização não uniforme e das conformações socioculturais; e as desigualdades socioeconômicas entre as regiões que impactam a definição de competências e a distribuição de recursos entre a União e os entes federados para construir uma política de educação.

Além dessas heterogeneidades destaca-se também a assimetria institucional entre os níveis de governo e as diferentes capacidades administrativas para garantir a qualidade e equidades na provisão de serviços públicos. A fragilidade administrativa é percebida na grande maioria dos governos locais e um dos desafios do federalismo brasileiro é fazer com que o governo federal e os estados ajudem a criar capacidades estatais no plano municipal (ABRUCIO; SEGATTO, 2017, p. 218).

O estabelecimento de um Estado federal tem como ponto de partida uma decisão do Poder Constituinte. É a Constituição que estabelece o pacto federativo e cria mecanismos predispostos a protegê-lo. O pacto federativo está disposto na distribuição das competências político-administrativas dentro de uma Nação. O poder político é constitucionalmente repartido entre a autoridade central e as unidades subnacionais.

Alguns elementos são essenciais para o sucesso dessa forma de Estado, segundo Abrucio (2010, p. 42), entre eles: a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes, (o que supõe a existência de pelo menos dois níveis autônomos de governo), a necessidade de cooperação intergovernamental e ações voltadas à integração nacional; a presença de uma Constituição para garantir direitos e reduzir as assimetrias socioeconômicas; a instituição de arenas institucionais que tenham representação política; e a existência de políticas pensadas para garantir a coordenação entre atores político-territoriais autônomos.

No federalismo, um Estado federal soberano compartilha competências constitucionais com os Estados membros, que pressupõe uma negociação entre esferas administrativas para o estabelecimento da divisão das funções governamentais a serem cumpridas para cada uma delas, bem como a distribuição de recursos necessários ao desenvolvimento das respectivas funções, preservando a autonomia entre as partes (GADELHA, 2018, p.14).

O impacto do federalismo, no entanto, vai além das macroestruturas políticas e, como apontam Franzese e Abrucio (2009, p. 26), ele é relevante para o funcionamento das políticas públicas. Nesse caso, a análise da distribuição de competências entre os entes federativos e a distribuição de recursos entre eles são um dos pontos de discussão para tecer comparações entre as categorias competitivas e cooperativas adotadas pelas diferentes federações.

O modelo competitivo caracteriza-se por uma distribuição de competências entre os níveis de governo, baseada na divisão de responsabilidades por área de política pública. Com essa divisão, pretende-se separar o espaço de atuação das esferas de governo, de maneira a preservar a autonomia das unidades federativas na produção de políticas, favorecendo a competição entre elas. É um modelo descentralizado, no qual o poder de tributação também é dividido, possibilitando a fixação de diferentes valores pelas unidades federativas, que competem entre si. [...] Já no padrão cooperativo, as instituições políticas incentivam os atores territoriais a colaborarem, dividindo os poderes funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente. Ao contrário da competição tributária, tem-se um sistema de taxação conjunta e equalização fiscal vertical e horizontal (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 27).

Essa dualidade de padrões torna-se marcante ao observar a trajetória histórica e as transformações na configuração do Estado brasileiro, que passou por momentos de excessiva centralização do poder executivo federal na condução das políticas públicas, tanto em regimes autoritários quanto em democráticos.

O Brasil desde a sua origem apresenta característica centralizadora, fato verificado desde a colonização pelos portugueses e no próprio modelo de federalismo que foi estabelecido por meio de decreto presidencial com a Proclamação da República, em 1889. Esse modelo federativo foi referenciado pela primeira vez na Constituição de 1891 e, desde então, as distorções em favor do governo central jamais desapareceram (GADELHA, 2018).

Para Cruz (2011, p. 81), o federalismo brasileiro adotado desde 1891 resultou da definição de uma estratégia de manutenção da unidade territorial, decorrente de esforços do poder central para transformação constitucional do país em uma federação, como forma de acomodar interesses político-econômicos das oligarquias regionais e provinciais constituídas desde o Império. Essa estratégia fortaleceu regiões mais desenvolvidas economicamente e trouxe disparidades socioeconômicas entre as unidades subnacionais que permanecem até os dias atuais, mantendo-se como uma característica do país.

Na Primeira República, o federalismo foi caracterizado pelo “autonomismo estadual oligárquico”, construído às custas do “enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do Governo Federal” (ABRUCIO, 2010, p. 43). A Era Vargas trouxe

modificações ao federalismo, mas continuou a acentuar a centralização do poder, fortalecendo o Executivo Federal, em razão da expansão de ações sociais e de políticas nacionais em várias áreas, inclusive na educação.

No Estado Novo os governos subnacionais tiveram o poder federativo subtraído, e suas máquinas públicas não foram modernizadas. Instalaram-se “ilhas de excelência” no plano federal, e o patrimonialismo e clientelismo foram pouco modificados nos estados e municípios. As relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas em termos de autonomia e interdependência das esferas no período democrático de 1946 a 1964, com a presença de eleições regulares, mas, ainda, permanecia o baixo grau de democratização no plano local, segundo Abrucio (2010).

O processo democrático e o modelo de federalismo que estava se fortalecendo é interrompido pelo período de ditadura militar, emergindo um modelo centralizador e tecnocrático de Estado, que reduziu a autonomia de estados e municípios, mas expandiu as políticas sociais, entre elas a educação. Segundo Arretche (1999; 2002) durante o regime militar as relações intergovernamentais no Brasil se aproximavam mais de um Estado unitário do que de uma federação. Os governadores e prefeitos detinham escassa autonomia política e fiscal, as receitas eram sujeitas a estritos controles, ocorria excessiva centralização.

O processo de redemocratização colocou em questionamento o modelo centralizador e autoritário, e a Constituição de 1988 trouxe novas proposições sob a forma de organizar as políticas públicas. Com a Constituição há uma aproximação ao padrão de federalismo cooperativo, tentando superar as disparidades entre as esferas de governo. A divisão de competências e a possibilidade de atuação simultânea de diferentes níveis de governo em áreas comuns de forma colaborativa é algo que estará presente na concepção do setor educacional.

3. DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS, COMPETÊNCIAS E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A Constituição de 1988 estabelece dispositivos para definir a repartição de recursos fiscais e de competências entre as diferentes esferas de governo, com vistas a buscar a melhor alocação dos recursos, a maximização da eficiência arrecadatória e a melhoria da qualidade dos serviços públicos à população. Demandas sociais crescentes associadas a limitações de recursos disponíveis exigem ações para melhoria da gestão dos recursos públicos e maior eficiência do gasto público (GADELHA, 2017, p. 6).

O foco de análise do federalismo fiscal trata da forma como a federação se organiza para arrecadar os recursos, visando prover a oferta de seus bens à população. As teorias não se prendem somente à alocação e oferta de bens e serviços, mas à distribuição de renda e crescimento econômico (GADELHA, 2018, p.16), por isso a necessidade de estabelecimento de parâmetros de racionalidade e eficiência econômica para orientar a organização da federação.

O Brasil, após um período marcante de federalismo pautado na centralização política e financeira (dos anos 1960 a 1980), passou a adotar um modelo mais descentralizado (SILVA; CRUZ, 1996, p. 189), com o financiamento e transferência de recursos aos entes federados.

A descentralização decorre do movimento de democratização e participação presente na época de mudanças dos regimes autoritários. Um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos e uma maneira de reestruturar o aparelho estatal, e não de reduzi-lo. Torná-lo mais ágil e eficaz, por meio da democratização da gestão a novas instâncias de poder e redefinição das relações Estado e sociedade. Significou a transferência, para os estados e municípios brasileiros, de grande parte das funções de gestão de políticas sociais (ARRETCHE, 1999).

Para Barbosa e Barbosa (2004, p. 291), a estrutura de governo descentralizada pauta-se em princípios de alocação eficiente dos recursos nacionais; do aumento da participação política da sociedade; e da proteção das liberdades básicas e dos direitos individuais dos cidadãos. A alocação eficiente dos recursos seria obtida pela descentralização da produção dos bens e serviços públicos nos diferentes níveis de governo.

Abrucio (2010, p. 46) argumenta que a municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, especialmente se tomada como contraponto da centralização de ações, algo que se torna ineficiente diante do tamanho do país e de suas especificidades e disparidades locais. Os resultados da municipalização das políticas foram bastantes díspares em razão da heterogeneidade municipal, da dependência financeira ou da escassez de recursos para atender demandas dos cidadãos, da baixa capacidade administrativa, o que implica na dificuldade para formular e implementar programas governamentais, mesmo quando há recursos federais e estaduais envolvidos, além de males que atrapalham a democratização dos municípios como o clientelismo e a “prefeiturização” (excesso de poder nas mãos de prefeitos).

As fragilidades de muitos municípios não abalaram o discurso em favor da municipalização, embora a situação federativa demonstrasse que muitos dependessem de algum

tipo de auxílio para ter autonomia, do compartilhamento de ações ou colaboração entre os níveis de governo.

As questões de interdependência federativa foram tratadas pela Constituição de 1988 por meio da definição de medidas de combate à desigualdade entre os entes, principalmente de cunho financeiro, na manutenção do poder da União para legislar e formular políticas nacionais, e na proposição de mecanismos e instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas (ABRUCIO, 2010).

O processo de repartição de competências entre as diferentes esferas evidencia não haver um plano de superioridade e outro de inferioridade, mas, sim, objetivos e meios diversos, para que haja harmonia entre as instâncias político-administrativas (SILVA; CRUZ, 1996, 190). É em razão dessa complexa repartição de competências entre uma autoridade central, centralizadora financeiramente, e unidades subnacionais interdependentes, que o modelo federativo brasileiro é visto como atípico o que torna, na visão de Gadelha (2011), a “Federação desequilibrada” e dependente de transferências de recursos.

As transferências intergovernamentais são mecanismos para minorar as externalidades e para redistribuir recursos entre regiões com diferentes níveis de renda e desenvolvimento. Quando condicionais ou vinculadas determinam em que tipo de gasto o dinheiro deve ser aplicado, como por exemplo, os recursos federais para financiar a manutenção de escolas públicas estaduais e municipais. As transferências incondicionais consistem em uma parte da arrecadação federal partilhada com governos locais, mas não tem previsão da obrigatoriedade de aplicação específica por tipo de despesa. É o caso dos Fundos de Participação de Estados e Municípios, segundo Mendes (2004, p. 435).

O que se observa ao longo das décadas em relação ao financiamento da educação pública é a determinação de responsabilidades do Estado – governo federal, estadual e municipal - como instituição capaz de garantir a prestação de serviços educacionais, uma vez que “absorve recursos que são arrecadados de forma impositiva junto ao cidadão” (CASTRO, 2011, p.29). A estrutura do financiamento para a prestação pública de serviços educacionais é mista e complexa, pois envolve a divisão de fontes de recursos e de responsabilidades pelos gastos do sistema educacional entre as esferas de governo.

As configurações atuais do sistema educacional brasileiro se originaram a partir das definições de vinculação trazidas pela Constituição Federal de 1988 e das prerrogativas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), mas ganharam concretude com a política de financiamento implementada na segunda metade da década de 1990, com a criação do Fundo

de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef), que visava à universalização do acesso ao Ensino Fundamental, a descentralização de forma efetiva e o fortalecimento do regime de colaboração (ROCHA; FARIA, 2004; CASTRO, 2011; CARVALHO, 2012; FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Estudos de Castro e Duarte (s/d, p. 3 [online]) apontam que, apesar de o debate em prol da descentralização ter sido incorporado a agenda oficial de forma mais incisiva nos anos 1990, no governo Collor, com discurso de alcançar a eficiência na prestação de serviços sociais, somente na administração de Itamar Franco houve avanços na operacionalização descentralizada das políticas públicas e, em particular, dos programas educacionais, seja no financiamento de projetos, seja de assistência aos educandos.

No governo de Fernando Henrique Cardoso o processo de descentralização na gestão da política educacional é aprofundado com a subvinculação de impostos ao Ensino Fundamental. Na gestão Lula, mantém-se os processos de gestão apoiados nas questões de vinculação de impostos com a expansão do financiamento para a Educação Básica, por meio da criação do Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, ao final de 2006 (EC nº 53).

Nas gestões de Dilma Rousseff (2012 a 2016) e Michel Temer (2016 a 2018) foram estruturados os programas temáticos dos Planos Plurianuais para o acompanhamento de metas e resultados das ações educacionais financiadas pelo governo federal; aprovada a Lei nº 13.005/2014, com as definições de metas e estratégias de implementação do Plano Nacional de Educação (2014 a 2024); e desenvolvido o sistema de acompanhamento do orçamento público em educação para trazer transparência da aplicação dos recursos da Educação Básica por parte dos entes federados, além de possibilitar estudos sobre o monitoramento e avaliação do desempenho da política educacional.

4. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: A QUÁDRUPLA VINCULAÇÃO DE RECURSOS

A Constituição de 1988 estabelece três vinculações de recursos para o financiamento da educação pública. De acordo com o caput do art. 212 da CF, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aplicar no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) ao Fundeb, respeitando a proporção de 20% das receitas de impostos, no âmbito de cada unidade federativa para o financiamento da educação básica.

Segundo Tanno (2017, p. 14), a União, nos termos do mesmo dispositivo constitucional, deverá aplicar nunca menos de 18% da receita líquida de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, em cada exercício financeiro, observando a regra introduzida pelo art. 110, II, do ADCT, EC nº 95/2016, que estabelece o teto de gastos públicos.

A segunda vinculação de aportes da União, obrigatórios por determinação constitucional ou legal, destinados à educação básica pública se refere à contribuição do salário-educação. O artigo 212, § 5º, estabeleceu que a educação básica “terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas” (BRASIL, CF, 1988). A Contribuição do Salário-Educação é composta pela cota federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da Educação Básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras.

A quota estadual e municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante dos recursos, será integralmente distribuída de forma proporcional ao quantitativo de matrículas da educação básica nas respectivas redes de ensino, registradas no Censo Escolar do ano anterior.

A terceira vinculação constitucional de recursos para a educação brasileira decorre da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que alterou o artigo 214 da Constituição federal e definiu que o Plano Nacional de Educação (PNE) deverá estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação com base na proporção do Produto Interno Bruto (PIB). O PNE aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, ampliou o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo o patamar de 7% (sete por cento) do PIB do país no quinto ano de vigência da Lei e, no mínimo 10% (dez por cento) ao final do decênio do Plano.

Há ainda uma quarta vinculação de recursos financeiros à educação brasileira que foi definida com a aprovação da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que dispõe sobre a destinação para a educação e saúde de parcela da participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Esta vinculação foi proposta com o objetivo de se cumprir o inciso VI do artigo 214 da CF, de elevar os percentuais de investimentos da educação com base no PIB.

A quarta vinculação tem como fontes os recursos provenientes da Lei nº 12.351 de 22 de dezembro de 2010, que criou o Fundo Social, de natureza contábil e financeiro da Presidência da República voltado para o desenvolvimento social e regional na forma de

programas e projetos nas áreas de combate a pobreza e desenvolvimento. Os recursos que compõem o Fundo Social estão descritos no artigo 49 e envolvem a parcela de royalties e comercialização do petróleo, de gás canalizado e de outros hidrocarbonetos, além da participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão.

Essas fontes de receita não seguem um critério definido de alocação, por nº matrículas ou por localidade, podendo ser utilizadas em dotações de natureza discricionária ou obrigatória. Outras dotações de natureza discricionária, decorrentes de emendas parlamentares, são de livre alocação e não asseguram recursos para a totalidade das redes de ensino.

A educação possui, portanto, quatro vinculações de recursos que tem por objetivo garantir o cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE (2014-2024). Se as vinculações não forem suficientes para a obtenção de recursos equivalentes a 10% do PIB em 2024 será necessário adicionar percentuais mínimos constitucionais estabelecidos na primeira vinculação ou definir outras fontes de recursos para o setor. Identificar necessidades e possibilidades no tocante ao financiamento de ações educacionais de modo a aferir as dificuldades que interferem na garantia de acesso e melhoria da qualidade dos níveis e modalidades de ensino,

5. VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL: ALGUNS RESULTADOS DOS INDICADORES LEGAIS

Esta seção tem por objetivo apresentar uma breve análise da evolução dos percentuais de investimento público em educação por regiões do Brasil, no período de 2013 a 2017. Os indicadores legais considerados retratam o cumprimento das disposições constitucionais, primeira forma de vinculação de recursos para o financiamento da educação pública brasileira. São eles:

- 1.1 Percentual de aplicação da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, com o objetivo de observar o cumprimento do limite mínimo de 25% estabelecido pelo art. 212 da CF, para os entes subnacionais;
- 1.2 Percentual de aplicação dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na Educação Básica, com o objetivo de observar a aplicação mínima de 60% anualmente, estabelecido pelo art. 60, XII, do ADCT; e
- 1.3 Percentual de aplicação de até 40% dos recursos do Fundeb em outras despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) - excluídas as despesas com remuneração do magistério.

A pesquisa desses indicadores legais e apuração dos resultados foi realizada no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE. É uma ferramenta de governança de dados para assegurar a publicidade e transparência da gestão dos orçamentos públicos educacionais. Possibilita a coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de ser um instrumento dinâmico para subsidiar o monitoramento, a avaliação e o planejamento da ação pública no setor educacional, sem comprometer as atribuições próprias dos órgãos de fiscalização e controle.

Por ser um sistema de caráter declaratório (similar ao do Imposto de Renda), a responsabilidade pela inserção, atualização e fidedignidade dos dados informados recai aos próprios entes federados que administram os recursos da educação pública.

Os indicadores de informações sobre as finanças educacionais são disponibilizados à sociedade e subsidiam o processo de gestão no âmbito das administrações dos próprios sistemas de ensino, o planejamento governamental, no âmbito das três esferas de governo, a realização de estudos e pesquisas por meio da elaboração de consultas gerenciais.

O acesso a dados e informações, além de garantir a transparência, efetividade e eficácia sobre a destinação dos recursos públicos da educação, convergindo para a melhoria da qualidade dos serviços educacionais prestados pelo Estado à sociedade, favorecem o exercício do controle social (exercido pelos conselhos e cidadãos), e o controle institucional a ser exercido pelas instâncias responsáveis pela fiscalização e exame de contas, um dos pilares da governança pública.

Como instrumento de monitoramento, o SIOPE capta dados declarados pelos respectivos gestores dos sistemas de ensino, os quais são responsáveis pela inserção dos dados no aplicativo e pela fidedignidade do que é declarado em relação aos demonstrativos contábeis oficiais publicados pelos entes da federação, e gera automaticamente os cálculos dos percentuais mínimos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, de acordo com a metodologia definida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF).

A institucionalização de mecanismos de monitoramento e controle de dados sobre o financiamento da educação, a partir do estabelecimento de regras operacionais (de preenchimento de campos, prazos de inserção, tipos de dados, fontes de informação, responsáveis e penalidades), são essenciais não apenas para a inserção e atualização permanente de dados pelos entes governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), como se

tornam um sinalizador para avaliar resultados e subsidiar os processos de tomada de decisão dos gestores.

Para a análise dos indicadores legais sobre a aplicação de recursos na educação foram elaborados dois quadros abrangendo as cinco regiões do Brasil por esferas administrativas (estadual e municipal) e contendo a consolidação das médias anuais por região e a média nacional ao longo dos exercícios financeiros de 2013 a 2017, em percentual.

Com base no Quadro 1 – Regiões: Indicadores legais – Esfera Municipal (2013 a 2017) é possível identificar os percentuais de aplicação dos três indicadores legais por ano e a média dos resultados obtidos no período considerado.

Quadro 2: Regiões: Indicadores Legais, Esfera Municipal (2013 a 2017) - Em %

Regiões	Indicadores	2013	2014	2015	2016	2017	Média/ Região
Norte	1.1	28,84	28,66	27,36	25,75	28,54	27,83
	1.2	70,24	70,28	68,86	64,59	67,80	68,35
	1.3	28,23	28,43	27,34	26,48	31,13	28,32
Nordeste	1.1	29,58	29,39	28,06	26,96	29,11	28,62
	1.2	71,51	71,29	70,91	69,03	72,28	71,00
	1.3	27,20	27,42	26,62	26,66	26,68	26,92
Centro-Oeste	1.1	29,82	29,97	29,80	28,74	29,35	29,54
	1.2	83,98	83,68	85,36	83,27	79,19	83,10
	1.3	14,66	15,10	13,58	15,45	18,64	15,49
Sudeste	1.1	27,99	28,41	28,34	27,89	31,58	28,84
	1.2	76,75	78,10	79,27	79,42	87,67	80,24
	1.3	22,21	21,09	19,83	19,36	23,38	21,17
Sul	1.1	27,97	28,31	28,25	28,21	28,49	28,25
	1.2	85,54	85,78	86,43	86,45	82,25	85,29
	1.3	12,84	12,79	12,44	12,11	16,69	13,37
Média Nacional	1.1	28,84	28,95	28,36	27,51	29,41	28,61
	1.2	77,60	77,83	78,17	76,55	77,84	77,60
	1.3	21,03	20,97	19,96	20,01	23,30	21,05

Fonte: SIOPE (2019) – Elaboração própria

Com referência ao indicador 1.1 – Percentual de aplicação de receitas de impostos e transferências vinculadas à educação, verifica-se que a região Centro-Oeste, na esfera administrativa municipal, aplicou, em média, 29,54% das receitas de impostos e transferências em MDE. As demais regiões do Brasil realizaram aplicações no intervalo de 27,83% (Região

Nordeste) e 28,84% (Região Sudeste). A média nacional de aplicação das receitas provenientes de impostos e transferências em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino foi de 28,61%, portanto, mais de três pontos percentuais acima do mínimo de 25% estabelecido pelo art. 212 da CF.

O indicador 1.2 trata da aplicação dos recursos do Fundeb com remuneração dos profissionais do magistério. Ao analisar os resultados das cinco regiões do país no período (2013 a 2017) é possível observar que a maior média dos percentuais apurados, realizada com base nos dados declarados no SIOPE, foi obtida pela região Sul. Nessa região, 85,29% dos recursos do Fundeb foram direcionados para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na Educação Básica, o que significa, portanto, estarem acima do mínimo legal de 60% exigidos anualmente pela Lei nº 11.494/2007. A região Centro-Oeste ficou em segundo lugar com uma média de 83,10 pontos percentuais. A média nacional no período para esse indicador foi de 77,60%.

No que tange ao indicador 1.3, Percentual de aplicação do Fundeb em despesas de MDE (máximo de 40%), verifica-se que a média nacional de aplicação dos municípios nas regiões do Brasil foi de 21,05%. É possível observar a queda nos percentuais para parâmetros abaixo dos 21% entre os anos de 2013 e 2017, em várias regiões do país (Sul, Centro-Oeste, Sudeste), o que evidencia menores possibilidades de aplicação de recursos em ações de suporte ao ensino, manutenção e adequações de ambientes escolares e demais atividades de melhoria de acesso e qualidade de ensino, como programas de formação e atualização de professores.

Ao considerar os dados da esfera administrativa estadual apurados no Quadro 2, observa-se que o comprometimento das receitas de impostos e transferências com o custeio das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino tem apresentado oscilações ao longo do período analisado, e a média apurada tem variado entre 26,35% (região Nordeste) a 31,07% (região Sul). A média nacional observada na esfera estadual foi de 27,96%, levemente inferior ao apurado pela dependência administrativa municipal que atingiu 28,61%. A segunda região identificada com maiores percentuais de aplicação de receitas de impostos e transferência vinculadas à educação foi a região Sudeste que atingiu 28,35%.

Quadro 2: Regiões – Indicadores Legais, Esfera Estadual (2013 a 2017) – Em%

Regiões	Indicadores	2013	2014	2015	2016	2017	Média/Região
Norte	1.1	26,82	26,37	26,04	26,40	26,45	26,42
	1.2	83,72	84,23	83,67	81,90	78,59	82,42

Regiões	Indicadores	2013	2014	2015	2016	2017	Média/ Região
	1.3	16,19	15,41	15,57	15,26	18,05	16,10
Nordeste	1.1	25,68	26,82	26,43	25,95	26,86	26,35
	1.2	82,62	77,18	84,62	81,80	81,28	81,50
	1.3	16,25	22,10	14,49	16,09	18,06	17,40
Centro-Oeste	1.1	28,16	28,63	27,77	26,24	27,16	27,59
	1.2	94,01	82,06	90,26	88,27	89,61	88,84
	1.3	5,35	16,70	8,12	8,50	9,33	9,60
Sudeste	1.1	28,98	28,52	28,46	27,87	27,94	28,35
	1.2	78,09	80,28	77,57	75,76	73,63	77,07
	1.3	20,38	19,46	20,93	23,53	25,59	21,98
Sul	1.1	29,93	31,06	31,02	31,31	32,01	31,07
	1.2	83,69	84,28	92,84	79,73	77,76	83,66
	1.3	15,25	15,45	6,90	19,18	20,39	15,43
Média Nacional	1.1	27,91	28,28	27,94	27,55	28,08	27,96
	1.2	84,43	81,61	85,79	81,49	80,17	82,70
	1.3	14,68	17,82	13,20	16,51	18,28	16,10

Fonte: SIOPE (2019) – Elaboração própria

Verifica-se o cumprimento do limite constitucional por parte dos estados nas diversas regiões do Brasil, se observados episódios mais significativos de elevação dos percentuais de aplicação do limite constitucional nas regiões Sul e Sudeste, o que pode viabilizar a obtenção de melhores resultados dos sistemas de ensino dos estados dessas regiões.

A aplicação dos recursos do Fundeb pelos governos estaduais para o pagamento de remuneração do magistério em efetivo exercício na Educação Básica (indicador 1.2) apresentou a maior variação de amplitude dos resultados apurados por região por ano, ao se comparar com a esfera municipal. A região Centro-Oeste foi a que apresentou as maiores médias nos percentuais de aplicação desse indicador, aproximadamente, 88,84% no período analisado. A média de todas as regiões na esfera estadual foi de 82,70%, portanto, significativamente superior ao mínimo obrigatório de 60%, conforme previsto na legislação do Fundo, bem como do nível de aplicação atingido pela esfera municipal de 77,60%.

O percentual dos 40% do Fundeb aplicados em ações de MDE na esfera estadual ficou em torno de 16,10%, patamar bem inferior ao observado pela esfera municipal no período, com aplicação de 21,05% dos recursos em ações de MDE.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do artigo foram apresentadas as principais características do federalismo brasileiro, suas fragilidades e os elementos centrais que se relacionam ao financiamento e a vinculação de recursos à educação. Por meio do levantamento de dados do SIOPE foi possível analisar os resultados de alguns dos indicadores dos gastos realizados por estados e municípios nas diversas regiões do país.

O fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e controle de dados assegura a transparência e publicidade sobre a aplicação de recursos públicos, além de possibilitar que sejam identificados os desequilíbrios nos gastos e falhas operacionais que comprometam as condições de acesso e de qualidade de ensino.

Os dados levantados no SIOPE foram essenciais para identificar como estão sendo aplicados os recursos, possibilitando aperfeiçoar o planejamento e o dimensionamento dos investimentos públicos em educação. Dispor de uma base de dados nacional detalhada sobre receitas e despesas, de consulta pública, auxilia os formuladores e executores de políticas educacionais a estabelecer padrões mínimos de oportunidades e a priorizar a eficiência e a qualidade dos gastos públicos para atingir os objetivos educacionais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

ABRUCIO, F. L.; SEGGATTO, C.I. A construção do Sistema Nacional de Educação: avanços e limites de um projeto inacabado. In: LIMA, L.L.; RODRIGUES, M.I.A. (Org.). **Campo de públicas em ação**: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas [recurso eletrônico] – dados eletrônicos. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017, p. 214-229.

AFFONSO, R. B. Á. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Revista de Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, p. 127 -152, jun. 2000.

AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996. (Federalismo no Brasil)

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. de B. Á.; BARROS SILVA, P. L. (orgs). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996, p. 376.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 28, São Paulo, 1995, p. 104.

AMARAL, N. C.; DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L de; OLIVEIRA, M. C. A. Financiamento da educação e Sistema Nacional de Educação (SNE) – **Caderno Temático 11 Camaragibe. PE**: CCS Gráfica e Editora, 2016. Série Cadernos ANPAE Vol. 36. 38 p.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, Dossiê Federalismo 2005.

ARRETCHE, M. T. S. Mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 31, p. 1-27, jun. 1996.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 11-140, jun. 1999.

ARRETCHE, M. T. S. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade, Campinas**, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BARBOSA, F. H.; BARBOSA, A. L. N. de H. O sistema tributário no Brasil: reformas e mudanças. In: AVARTE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Capítulo 16. p. 290-317.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 5ª ed. Brasília. Editora UnB - Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. (1988, v. 1, p. 475-486.)

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil 1988**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 844, de 8 de julho de 2008**. Dispõe sobre o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=210322>>. Acesso em: 16 set. 2019.

CARVALHO, F. A. F. **Financiamento da educação: do Fundef ao Fundeb – repercussões da política de fundos na valorização docente da Rede Estadual de Ensino do Pará – 1996 a 2009.** Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 2012.

CASTRO, J. A. de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, A. B.; MARCELINO, J. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** 2011. Capítulo 2, p. 29 – 50

CASTRO, J. A. de.; CARVALHO, C. H. A. de. **Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira.** 2011. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/JorgeAbrahamDeCastro_int_GT6.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. C. Descentralização da educação pública no Brasil: evolução dos gastos e matrículas. In: **ANPED**, GT: Estado e Política Educacional / n.05. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho_encomendado_gt05_-_int.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

CRUZ, R. E. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (orgs). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do Direito à educação no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011, p. 79-94.

DOURADO, L.F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 05 de fev. 2020.

FRANZESE, C.; ABRÚCIO, F. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, M. (org.). **Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais.** Brasília: Enap, 2009. p. 25-42.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo.** Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2125&Itemid=229>. Acesso em: 10 out. 2019.

GADELHA, S. R. de B. **Controle Institucional e Social dos Gastos Públicos.** (curso on line). Enap – Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2017. (Módulo 1- Entendendo os controles institucional e social dos gastos públicos; 2 - Órgãos, portais e outras instituições responsáveis pelo controle dos gastos públicos; e a 3 – Qualidade do gasto público).

GADELHA, S. R. de B. **Federalismo e Federalismo Fiscal.** (curso on line). Enap – Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2018. (Módulo 1- Conceitos introdutórios sobre Federalismo e Federalismo fiscal; 2 – Teoria econômica; 3 – Caso Brasileiro). Leitura complementar – Módulo 3.

GOMES, L. F. A. M. Teoria da decisão. In: GOUVEIA, I. F.; VASCONCELOS, F. C.; MASCARENHAS, A. O. (coord.). **Organizações em aprendizagem**. São Paulo: Thomson Learning, 2007. (Coleção Debates em Administração).

GOMIDE, A. de Á. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. Cap.1, p.17-47. In: GOMIDE, A. de A.; BOSHI, R. R. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 536. p.

GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. (Org.). Brasília: Ipea, 2011. 227 p.

MENDES, M. Federalismo Fiscal. In: AVARTE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Capítulo 22. p. 421-461.

MENDES, M. J. Fundo de Participação dos Estados: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. Capítulo 7, p. 149-166. In: LINHARES, P. de T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012, p. 249.

OLIVEIRA, R. P. de. **O financiamento da educação**. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001. p.89-118.

OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. 300p.

OLIVEIRA, R. P.; GADELHA, C. G. **Projeto Brasil 2003-2010 – Trajetórias e Desafios**. Evolução da Educação e da Saúde. Brasília, 2010. Disponível: <http://www.abifina.org.br/download/LIVRO_2_1-11completo.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2019.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. de. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra 16, 17 e 18 de setembro de 2004. **A Questão Social no Novo Milênio**. Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

SILVA, R. N. da; CRUZ, N. Política Educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão. In: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996. 376 p.

TANNO, C. R. Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). **Estudo Técnico nº 27**, setembro/2017. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. 123 p.

VASCONCELLOS, L. Economia da educação. In: AVARTE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 3ª reimp. Capítulo 21, p. 402-418.

WEBER, M. A política como vocação. In: GERTH, H. H.; MILLS, W. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1963.

INFORMAÇÕES DAS AUTORAS

Ana Paula Torres Doutoranda em Educação Escolar. Mestre em Educação Escolar e graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista – Unesp Araraquara. Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais. E-mail: anaportres2018@gmail.com

Maria Teresa Micelli Kerbauy Pós-doutora em Ciência Política pelo Instituto de Iberoamérica, da Universidade de Salamanca – Espanha, Doutora e Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, graduada em Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, pesquisadora produtividade do CNPq e docente do programa de pós-graduação em Ciências Sociais da Unesp – Campus de Araraquara. E-mail: kerbauy@travelnet.com.br.

ICMS ECOLÓGICO UM INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DE INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Marcelo NOGUEIRA

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o ICMS Ecológico como fonte de recursos para ações ambientais junto aos municípios, sobretudo no Estado de São Paulo. São tratados no escopo do presente artigo alguns aspectos históricos e legais do ICMS Ecológico, sobretudo os critérios ambientais utilizados em leis estaduais, e como é realizada a distribuição da receita. Resumidamente o presente estudo trouxe alguns relatos sobre a aplicação e utilização do ICMS Ecológico no Estado de São Paulo, porém, o principal objetivo do presente trabalho, mediante pesquisas de compilação na doutrina, artigos científicos e jurisprudência, é discorrer sobre a necessidade de planejamento e fiscalização na utilização de tais recursos obtido pelo ICMS Ecológico. Finalmente, o presente trabalho tem como propósito demonstrar a importância do ICMS Ecológico na qualidade de vida da coletividade.

Palavras-Chave: ICMS Ecológico; meio ambiente; arrecadação; políticas públicas.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the Ecological ICMS as a source of resources for environmental actions with the municipalities, especially in the state of São Paulo. The scope of this article discusses some historical and legal aspects of the Ecological ICMS, especially the environmental criteria used in state laws, and how the distribution of revenue is made. Briefly the present study has brought some reports about the application and use of Ecological ICMS in the State of São Paulo, however, the main objective of the present work, through compilation research in the doctrine, scientific articles and jurisprudence, is to discuss the need for planning and supervision of the use of such resources obtained by the ICMS Ecológico. Finally, this paper aims to demonstrate the importance of Ecological ICMS in the quality of life of the community.

Keywords: Ecological ICMS; environment; collection; public policy.

1. INTRODUÇÃO

O direito tributário vem cumprindo seu papel de encontrar meios de implementação de políticas públicas mediante intervenção do Estado nas atividades econômicas, sendo um importante instrumento de transformação de uma coletividade, e conforme será demonstrado no presente trabalho, os recursos advindos da arrecadação tributária podem ser modernamente utilizados como mecanismo de políticas públicas visando a preservação do meio ambiente saudável e fonte para desenvolvimento sustentável.

Os Estados Federativos, por meio da distribuição de recursos originados da arrecadação tributária, atender necessidades da população, dentre as quais a proteção dos recursos naturais, e neste contexto parte dos recursos provenientes da arrecadação do ICMS é utilizado pelos Estados, na sua distribuição legal, como incentivo aos municípios a praticar políticas públicas objetivando melhorar a qualidade de vida da coletividade, sobretudo com a preservação do meio ambiente, sendo a política pública tributária titulada como "ICMS ECOLÓGICO".

O crescimento da população urbana é, de certa forma, desordenado, tendo como consequência uma expansão exagerada e descontrolada dos municípios, os quais, por força de lei, devem respeitar as áreas ambientais atingidas pelo crescimento urbano, sobretudo áreas de preservação ambiental, dentre as quais mananciais e fontes de abastecimento.

Segundo Veiga Neto, uma das principais justificativas para criação do ICMS Ecológico foi a necessidade de compensação aos municípios que têm áreas em seu território ocupadas por Unidades de Conservação com diversos graus de restrição. Esses municípios não podem utilizar essas áreas para atividades econômicas tradicionais, limitando, dessa forma, o seu desenvolvimento e a sua arrecadação de impostos. (VEIGA NETO, 2000).

A utilização o ICMS Ecológico permite aos entes federativos buscar meios para preservar o meio ambiente equilibrado, com respeito a dignidade humana e aos cidadãos, mediante práticas de políticas públicas sustentáveis, dentre as quais aquelas que permitam utilização de equipamentos, tecnologias e mão de obra adequada, e sobretudo evitar práticas danosas ao meio ambiente com o custeio de projetos eficientes, porém, para desempenho de tais atividades de preservação existem despesas que são custeados pelos entes federativos.

Visando impedir o crescimento desordenado, o ICMS ecológico foi criado para que os municípios tenham fonte de renda para custear a preservação das áreas ambientais localizadas em seus limites, além disso, o ICMS Ecológico foi criado como forma de compensação das

perdas econômicas dos municípios em razão da existência de áreas ambientais não sujeitas a exploração localizadas em seus limites territoriais.

Segundo Loureiro (2002), é propício esclarecer que se entende por compensação das perdas econômica simplesmente o repasse de recursos financeiros aos municípios que têm restrição de uso do seu território. Nenhuma ação objetiva, com vistas à manutenção do objeto conservado, é contemplada, disponibilizando-se o município apenas como prestador de serviço, ao renunciar a oportunidade e desenvolvimento de atividades econômicas clássicas no seu território. Por outro lado, o incentivo implica a possibilidade de incremento dos recursos repassados, em função da participação do município no esforço pela manutenção e recuperação do objeto conservado, as áreas especialmente protegidas.

Porém, conforme será demonstrado no presente trabalho, no repasse e na utilização do ICMS Ecológico poderá ocorrer desvios de finalidades, bem como dificuldades em controlar a utilização de tais incentivos fiscais por parte dos Estados, sobretudo na utilização de critérios equivocados para obtenção do recurso, situações que devem ser controladas pelos órgãos fiscalizadores, dentre os quais o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público.

2. DA METODOLOGIA

O percurso metodológico seguido no presente trabalho está caracterizado pela aplicação da pesquisa qualitativa e exploratória, pois se procura na presente pesquisa a identificação da legalidade do ICMS Ecológico, analisando dispositivos legais quanto ao conceito, requisitos e distribuição do benefício, bem como buscando a comprovação da ausência de regulamentos legais sobre a utilização específica da verba para a preservação do meio ambiente.

Com critérios subjetivos, não se preocupou a pesquisa apresentar valores desviados, quem ou quantos são os agentes que cometem atos, nem mesmo o quanto tal fenômeno ocorre no Estado de São Paulo, pois a pesquisa teve um critério mais subjetivo apresentar a ocorrência do fenômeno derivado da ausência de legislação reguladora.

Assim, com objetivos exploratórios, foi realizado o levantamento de dados junto ao site da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo para esclarecer o quanto representa em valores o ICMS Ecológico e quanto cada município recebeu em determinado período, além disso, pela mesma linha de pesquisa foram levantados dados em sites de associações de proteção ambientais, e junto aos Tribunais de Contas e Tribunais de Justiça que indicam possíveis desvios de finalidade na utilização da verba do ICMS Ecológico. Finalmente, pela análise da

doutrina, legislação e da jurisprudência, foi possível identificar os possíveis desvios, os quais são motivados pela ausência de regulamentação legal para utilização da verba do ICMS pelos municípios, os quais são muitas vezes protegidos pelo sistema federalista que não permite a intervenção entre os Poderes, salvo raras exceções

3. O ICMS ECOLÓGICO E SUAS ORIGENS.

A tributação sobre circulação de mercadorias no Brasil data desde o tempo do império, e mediante influência e experiências de países europeus criou-se no Brasil o IVM - Imposto sobre Vendas Mercantis, já prevista na primeira Constituição de 1824. Na terceira Constituição de 1934 o imposto passou a ser denominado de IVC, aplicado sobre vendas e consignações, já prevendo no texto constitucional de 1934 os seus efeitos em cascata, com variação de alíquotas para cada Estado.

Com a Constituição de 1967 é inaugurado o Sistema Tributário Nacional, criado pela anterior Emenda Constitucional n.º 18/65, no Capítulo V, do Título I, artigo 18, onde fez constar em seu texto um capítulo específico acerca das normas de tributação de forma sistematizada, especificando competência para os entes federativos. Sobre a Emenda Constitucional n.º 18/65, Marco Antonio Pereira Ferreira explica que:

‘Nunca se teve em mente a maximização de direitos e garantias do cidadão’ como nesses textos. Construída sobre a base de três gêneros de tributos: os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria, conforme o artigo 18, da Constituição de 1967. A Constituição também vai especificar as competências de cada ente, ‘partindo da fixação lógica de regras de competência e limites comuns’ para em momento porvindouro, ‘indicar individualmente a parcela de Poder conferida a cada esfera da federação’. (FERREIRA, 2019)

Finalmente, após regime militar, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve a retomada do Estado Democrático, passando o imposto a ser denominado como ICMS - Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações.

Atualmente, o ICMS pode ser considerado o principal imposto cobrado pelo Estado, e é regulado pela Lei Complementar n.º 87, redigida em 1996 e conhecida como Lei Kandir. Dentro da legislação do ICMS também devem ser considerados os convênios que são acordados entre os estados da União.

Como forma de distribuição da arrecadação do imposto, O ICMS Ecológico foi criado como o objetivo de compensar os municípios pela existência e preservação das áreas legalmente

destinadas a unidade de conservação ou proteção ambiental localizadas em seu território e que não pode ser explorada economicamente, por exemplo, com a cobrança de IPTU.

Para Anete Pinto Fiuza, O ICMS Ecológico tem a seguinte definição:

É um instrumento importante para a gestão ambiental na medida em que possibilita a implementação de alternativas econômicas menos degradadoras para os Municípios. Para uma gestão ambiental pública mais eficaz necessário se faz a busca de alternativas e o ICMS Ecológico está dentre tais possibilidades. Além disso, para Fiuza (2005) o ICMS Ecológico é que trata de um instrumento eficiente economicamente, na medida em que incentiva a conservação ambiental em áreas que não possuem grande atividade produtiva, permitindo o desenvolvimento dessas atividades em áreas que apresentam vantagem comparativa para produção. (FIUZA, 2005)

Os tributos ambientais em sentido amplo têm à destinação dada ao valor arrecadado, pois sua finalidade extrafiscal ambiental, independentemente de incidir sobre atividade poluente ou ambientalmente indesejável podem ser chamados de tributos premiaiais, que visam ao incentivo de atividades ambientalmente benéficas ou responsáveis, o exemplo forte é o ICMS Ecológico, pois pode ser utilizado pelos estados federados brasileiros para a distribuição da receita de ICMS aos municípios, nos termos do art. 158 da Constituição Federal (OLIVEIRA, 2007).

O ICMS foi criado, como primeira experiência no Brasil, no Estado do Pará em 1991, sendo incluído na Constituição Estadual em 1989, e incorporado na Constituição Federal mediante Lei Complementar em 1991.

No Estado de São Paulo a ICMS Ecológico foi implantado, inicialmente, pela Lei Estadual nº 3.201/1981, e posteriormente contemplado pela Lei nº 8.510/1993, a qual introduziu as áreas protegidas como critério para repasse aos municípios, os quais devem preencher os requisitos da Lei, cuja quota é calculado sobre a existência de espaços ambientais protegidos pelo município.

4. ALGUNS ASPÉCTOS LEGAIS E PRÁTICOS DO ICMS ECOLÓGICO.

O ICMS Ecológico como foi já foi esclarecido, é um mecanismo tributário que permite aos municípios o acesso a parcelas maiores que já tem disponível no art. 158, inciso IV da Constituição Federal de 1988, ou seja, a Lei Maior já estabeleceu que 25% (vinte e cinco por cento) do produto arrecadado do ICMS pelo Estado seja repassado para seus municípios, sendo que deste montante, 75% (setenta e cinco) por cento devem ser distribuídos nas ações e

operações realizadas nos seus territórios, e 25% (vinte e cinco por cento) são distribuídos segundo os critérios adotados em Lei Estadual.

Ainda, o parágrafo único do art. 132 da Constituição Estadual estabelece que:

O Estado assegurará, na forma da fei, aos municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou àquelas com mananciais de abastecimento público, tratamento especial quanto ao crédito da receita referida no art. 158 parágrafo único II da Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

O artigo 132 foi regulamentado através da Lei Complementar n.º 59/91, conhecida como ICMS Ecológico, ou Lei do ICMS Ecológico. A Lei do ICMS Ecológico define que:

- a) devem receber recursos do ICMS Ecológico os municípios que possuem unidades de conservação ambiental ou que sejam diretamente influenciados por elas e mananciais de abastecimento público;
- b) entende-se que unidades de conservação são áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de relevante interesse, estabelecidas por leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada;
- c) devem ser beneficiados pelo critério de mananciais de abastecimento os municípios que abrigarem em seus territórios parte ou o todo de mananciais de abastecimento para municípios vizinhos;
- d) do volume total de recursos a serem repassados aos municípios, estes devem ser divididos em 50% para o projeto referente a unidades de conservação e os outros 50% para o projeto manancial de abastecimento;
- e) a objetivação dos parâmetros técnicos será estabelecida pela entidade estadual responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos e meio ambiente que deverá fazer o cálculo dos percentuais a que os municípios têm direito anualmente” (BRASIL, LC Nº 59/91, Art. 132).

Assim, seguindo os preceitos constitucionais, os Estados, dentre os quais o Estado de São Paulo, vêm utilizando o dispositivo previsto no inciso II, do parágrafo único do art. 158 da CF, para estimular ações voltadas a preservação do meio ambiente, de forma que tais receitas sejam destinadas ao melhoramento da qualidade de vida da coletividade, sendo os critérios adotados por Lei Estadual.

Muitas vezes, as unidades de conservação acabam se tornando um entrave aos municípios por terem restrição ao uso de seu território, razão pela qual foi instituído o ICMS Ecológico (ICMS-E) que corresponde a um tributo extrafiscal usado como um instrumento econômico de compensação ambiental a estes municípios que possuem áreas em unidades de conservação. O ICMS-E é um mecanismo tributário que possibilita aos municípios acesso a parcelas maiores que àquelas que já têm direito, dos recursos financeiros arrecadados pelos Estados através do ICMS, em razão do atendimento de determinados critérios ambientais

estabelecidos em leis estaduais. Não é um novo imposto, mas sim a introdução de novos critérios de redistribuição de recursos do ICMS, que reflete o nível da atividade econômica nos municípios em conjunto com a preservação do meio ambiente (PAULA Jr; VAZQUEZ; SANTOS, 2019)

Ocorre que os instrumentos de controle e fiscalização das atividades que devem ser desenvolvidas pelos municípios, com a utilização das receitas do ICMS Ecológico recebidas, são insuficientes, além disso, o sistema federalista não permite a intervenção dos Estados nos municípios, salvo algumas exceções, conforme previsto no art. 135 da Constituição Federal, situações que acabam por permitir possíveis desvios de verbas para outras finalidades para cumprimento de obrigações municipais que não a proteção ambiental.

Verifica-se pelos dados mencionados no presente estudo que a repasse do ICMS Ecológico vem crescendo ao longo dos anos, porém, entre os questionamentos sobre o ICMS Ecológico está a pergunta se realmente as receitas estão sendo utilizadas para a preservação do meio ambiente ou estão sendo utilizadas para outras finalidades, dentre os quais compor o caixa do município.

As Leis Estaduais deveriam impor meios de fiscalização da utilização correta da receita do ICMS Ecológico, porém, sobretudo no Estado de São Paulo a Lei nº. 8.510/93 nada prevê sobre o assunto. A lei estadual sobre o ICMS ecológico deveria impor, aos municípios que cometessem desvio da receita, uma sanção ou penalidade, dentre as quais de devolver a verba aos cofres públicos, para que pudesse ser repartida de forma correta, deixando os infratores fora da divisão, porém, qualquer intervenção do Estado na utilização da verba pode ser interpretação como violação a Constituição Federal que prevê o não intervencionismo.

Conforme explica Henri Collet, Secretário de Unidades de Conservação do Instituto Estadual de Florestas, órgão responsável fiscalizar os repasses do benefício aos municípios de Minas Gerais, os Prefeitos acabam criando áreas de preservação tão somente para receber o ICMS, pois quanto mais unidades de conservação mais recebe o ICMS Ecológico, assim como no Estado de São Paulo. (COLLET, 2017).

Ocorre que, segundo a Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente, os Prefeitos recebem o ICMS Ecológico mas não repassam para as áreas protegidas. Segundo Henri Collet do Instituto de Proteção a Florestas, a lei 18.030/09 do Estado de Minas Gerais, também não obriga as prefeituras a investirem nas unidades de preservação geradoras de ICMS Ecológico. (COLLET, 2017)

No estudo realizado pelo Instituto Estadual de Florestas, constatou-se que a maioria das prefeituras não ajuda as unidades de conservação que questões fundamentais, dentre as quais combate de incêndios, manutenção de estradas, como é o caso das Áreas de Preservação de Serra do Cabral, Serra de Minas, Córrego Novo, área de reserva indígena Xacriabás, localizada em São João das Missões, as quais, segundo levantamento, são consideradas áreas fantasmas, cuja gestão municipal não se preocupa a proteção da biodiversidade, nem mesmo a carência de estrutura no local. No Estado de São Paulo os critérios adotados para o repasse do ICMS Ecológico e estão previstos na Lei Estadual. 8510/93, a qual prevê que do repasse a 0,5% do total do ICMS repassado aos municípios ocorrerá em função dos espaços territoriais especialmente protegidos dentre dos limites do município, conforme art. 1º caput e inciso IV da Lei. 8510/93. (SFSP, 2020)

Segundo a jurisprudência coletada junto aos Tribunais de Contas e Tribunais de Justiça, é possível identificar a existência de desvios da finalidade na utilização da verba para a conservação ambiental, as quais muitas vezes é justificada pela impossibilidade de vinculação da receita e pelas atribuições de competência prevista na Constituição Federal, conforme decisões abaixo:

REEXAME NECESSÁRIO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – VINCULAÇÃO DE RECEITA ORIUNDA DA ARRECADAÇÃO DO "ICMS ECOLÓGICO" – INADMISSIBILIDADE – OFENSA AO ART. 167, IV, DA CF – OBRIGAÇÕES DE FAZER IMPOSTAS À MUNICIPALIDADE, VOLTADAS À PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREAS PROTEGIDAS E DA FAUNA SILVESTRE – RECONHECIMENTO – REEXAME NECESSÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO. I- A teor do disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, é vedado vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Assim, é inconstitucional pedido formulado no sentido de vincular o acréscimo de 0,5% da quota-parte do ICMS repassado à Municipalidade, em função da existência de espaços territorialmente protegidos, à destinação pretendida pelo Parquet. II- Considerando-se que é o Município ente federativo com atribuições e competências reservadas pela Constituição, nos termos do art. 23, VI e VII, da CF, assim como pelo art. 191 da Constituição do Estado, dentre elas a responsabilidade ambiental atinente à preservação ambiental – florestas, fauna e flora – e, considerando-se que a ação civil pública ajuizada alcança a adoção de medidas, pela Municipalidade, com o fim de preservar áreas ambientalmente protegidas e a fauna silvestre em seu território, sendo incontroverso que deixou de cumprir os preceitos contidos no art. 6º da Lei nº 11.977/02, de rigor o provimento do reexame necessário exclusivamente para limitar a sua obrigação à sua área territorial. (TJSP - Remessa Necessária: 00029460420148260244 SP, Relator: Paulo Ayrosa, Data de Julgamento: 13/12/2018, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 14/12/2018)

Trata o presente processo de Relatório Destaque n. 005/2013, ao Relatório de Inspeção Ordinária n. 070/2013, realizado na Prefeitura Municipal de Bonito/MS, tendo como objeto motivador, segundo relatado pela Equipe, problemas relacionados ao ICMS Ecológico, que no dizer e no entendimento manifesto na justificativa à instauração do presente relatório, o município não estaria atendendo a Lei Complementar Estadual n. 056/91, uma vez que, segundo dito, a Secretaria de Estado de Fazenda repassou o valor de R\$ 3.548.942,83 (três milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, novecentos e quarenta e dois reais e oitenta e três centavos) ao município a título do citado ICMS Ecológico, mas na contabilidade do Fundo Municipal de Meio Ambiente já havia sido contabilizado uma receita de R\$ 83.987,14 (oitenta e três mil, novecentos e oitenta e sete reais e catorze centavos), e para os Técnicos desta Corte de Contas dita situação e considerando ainda que a responsabilidade do Chefe do Executivo Municipal, à luz do disposto no artigo 7º, 1º, da Lei Municipal n. 899/01, alterada pela Lei Municipal n. 988/03, é o repasse imediato dos recursos oriundos do ICMS Ecológico ao mencionado Fundo Municipal, sob pena de responsabilidade. Na conclusão da justificativa à instauração do presente relatório destaque, os Técnicos da Corte entenderam que o assunto era pertinente ao que dispunha o antigo Regimento Interno desta Corte de Contas, em seus artigos 101, inciso VI, 103 e 104, ou seja, de que se tratava de matéria relativa a prestação ou tomadas de contas e que era caso de possível desfalque, desvio de bens e outras irregularidades com prejuízos à Fazenda Pública, ou ainda prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, mas em todos os casos, a condição era a de ter gerado dano ao erário. Assim, de posse de mencionado relatório e diante da gravidade das fundamentações e da ausência de informações ou justificativas por parte do Ordenador de Despesas à época dos fatos – Janeiro a Dezembro de 2012, Ex-Prefeito de Bonito/MS, Senhor José Arthur Soares de Figueiredo, entendi por bem determinar não só sua intimação, como também a do Prefeito atual, Senhor Leonel Lemos de Souza Brito, o que foi feito. Atendendo à intimação, compareceu em primeiro lugar, o Prefeito atual, informando que o ordenador de despesas à época era o Ex-Prefeito e que o mesmo estaria apresentando defesa e que todo o processo já havia sido disponibilizado ao mesmo. Que igualmente veio aos autos o Ex-Prefeito com justificativas e documentos demonstrando que, efetivamente, houve um lapso quanto a não terem sido depositados diretamente na conta do Fundo Municipal do Meio Ambiente, os recursos oriundos do ICMS Ecológico, mas somente os decorrentes de multas aplicadas em processos ambientais municipais, representando o valor encontrado pelos técnicos desta Corte na conta corrente do citado fundo, mas que os recursos repassados do citado ICMS haviam sido investidos de forma correta nos termos previstos na legislação, ou seja, em proveito das necessidades ambientais do município, tendo descrito e comprovado ditas aplicações, destacando não ter havido qualquer desvio de finalidade no uso dos recursos. Em decorrência destas vindas aos autos, determinei que se manifestasse a 5ª Inspeção que emitiu a Análise n. 5457/2014, na qual relata todo o processado, bem como as justificativas colacionadas pelo Ex-Prefeito, e finaliza com o entendimento de que a aplicação dos recursos provenientes do ICMS Ecológico pelo Município foi muito bem defendida pelo ex-Prefeito, entretanto, tais recursos deveriam ser ter sido direcionados totalmente ao meio ambiente, embora na legislação estadual não haja restrição para acesso aos recursos financeiros do ICMS Ecológico, somente há comprovação de alguns pontos ambientais contemplados de conservação ambiental. (sic). Destaca ainda a Especializada que a legislação municipal é que criou a vinculação das receitas do ICMS Ecológico ao Fundo Municipal do Meio Ambiente, e concluiu no sentido de que, diante do esforço do município em aplicar os

recursos na preservação do meio ambiente, sugerimos recomendação no sentido de que a receita proveniente do ICMS Ecológico seja aplicada diretamente pelo Fundo Municipal do Meio Ambiente mediante acompanhamento e fiscalização dos membros do respectivo Conselho, conforme estabelecido nas Leis Municipais n.ºs: 899/2001 e 988/2013. Determinei a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas que emitiu o Parecer n. 6825/2014, no qual igualmente relata toda a motivação da instauração do presente processo, menciona a análise conclusiva da Especializada, corroborando com a mesma, e opinando no sentido de que fosse determinado ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Bonito/MS, que atente para a devida e correta aplicação dos recursos do ICMS Ecológico em programas e estudos para a conservação, manutenção e desenvolvimento do Bio Sistema da região nos termos das Leis Municipais n. 899/2001 e 988/2003. Entendeu ainda o Ministério Público de Contas que se deveria monitorar, nas próximas auditorias, esses pontos indicados na determinação anterior, concluindo pelo arquivamento do processo com a comunicação de seu resultado aos interessados, fundamentando. Assim, do relato dos fatos e diante das justificativas e documentos colacionados aos autos, é de se concluir que não houve desvio de recursos ou mesmo de finalidade quanto aos valores arrecadados com o ICMS Ecológico, apenas que o Ex-Prefeito Municipal, ao invés de efetuar o depósito desse imposto na conta do Fundo Municipal de Meio Ambiente, consoante disposto nas citadas leis municipais, o manteve em conta diversa, mas do município, e nesse sentido e acolhendo o Parecer do Ministério Público de Contas DECIDO PELA REGULARIDADE dos atos praticados pelo ordenador de despesas, DETERMINANDO que o atual gestor municipal observe o que dispõe o artigo 7º e seus incisos da Lei Municipal n.899/2001, alterada pela Lei Municipal n. 988/2003, tudo consoante dispõe o artigo 10, § 1º, inciso I, alínea a, c/c o artigo 144, § 3º, c/c o artigo 112, parágrafo único, inciso II, alínea b, todos do Regimento Interno desta Corte de Contas. Publique-se. Decorrido o prazo recursal, arquivem-se os presentes autos. Campo Grande-MS, 20 de agosto de 2014.” “Prestação de Contas. Transferência Municipal a OSCIP. (TCE- MS. Relatório Destaque: 165062013 MS 1448715, Relator: RONALDO CHADID, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 1105, de 25/05/2015).

[...] celebração de convênio com cláusula estabelecendo prazo de vigência indeterminado; (ii) Ausência de publicação dos extratos do instrumento de transferência; (iii) Plano de Trabalho apresentado intempestivamente e incompleto; (iv) Ausência de comprovação da execução de despesas; (v) Inércia dos agentes no tocante à fiscalização; (vi) Gastos efetuados sem a devida consonância com as fases ou etapas de execução do objeto do ato de transferência, em desacordo ao art. 12 da Resolução n.º 28/2011. Devolução parcial de recursos. Aplicação de multas administrativas e recomendação. 1. Tratam os autos de prestação de contas de transferência voluntária referente à celebração do Termo de Convênio n.º 001/2006 entre o Município de Mauá da Serra e o Instituto Monte Sinai, referente aos exercícios de 12012/2013, no valor total de R\$ 22.” TCE-PR. Relatório: 402892015, Relator: IVENS ZSCHOERPER LINHARES, Primeira Câmara, Data de Publicação: 23/11/2016.

INSPEÇÃO ATOS ADMINISTRATIVOS
IRREGULARIDADES CONSTATADAS DESRESPEITO À NORMA
LEGAL IMPUGNAÇÃO DE DESPESA RESSARCIMENTO DE DANO AO
ERÁRIO MULTA. Os atos administrativos fiscalizados por meio de inspeção
são irregulares por terem sido realizados em desconformidade com as

disposições legais aplicáveis à espécie e demais normas reguladoras da matéria, sendo neste caso: a) Ausência de distinção do ICMS e do ICMS Ecológico; b) Contratos não encaminhados ao Tribunal de Contas; c) Pagamento indevido de anuidade ao Conselho Regional de Contabilidade; d) Ausência do termo de responsabilidade e inventário patrimonial; e) Ausência de controle de bens imóveis; f) Não localização dos bens de natureza industrial, tratando-se apenas de um item patrimonial escriturado; g) Almojarifado não implantado; h) Não atualização da declaração de bens e valores dos servidores pelo Departamento de Recursos Humanos; i) Ausência de controle de gastos com combustíveis; A despesa realizada à revelia da legislação, como pagamento indevido de anuidade, que constitui prejuízo aos cofres públicos, é impugnada para o fim de ressarcimento de dano ao erário, no limite da competência estabelecida. A infração à norma legal enseja na aplicação de multa ao gestor responsável. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 1ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 15 de fevereiro de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos procedimentos administrativos praticados no âmbito da Prefeitura Municipal de Rio Verde de Mato Grosso, descritos no Relatório de Inspeção Ordinária nº 065/2013, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2012, sendo ordenador de despesas o Sr. William Douglas de Souza Brito, com impugnação do valor de R\$ 378,00 (trezentos e setenta e oito reais) que deverá ser atualizada monetariamente, referente ao pagamento indevido de anuidade ao Conselho Regional de Contabilidade em favor da servidora Rosicler Silva Marques Soster (item 7.1), responsabilizando o Senhor William Douglas de Souza Brito, e aplicação de multa no valor equivalente a 50 (cinquenta) UFERMS, ao Senhor William Douglas de Souza Brito, pelas irregularidades apontadas no Relatório de Inspeção, itens 2.3, 4.2, 7.1, 12.1, 12.2, 12.3, 12.7, 13.1 e 17.2, concedendo prazo regimental para que o responsável citado comprove o recolhimento da multa imposta junto ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul FUNTC, e recomendação ao atual responsável pela Prefeitura Municipal de Rio Verde de Mato Grosso para que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, e para que adote as providências no sentido de sanar as irregularidades apontadas no Relatório da Inspeção em comento, sob pena de sanção. Campo Grande, 15 de fevereiro de 2017. Conselheiro Jerson Domingos Relator (TCE-MS – INSPEÇÃO ORDINÁRIA: 175192013 MS 1454061, Relator: JERSON DOMINGOS, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 1785, de 29/05/2018).

Relatório de inspeção nº 26/2012. Município de Luiziana. Instrução da COFIM - pela irregularidade com imposição de multas ao gestor e restituição de valores. Parecer do MPC pela irregularidade, acompanhando o opinativo da COFIM - Acolhimento do relatório de inspeção, com o julgamento das contas como irregulares, com a imposição de sanções ao gestor responsável e ressarcimento de valores e conversão em ressalva do Achado nº 05. A segunda irregularidade apontada diz respeito ao pagamento do terreno com recursos advindos do ICMS ECOLÓGICO. - O que vigora é a impossibilidade de vincular a receita de impostos a qualquer tipo de despesas -. No entanto, essa irregularidade foi sanada pela edição de lei que desvinculou o pagamento pelo terreno da receita tributária, conforme afirmação do prefeito confirmada pela cópia da lei constante do processo. No caso concreto, portanto as irregularidades apontadas quanto à utilização do ICMS ecológico para pagamento do terreno e quanto à inconstitucionalidade pelo pagamento

parcelado não mais subsistem; (c)- Apesar de a defesa nesta fase processual alegar que, como o item foi considerado regular” (TCE-PR 4206342012, Relator: NESTOR BAPTISTA, Primeira Câmara, Data de Publicação: 17/02/2017)

5. DOS RESULTADOS DA PESQUISA:

Conforme mencionado no presente trabalho, o ICMS Ecológico representa importante fonte de receita econômica para alguns municípios, em particular da análise o Estado de São Paulo, além disso, é possível verificar omissões na Lei. 8.510/93 sobre a obrigatoriedade da aplicação dos recursos pelo Município na preservação ambiental.

No Estado de São Paulo há uma classificação dos tipos de áreas protegidas e que são consideradas nos cálculos do ICMS Ecológico, sendo que as categorias de áreas e suas respectivas relevâncias nos cálculos estão definidas na própria Lei 8.510/93, dentre as quais Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Estaduais, Zonas de Vida Silvestre Protegida, Reservas Florestais, Áreas de Proteção Ambiental, Áreas Tombadas, áreas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Extrativistas.

Segundo dados obtidos no sítio da Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo foram distribuídos R\$ 150.052.977,79 milhões entre os 186 municípios do Estado. A distribuição é feita com base na aplicação do Índice de Participação dos municípios (IPM). O que pouca gente sabe, informou o secretário de Estado do Meio Ambiente, “é que há um critério ambiental no cálculo do IPM, chamado popularmente por ICMS ‘ecológico’”, onde se aplica a proporção de cada critério estabelecido na Lei. Estadual 8.510/93, dentre as quais número da população, área cultivada, receita tributária, área protegida, etc... resultado que representa o valor que cada município recebe no ano seguinte da apuração. (SÃO PAULO, SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, 2019) Segunda informações pelo sítio da Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, o município de Iguape, que concentra um dos maiores contínuos de Mata Atlântica, foi o município que mais se beneficiou com essa forma de compensação financeira, recebendo R\$ 7.525.733,04 milhões, seguindo-se Barra do Turvo com R\$ 5.436.623,46 milhões e Iporanga com R\$ 5.070.416,161 milhões. (SÃO PAULO, MEIO AMBIENTE, 2019)

Restou claro pelos estudos apresentados, que o ICMS Ecológico foi criado com propósito específico de fornecer incentivo fiscal aos municípios como política pública destinada a manutenção de áreas ambientais protegidas, bem como tem como função política de compensação aos municípios em virtude das perdas das áreas não sujeitas ao desenvolvimento de atividades econômicas, e neste sentido o ICMS Ecológico constitui uma importante ferramenta de política pública que gera receita, com observância do princípio do “provedor-

recebedor”, para que os estados estimulem os municípios a participarem de um processo de desenvolvimento sustentável de atividades ambientalmente produtivas de preservação em seus respectivos territórios.

Segundo Juliano Pessanha Gonçalves:

Mesmo dotado agora de autonomia administrativa e , ao menos em tese, autonomia financeira, os municípios não foram capazes de reverter suas condições econômicas, sociais ou ambientais e sua baixa capacidade estrutural; a grande maioria dos municípios brasileiros depende economicamente de recursos de transferências de outros entes da federação, sendo dependentes, em muitos casos, até de recursos de aposentadorias concedidas, via previdência social, para assegurar o mínimo de atividade econômica local. (GONÇALVES, 2003)

Ocorre que, embora a ICMS Ecológico tenha viés econômico e ambiental, pela análise da Lei Estadual. 8510/93 que os objetivos da preservação ambiental não são garantidos, pois não há qualquer dispositivo que obrigue a gestão Municipal direcionar a verba recebida do ICMS Ecológico na preservação ambiental em seu território, além disso, o sistema federalista não permite a intervenção nos municípios para gerenciar ou direcionar às verbas obtidas pelo benefícios ao fins próprios, sendo evidente que tais valores acabam sendo direcionados para outros custeios.

Conclui-se que, verificando os valores repassados pelo Estado de São Paulo, não há dúvidas de que o ICMS Ecológico representa importante fonte de receita aos municípios contemplados, porém, não havendo obrigação legal e bem como sendo amparados pelo não intervencionismo previsto no sistema federalista constitucional, podem ocorrer desvio de finalidade.

Portanto, foi possível constar que a vinculação da utilização de tais recursos do ICMS Ecológico na preservação do meio ambiente depende de regulamentação dos próprios municípios contemplados com o repasse, respeitando sua competência constitucional, e embora alguns municípios paulistas tenham legislação que vincula esses valores a fundos destinados ao meio ambiente ou projetos específicos, certamente omissões legais permitem possíveis desvios de finalidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos com o presente estudo que o ICMS Ecológico atualmente representa uma fonte de recursos destinados as políticas públicas de preservação do meio ambiente equilibrado

e sustentável, bem como restou demonstrado que o crescimento desordenado, e exagerado dos municípios, implicam em comprometimento de áreas ambientais protegidas, as quais não são passíveis de exploração econômica, situação que representa perdas significativas aos cofres públicos, sobretudo como gastos de manutenção.

Após a conclusão deste artigo restaram comprovados os critérios legais para recebimento dos recursos do ICMS – Ecológico, sobretudo no Estado de São Paulo, bem como foram apontados alguns números referentes aos repasses significativos realizados pelo Estado de São Paulo nos últimos anos, sobretudo o crescimento nos requerimentos municipais para recebimento de tal receita. Restou demonstrado no presente trabalho que não basta a atitude de prefeitos criarem áreas protegidas com a intensão de receber o incentivo fiscal, sendo necessário que tais receitas seja efetivamente utilizadas, e que sejam criados novos regulamentos pelos próprios gestores, respeitado o critério de competência constitucional, para utilizar a verba de maneira mais específica.

Por fim, o propósito do presente trabalho foi alcançado, pois restou evidente que não há previsão legal sobre diferentes meios de fiscalização e controle da utilização efetiva pelos municípios das receitas disponíveis do ICMS Ecológico, sobretudo quais as ferramentas que possam coibir práticas ilícitas de desvio de finalidade, situação que transmite insegurança e insuficiência de medidas que garantam a preservação do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

GUINMARÃES, M. do C. L. **O Debate Sobre A Descentralização De Políticas Públicas: Um Balanço Bibliográfico**. Bibliográfico B p. 1–17, 2000.

BRASIL, **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2014

CHIMENTI, R. C. **Direito Tributário**. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

COLLET, H. **Prefeitos recebem ICMS ecológico, mas não repassam para as áreas protegidas**. IEF- Instituto Estadual de Florestas, 2017. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/reportagens/prefeitos-recebem-icms-ecologico-mas-nao-repassam-para-as-areas-protetidas>>

COMINI, I. B.; et al. Contribuição de unidades de conservação na geração de ICMS ecológico para os municípios e conservação ambiental. **Política de Uso da Terra**, v. 86, p. 322-327, 2019.

DA ROCHA, S. J. S. S.; et al. Ecological ICMS enables forest restoration in Brazil. **Land Use Policy**, v. 91, p. 104381, 2020.

DE PAULO, F. L. L.; CAMÕES, P. J. S. Transferências fiscais ecológicas para a política de conservação da biodiversidade: uma análise de custos de transação em Minas Gerais, Brasil. **Economia Ecológica**, v. 166, p. 106425, 2019.

FERREIRA, M. A. P. Evolução histórica do Sistema Tributário Nacional. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5476, 29 jun. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/65488>>. Acesso em: 11 dez. 2019

FIUZA, A. P. **ICMS Ecológico: um instrumento para a gestão ambiental 21/02/2005**.

FURLAN, V. C. P. **Imposto Predial e territorial Urbano**. São Paulo: Malheiros, 2000.

GONÇALVES, J. P. **Impactos da Política de ICMS Ecológico-Uma Análise qualitativa sob o enfoque do Federalismo Fiscal**. 2003. Tese de Doutorado.

HARET, F. Ilegitimidade da incidência de IPTU sobre áreas verdes. **Revista Dialética de Direito Tributário**, nº 233. São Paulo: Dialética, 2014.

LOUREIRO, W. **Contribuição do ICMS ecológico e conservação da biodiversidade no estado do Paraná**. 2002.

MARTINS, I. G. da S. O retrógrado princípio da progressividade. **Jornal Valor Econômico**, 03 mai. 2002.

OLIVEIRA, J. M. D de. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PRADO FILHO, J. F do.; SOBREIRA, F. G. Desempenho operacional e ambiental de unidades de reciclagem e disposição final de resíduos sólidos domésticos financiadas pelo ICMS Ecológico de Minas Gerais. Eng. **Sanit. Ambient.** [online]. 2007, vol.12, n.1, pp.52-61. ISSN 1413-4152.

RIBEIRO, C. do A.; et al. ICMS Ecológico: uma abordagem à gestão ambiental nos municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Sociais e Humanas**, v. 26, n. 2, p. 363-383, 2013.

RIBEIRO, M. de F. O IPTU conforme disposições do Estatuto da Cidade. In: PEIXOTO, M. M.; et al. **IPTU – Aspectos Jurídicos Relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

SÃO PAULO. **Secretaria da Fazenda Pública**, 2020.

SÃO PAULO. **Coordenadoria de Infraestrutura e Meio Ambiente**, 2020, Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cpla/repasso-de-icms-para-os-municipios-paulistas-considera-as-areas-protetidas-no-calculo/>>

SÃO PAULO, **Coordenadoria de Meio Ambiente** Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/eventos/meio-ambiente-mais-de-160-municipios-paulistas-arrecadam-r-39-6-mi-em-icms-ecologico>>

SILVA, J. A. Curso de Direito Constitucional Positivo. 30 ed. **rev. e atual.** São Paulo: Malheiros, 2008.

SABBAG, E. **Manual de Direito Tributário.** São Paulo: Saraiva, 2016.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** 11ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TJSP - **Remessa Necessária: 00029460420148260244 SP 0002946-04.2014.8.26.0244,** Relator: Paulo Ayrosa, Data de Julgamento: 13/12/2018, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Data de Publicação: 14/12/2018)

TJMS - **APL: 00000263120058120028 MS 0000026-31.2005.8.12.0028,** Relator: Juiz Jairo Roberto de Quadros, Data de Julgamento: 12/04/2016, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: 14/04/2016)

TCE- MS. **Relatório Destaque: 165062013 MS 1448715,** Relator: RONALDO CHADID, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 1105, de 25/05/2015).

TCE-PR. **Relatório: 402892015,** Relator: IVENS ZSCHOERPER LINHARES, Primeira Câmara, Data de Publicação: 23/11/2016.

TCE-MS - **INSPEÇÃO ORDINÁRIA: 175192013 MS 1454061,** Relator: JERSON DOMINGOS, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 1785, de 29/05/2018.

VERDE, I.; ECOLÓGICO, I.; JUNIOR, D. D. P. **Incentivos fiscais verdes: o “IPTU Verde” e o “ICMS Ecológico” em Caraguatatuba / SP.** Érica Cristina Molina dos Santos. p. 104–120, [s.d.]

VEIGA NETO, F. C. **Análise de incentivos econômicos nas políticas públicas para o meio ambiente – O caso do ICMS Ecológico em Minas Gerais.** Rio de Janeiro, R.J. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2000. 161f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)

INFORMAÇÕES SOBRE O AUTOR

Marcelo Nogueira. Mestrando em Resolução de Conflitos da Universidade de Araraquara – Uniara, Advogado, Pós Graduado em Direito Empresarial pela INPG. MBA em Gestão de Tributos pela Trevisan.

O ESTADO E SUAS AÇÕES PARA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL ENTRE 1930 E 2017: CONTEXTO, EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Lucas Trabuco Castro DIAS

Soraya Regina Gasparetto LUNARDI

RESUMO

As ações do Estado brasileiro ligadas à promoção da habitação social são diversas durante a história, o presente texto realiza uma revisão documental e bibliográfica com foco histórico das principais ações do Estado voltadas à habitação social, apontando onde são concentrados seus esforços, mudanças geradas, contexto de implementação, unidades produzidas e modelos criados. Realizando como objetivo final a sistematização das características de cada uma das ações selecionadas, em conjunto com uma discussão acerca de seus elementos e sua evolução através do tempo. Dessa forma, o objetivo deste estudo é investigar a evolução das principais políticas habitacionais no país, de forma sistematizada, para isso um método foi desenvolvido a partir de revisões documentais, bibliográficas, sumarização e mapeamento das ações do Estado brasileiro no que se concerne o tema. Esse estudo oferece uma sistematização, possibilitando o reconhecimento de características e fatores de influência na amplitude da ações ligadas a habitação social.

Palavras chave: Habitação; Sistematização; Revisão; Política Habitacional; Características.

ABSTRACT

The actions of the Brazilian State activated for the promotion of social housing are diverse throughout history, this text performs a documentary and bibliographic review with a historical focus of the main actions of the State focused on social housing, altered where they are concentrated in their movements, changes generated, implementation context, units produced and models created. Performing as a final objective the systematization of the characteristics of each of the selected actions, together with a discussion about its elements and its evolution over time. Thus, the objective of this study is to investigate the evolution of the main housing policies in the country, in a systematic way, so that this method is developed from document reviews, bibliographies, summaries and mapping of actions of the Brazilian State that do not refer to the theme. This study offers a systematization, allowing the recognition of characteristics and influencing factors in the breadth of actions related to social housing.

Keywords: Housing; Systematization; Review; Housing Policy; Characteristics.

1. INTRODUÇÃO

Em nosso atual contexto, podemos observar diversos momentos que evidenciam a existência de uma carência habitacional no país, essa que é traduzida pelos números do *déficit* habitacional nacional, que em 2017, segundo a Fundação Getúlio Vargas - FGV, estava em torno de 7,78 milhões de unidades. O que pode ser concluído com essa constatação é que o MCMV - Minha Casa Minha Vida, foi capaz de desacelerar o crescimento do *déficit* no país e com isso podemos entender a importância da existência de uma política habitacional coordenada em nível federal para lidar com a questão. A partir deste fato, podemos constatar que a presença do Estado ou a sua ausência, no que concerne a questão habitacional nacional, é um fator determinante para a alteração dos quadros situacionais do problema, podendo gerar melhorias e também em alguns momentos, situações adversas, portanto o presente artigo pretende realizar uma breve revisão documental e bibliográfica com perspectiva histórica de algumas das principais ações do Estado brasileiro no que refere-se a questão habitacional, dando foco para suas políticas públicas.

Além disso, é possível afirmar que o Estado Brasileiro debruçou-se sobre a questão em diversos momentos no século XX, o que pode ser visto por meio da estruturação de diversas ações e políticas públicas do Estado nesse sentido durante o período, como a estruturação da FCP - Fundação Casa Popular, IAP's e também pela criação do SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e do BNH - Banco Nacional de Habitação, além de diversas outras iniciativas durante o século passado, com isso podemos chegar a ideia de que essas ações geram legados e situações que repercutem no futuro da questão habitacional nacional, e por conta disso uma revisão de seu histórico torna-se importante para o entendimento da situação habitacional e seu modelo atual.

Por meio da observação crítica da trajetória histórica das políticas habitacionais no país, é possível ver grandes avanços, ao mesmo tempo em que torna-se evidente que certas ações do Estado também geram *setbacks* e espaços para futuros problemas, esses eventos em diversos momentos ocorrem em *pari passu*, demonstrando uma certa dicotomia nos interesses do Estado no que se refere a habitação popular no país. De qualquer forma, nos encontramos agora na segunda década do século XXI, em um contexto onde a moradia digna já é um direito social, cabe-se citar que o direito social não surge do vácuo, mas sim de uma longa trajetória histórica, de maneira que é possível expor brevemente que o direito à moradia foi reconhecido pela primeira vez na Constituição Alemã de Weimar, 1919, que deixava claro que a moradia era

uma necessidade fundamental, a partir disso houve um movimento de adoção desse direito em outras constituições. No Brasil, esse direito foi reconhecido em diversos tratados e convenções internacionais, cujo o país é signatário - A exemplo a conferência Habitat I de Vancouver. Que resultou na declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, e também a Habitat II -, Porém, mesmo com esse histórico, e com o reconhecimento pela constituição brasileira deste direito, este apresenta-se como um evento tardio, (FREITAS, 2014). No atual momento mesmo com o reconhecimento do direito pela constituição, programas habitacionais e ações da sociedade civil o *déficit* habitacional é de 7,78 milhões de unidades, como afirmado anteriormente, e com isso podemos perceber que as desigualdades ainda se encontram evidentes, e de que talvez uma revisão histórica da questão possa auxiliar a entender este contexto.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Objetivos E Metodologia

O presente artigo tem o seguinte objetivo: Realizar uma revisão documental e bibliográfica das ações do Estado Brasileiro voltadas ao problema habitacional, isso a partir de uma perspectiva histórica, ou seja, busca-se analisar as ações do Estado, políticas públicas e programas de grande relevância para o histórico das políticas habitacionais brasileiras tendo como foco seu formato, contexto e impactos gerados. O artigo delimita-se a realizar a análise de ações ligadas à política habitacional dos seguintes períodos: 1930 - 1964: IAP'S e Fundação Casa Popular; 1964 - 1986: SERFHAU e Banco Nacional de Habitação; 1988 - 2000: Desarticulação e Reformulação; 2000 - 2017: PlanHab e o Programa Minha Casa Minha Vida. Porém, antes da realização das revisões documentais e bibliográficas de perspectiva histórica expostas anteriormente, será feita uma breve introdução a origem do problema habitacional brasileiro para que seja possível ampliar o entendimento do tema.

Para que a compreensão do texto torne-se mais clara é necessário portanto caracterizá-lo: O presente artigo é de caráter exploratório, bibliográfico, histórico e documental. Para a construção do texto em questão, um levantamento de material bibliográfico e documental foi realizado, para que isso fosse feito as seguintes plataformas e bases de dados foram utilizadas: Web of Science; Scopus; Biblioteca do Senado; Academia; Plataforma do Congresso Nacional; Revista de Administração Pública/FGV; Plataforma do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, entre outras.

Para a confecção do artigo, foi realizada a sumarização e classificação divisória dos períodos, após isto, foi feita a leitura da bibliografia encontrada nas plataformas de dados citadas anteriormente, e nelas buscou-se encontrar elementos de relevância para as ações ligadas à política habitacional de cada um dos períodos citados, após isso uma síntese dos mesmos foi realizada para auxiliar a criar uma breve revisão documental e bibliográfica com caráter histórico de cada um dos períodos especificados e a partir disso conclusões individuais foram feitas para cada período. Com todos os elementos revisados foi possível revelar os resultados do presente artigo, citando avanços, ou seja, buscou-se expor sua ampliação e evolução de forma crítica durante os períodos analisados e após isso procurou-se salientar os elementos principais dos mesmos, seu número de unidades produzidas e por fim uma tabela de principais características foi elaborada. Após a efetivação de todos estes passos, o artigo foi concluído, especificando seu objetivo inicial, ponderando seus resultados e discutindo o *déficit*, as principais ações do Estado e o que elas podem representar para o futuro.

2.2. Breve Exposição Das Origens Do Problema Habitacional

As sementes do problema são lançadas à terra no final do século XIX, por conta de uma conjunção de eventos que acabaram por determinar o futuro da formação urbana brasileira. A abolição da escravatura fez com que milhares de pessoas que antes se encontravam sob a situação de escravidão migrassem para os grandes centros urbanos, que na época estavam em formação e expansão (MARICATO, 1997). Logo após este fato há a chegada dos europeus no Brasil, esses que vinham para trabalhar nos campos de cultivo da indústria agrícola brasileira, e que viriam a ir também para os centros urbanos. Além disso nesse mesmo século o germe da industrialização brasileira finalmente começa a florescer após séculos de atraso, fomentando o êxodo rural. Com isso o governo teria que começar a tomar suas primeiras ações após o surgimento desta situação para lidar com o *boom* habitacional, essas ocorreriam ainda no século XIX. Tudo isso somado demonstra o começo de um problema que assombraria o país por séculos.

Os primeiros movimentos que o governo toma se apresentam por meio de medidas que buscaram atrair a iniciativa privada para a solução do problema, isso por meio da oferta de créditos para a edificação de habitações populares, porém, a ausência de lucros, gerada pela grande oferta de moradia irregular, fez com que o empreendimento torna-se pouco atrativo (MOTTA, 2014). E assim a iniciativa privada começaria a produzir moradias para as classes mais abastadas e habitações coletivas, como cortiços, para as classes de menor renda. Isso

acabou por configurar uma realidade onde o cortiço era uma das poucas opções legais para se manter próximo ao local de trabalho (MOTTA, 2014). Aqui surge uma dicotomia aparente, ao mesmo tempo que o Estado financiava a construção dessas habitações coletivas, ele as considerava imorais. A reforma urbana do Rio Janeiro tornou isso claro, pois a mesma buscou a eliminação dos cortiços, justificando-se de um lado por meio do discurso de que os cortiços representavam multiplicadores de problemas de saúde pública e em outro *front* pela redução dos cortiços a locais sub-humanos, essa ótica é gerada pelo urbanismo visto de maneira sanitarista, o que isso gera é a estruturação das primeiras “favelas” do Rio de Janeiro, como Motta afirma:

O poder público considerava os cortiços degradantes, imorais e uma ameaça à ordem pública. Assim, tendo como referência os ideais positivistas, o novo poder republicano realiza, no início do século XX, uma reforma urbana no Rio de Janeiro para melhorar a circulação de mercadorias, serviços e pessoas na cidade. Foram demolidos 590 prédios velhos para construção de 120 novos edifícios, o que significou a expulsão de diversas famílias pobres de suas moradias, a ocupação dos subúrbios e a formação das primeiras favelas do Rio de Janeiro (MARICATO, 1997). Também nesse período, outras cidades seguiram o modelo de planejamento de Paris, que combinava saneamento, embelezamento, circulação e segregação territorial. Esse foi o caso de Belo Horizonte, que, segundo Le Ven (1977), adotou um projeto segregacionista, buscando determinar quais espaços poderiam ser ocupados por quais grupos sociais. Assim, antes mesmo da inauguração, a cidade já tinha duas áreas ocupadas irregularmente - a do Córrego do Leitão e a do Alto da Estação -, que abrigavam três mil pessoas ao todo (GUIMARAES, 1992). (MOTTA; 2014; p.02).

Com o que foi exposto até o momento é possível compreender que a origem do problema habitacional nacional se dá por conta de uma conjunção de diversos fatores, dentre eles podemos citar um motivo além dos já citados no primeiro parágrafo da presente parcela do texto: A ação descoordenada e enviesada de governos locais para lidar com reformas urbanas, impondo o segregacionismo de forma quase que prussiana - de cima para baixo - é capaz de ser um das razões para a ampliação e origem do problema habitacional no país, como exemplificado no caso anterior. Tendo esse fatores colocados em evidência, é possível entender de maneira breve como o problema habitacional se instaura no país, e portanto torna-se viável realizar as revisões bibliográficas e documentais relacionadas aos períodos especificados nos objetivos e metodologia de maneira mais clara e completa.

2.3. 1930 A 1964 - As IAP's E A Fundação Casa Popular

Durante a década de 30, vemos o começo do governo de Getúlio Vargas, e sobre esse momento é possível expor que: Com a expansão da indústria brasileira e ampliação do êxodo rural, e com a conclusão de que a iniciativa privada não seria capaz de lidar com o *déficit* habitacional, os problemas continuavam a se agravar, e por conta disso o governo elabora uma resposta às demandas sociais por habitação, essa seria o financiamento de habitações, através de fundos de aposentadoria e pensão e a edificação de moradias populares através dos mesmos fundos - IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensão -.

Esta resposta não surge apenas por conta do agravamento do *déficit* habitacional da época por conta dos fatores supracitados, mas também pela origem da ideia de que a casa própria deveria ser um objeto de consumo a ser perseguido por todas as famílias de todas as formas. (DUARTE, 2013). E além disso por conta dos fatores evidenciados no último parágrafo houve a expansão da crise, que agora viria a afetar outras camadas sociais mais abastadas que também viviam em casas de aluguel, essas classes formadoras de opinião viriam também a gerar pressão para que houvesse alguma solução para o problema, (DUARTE, 2013).

Em um primeiro momento as ações novamente são voltadas a iniciativa privada, porém o que se estabelece é que a oferta não seria capaz de suprir a demanda de moradias e com isso o Estado irá tomar para si a essa responsabilidade. E a partir destes fatos temos:

O início, em larga escala, da produção de conjuntos habitacionais pelo Estado, cujo marco foi a criação, em 1937, das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)... A produção estatal de moradias para os trabalhadores representa o reconhecimento oficial de que a questão habitacional não seria equacionada apenas através do investimento privado, requerendo, necessariamente, intervenção do poder público. Ao contrário do que ocorria antes de 30, quando a participação estatal na produção de moradia era considerada «uma concorrência desleal à iniciativa privada», a partir do governo Vargas forma-se uma forte corrente de opinião segundo a qual torna-se indispensável a intervenção do Estado. Assim, ninguém contesta, em tese, esta ingerência do governo num setor de produção até então praticamente cativo da iniciativa privada. (BONDUKI, p. 05, 1998).

Após a mudança da visão do Estado e da sociedade sobre a moradia popular, temos um outro avanço em 1946, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, temos o advento da Fundação Casa Popular (FCP), que foi a primeira instituição pública criada especificamente para tentar lidar com o problema habitacional em escala nacional, embora a sua gestação ocorra ainda durante o governo Vargas sua criação ocorre somente no primeiro ano do governo de Dutra. Com a sua linha de atuação ligada ao desenvolvimento habitacional e urbano, surge com o objetivo de centralizar carteiras prediais e os fundos dos IAPs, além disso também procurou

gerar obras de infraestrutura e financiar estudos ligados ao tópico. Cabe-se citar que durante os governos de Vargas, o Estado toma ações polêmicas em relação às demandas por moradia, e acaba por tentar erradicar favelas e remover pessoas de suas habitações consideradas irregulares, o que agrava ainda mais o problema da segregação socioespacial e o *déficit* habitacional.

Na década de 50 o governo desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, vê o potencial da FCP, e tenta fortalecê-la, durante seu governo vemos a estruturação de diversos conjuntos habitacionais ligados a infraestrutura, a exemplo a construção do “Conjunto dos Operários” em Belo Horizonte, é um período de diversos investimentos, porém os problemas ligados ao *déficit* habitacional permanecem, mesmo no período mais movimentado da FCP (TRIANA, 2006).

A FCP viria a acabar em 1964, e até o seu fim, ao todo seriam entregues 140 mil unidades habitacionais ligadas as IAPs e a FCP, sendo que apenas 19 mil dessas seriam da FCP. Além disso, seus locais de construção eram ligados a interesses políticos-econômicos e facilidade de alocamento de recursos, o que acaba por afetar o seu papel como política habitacional, (DUARTE, 2013). O que podemos concluir é que embora a estruturação das IAPs e a criação da FCP representam enormes passos para a política habitacional nacional, ainda devemos admitir que esses passos foram incapazes de lidar com o *déficit* e demonstraram em sua execução pouca consideração as classes de menor renda em favor de interesses políticos e econômicos. Ou seja, podemos expor que a Fundação Casa Popular não cumpriu o seu papel de ser o bastião da habitação popular brasileira (MOTTA, 2014). Em 1964 com o fim da FCP, há a estruturação do BNH - Banco Nacional de Habitação e da SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo -, aqui inaugura-se portanto, um novo capítulo da das políticas habitacionais no Brasil.

2.4. 1964 A 1986 - Serfhau E O Banco Nacional De Habitação

Com a extinção da FCP em 1964, há a criação do Plano Nacional de Habitação, pela Lei nº 4.380/64, essa que viria a ter como consequência também a estruturação do Banco Nacional de Habitação. O BNH quando foi criado tinha como principal grupo alvo famílias cujo a renda mensal enquadrava-se entre um a três salários mínimos, porém diversos fatores levaram a reformulação deste quadro, levando ele a uma posição que pouco entregaria alguma assistência ao seu público alvo inicial. (MARGUTI, 2017). Em tese o BNH estaria subordinado ao SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo -, que foi criada no mesmo período, porém em quase sua totalidade, os recursos são concentrados no BNH, formando um estranho

par, onde o subordinado é mais forte de que seu subordinador, gerando um estranho desarranjo institucional, (MONTE-MÓR, 2006).

O BNH, seria o gestor e financiaria as ações de uma nova política habitacional voltada a classes de baixa, esse iria realizar suas ações por meio do uso de recursos do FGTS e SBPE. O BNH, detinha uma série de objetivos que voltavam-se para um eixo que buscava promover a construção e aquisição de casa própria para pessoas de baixa renda, ao mesmo tempo em que isso ocorria, tornava-se evidente a ideia de que o mesmo também se voltaria para o desenvolvimento urbano, e suas soluções para o problema do *déficit* habitacional se mostravam inovadoras na época, o diferenciando de ações anteriores do Estado brasileiro no quesito habitacional, (VALADARES, 1986).

Porém sua atuação se alterou com o tempo, e suas ações se enquadram cada vez mais como ações privatistas, e conflitantes com o seu objetivo inicial, um fator marcante dessa política foi a localização de seus empreendimentos, esses que acompanhavam o movimento de expansão horizontal, sendo localizadas em periferias das grandes metrópoles, o que acabava por reforçar a segregação socioespacial em seu contexto, além disso, o programa acabou por pouco atender cidadãos de baixa renda, e voltou-se para a classe média por conta da mudança de sua forma de ação que foi explicitada no supracitado, (MARGUTI, 2017). Em relação a questão da segregação socioespacial podemos expor o seguinte:

Uma avaliação qualitativa da inserção urbana da produção habitacional, realizada no âmbito do próprio BNH em 1985, revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos estavam situados dentro da área urbana ou imediatamente contíguos a ela e eram dotados de acesso a transporte e serviços de abastecimento de água e energia elétrica. (SERPA: 1988, 99). Os projetos de iniciativa pública ou privada, realizados após a extinção do BNH, salvo exceções pontuais, seguiram essa mesma lógica. Trata-se de um modelo de urbanização baseado na expansão horizontal e na ampliação permanente das fronteiras e na subutilização da infraestrutura e da urbanidade já instaladas, e na mobilidade centrada na lógica do automóvel particular. De um lado, a cidade expande, avançando sobre áreas rurais e perímetros urbanos definidos em lei municipal, acomodando de forma arbitrária as áreas que já foram ocupadas e aquelas que serão ocupadas no futuro; De outro lado, os vazios urbanos e imóveis vagos permanecem ociosos, por vários anos, provocando uma desintegração socioterritorial entre bairros e as áreas centrais da cidade dificultando as ligações entre bairros e elevando os custos de implantação da infraestrutura urbana. (BRASIL; 2009a; p. 40).

O Banco nacional de habitação viria a ser extinto em 1986, em todo seu período de operação houve a entrega de quatro milhões de unidade habitacionais, porém o *déficit* ainda persistia. Embora o programa tenha alterado seu objetivo inicial e tivesse diversos problemas

como os anteriormente citados, o mesmo acabou por gerar novas soluções e diversas unidades e por conta disso representa um marco importante.

Porém o após a extinção do BNH, os problemas se agravam ainda mais, por conta do crescimento exacerbado dos centros urbanos, se vê um movimento onde a falta de moradias subsidiadas gera a ocupação e compra de terras irregulares, em locais distantes e de risco o que agrava a situação da irregularidade fundiária. (MARGUTI, 2017). Com o seu fim em 1986, iniciou-se uma nova era para as políticas habitacionais no Brasil, essa irá ser exposta a seguir.

2.5. 1986 A 2000 - Desarticulação E Reformulação

A presente parcela do texto terá como base o texto de Marguti⁶⁹, citado na bibliografia. Com o fim do BNH em 1986, e com o contexto de abertura do regime militar e por consequência o seu fim, vê-se o novo surgimento de movimentos sociais ligados ao tema da reforma urbana, e esse grupos conquistam espaço político, e tomam ações que acabam por gerar a Emenda Popular da Reforma Urbana, que é apresentada na constituinte, essa emenda que trata da política urbana, acaba por levar a luz a ideia de uma distribuição igual de ônus e benefícios do crescente processo de urbanização, e acima disso traz a ideia da função social da propriedade e da cidade, (MARGUTI, 2017).

Enfim, como exposto pela autora usada como base para presente parcela do artigo, nos anos 90, diversos programas desarticulados surgem e se mantêm em existência, em nível municipal e estadual, mas sem grande coordenação e organização, exceto pelo caso da atual CDHU, no estado de São Paulo, que já existia sob outro título antes do período, e que manteve sua existência durante todo esse tempo, o que a tornava, a única ferramenta de habitação em escala estadual no país com capacidade de coordenação e capaz de produzir resultados amplos.

As experiências dos anos 90 não foram em vão, pois geraram diversas matrizes que no futuro seriam utilizadas na produção de normas e políticas públicas no segmento da habitação de interesse social, (MARGUTI, 2017). Mesmo com a desarticulação dos programas de habitação na primeira metade dos anos noventa, resultados existem, e por fim em meados da década, se vê a emergência da intervenção por parte do Estado em nível federal, e com isso temos o advento da SEPURB - Secretaria de Política Urbana -, que foi vinculada diretamente ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o que tem como resultado a elaboração do Plano Nacional de Habitação, (MARGUTI, 2017). Nessa época, temos

⁶⁹ O texto em questão é "Políticas de Habitação" de Bárbara Marguti. Ele é utilizado como referência também em outros momentos porém aqui é usado com mais frequência por se tratar de um dos mais completos sobre o tema;

programas habitacionais ligados diretamente a SEPURB, o Habitar-Brasil e o Programa Pró-Moradia (Que iria tornar-se em 1999 o Habitar-Brasil-BID), o que teve como resultado direto a criação de quase meio milhão de moradias, beneficiando em torno de 700 mil famílias, (MARGUTI, 2017).

Após o fim do BNH em 1986, diversas ações habitacionais locais são criadas de forma descentralizada, que acabam não contribuindo de forma evidente para o enfrentamento do *déficit* habitacional nacional, porém suas experiências serão úteis para a formulação de políticas habitacionais no futuro. O que vimos anteriormente no cenário irá alterar-se nos anos 2000.

2.6. 2000 - 2017: O Planhab E O Programa Minha Casa Minha Vida

Nos anos 2000 ainda persistem diversas ações descentralizadas em seu início, porém o cenário se altera durante o avanço da primeira década do milênio, e com isso vemos uma mudança radical no rumo das políticas de habitação no país, em 2001 temos o advento do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), e o surgimento do Ministério das Cidades, um superministério, que se torna o bastião da formulação de políticas habitacionais em nível nacional, e fornecedor do apoio, seja ele financeiro ou técnico para tal. Com isso vemos a mudança dos rumos tomados durante os anos noventa, com a reunião das pastas de habitação, saneamento e transporte. Além disso vê-se a re-elaboração da PNH.

No período anterior a esse houve a ausência de uma política habitacional coordenada em nível federal, porém, a inexistência desse política viria a ser resolvida em meados da mesma década, sendo que em 2005, o primeiro passo para tal viria a ser dado, via a publicação da Lei Federal nº 11.124/05, que criaria o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS). E alguns anos após este fato, em 2009, um novo passo seria realizado por meio da publicação do PlanHab, e no mesmo ano, um salto ocorreria para lidar com a questão, via a sanção da Lei nº 11.977/09, que discorre sobre a criação do Programa Minha Casa Minha Vida. Temos também no MCMV o uso de recursos do FAR - Fundo de Arrendamento Residencial e FGTS. E com todos os fatores anteriores realizados é evidente que a ausência de uma política habitacional em escala federal seria colocada para trás. Com a publicação do PlanHab seria exposto o plano que tinha como objetivo orientar o planejamento das ações públicas e privadas para o enfrentamento do *déficit* habitacional no país.

O Minha Casa Minha Vida surge nesse contexto como uma espécie de pacote econômico híbrido, que buscava lidar com o *déficit* habitacional ao mesmo tempo em que tentava garantir qualidade em seus projetos, por meio disso o programa também procurou

reaquecer o mercado fomentando a construção civil por meio da liberação de crédito para edificação de moradias de interesse social, isso viria a ser feito de forma anticíclica, como em outros países, (LIMA, 2018). A ideia do programa foi baseada nos modelos: mexicano e chileno e com características aprendidas em experiências brasileiras anteriores. O MCMV tinha como foco a redução do déficit habitacional, e para isso PMCMV procurava gerar a produção habitacional em larga escala. Em momentos posteriores movimentos sociais acabaram por influenciar a criação do PMCMV entidades e o PNH-Rural.

A reconfiguração das políticas de habitação gerada pela crise imobiliária de 2008, acabou por afetar o MCMV, o que acabou tornando o mesmo em uma ação emergencial de apoio ao setor privado, gerando uma imagem de que talvez o programa também tivesse como objetivo a evitar a quebra de grandes empresas do setor da construção civil, (LIMA, 2018). Porém mesmo assim, o MCMV representa um novo passo para a moradia popular no Brasil, com instrumentos diferenciados e inovadores, que tem como bases experiências anteriores e além disso uma escala de atuação não vista anteriormente, portanto o programa representou uma das ações mais ambiciosas já feitas no que se refere à política habitacional no Brasil.

Devemos ainda citar que o Programa Minha Casa Minha Vida, contou com diversas fases, sendo que em 2016 o programa inaugurou sua terceira fase, em 2017, temos alterações significantes no que se concerne aos aspectos da localização da habitação no MCMV-3 via a portaria nº 269/17 do Ministério das Cidades, que entrega instruções mais claras que as anteriores. O MCMV surge no contexto do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2009, e tem sua continuidade e novas fases no governo de Dilma Rousseff, e sofre com cortes durante o governo de Michel Temer, porém ainda entrega unidades durante esta época.

Até o ano 2014 o PMCMV já havia entregue quase 4 milhões de unidades habitacionais. Vemos nesse período o papel reduzido dos municípios, e a incapacidade de manter-se ligado aos planos originais do PlanHab, e inabilidade de se alcançar as metas e acompanhar a expansão do *déficit* habitacional em escala nacional, a falta de implementação de legislação necessária para o sucesso do plano e de instrumentos previstos pelo mesmo, além de em diversos momentos ser possível constar problemas técnicos e a expansão da periferização gerada pelo programa. Porém, como explicitado no começo do presente artigo, o programa até 2017, havia sido capaz de desacelerar⁷⁰ a expansão do *déficit* habitacional no país.

⁷⁰ Constatação realizada por um artigo publicado pela FGV. No mesmo ano de referência da colocação. Em 2008, FJP - Fundação João Pinheiro -. O *déficit* era de entorno de 8 milhões de unidades;

3. RESULTADOS: EVOLUÇÃO, CARACTERÍSTICAS E UNIDADES ENTREGUES

Tendo em vista o que foi exposto até o presente momento no artigo podemos agora expor seus resultados, primeiramente evidenciamos que a força de atuação do Estado no que concerne a habitação social no Brasil cresceu durante o percurso histórico de 1930 a 2017, de forma que isso torna-se evidente por fatores como: Estruturação de planos habitacionais; Criação de fundos específicos; Implementação de órgãos próprios para suas ações; A ampliação da legislação para a modalidade habitacional; O reconhecimento do Direito à moradia digna; A estruturação de secretarias e ministérios ligados à mesma; A reprodução de números cada vez maiores de produção de unidades habitacionais voltadas à moradia popular, durante a maior parte do percurso histórico das políticas habitacionais no país; O reconhecimento das dimensões econômicas, técnicas e sociais da moradia, entre outros fatores que demonstram o aumento da ação do Estado no campo. E os fatores anteriormente explicitados, não somente representam a ampliação das ações estatais, mas também representam sua evolução histórica, de forma que partimos da construção de moradias voltadas à habitação social realizadas por órgãos sem grandes recursos ou metas claras para um patamar onde nos anos 2000, houve a estruturação de um superministério voltado para essas ações, com a criação de planos habitacionais, programas e políticas organizadas por legislação específica, com fundos determinados para sua ação. Ou seja, os fatores supracitados que demonstram a ampliação das ações do Estado durante a história, também representam a sua evolução e o maior grau de sofisticação em suas ações pelo percurso histórico. As principais características dos períodos analisado são expostas de acordo com a tabela a seguir, elaborada com base nos documentos e autores citados na bibliografia:

Quadro 1: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS PERÍODOS ANALISADOS			
1930 - 1964	Estruturação da FCP e IAPs.	Produção baixa e ligada a interesses políticos e econômicos.	Estrutura a capacidade do Estado de agir diretamente sobre a questão habitacional, ou seja, lança as bases para o futuro.
1964 - 1986	Elaboração do Plano Nacional de Habitação, BNH e SERFHAU.	Produção inicialmente com foco em classes de baixa renda, o que se altera em seu futuro	Fomenta a aquisição da casa própria e expõe um novo patamar de planejamento urbano.
1986 - 2000	Descentralização em sua maior parte, e criação de diversas políticas	Uso de mutirão em diversos locais. E produção baixa comparada com o	Gera uma gama de experiências novas que serão usadas em projetos futuros

	locais.	período anterior.	
2000 - 2017	Criação do Ministério das Cidades, MCMV, PlanHab, FAR, FNHIS e SNHIS.	Medidas anticíclicas e oferecimento de crédito ao comprador. Todas essas ações tem motivação econômica.	Cria um novo nível para a habitação social no país. E sua produção é alta, porém aspectos de qualidade técnica e de localização geram problemas.

Fonte: Elaboração própria - A partir dos dados encontrados na bibliografia.

A seguir será exposta a relação aproximada de unidades entregues por período, elaborada com base nos documentos e autores citados na bibliografia:

Quadro 2: UNIDADES ENTREGUES POR PERÍODO				
Período:	1930 - 1964	1964 - 1986	1986 - 2000	2000 - 2017
Produção:	140.000 unidades. (FCP e IAPS)	4 milhões de unidades.	~700 mil unidades ⁷¹ .	4,1 milhões entregues e 1,4 milhões paralisadas até 2017. Até 2019: 5,5 milhões de unidades entregues.

Fonte: Elaboração própria - A partir dos dados encontrados na bibliografia.

Com esses fatos expostos devemos salientar, que outros fatores devem ser evidenciados, ao mesmo tempo em que houveram avanços, ampliação e evolução das estruturas utilizadas para o fornecimento da habitação social, também tivemos em muitos momentos ações confusas durante os períodos, que geraram resultados adversos para a questão habitacional nacional, entre os fatores que devemos citar estes: Mudança de foco de algumas das políticas; Pouca efetividade em atingir o público alvo de faixas de renda mais baixas; Problemas de qualidade técnica nas habitações; Obras paralisadas; Elevados valores de terrenos; Especulação imobiliária; Segregação socioespacial; Projetos únicos que não levam em consideração fatores locais; Problemas em atingir metas; Desconsideração a diretrizes das ações; Fomento à expansão horizontal. Entre diversos outros fatores. Com os resultados expostos é possível portanto concluir o presente artigo.

⁷¹ Se utiliza “~”, para se referir a aproximação da produção dessa época, pois nenhum número concreto foi encontrado, portanto com base na somatória das possíveis produções da época encontradas em diversos artigos pressupõe-se que essa seja uma produção aproximada, porém longe de ser exata.;

4. CONCLUSÃO: OS BASTIÕES, O DÉFICIT E O FUTURO

Com todos os elementos propostos já revisados, torna-se possível concluir o presente artigo, o objetivo principal do presente texto, era o de, se efetuar uma revisão documental e bibliográfica das ações do Estado Brasileiro voltadas ao problema habitacional a partir de uma perspectiva histórica, tendo como foco seu formato, contexto e impactos gerados pelas ações. Ao mesmo tempo também buscava-se expor seus avanços, ampliação e evolução de forma crítica apontando os elementos principais dos períodos que foram analisados. Portanto devemos expor que os objetivos propostos inicialmente foram realizados, isso, por meio do uso de classificações, sumarização e principalmente pela aplicação da metodologia já exposta anteriormente na parcela do texto denominada “Objetivo e Metodologia”.

Com relação a seus resultados podemos sintetizar os mesmos expondo que: As ações do Estado brasileiro relacionadas a habitação social, evoluíram com o passar dos períodos estudados, tendo em alguns momentos, claras rupturas, como o que vem a ocorrer após a extinção do BNH. Sobre os mecanismos utilizados pelo Estado para lidar com a questão habitacional, podemos expor que esses após os anos 2000, tornam-se extremamente sofisticados, e tendem a uma maior centralização, e começam a deter uma estrutura mais delineada que os anteriores. Porém, problemas são presentes durante todo o trajeto, sendo seus principais: Pouca efetividade em atingir faixas de renda mais baixa; Problemas de qualidade; Periferização; Dificuldades em atingir metas e incentivo à expansão horizontal. Além disso por conta da revisão documental e bibliográfica, tendo como base diversos autores podemos ver que algumas características específicas são presentes a cada um dos períodos aqui classificados. Com, a discussão dos resultados encontrados, podemos agora realizar uma exposição das relações entre os bastiões habitacionais, o *déficit* e o futuro da questão habitacional no país.

Os antigos bastiões das Políticas Públicas Habitacionais no país, realizaram diversos avanços para que a presença do Estado se torna-se mais forte e capaz de gerar resultados dentro deste campo, o século XX foi uma era de diversos primeiros nesse campo, e o século XXI, utilizou-se das experiências passadas para levar a política habitacional a um novo patamar, mesmo havendo diversos problemas na criação, implementação e execução das políticas anteriores, e da atual podemos visualizar que ao menos, como o exposto na introdução, chegamos a um patamar onde o *déficit* habitacional pode ser desacelerado, o que é algo positivo, porém, em nosso atual contexto o futuro da habitação social é incerto no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, RESCHILIAN. "Financeirização da moradia e segregação socioespacial: Minha Casa, Minha Vida em São José dos Campos, Taubaté e Jacareí/SP", **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana** [online]. 2018, vol.10, n.3, pp.473-484.

ANDRADE, L.; AZEVEDO, S. "**Banco Nacional de Habitação, Relatório**" Brasil, 1986. Disponível em: <<https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>>. Último acesso em: 13 jan. 2020.

BRASIL. "**Lei Federal nº 10.257/2001**", de dez de julho de 2001. Planalto, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia Para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> Último acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. "**Lei Federal nº 11.977/2009**", de sete de julho de 2009. Planalto, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia Para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm> Último acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. "**Lei Federal nº 11.124/2005**", de dezesseis de de junho de 2005. Planalto,

BRASIL. Ministério das Cidades. "**Plano Nacional de Habitação**". Brasília: Ministério das Cidades, 2009a.

BRASIL. Ministério das Cidades. "**Regularização fundiária urbana no Brasil.**" Brasília: Ministério das Cidades, 2009b.

BRASIL. Ministério das Cidades. "**Portaria nº 269/17**" Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

BONDUKI, N. "**Origens da Habitação Social no Brasil**". 3ª edição. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. "Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil." In: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha vida e seus efeitos territoriais**. Letra capital, Rio de Janeiro, p. 17-65, 2013. Disponível em: <http://observatoriodasmegropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf>. Último acesso em: 25 jul. 2019.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. de S. "Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano." In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14.**, 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://anpur.org.br/site/anais/ena14/html/gt2.html>>. Último acesso em: 20 jul. 2019.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. "Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro." **E-metropolis**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 6-19, 2014. Disponível em:

<http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/018/original/emetropolis_n18.pdf?1447896374>. Último acesso em 23 jul. 2019.

DUARTE, M. "O Governo Vargas e as Primeiras Tentativas do Estado na Provisão de Habitação Popular", **Anais do XVII Simpósio Nacional de História**, Brasil, Natal, 2013. Disponível em:

<http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364149670_ARQUIVO_ARTIGODEZETEPARARN-24-03-2013.pdf>. Último acesso em: 18 jan. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. "**Déficit habitacional municipal no Brasil 2010. Instalador do Déficit Habitacional Referência 2010**". Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Último acesso em: 15 jul. 2019.

FREITAS, H. "**Direitos sociais: direito à moradia.**" Disponível em: <<https://helberfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/145423551/direitos-sociais-direito-a-moradia>>, Acesso em 14 jul. 2019.

LIMA, A. "O Programa Minha Casa Minha Vida, a segregação Urbana e a Reprodução de Velhas Práticas", **Revista Argumentum**. Vitória, v. 10, n.3, p. 257-271, Dezembro de 2018.

MARGUTI, B. O. "Políticas de Habitação", **Repositório IPEA**. 2018. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8628/1/Pol%C3%ADticas%20de%20habita%C3%A7%C3%A3o.pdf>> Ultimo acesso em 13 jul. 2019.

MARICATO, E. "Qual planejamento urbano?" **Cadernos IPPUR**, Brasil, Rio de Janeiro, Ano XI, 1997.

MARICATO, E. "O 'Minha Casa' é um avanço, mas segregação urbana fica intocada." **Revista Carta Maior**, 2009. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>>. Último acesso em 22 jul. 2019.

MOTTA, L. "**A Questão Habitacional no Brasil**", Conflitos Ambientais UFMG, Brasil, Minas Gerais, 2014. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

MONTE-MÓR, R. "As Teorias Urbanas e o Planejamento Urbano no Brasil". In: DINIZ; CROCCO (eds.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 61-85.

ROLNIK, R; NAKANO, A. K. "**As armadilhas do pacote habitacional.**" *Le monde diplomatique*, São Paulo, 5 mar. 2009. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>. Último acesso em: 23 jul. 2019.

ROLNIK, R.; et al. "O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação." **Cadernos metrópoles**, v. 17, n. 33, p. 127-154, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-127.pdf>>. Último acesso em: 22 jul. 2019.

ROLNIK, R. **“Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1988.”** Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 654). Disponível em: <<https://goo.gl/3fnBxY>>. Último acesso em: 25 jul. 2019.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **“Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas”**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; Ippur/UFRJ, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/BdX4F2>> Último acesso em: 13 jul. 2019.

TRIANA FILHO, A. **Habitação Popular no Brasil**, 2006. 153 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília, 2006.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Lucas Trabuco Castro Dias: Graduando em Administração Pública na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Araraquara. E-mail: lucas.dias@unesp.br

Soraya Regina Gasparetto Lunardi: Professora Doutora da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Araraquara, departamento de Administração Pública. E-mail: soraya.gasparetto@unesp.br

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM MUNICÍPIO PAULISTA: A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO, PRODUÇÃO E MANIPULAÇÃO NA DIMENSÃO HIGIÊNICO-SANITÁRIA.

Lázaro Velasco BORGES

Helena Carvalho De LORENZO

Maria Lúcia RIBEIRO

RESUMO

O conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN) engloba as dimensões da higiene e saúde e constitui um pilar estrutural à política educacional. Esta pesquisa avaliou se a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atende às exigências legais no que tange à higiene alimentar e adequação às normas técnicas desde a produção primária até a manipulação final do alimento. Para tal, foi formulada uma pesquisa qualitativa aplicada em um município paulista, onde os dados foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas, com base na legislação vigente, e, posteriormente, avaliadas por um sistema de pontuação para graduar seu desempenho. Os resultados demonstraram que a infraestrutura dos ambientes, capacitação dos agentes, fiscalização e controle dos processos, escassez de recursos financeiros e dificuldade de articulação das ações entre os agentes envolvidos na execução do Programa são os principais obstáculos para a melhoria nas condições de higiene da alimentação escolar.

Palavras-Chave: Segurança Alimentar e Nutricional; Higiene; Adequação; Políticas Públicas; PNAE.

ABSTRACT

The concept of food and nutrition security (SAN) encompasses the dimensions of hygiene and health and constitutes a structural pillar of educational policy. This research evaluated whether the execution of the National School Feeding Program (PNAE) meets the legal requirements regarding food hygiene and adaptation to technical standards from primary production to the final handling of food. To this end, a qualitative research was formulated applied in a city in São Paulo, where the data were obtained through semi-structured interviews, based on the current legislation, and, subsequently, evaluated by a scoring system to grade its performance. The results showed that the infrastructure of the environments, training of agents, inspection and control of processes, scarcity of financial resources and difficulty in articulating actions between the agents involved in the execution of the Program are the main obstacles to the improvement of food hygiene conditions school.

Key Words: Food and Nutrition Security; Hygiene; Adequacy; Public Policies, PNAE.

1. SAN, ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E HIGIENE

A preocupação com a Segurança Alimentar surge como objeto de discussão a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). O entendimento consolidado era de estrita ligação à soberania nacional visto como a capacidade de cada país alcançar sua autossuficiência alimentar de modo a não se tornar vulnerável à escassez de alimentos nos momentos de crise.

Num segundo momento, no final da década de 80 e início da década de 90, o conceito de Segurança Alimentar passa a incorporar também a noção de alimentos seguros (livres de contaminação química e biológica), de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos sob aspectos de sustentabilidade, respeitando a diversidade cultural e com ampla visibilidade à população. Esta mudança foi ratificada nas Declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Paulillo e Pessanha (2002), ensinam que o conceito de SAN possui cinco eixos estruturais que se desenvolvem a partir dos valores socialmente construídos e compartilhados.

O primeiro é da noção de saúde. Neste eixo, as dimensões dietética e farmacêutica estão estritamente ligadas à composição nutricional dos alimentos, o que torna a educação alimentar componente essencial para seu desenvolvimento. O segundo eixo pertence à higiene dos alimentos buscando a ausência de elementos tóxicos e nocivos à população através do acesso à informação e mecanismos de fiscalização e controle dos produtos alimentares (PAULILLO; ALMEIDA, 2015).

O terceiro eixo corresponde ao ecológico, no qual a demanda alimentar deve respeitar o meio ambiente de forma que não imponha riscos tóxicos em todas as etapas da produção, desde o produtor primário até o consumidor final. O quarto eixo é da autenticidade. Neste ponto, os saberes tradicionais da produção agroalimentar dos produtos típicos de cada região e seus costumes devem ser preservados como meio de garantir a identidade cultural da população que reside no campo. Por fim, o quinto eixo alcança a solidariedade, onde valores morais e ideológicos agregam a participação popular, em ações de cunho humanitário para o desenvolvimento do comércio justo, que viabiliza a aquisição dos produtos que advém da produção agrícola mais marginalizada (PAULILLO; ALMEIDA, 2015).

Dessa forma, uma alimentação saudável é considerada um direito humano que atende às necessidades biológicas e sociais da população que expressem, conjuntamente, os

significados e valores socioculturais dos alimentos como fundamento básico da SAN (PINHEIRO, 2005).

Ao observar a formulação de políticas públicas de SAN no Brasil podemos constatar que tais valores foram incorporados, principalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, por exemplo, passou a assegurar o direito à alimentação escolar como política educacional suplementar (CARDOZO; SOUZA; SANTOS, 2005), juntamente com outros avanços como os programas de Distribuição de Material Didático-Escolar, de Assistência à Saúde e de Transporte, para facilitar o desenvolvimento do alunato nos estudos (VIEIRA; et al, 2008).

Diante de tal perspectiva, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) passou por diversas transformações que possibilitaram a administração descentralizada do programa através da transferência direta e automática dos recursos aos municípios, Distrito Federal (DF) e Estados para aquisição de gêneros alimentícios. Concomitantemente, o Governo Federal estabeleceu que, o repasse de verbas para os entes federados para aquisição de gêneros alimentícios fica condicionado à existência obrigatória dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) (PEIXINHO, 2013).

Com a promulgação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o PNAE torna-se universal para toda educação básica, além de jovens e adultos; inclui a educação alimentar e nutricional como eixo prioritário dos objetivos do programa; fortalece a participação popular na gestão; formaliza a continuidade no repasse de verbas mesmo nas hipóteses em que ocorrem irregularidades na execução do programa.

Assim sendo, o entendimento sobre a dimensão higiênico-sanitária do conceito de SAN se torna fundamental para compreender a importância da qualidade nos alimentos oferecidos pelo PNAE no que tange ao desenvolvimento do alunato.

Neste sentido, a expressão qualidade adquire duas dimensões: primeiramente, quando se refere às especificidades e conformidade com requisitos e/ou propriedades do produto (Martins; Quarentei, 2013), e, na dimensão higiênico-sanitária, onde os alimentos devem ser livres de contaminação de natureza de toda origem, ou de qualquer outra substância que possa acarretar problemas à saúde dos consumidores (ORTEGA; BORGES, 2015).

A questão que traz convergência para a compreensão da relação entre a gestão e os demais agentes que articulam o PNAE em torno da qualidade do alimento encontra-se no artigo 33 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 (BRASIL, 2013).

Este dispositivo legal determina que os produtos alimentícios adquiridos para o PNAE devem atender à legislação de alimentos elaborada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Ministério da Saúde (MS) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ou seja, todos os parâmetros balizadores da higiene e adequação do alimento aplicam-se nesta etapa da gestão, sendo expressamente estabelecido que as unidades executoras do programa são obrigadas a adotar medidas que garantam a aquisição, o transporte, a estocagem, e o preparo/manuseio de alimentos com adequadas condições higiênico-sanitárias até o consumo pelos beneficiários (BRASIL, 2013).

Assim, o PNAE exige que sua gestão integre produção e manipulação, desde o campo até a escola, de forma que todos os agentes estejam em adequação com a legislação nacional e internacional.

Contudo, esta condição impõe adequações nos meios produtivos aos participantes da política pública que, em muitos casos, dificultam a execução, como, por exemplo, no caso do percentual mínimo de aquisição de gêneros alimentícios obtidos da agricultura familiar e os valores mínimos de micro e macro nutrientes que devem compor as refeições (VIEIRA; et al., 2008), e, em último caso, a inviabilizam, como na situação dos produtores que não conseguem comprovar o padrão de qualidade de seus produtos ou dispor de veículo de transporte em conformidade com a legislação para efetuar a entrega (TRICHES; SCHNEIDER, 2010; MARQUES; et al., 2014).

A partir do levantamento realizado por Pedraza et al. (2018), ao revisar a literatura sobre avaliação do PNAE no período de 2010 a 2015, podemos constatar que neste intervalo o aspecto higiênico-sanitário do programa não aparece como objeto de estudo nos trabalhos analisados, o que reforça a relevância e originalidade da pesquisa realizada.

Diante de tal cenário, o objetivo deste estudo foi avaliar o PNAE no Município de Araraquara/SP a partir de elementos que demonstrem o cumprimento das diretrizes da política pública de SAN, no que tange à higiene (condições higiênico-sanitárias apropriadas que garantam a segurança do alimento para o consumo), e adequação (normas técnicas dispostas sobre a gestão, produção e manipulação dos alimentos em todas as etapas), a partir da observação das ações da gestão local, das práticas produtivas dos fornecedores e da manipulação dos alimentos nas escolas.

2. METODOLOGIA E FONTES DE PESQUISA

A pesquisa foi realizada no Município de Araraquara, situado na Região Administrativa Central do Estado de São Paulo e seus resultados foram aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Araraquara – UNIARA, sob o CAAE nº 88536218.2.0000.5383.

Os agentes responsáveis pela alimentação escolar no município foram selecionados a partir de suas colaborações na execução do programa sendo estes classificados como Gestão Local (Nutricionista Responsável pela gestão do PNAE devidamente cadastrada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do Município); Fornecedores (Produtores agrícolas oriundos da agricultura familiar que fornecem gêneros alimentícios para o PNAE) e Manipuladores de Alimentos (Agentes Sociais responsáveis pela merenda escolar).

Os participantes da categoria Fornecedores foram selecionados a partir da Chamada Pública nº 008/2018 onde a CEDIR - Centro de Desenvolvimento e Integração Rural, a Associação Chico Bento do Assentamento Bela Vista e a Associação dos Produtores Rurais Campos Verdes do Assentamento Primavera de Presidente Venceslau-SP se consagraram vencedores.

Para a pesquisa, foi escolhida a Associação Chico Bento do Assentamento Bela Vista, composta por 12 associados distribuídos nos 02 assentamentos localizados no município estudado, sendo o fornecedor 01 caracterizado pelo agrupamento de 10 famílias que trabalham na mesma propriedade e, o fornecedor 02, produtor autônomo, partícipe da Associação, o que permitiu e facilitou a aproximação entre os agentes envolvidos na execução do programa.

Na perspectiva dos manipuladores, o estudo se concentrou nas escolas de ensino infantil e fundamental da rede municipal que fazem parte do PNAE e foram selecionadas de acordo com 02 critérios distintos. O primeiro critério foi o número de alunos matriculados em cada escola. Para o ensino infantil (creche e pré-escola) foi aplicado o critério de escolas acima de 300 alunos e, no ensino fundamental, escolas com um número acima de 700 alunos matriculados. A partir desta seleção foi aplicado o segundo critério, relação entre o número de alunos e agentes sociais (merendeiras).

Do resultado obtido foi selecionado um total de 04 escolas, sendo 02 do ensino infantil e fundamental, respectivamente, que apresentam a menor e a maior relação entre aluno/funcionário seguindo o critério de diversificação da amostra. Essa opção metodológica é viável ao objeto pois o foco foi avaliar o desempenho dos agentes ao cumprimento das

exigências legais, ou seja, possuir uma relação mais estrita à riqueza da amostra, o que permite trabalhar com uma menor representatividade estatística (Fontanella; Ricas; Turato, 2008; Minayo, 2017).

A estratégia utilizada foi o estudo de caso, cujo diferencial para o objeto desta pesquisa é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de fontes de dados além da disponibilidade de estudo histórico convencional (Yin, 2005).

O modelo de avaliação da pesquisa foi elaborado a partir de uma adaptação do modelo matemático usado na avaliação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) (Brasil, 2013). O modelo original foi construído para avaliar a condição higiênico-sanitária de escolas. Na versão adaptada foram incluídos a gestão local e os fornecedores de alimentos, com suas respectivas normativas, mas com o foco no mesmo objetivo.

Os dados foram obtidos por meio de exploração em campo e entrevistas semiestruturadas com os agentes responsáveis pela execução do programa para verificar se ocorre o cumprimento das exigências propostas, tanto nas diretrizes do PNAE quanto na documentação que trata sobre a higiene dos alimentos e a adequação às normas técnicas de gestão, produção e manipulação dos alimentos.

Os roteiros das entrevistas foram elaborados com base nos documentos apresentados no Quadro 1 que formam o aparato normativo sobre a gestão do PNAE, os cuidados com a higiene durante a produção e manipulação de alimentos e as boas práticas agrícolas, a serem investigadas sob a perspectiva de cada um dos agentes envolvidos com a execução do PNAE através de uma seleção cuidadosa dos pontos de estudo, de modo a aproximar a coleta de dados da realidade possível de cada agente envolvido.

Quadro 1: Documentação de referência ao roteiro de entrevistas.

General Principles of Food Hygiene (CAC/RDP 1-1969);
Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013;
Resolução RDC nº 216, da ANVISA de 15 de setembro de 2004;
Portaria nº 1428, de 26 de novembro de 1993;
Portaria SVS/MS nº 326, de 30 de julho de 1997;
Portaria CVS nº 05, de 09 de abril de 2013;
Portaria SMS nº 2.619, de 06 de dezembro de 2011;
Material orientativo para formação de manipuladores de alimentos que atuam na alimentação escolar - Ministério da Educação - CECANE-UFRS – 2014;

Manual de Boas Práticas Agrícolas e Sistema APPCC. Projeto PAS campo. Convênio CNI/SENAI/SEBRAE/EMBRAPA;

Guia de Verificação de Sistemas de Segurança na Produção Agrícola - Projeto PAS Campo - Convênio CNI/SENAI/SEBRAE/EMBRAPA/SENAR – 2004;

Elementos de Apoio para as Boas Práticas Agrícolas e o Sistema APPCC - Projeto PAS Campo - Convênio CNI/SENAI/SEBRAE/EMBRAPA/SENAR – 2004;

Guia de Instruções das Ferramentas para as Boas Práticas na Alimentação Escolar – CECANE.

Fonte: Autor (2019)

Os três grupos de categorias são formados por blocos temáticos, e estes são compostos por questões que formam listas de verificação específicas para cada agente. Cada bloco temático possui pesos (k, igual a 15, 20, 25 ou 30) que variam de acordo com o grau de relevância. O grau de relevância, por sua vez, foi atribuído seguindo dois critérios: (a) o objeto da pesquisa e (b) a importância das práticas agrupadas na categoria para o alcance de padrões satisfatórios de higiene conforme a legislação vigente (adequação normativa), como apresentado no Quadro 2:

Quadro 2: Categorias de análise e seus respectivos pesos

Gestão Local	Estrutura Organizacional e Administrativa (15); Elaboração dos Cardápios (20); Aquisição de Gêneros Alimentícios (20); Controle e Qualidade dos Alimentos (30); Conselho de Alimentação Escolar (15).
Fornecedores	Capacitação (15); Planejamento da Produção (20); Irrigação (15); Utilização Correta de Agroquímicos (30); Colheita e Pós-Colheita (20).
Manipuladores de Alimentos	Edifícios, Instalações e Equipamentos (15); Higienização Ambiental (25); Manipuladores (15); Recebimento e Armazenamento dos Alimentos (20); Processos e Manipulação dos Alimentos (25).

Fonte: Autor (2019)

A cada uma das questões da lista de verificação foram atribuídas notas que variavam conforme a presença de ações relacionadas aos aspectos de cada temática abordada. A pontuação para cada questão avaliada foi atribuída de acordo com o seguinte critério: Insatisfatório (nota 1) – quesito não é cumprido em sua totalidade; Parcialmente Satisfatório (nota 3) – quesito é parcialmente atendido ou cumprido por outros meios não previstos e; Satisfatório (nota 5) – quesito é cumprido em sua totalidade. Este sistema de pontuação é frequentemente utilizado em avaliações do PNAE e permite, de forma objetiva, a coleta e o processamento dos dados (Calasans; Santos, 2013).

Para o cálculo dos pontos obtidos em cada bloco da lista de verificação é aplicada a fórmula:

$$PBx = (\sum x / Px) \cdot kx$$

Onde:

PBx: Pontuação alcançada no bloco X (1 a 5)

$\sum x$: Somatório das notas obtidas nos itens do bloco X

Px: Pontuação máxima possível no bloco X

kx: Peso atribuído ao bloco X

Depois da análise dos dados, as informações obtidas foram classificadas por blocos que permitiram a comparação entre os resultados da mesma espécie e por pontuação total da seguinte forma:

Muito Baixa (0 - 25 pontos);

Baixa (26 – 50 pontos);

Regular (51- 75 pontos);

Alta (76- 90 pontos);

Muito Alta (91 - 100 pontos).

Vale ressaltar que, frente a um resultado fracionado, sendo este equivalente a 0,5 ou superior, ele foi arredondado para cima, para fins de resultado.

Após a avaliação, os agentes identificados como adequação “muito baixa” ou “baixa” ofereceram elementos de que a execução do PNAE pelo Município não cumpre com as exigências necessárias para garantir a higiene dos alimentos e adequação às normas técnicas. Os demais itens foram avaliados e as prioridades indicadas para correção de acordo com as conclusões elaboradas pela pesquisa.

3. A INTEGRAÇÃO ENTRE GESTÃO, PRODUÇÃO E MANIPULAÇÃO NA EXECUÇÃO DO PNAE.

3.1. Gestão Local

Num contexto geral, a gestão local foi capaz de executar a política pública, na perspectiva da higiene e adequação, de maneira adequada. Existe o cuidado com os cardápios, inclusive nos casos especiais; os alimentos passam por testes de aceitabilidade durante o processo de compra e com o alunato; a aquisição de gêneros alimentícios tem como meta priorizar os produtos orgânicos; a capacitação é tratada como parte importante para o alcance de bons resultados e, por último, o CAE é figura ativa na execução do programa e possui infraestrutura que permite sua atuação, conforme demonstra a Tabela 1:

TABELA 1: AVALIAÇÃO DA GESTÃO LOCAL

Estrutura Organizacional e Administrativa	Elaboração dos Cardápios	Aquisição de Gêneros Alimentícios	Controle e Qualidade dos Alimentos	Conselho de Alimentação Escolar	TOTAL
12	16,6	19	24,9	14,3	86,8 (Alta)

Fonte: Autor (2019)

A principal dificuldade encontrada foi a capacidade financeira para investimentos na contratação de funcionários e equipamentos para as Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN) de modo que a sobrecarga de funções seja reduzida e a fiscalização e controle da produção e manipulação de alimentos fossem feitas de maneira mais proativa. Foi constatada também a falta de equipamentos cruciais, como termômetros, nas UAN tanto pela falta do recurso como de funcionários para sua adequada utilização.

Os dados obtidos sobre a situação despesa orçamentária do Município com a alimentação escolar, no período de 2014-2018, comprovam tal situação como demonstram os dados da Tabela 2: a despesa prevista para a alimentação escolar cai razoavelmente ao longo do intervalo observado, atingindo uma redução de 29,54% nos orçamentos atualizados.

TABELA 2: DESPESAS COM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR POR ANO (EM MILHÕES/R\$)

	ORÇADO	ORÇADO ATUALIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADADO	PAGO
2014	22.764.197,00	26.637.385,89	21.988.105,07	16.782.846,79	14.387.291,08
2015	19.216.126,28	20.664.625,51	13.634.108,98	13.634.108,98	11.802.729,30

2016	16.909.073,18	22.101.752,67	15.706.354,55	15.706.352,05	14.099.605,00
2017	16.949.860,34	17.821.847,69	16.842.800,27	16.824.720,58	14.405.949,48
2018	12.907.288,84	18.767.995,40	18.561.521,21	16.721.153,14	13.658.223,29
Σ	88.746.545,63	105.993.607,15	86.732.890,09	79.669.181,53	68.353.798,14
Δ% real no período	-43,30%	-29,54%	-15,58%	-0,37%	-5,07%

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara (2019)

Observando o comportamento da despesa a partir da origem do recurso e da fonte de despesa podemos observar que, no período de 2014-2018, a maior parcela do gasto com alimentação escolar foi custeada pelo Município, com alguma participação de recursos advindos de transferências estaduais e federais. No intervalo observado, a despesa coberta pelos recursos municipais cresceu 37,62% em contraste com os recursos advindos de transferências federais que sofreram uma redução de 35,26% (Tabela 3).

TABELA 3: DESPESAS PAGAS COM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR POR FONTE DE RECURSO (EM MILHÕES/R\$)

	FONTE 01	FONTE 02	FONTE 05
2014	8.091.873,20	2.399.893,11	3.895.524,77
2015	9.216.592,24	0	2.586.137,06
2016	11.487.898,46	0	2.611.706,53
2017	11.667.336,27	0	2.738.613,17
2018	11.136.314,48	0	2.521.908,81
Σ	51.600.014,65	2.399.893,11	14.353.890,34
Δ% real no período	37,62%	-	-35,26%

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara (2019)

Pode-se assim apontar que o PNAE é uma política pública que impõe altos custos sem a devida compensação de receitas, ou seja, sua condução depende da capacidade orçamentário-financeira para o atendimento das exigências impostas pelo Programa, o que embasa a manifestação dos gestores quando afirmam que a participação do PNAE é pífia perante aos gastos que a alimentação escolar demanda ao Município.

É possível observar que os gastos municipais com a alimentação escolar se tornaram crescentes e o volume de recursos vindo de transferências, principalmente federais, manteve-se em um patamar incompatível com a realidade. Cabe ressaltar que as despesas do período 2017-2018 sofreram influência da Emenda Constitucional nº 95, de 15/12/2016, que estabeleceu novo regime fiscal para os gastos públicos, popularmente conhecida como “Lei do Teto de Gastos”. Por se tratar de fato recente e, conseqüentemente, a escassez de dados sobre a correlação entre o novo regime fiscal e o desempenho dos programas governamentais não é possível afirmar se

tal medida compromete a execução do PNAE, mas abre possibilidade para novos estudos acerca deste fato.

Outro ponto que exige atenção reside nos mecanismos que asseguram a higiene e adequação dos alimentos e de fiscalização dispostos na Chamada Pública. Dada a falta de funcionários para as vistorias e, por consequência, a distanciamento entre a gestão e o produtor, o acompanhamento da produção torna-se superficial, o que não permite atestar se as práticas produtivas são positivas.

3.2. Fornecedores

Na avaliação sobre a atuação dos fornecedores, podemos destacar que as principais diferenças entre os fornecedores se concentram nos blocos 01 (capacitação) e 04 (Utilização Correta de Agroquímicos) (Tabela 4). O fornecedor 2 obteve um bom resultado pela disponibilidade e interesse na busca por capacitação e pela adoção de práticas agrícolas que minimizam o uso de agroquímicos na produção de alimentos. A principal dificuldade dos fornecedores encontra-se na falta de recursos para investimento na produção, no caso em tela, no processamento e beneficiamento dos alimentos e nos veículos de transporte.

TABELA 4 - AVALIAÇÃO DOS FORNECEDORES

	Capacitação	Planejamento da Produção	Irrigação	Utilização Correta de Agroquímicos	Colheita e Pós-Colheita	TOTAL
Fornecedor 1	9	13,3	13	22	12	69,3 (Regular)
Fornecedor 2	12	16	11	28	12	79,0 (Alta)

Fonte: Autor (2019)

Apesar dos resultados apresentarem diferenças entre os fornecedores, ambos demonstraram práticas inadequadas na produção que podem afetar a qualidade como, por exemplo, na adubação da lavoura. Isto sinaliza que a capacitação em Boas Práticas Agrícolas (BPA) pode elevar o padrão de higiene e adequação dos alimentos mesmo que haja dificuldades em investir na infraestrutura da propriedade.

3.3. Manipuladores

Quanto à atuação dos manipuladores, as escolas obtiveram bons resultados nos blocos 02 (Higienização Ambiental) e 03 (Manipuladores). Conclui-se que existe uma padronização

aceitável anos cuidados pessoais e do ambiente interno da UAN, apesar das diferenças de infraestrutura (Tabela 5).

TABELA 5: AVALIAÇÃO DOS MANIPULADORES

	Edifícios, Instalações e Equipamentos	Higienização Ambiental	Manipuladores	Recebimento e Armazenamento dos Alimentos	Processos e Manipulação de Alimentos	TOTAL
Escola 1	21	14,1	12	18,7	18,3	84,1 (Alta)
Escola 2	16	13,3	12	17,3	15	73,6 (Regular)
Escola 3	23	14,1	15	20	23,3	95,4 (Muito Alta)
Escola 4	17	13,3	12	18,7	18,3	79,3 (Alta)

Fonte: Autor (2019)

As inconsistências quanto aos processos de manipulação dos alimentos, desde o recebimento até a distribuição, observadas nas entrevistas refletem no desempenho individual das escolas. Uma alternativa para este quadro seria a capacitação dos funcionários com o aprofundamento nas questões observadas na pesquisa como, por exemplo, nos procedimentos de higienização dos alimentos e no controle e manipulação dos estoques.

Apesar das questões discutidas anteriormente, de modo geral, a avaliação dos manipuladores nas escolas do Município de Araraquara/SP alcançou uma nota classificada como alta. Isso demonstra que os funcionários cuidam da alimentação escolar em consonância com a legislação, mesmo na existência de situações passíveis de melhoria na prestação do serviço.

3.4. Discussão e Análise dos Resultados

Após o estudo dos três agentes envolvidos na execução do PNAE no Município de Araraquara/SP é possível ilustrar as principais conclusões acerca dos problemas enfrentados a partir do cruzamento das informações para traçar um quadro mais amplo sobre a condição de higiene e adequação dos alimentos. A Figura 1 traz um resumo sintético da situação do PNAE no município, combinando os resultados, no sentido de obter uma análise mais profunda sobre a execução da política pública.

Figura 1: Análise da execução do PNAE no Município de Araraquara/SP na perspectiva da higiene e adequação



Fonte: Autor (2019)

Na relação gestão/manipuladores observamos a existência de um descompasso entre a orientação técnica e as condições de trabalho dos manipuladores. As divergências de respostas acerca dos procedimentos de higienização de alimentos, por exemplo, suscitam hipóteses que: 1) os manipuladores não dominam as Boas Práticas (BP) necessárias para o caso e/ou; 2) o Município não abastece as UAN com os materiais necessários para a higienização. Neste ponto, é válido que a gestão identifique, caso a caso, as principais falhas, pois se mostraram passíveis de correção e afetam diretamente a adequação das UAN às BP e, por consequência, a inocuidade dos alimentos oferecidos.

Na perspectiva gestão/fornecedores, a primeira questão que merece destaque é o instrumento da Chamada Pública. Este modelo de aquisição de alimentos, em sua essência, é similar ao processo licitatório de compras no tipo "menor preço" previsto pela Lei Federal nº 8666/93. Neste sistema, os lotes de alimentos são oferecidos ao participante que oferta o menor preço em comparação ao valor de referência. Dessa forma, ocorre o estímulo a competição entre os fornecedores, que são obrigados a reduzir seus ganhos para escoar sua produção.

A consequência deste molde é a baixa capacidade de investimento que os fornecedores locais possuem para agregar melhorias, uma vez que os valores pagos, em boa parte, cobrem os custos de insumos e demais despesas de produção, além de prover o sustento de sua família.

Observa-se aqui uma dicotomia intrínseca a este modelo: a gestão recebe ganhos de economicidade ao adquirir produtos a preços unitários mais baixos ao custo de ser atendida

com alimentos cultivados em práticas inapropriadas ocasionadas, em parte, pela baixa remuneração que compromete os investimentos em melhorias na qualidade.

A segunda questão da relação entre gestão/fornecedores reside em algumas falhas nas práticas produtivas. A reaplicação de agrotóxicos, o não tratamento do esterco na adubação, entre outros pontos devem ser corrigidos para melhorar a condição de higiene e adequação dos alimentos. Isso só é possível com a fiscalização e controle, *in loco*, assim detectando os pontos mais sensíveis e orientando os produtores a assumir as BPA necessárias.

Por fim, na relação fornecedores/manipuladores fica ressaltado que a falta de equipamentos e instrumentos de monitoramento dificultam o recebimento dos alimentos já que os principais diagnósticos não podem ser realizados da maneira adequada e consonante com a legislação.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto geral, o resultado é positivo, com possibilidades de melhoria, sem necessariamente depender de investimentos, porém, estes sim cruciais para um avanço nos padrões de higiene e adequação dos alimentos.

Ficou claro que a estrutura do programa impõe obrigações e exigências vislumbrando uma execução de alto nível técnico, contudo, sem oferecer o aporte necessário de recursos para que tais metas sejam atendidas.

A ausência de meios adequados para executar a política pública coloca em risco à saúde do alunato durante uma etapa crucial em seu desenvolvimento intelectual.

Ao aproximar as diferentes realidades dos agentes que compõem a alimentação escolar municipal podemos considerar que a pesquisa entrega como produto final uma nova metodologia de avaliação do PNAE à dimensão higiênico-sanitária, numa dinâmica simples e de fácil aplicação, que permitirá ao Poder Público buscar o aprimoramento de suas práticas cotidianas e fomentar a produção acadêmica sobre o tema uma vez que ele apresentará novas realidades em cada Município que for aplicado.

Dessa forma, a principal contribuição desta pesquisa foi trazer um novo olhar sobre as bases que compõem o PNAE para uma reflexão sobre seu papel como política pública de SAN com a finalidade de buscar novos caminhos e alternativas para uma execução mais benéfica para o alunato.

Dentro das oportunidades de estudo oriundas desta pesquisa podemos destacar a implantação de políticas públicas no cenário municipal e suas particularidades; o pacto federativo e suas implicações na execução de políticas públicas; a importância da coesão entre os agentes envolvidos com a agenda governamental, entre outros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Guia de Instruções das Ferramentas para as Boas Práticas na Alimentação Escolar – CECANE, 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=8854:guia-de-instrucoes-pnae>> Acesso em: 21 abr. 2018.

BRASIL. Material Orientativo para formação de manipuladores de alimentos que atuam na alimentação escolar/ elaboração e informações Centro Colaborador Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; elaboração Ana Luiza Sander Scarparo. et al.. – Brasília (DF): Ministério da Educação, 2014. 130 p. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-para-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/9483-manual-orientativo-para-forma%C3%A7%C3%A3o-de-manipuladores-de-alimentos>> Acesso em: 14 fev. 2018

BRASIL. Portaria nº 1428, de 26 de novembro de 1993. Aprova, na forma dos textos anexos, o "Regulamento Técnico para Inspeção Sanitária de Alimentos", as "Diretrizes para o Estabelecimento de Boas Práticas de Produção e de Prestação de Serviços na Área de Alimentos" e o "Regulamento Técnico para o Estabelecimento de Padrão de Identidade e Qualidade (PIQ's) para Serviços e Produtos na Área de Alimentos". Determina que os estabelecimentos relacionados à área de alimentos adotem, sob responsabilidade técnica, as suas próprias Boas Práticas de Produção e/ou Prestação de Serviços, seus Programas de Qualidade, e atendam aos PIQ's para Produtos e Serviços na Área de Alimentos. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388704/Portaria_MS_n_1428_de_26_de_novembro_de_1993.pdf/6ae6ce0f-82fe-4e28-b0e1-bf32c9a239e0> Acesso em: 21 abr. 2018

BRASIL. Portaria CVS nº 05, de 09 de abril de 2013. Aprova o regulamento técnico sobre boas práticas para estabelecimentos comerciais de alimentos e para serviços de alimentação, e o roteiro de inspeção. Disponível em: <http://www.cvs.saude.sp.gov.br/up/PORTARIA%20CVS-5_090413.pdf> Acesso em: 06 mai. 2019.

BRASIL. Portaria SMS nº 2.619, de 06 de dezembro de 2011. Regulamento Técnico de Boas Práticas e controle de condições sanitárias e técnicas das atividades relacionadas à importação, exportação, extração, produção, manipulação, beneficiamento, acondicionamento, transporte, armazenamento, distribuição, embalagem e reembalagem, fracionamento, comercialização e uso de alimentos - incluindo águas minerais. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/portaria_2619_1323696514.pdf> Acesso em: 06 mai. 2019.

BRASIL. Portaria SVS/MS nº 326, de 30 de julho de 1997. Regulamento Técnico sobre as condições higiênicas sanitárias e de boas práticas de fabricação para estabelecimentos produtores/industrializadores de alimentos. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388704/Portaria%2BSVS-MS%2BN.%2B326%2Bde%2B30%2Bde%2BJulho%2Bde%2B1997.pdf/87a1ab03-0650-4e67-9f31-59d8be3de167>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

BRASIL. Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC> Acesso em: 21 abr. 2018.

BRASIL. Resolução RDC nº 216, da ANVISA de 15 de setembro de 2004. Dispõe sobre regulamento técnico de Boas Práticas para serviços de alimentação. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388704/RESOLU%25C3%2587%25C3%2583O-RDC%2BN%2B216%2BDE%2B15%2BDE%2BSETEMBRO%2BDE%2B2004.pdf/23701496-925d-4d4d-99aa-9d479b316c4b>>. Acesso em: 23 fev. 2019

CALASANS, F. V. M; SANTOS, S. M. C dos. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: desenvolvimento de um protocolo de indicadores. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas, v. 20, n. 1, p. 24-40, 2013.

CARDOZO, R. C. V.; SOUZA, E. V. A.; SANTOS, P. Q. Unidades de alimentação e nutrição nos campi da Universidade Federal da Bahia: um estudo sob a perspectiva do alimento seguro. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 5, p. 669-680, 2005.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Elementos de Apoio para as Boas Práticas Agrícolas e o Sistema APPCC/PAS Campo. Programa Alimentos Seguros - Série Campo – 2.ed. **rev., atual.** – Brasília, DF: Embrapa, 2006. 204 p. – (Série Qualidade e segurança dos alimentos). Disponível em: <<http://ecaths1.s3.amazonaws.com/bromatologiapb/185194714.BOASPRATICASAGRICElementosdeapoioparaasBPAeosistemaAPPCC.pdf>> Acesso em: 06 mai. 2019.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Manual de Boas Práticas Agrícolas e Sistema APPCC Brasília: EMBRAPA/SEDE. **Programa Alimentos Seguros - Série Campo**, 2004. 101 p. (Série Qualidade e Segurança dos Alimentos). Disponível em: <<http://agriculturaconsciente.com.br/wp-content/uploads/2015/06/Manual-boas-praticas-agricolas-PAS.pdf>> Acesso em: 06 mai. 2019.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Guia de Verificação de Sistemas de Segurança na Produção Agrícola. Brasília: EMBRAPA/SEDE. **Programa Alimentos Seguros - Série Campo**, 2004. 61 p. (Série Qualidade e Segurança dos Alimentos). Disponível em: <<https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/111895/1/GUIADEVERIFICACAOSistemasdesegurancaproducaoagricola.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2019.

FONTANELLA, B. J. B.; RICAS, J.; TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro. v. 24, n. 1, p. 17-27, 2008.

MARQUES, A. de A; et al. Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: o caso de Araripe, Ceará. **Saúde soc.**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1329-1341, 2014.

MARTINS, E. A.; QUARENTEI, S. S. Sistemas de gestão e padrões normativos aplicáveis ao segmento alimentício. In: **Sistema de gestão: qualidade e segurança de alimentos**.

GERMANO, P. M. L.; GERMANO, M. I. S. (orgs). Barueri, SP: Manoele, 2013.

MINAYO, M. C. de S. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. **Revista Pesquisa Qualitativa**. São Paulo. v. 5, n. 7, p. 01-12, 2017.

ORTEGA, A. C.; BORGES, M. S. Codex Alimentarius: a segurança alimentar sob a ótica da qualidade. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 19, n. 1, p. 71-81, 2015.

PAULILLO, L. F. O. E.; PESSANHA, L. Segurança alimentar e políticas públicas: conexões, implicações e regionalização. In: PAULILLO, L. F.; ALVES, F. (Org.). **Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional**. 1ed. São Carlos: Edufscar, 2002, v. 1, p. 17-56.

PAULILLO, L. F. O. E.; ALMEIDA, L. M. Redes de segurança alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 12, n. 1, p. 26-44, 2015.

PEDRAZA, D. F. et al. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro. v. 23, n. 5, p. 1551-1560, 2018.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PINHEIRO, A. R. O. A alimentação saudável e a promoção da saúde no contexto da segurança alimentar e nutricional. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 70, p. 125-139, 2005.

RECOMMENDED INTERNATIONAL CODE OF PRACTICE GENERAL PRINCIPLES OF FOOD HYGIENE. **Codex Alimentarius**. CAC/RCP 1-1996, A. 4, 2003a. Disponível em: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/shproxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252F1032Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCAC%2BRCP%2B11969%252FCXP_001e.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2018.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde soc**. São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010

VIEIRA, M. N. C. M. et al. Gestão de um programa de alimentação escolar em um município paulista. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 15, n. 1, p. 29-48, 2008.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**; trad. Daniel Grassi - 3 ed. - Porto Alegre: Bookman, 2005.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Lázaro Velasco Borges - Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - Universidade de Araraquara – UNIARA, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4881843254903391>. E-mail: lazarovborges@yahoo.com.br

Prof^a. Dra. Helena Carvalho De Lorenzo - Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - Universidade de Araraquara – UNIARA, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0152644674173077>, E-mail: helenadelorenzo@gmail.com

Prof^a. Dra. Maria Lúcia Ribeiro - Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - Universidade de Araraquara – UNIARA, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4093825086696897>, E-mail: mlucia@iq.unesp.br

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL: A ATENÇÃO DOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2016) SOBRE OS DIREITOS FEMININOS

Autora: Beatriz Alves MANCINI

Ana Cláudia Niedhardt CAPELLA

RESUMO

A presente pesquisa possui como tema a questão das mulheres durante os governos Lula e Dilma (2003-2016) na agenda governamental. Tem como objetivo entender como a questão entra na agenda e de que maneira ela permanece. Foram realizadas três etapas para seu desenvolvimento: levantamento do “*corpus documental*”, coletando as principais políticas públicas realizadas no período, em seguida foi realizado a análise de conteúdo, em que o material coletado foi mapeado de acordo com o recorte temporal e exposto e a última etapa é apresentado de que maneira a questão entra na agenda governamental. Conclui-se que após a Lei Maria da Penha, a questão se mantém na agenda governamental até o fim do período estudado.

Palavras-chave: Agenda Governamental; Política Pública; Mulheres.

ABSTRACT

This research has as its theme the issue of women during the Lula and Dilma governments (2003-2016) in the government agenda. It aims to understand how the issue enters the agenda and how it remains. Three stages were developed for its development: survey of the “documentary corpus”, collecting the main public policies carried out in the period, followed by a content analysis, in which the collected material was mapped according to the time frame and exposed. The last step is presented how the issue enters the government agenda. It follows that after the Maria da Penha Law, the issue remains on the government agenda until the end of the period studied.

Keywords: Government Agenda; Public Policy; Women.

1. INTRODUÇÃO

É possível afirmar que políticas públicas é toda a ação tomada pelo governo com o fim de lidar com um problema público envolvendo todas as esferas da sociedade. Contudo, para compreender o que são políticas públicas é necessário que entenda-se todo o seu processo de formação e os fatores envolvidos. Ao analisar o ciclo de políticas públicas, proposto por Kingdon demonstra muito bem o problema público se insere na *agenda-setting*.

Com os estudos aprofundados no tema, é possível mapear e entender quais são as prioridades de cada um dos governos através das agendas governamentais. Dessa forma, viabiliza-se uma análise acerca de cada uma das administrações, de acordo com suas ações.

Tendo como base, autores como John Kingdon, a presente pesquisa pretendia estudar e analisar o ciclo de políticas públicas e a formulação da agenda governamental, a maneira como o ciclo ocorre, e como os problemas chamam a atenção da agenda. O recorte temporal de 2003-2016 foi escolhido para delimitar como o tema das mulheres aparece na agenda das administrações escolhidas e se a forma como ela é feita, é eficiente para a população.

O estudo está dividido em três seções, sendo a primeira a questão da formulação das políticas públicas, utilizando o modelo Kingdon, a segunda será apresentada a questão das mulheres na agenda governamental que possui um marco no recorte temporal proposto a Lei Maria da Penha, e por último, a relação do ciclo de políticas públicas com a temática proposta.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Formulação De Políticas- O Modelo Kingdon

Segundo John Kingdon (2003) a montagem da agenda permeia-se em três fluxos decisórios, que caminham de maneira separada, contudo, ao se colidirem, resultam na formação da agenda. Os três aspectos são: fluxos dos problemas, fluxo das políticas públicas e fluxo político.

O fluxo dos problemas diz respeito à percepção dos mesmos enquanto políticas públicas que pedem por ação governamental. Eles se tornam visíveis aos formuladores de políticas públicas, chamados *policy-makers*, através de indicadores (instrumentos utilizados para ajudar a chamar a atenção de determinada situação), grandes eventos inesperados, crises e com o feedback das ações governamentais. O fluxo das políticas públicas é composto por especialistas no assunto, que as analisam e trazem soluções para elas. O fluxo político, por sua vez, é

composto de vários fatores, que são as negociações políticas, opinião pública, oscilação do sentimento nacional, as pressões de grupos de interesses e a troca de gestões administrativas.

Esses três fluxos possuem sua própria identidade e ocorrem de maneiras distintas, eles separadamente não produzem mudança alguma na agenda governamental, uma vez que eles isolados não possuem força para tal coisa. Para que haja uma mudança na agenda é necessário a junção dos três, ou seja, é necessário que haja um problema definido que tenha chamado a atenção governamental, especialistas analisando o problema e propondo soluções para ele e jogo político favorável para a questão. Somente dessa maneira existe uma oportunidade de mudança, conseguindo acessar à *agenda-setting*.

Tendo o modelo Kingdon em mente, é preciso entender que a formulação de uma Política Pública possui várias etapas e vários fatores para que ela ocorra. Nessa pesquisa trataremos de apenas três etapas: atores e instituições, agenda e formulação de políticas públicas.

Ao analisar separadamente as três etapas citadas acima, temos em primeiro lugar, atores e instituições na produção de políticas públicas. Falando separadamente de cada uma das duas coisas: instituição é o conjunto de regras que afetam o comportamento dos atores, é o ambiente com normas e regras estabelecidas, nas quais as políticas são debatidas, formuladas, implementadas e avaliadas. São três os níveis institucionais que podem afetar uma política: 1) Instituições, regras básicas como princípios constitucionais; 2) Normas Administrativas-Organizacionais, regras que regem as ferramentas dos gestores e dos órgãos da administração pública, tendo como exemplo as licitações; 3) Arranjos político-administrativo específicos, regras específicas para a orientação de decisões no desenvolvimento de uma política. Com esses três níveis é possível entender uma política pública.

Em seguida temos os atores, que pode ser um indivíduo ou um grupo de indivíduos que possuem poder para influenciar outros. Eles atuam em redes e em comunidades de políticas públicas, onde expressam suas preocupações em relação a determinadas políticas existentes ou não. Sendo assim, é dessa forma que as políticas públicas são formuladas e alteradas.

Além disso, as políticas públicas não são influenciadas apenas por atores e instituições nacionais, como também possuem influência de atores e instituições internacionais, o que se torna cada vez mais frequente devido à globalização. Os atores e instituições internacionais influenciam políticas que estejam diretamente ligadas com a dinâmica externa, como as políticas de defesa. Esse sistema internacional exerce influência através de regras e tratados

internacionais e os atores e instituições influenciam as políticas domésticas. Um exemplo de ator internacional que exerce muita influência é a Organização das Nações Unidas.

Os atores domésticos podem ser: políticos, burocracia, partidos, grupos de interesse, acadêmicos, mídia, *think-tanks*, consultores, mídia e o público. Todos os atores citados anteriormente podem influenciar outro grupo de atores para conseguir alcançar seus próprios interesses.

A formulação da agenda (*agenda-setting*) está inserida em um ciclo de formulação de políticas públicas, sendo a formulação a primeira etapa dele. Nessa primeira fase, o governo volta toda a sua atenção para determinado problema, entendido como um problema público, ou seja, um problema que não pode ser resolvido através de uma ação individual, sendo necessária a intervenção governamental para que uma ação coletiva seja realizada e o problema possa ser resolvido. A definição de alternativas é o momento da formulação propriamente dito, uma vez que são avaliadas as opções para a possível solução. Um problema se inicia no âmbito individual, depois, ele se intensifica e chama a atenção da população, causando um incômodo, o que a torna um problema público, com isso esse problema entra na agenda governamental, criando políticas públicas para a sua resolução.

Esse processo de formulação da agenda é o processo mais crítico de todo o ciclo, tendo em vista que todas as outras partes restantes dependerão dessa primeira etapa.

Por último temos a formulação de políticas públicas, que nada mais é do que a formulação da agenda mais a definição de alternativas, sendo esse último a análise de todas as opções e escolha da mais viável para a resolução do problema. Os governos possuem instrumentos para utilizar de modo a fazer com que as políticas funcionem (*policy instruments*), são eles: regulamentação (fiscalização, aplicação de sanções), subsídios (empréstimos, créditos fiscais), impostos e taxas (elevação ou diminuição para tornar determinada atividade mais ou menos econômica), contratualização (concessão), privatização (empresas públicas), uso de incentivos de mercado (categorias especiais de tributação) e educação (promoção de informação).

Esses instrumentos possuem taxonomias específicas, que são divididas em quatro seções: nodalidade (ferramentas de informação sobre problemas públicos baseados em comunicação pública), autoridade (relacionada aos poderes legais da estrutura do Estado), tesouro (baseado em recursos financeiros) e organização (baseado no conjunto das estruturas organizacionais). Essas ferramentas são elementos do desenho da política, uma vez que obriga a população a agir de determinada maneira que não agiria sem o uso delas (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

No desenho da política, existem várias ferramentas, que por sua vez, tem a função de alterar a maneira como as pessoas se comportam, elas podem ser baseadas na autoridade, de incentivos e sanções, de capacitação, de estímulo e de aprendizado. Elas são escolhidas baseadas no problema que se deseja evitar. Contudo, o desenho da política não é baseado apenas nas ferramentas utilizadas, segundo Schneider e Ingram (1997), ele é composto por objetivos e problemas, agentes e estruturas de implementação, alvos, regras e ferramentas e racionalidade e pressuposições.

Tendo em vista a estruturação de uma política pública e todos os seus estágios de formulação e aplicação, será abordado como a questão das mulheres se torna um problema público para a população e como ela se insere na agenda governamental. De que maneira isso ocorreu e por que? Também será discutido como a questão permanece na agenda ao longo dos governos estudados.

2.2. Políticas Públicas E Os Direitos Femininos

A sociedade brasileira é uma sociedade patriarcal e machista. Esses dois aspectos podem ser comprovados ao analisar o histórico nacional de legislações, tradições e costumes das famílias brasileiras. Ao começar pela Constituição de 1824, em que a mulher não era reconhecida como cidadã, o que não lhe concedia direitos como o voto ou ser votada e ela apenas poderia trabalhar em empresas privadas, jamais ser uma funcionária pública. Os seus direitos à educação elementar e superior também eram limitados até o ano de 1827, através de um decreto, as mulheres conseguem a permissão para estudarem em instituições de ensino elementar, e apenas em 1879 o governo as autoriza a frequentarem o ensino superior.

Durante a criação da Constituição de 1891, foi reivindicado o direito ao voto feminino com o apoio de figuras políticas importantes da época. A reivindicação, por sua vez, foi negada, e o voto continua sendo exclusivamente masculino. “A mulher não foi citada porque simplesmente não existia na cabeça dos constituintes como um indivíduo dotado de direitos” (SILVA, 2010, p. 5, apud. PINTO, 2003, p. 16).

Somente no ano de 1932, Getúlio Vargas promulga o Novo Código Eleitoral Brasileiro e nele é garantido o direito ao voto feminino. A Constituição promulgada por ele em 1934 traz outros direitos para as mulheres, como a garantia de assistência médica e descanso antes e após o parto sem prejudicar seu trabalho.

Berta Lutz foi uma figura de extrema importância para a conquista desse voto feminino. Berta era uma bióloga, cientista que liderou o movimento para a conquista desse direito tão

importante. Teve uma forte atuação com movimentos feministas na década de 1920, esses movimentos, por sua vez, passam a perder a força, no Brasil e no mundo, ao entrar na próxima década, somente na década de 1960 que ele volta a aparecer no mundo com sua devida importância. (PINTO, 2010).

Essa década, 1960, em especial possui um ambiente muito importante no mundo Ocidental, e especificamente para o público estudado: a primeira pílula anticoncepcional é lançada nos Estados Unidos e logo em seguida na Alemanha. Dessa forma, os movimentos feministas retornam com muita força nos Estados Unidos e na Europa e as mulheres passam a falar, pela primeira vez, sobre a relação de poder entre homens e mulheres.

Em contrapartida, ao mesmo tempo que outros países avançam nas discussões sobre a questão na década de 1960, o Brasil vive o marco histórico da ditadura militar, que com o Ato Institucional 5, transforma o período em um momento de extrema repressão. Enquanto no resto do mundo, o ambiente é de movimentos libertários, no Brasil esses movimentos são radicalmente reprimidos. O movimento feminista não é visto com bons olhos, o que acaba retardando a conquista de direitos femininos.

O ano de 1975 é declarado como o ano internacional da mulher e é realizada a I Conferência Mundial da Mulher, no México tendo a participação de 133 delegações. O tema central da conferência era: "Eliminação da discriminação da mulher e o seu avanço social" e foi aprovado o plano de ação norteador das diretrizes dos governos e da comunidade internacional para a década seguinte (1976-1985). Em 1980 é realizada a II Conferência, desta vez em Copenhague, com o lema "Educação, Emprego e Saúde", nesta conferência, são tomadas medidas nacionais para garantir mais direitos às mulheres, uma vez que a comunidade internacional percebeu o quão necessário o tema era. O plano de ação aprovado na I Conferência que duraria uma década, nesse ano, havia atingido pouquíssimas metas de todas as que foram propostas. Para suprir a falta da participação das mulheres na sociedade, foram tomadas medidas jurídicas para alcançar a igualdade na participação social e civil. A III Conferência ocorre no ano de 1985 em Nairóbi, tendo como tema "Estratégias Orientadas ao Futuro, para o desenvolvimento da mulher até o ano de 2000". Das metas propostas em 1975, poucas foram atingidas com o fim da década. Os compromissos assumidos nesse ano são o de obter igualdade no acesso à educação, oportunidades de trabalho e atenção à saúde das mulheres. No ano de 1995 foi realizada a IV Conferência na cidade de Pequim com o tema "Ação para Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz", os direitos das mulheres são afirmados como direitos humanos e são comprometidos para que sejam garantidos o respeito a eles. Nesse momento, é definido

para a agenda internacional o conceito de gênero e foi reconhecida a necessidade de mudar o foco de “mulher” para “gênero”. Por fim, são estabelecidas 12 áreas de preocupação sobre os direitos femininos. (ONU MULHERES, s.d.)

Nota-se que das décadas de 1930 até a de 1960, o problema da mulher caminha de modo a chamar a atenção dos governos e ser entendido como um problema público que precisa de intervenção governamental. A partir do ano de 1975, com o início das Conferências Mundiais sobre a Mulher, percebe-se que a temática já está inserida na agenda de maneira internacional, uma vez que mais de 100 países se reúnem a cada 5 anos para discutir qual é o papel que a mulher vem assumindo na sociedade e quais são os problemas que ela enfrenta que podem impedir seu desenvolvimento cidadão, pessoal e profissional. Nas Conferências os problemas são apresentados, avaliados e recebem uma projeção para solução, sendo assim, cada um dos países presentes, de acordo com os programas propostos, precisam levar esse problema para o âmbito doméstico e envolver especialistas em políticas públicas, de modo a implementar medidas que irão resolver o problema existente.

Devido a redemocratização brasileira dos anos 1980, os movimentos feministas voltam com todas as forças e passam a atuar em várias áreas e camadas da sociedade. A articulação é tanta que é criado o Conselho Nacional da Condição da Mulher (CNDM) no ano de 1984, que tem sua secretária como ministro, promove junto a outros grupos uma campanha nacional para a inclusão dos direitos das mulheres na nova Constituição, que começou a ser construída com o fim da ditadura militar em 1985. A promulgação da nova Constituição, garante oficialmente os direitos femininos. Mulheres e homens são colocados em igualdade e são garantidos os direitos trabalhistas para elas. (PINTO, 2010)

O CNDM acaba sendo esquecido e perdendo sua importância com o passar dos anos e as trocas de governos (Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso).

Quando Lula assume seu primeiro mandato, é criada a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres com *status* de ministério. Apesar de seu destaque para a questão, a temática das mulheres possui um marco extremamente importante para a agenda governamental nesse primeiro mandato. Em 2006 é sancionada a Lei Maria da Penha, a principal lei brasileira de proteção à mulher de violência doméstica.

Até o momento, a questão das mulheres não havia se inserido na agenda. O problema da violência doméstica existia, contudo era considerado um problema privado. A lei homenageou Maria da Penha, uma mulher brasileira que em 1983 foi atacada de diversas formas pelo marido, sofrendo violências físicas, torturas e até tentativa de assassinato que a

deixaram paraplégica. Maria da Penha levou o caso até a justiça, que demonstrava incredulidade em sua história e pela inexistência de legislações específicas, seu agressor pode responder seus crimes em liberdade por quase duas décadas. Em 1994, ela lança um livro onde conta as violências sofridas e logo em seguida aciona o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) em busca de ajuda para solucionar seu caso. Os órgãos encaminham para a Comissão Intramericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) no ano de 1998. Dessa maneira, o Estado brasileiro é condenado a omissão e negligência pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e se compromete a reformular suas leis relacionadas à violência doméstica. O caso foi solucionado em 2002 e a nova lei sancionada em 2006 (BEZERRA, s.d.).

A lei é considerada um sucesso e garante à vítima diversas consequências ao agressor, dentre elas o afastamento do mesmo, independentemente do grau de parentesco que possuem. As denúncias de violência doméstica aumentaram após a sua criação e quase toda a população brasileira tem conhecimento dela.

A violência doméstica não é um problema totalmente solucionado, inclusive porque muitos casos não são denunciados pelas vítimas, devido a elas serem completamente dependentes financeiras de seus agressores. Com a denúncia, a vítima não teria como se sustentar. Entendendo esse fator agravante, os programas sociais criados ao longo do governo priorizam que o benefício ocorra no nome da mulher responsável por aquela família, ou seja, programas como Minha Casa Minha Vida e Bolsa Família priorizavam que fosse o nome da mulher que estivesse cadastrado no programa, conseqüentemente seria ela a receber o benefício, tendo então casa e/ou ajuda financeira, o que tornaria possível a separação.

No ano de 2004 foi realizada a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, coordenada pela SPM. As resoluções diretrizes tomadas com essa Conferência, permitiram que fosse elaborado o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), no qual o governo federal se orientaria sobre as ações voltadas para a saúde, educação, trabalho e de enfrentamento à violência. Contudo, um dos obstáculos que o Plano enfrenta é o fato de ter sido criado após a instituição do Plano Plurianual 2003-2007, que afetava o orçamento de políticas sociais (FATEC PARANÁ, s.d.).

Pensando no governo seguinte, Dilma 2011-2016, os programas já criados permanecem nessa administração e como ponto de destaque temos a Lei do Femicídio aprovada no ano de

2015, que passa a considerar como homicídio qualificado e crime hediondo os crimes de feminicídio.

Além dos programas criados, também foi criada a primeira “Casa da Mulher Brasileira” em Campo Grande no ano de 2015. Trata-se de uma casa com atendimento humanizado para mulheres vítimas de violência doméstica, onde são encontrados todos os serviços necessários no mesmo lugar.

2.3 A Formação De Políticas Para Mulheres

Tendo em vista o modelo de Kingdon (três fluxos: problemas, políticas públicas e político), as três fases para a formação de uma política pública (atores e instituições, agenda governamental e seleção de alternativas) e o histórico da questão das mulheres no país, é preciso entender, como todas essas coisas se juntam para a formação de uma política pública. Como exemplificação dessa junção, a análise será feita com base na Lei Maria da Penha.

Primeiramente é preciso entender como o problema da violência doméstica deixa de se tornar um problema privado e torna-se um problema público. Nesse caso especificamente, a vítima sofreu diversas violências e então passou a buscar ajudas e medidas legais para a punição do agressor. Ao levar a situação para o âmbito judicial, deparou-se com a falta de estrutura por parte do Estado para a resolução do seu problema. Apesar de o presente estudo ser baseado em um caso específico, é possível afirmar que não era um caso isolado, vários outros similares, quando chegavam à justiça, não encontravam o suporte necessário, o que pode ter causado a desistência da busca por justiça pela vítima e/ou desistência da denúncia.

Quando o julgamento solicitado não foi finalizado após anos de espera, o caso foi levado, pela vítima, para o âmbito internacional contatando Atores que influenciariam as políticas domésticas. Os Atores internacionais que foram primeiramente contatados são o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), o CEJIL é uma organização não-governamental que tem como objetivo alcançar a plena implementação das normas internacionais de direitos humanos no direito interno dos estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), já o CLADEM é uma rede feminista fundada na Costa Rica, formada por especialistas em gênero e direitos humanos que atuam com essas temáticas na área profissional (Cladem, s.d.). Ambos os atores citados acima, levaram o problema para a OEA, que por sua vez, condena o Estado brasileiro por omissão e negligência, estabelecendo como pena, a reformulação das políticas públicas voltadas para a violência doméstica.

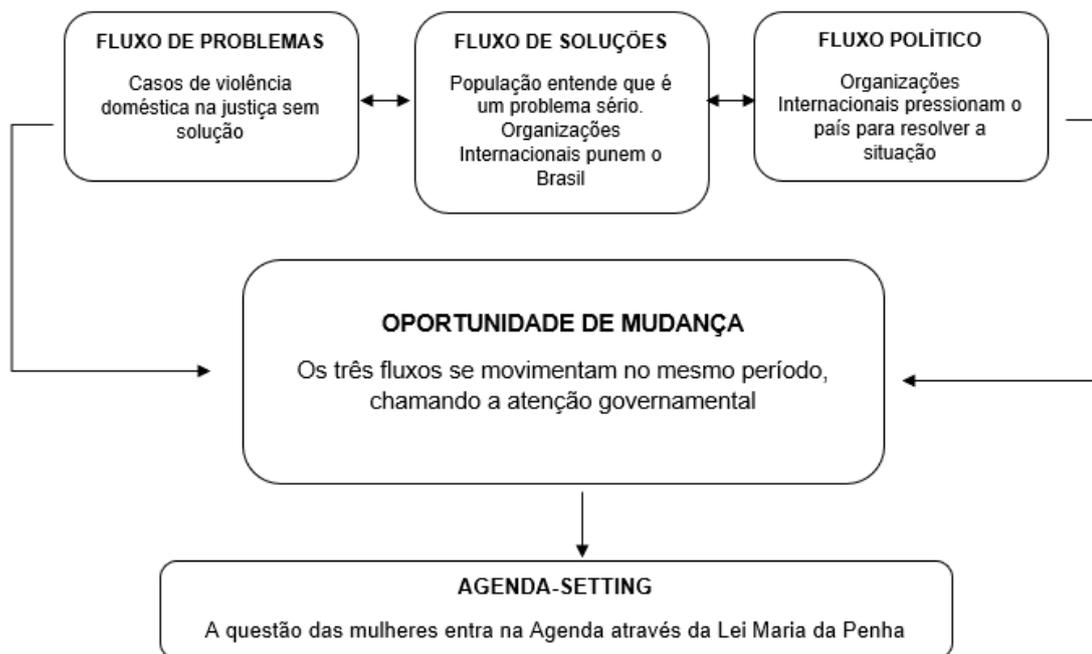
Dessa forma, o problema até então privado, torna-se um problema público e passa a chamar a atenção de atores domésticos, como políticos, partidos e grupos de interesse (mulheres). A criação da lei só foi possível devido aos esforços da Secretaria de Políticas para Mulheres e intenso esforço dos movimentos feministas. O fluxo de políticas públicas passa a acontecer nessa temática a partir desse momento. É preciso pensar nas possibilidades de soluções e analisar todas elas, para que a opção mais viável e mais eficiente seja escolhida e colocada em prática. Após esse estágio, o fluxo político se inicia, barganhas e negociações são feitas de modo que a questão possa entrar na agenda governamental.

Ao passar pelos três fluxos do modelo Kingdon, entende-se que a questão passa a integrar a agenda governamental. Por conta de tantas pressões políticas colocadas, vindas de âmbitos nacionais e internacionais, o governo entendeu que a violência doméstica era um problema público, e sendo um problema público, ações privadas não seriam capazes de solucioná-las sendo necessária a intervenção governamental através de políticas públicas que regulamentariam esses casos. Dessa maneira, a temática tem a atenção desse governo.

O processo de seleção de alternativas consiste na decisão de qual alternativa o governo irá tomar para a resolução desse problema, de acordo com o que ele pode fazer. O instrumento utilizado nesse caso é o de regulamentação, uma vez que há aplicação de normas e sanções para os casos, como por exemplo a punição do agressor. São instrumentos de autoridade, que se relacionam aos poderes legais que o governo pode utilizar. Em relação às ferramentas de desenho de políticas, nesse caso, a ferramenta utilizada é baseada na autoridade, ela é utilizada para moldar o comportamento.

A Figura 1 é baseada no esquema construído por Ana Capella para explicar o modelo de *multiple streams* (CAPELLA, 2007). O esquema a seguir, explica de maneira visual, a relação dos três fluxos do modelo de Kingdon de acordo com a temática apresentada.

Figura 1: modelo de Kingdon- esquema geral



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O país apresenta um retardo em relação à intensidade dos movimentos feministas devido ao grande período de repressão política. O mundo avançava com os direitos femininos enquanto no Brasil o voto feminino era uma conquista recente que havia sido tomada pelo regime político. A luta por todos os direitos femininos começa anos após a conquistas de direitos na Europa e nos Estados Unidos.

Após a análise do estudo, podemos concluir que a temática das mulheres, na agenda brasileira não era algo muito importante para os governos ou para os *policy-makers*. Pouca atenção era dada para esse público, tendo em vista que para garantia dos direitos femininos na Constituição, foi necessário a cobrança por parte dos movimentos feministas e de figuras influentes na política da época, para que eles realmente estivessem presentes na atual Constituição.

A partir do momento que houve uma cobrança externa sobre a ineficácia de políticas públicas para esse público, o governo passa a se movimentar, afim de suprir essa falha existente.

As políticas públicas criadas durante os dois governos analisados são de eficiência e auxiliam na resolução dos problemas da sociedade.

É possível afirmar que houve uma continuidade entre os governos em relação às políticas públicas, uma vez que as leis sancionadas e os programas criados nos dois primeiros governos, continuam a existir nos dois últimos, sempre com melhorias sendo aplicadas. As medidas tomadas nos governos Dilma, conversam com as medidas tomadas no governo Lula, o que demonstra que ambos seguiram na mesma linha de criação de políticas públicas, tendo em vista que no início do período é sancionada a Lei Maria da Penha e no final a Lei do Feminicídio.

É possível concluir que a questão das mulheres permanece na agenda governamental durante o período estudado.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, J. **Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/lei-maria-da-penha/>>. Acesso em: 01 out. 2019.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.

CLADEM. **A defesa dos direitos das mulheres pelo CLADEM**. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2019/06/13/a-defesa-dos-direitos-das-mulheres-pela-rede-cladem/>>. Acesso em: 01 out. 2019.

FETEC PARANÁ. **A afirmação dos direitos da mulher no governo Lula**. Disponível em: <<http://www.fetecpr.org.br/a-afirmacao-dos-direitos-da-mulher-no-governo-lula/>>. Acesso em: 01 out. 2019.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

ONU MULHERES. **As Conferencias Mundiais da Mulher**. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>>. Acesso em: 01 out. 2019.

PINTO, C. R. J. Feminismo, história e poder. **Revista de Sociologia e Política**, 15-23, 2010.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. **Policy Design for Democracy**. Lawrence, University Press of Kansas, 1997.

SILVA, M. M. **A mulher e a primeira constituinte republicana**. Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2010.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Beatriz Alves Mancini. Graduanda em Administração Pública na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Faculdade de Ciências e Letras, Campus Araraquara.
bia.mancini98@gmail.com

Ana Cláudia Niedhardt Capella. Professora Doutora da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Faculdade de Ciências e Letras, Campus Araraquara.
ana.capella@unesp.br

PROJETOS PÚBLICOS PARA A INCLUSÃO DIGITAL DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Aline Cristina HELFENSTEIN

Elielza Camargo SOUZA

Flávio de São Pedro FILHO

RESUMO

O eixo da pesquisa gira em torno de como projetos públicos podem influenciar na inclusão digital de micro e pequenas empresas. O objetivo proposto no trabalho é estudar os conceitos de tecnologia da informação para projetos públicos voltados para a inclusão digital de MPEs. A metodologia utilizada tem abordagem qualitativa de natureza descritiva, baseada na análise de conteúdo com clivagem de termos da teoria, delimitando características relacionadas ao objetivo da pesquisa. Através do estudo concluiu-se que o uso de tecnologias contribui para o crescimento e manutenção de micro e pequenas empresas no mercado competitivo, mas que os recursos para acompanhar a evolução tecnológica são escassos, e por isso, o desenvolvimento de projetos públicos voltados para inclusão digital de micro e pequenas empresas parece ser essencial.

Palavras-chave: Projetos Públicos; Micro e Pequenas Empresas; Inclusão Digital; Gestão do Conhecimento; Competitividade.

ABSTRACT

The research axis revolves around how public projects can influence the digital inclusion of micro and small companies. The objective proposed in the work is to study the concepts of information technology for public projects aimed at the digital inclusion of MSEs. The methodology used has a qualitative approach of a descriptive nature, based on content analysis with cleavage of terms from the theory, delimiting characteristics related to the research objective. Through the study it was concluded that the use of technologies contributes to the growth and maintenance of micro and small companies in the competitive market, but that the resources to accompany the technological evolution are scarce, and therefore, the development of public projects aimed at inclusion of micro and small businesses seems to be essential.

Keywords: Public Projects; Micro and Small Companies; Digital inclusion; Knowledge management; Competitiveness.

1. INTRODUÇÃO

A tecnologia da informação nos últimos anos tem dominado o mercado em todas as áreas, seja no setor público, nas indústrias ou nas empresas. Empresas que não se atualizaram ao novo modelo tecnológico, vem perdendo vantagem competitiva e conseqüentemente estão fadadas ao fracasso econômico. Para grandes empresas esse avanço torna-se mais fácil, pois possuem melhor acesso a recursos financeiros, e também opções de aquisições. Já as empresas menores, como microempresas e empresas de pequeno porte, conhecidas como (MPEs) contam com um faturamento que não lhes permite acompanhar os avanços necessários para manter-se no mercado competitivo, podendo chegar a resultados ótimos por meio do apoio de projetos públicos.

Diante da realidade apresentada, este estudo pretende ampliar o horizonte de como projetos públicos podem ser implementados para o desenvolvimento da inclusão digital das micro e pequenas empresas. Para atender a este *gap* teórico, o objetivo geral deste trabalho é estudar os conceitos de tecnologia da informação para projetos públicos voltados para a inclusão digital de MPEs. Para o alcance dos resultados desejados, constitui-se como objetivos específicos levantar os conceitos de tecnologia da informação para inclusão digital em MPEs (1); caracterizar a Gestão do conhecimento nas MPEs com suporte da Taxonomia de Bloom (2); e construir um cenário cognitivo capaz de gerar engajamento prático dos conceitos considerados neste estudo (3). A pergunta a ser respondida pela pesquisa é: Quais conceitos relacionados a tecnologia da informação podem ser utilizados em projetos públicos de inclusão digital para MPEs?

Este estudo está estruturado em tópicos e subtópicos, e após esta introdução seguem a revisão teórico-científica, reunindo os conceitos relacionados ao assunto, a metodologia a ser utilizada para o desenvolvimento do trabalho; os resultados estará sendo tratado em conformidade aos objetivos propostos; a conclusão busca registrar a resposta à pergunta de pesquisa; por último vem as indicações de referência que serviram de fonte no preparo desta tarefa.

2. REVISÃO TEÓRICO CONCEITUAL

Segundo Soares e Beirão Junior (2011) os projetos públicos têm o intuito de criar novos produtos ou serviços, adicionando mudanças e inovações nos processos de produção ou fornecimento de serviços. Com esta definição, verifica-se o quão importante é o conceito, para que inovações tecnológicas ocorram em MPEs. Siqueira (1985) define projeto como um

agrupamento de ações interdependentes que são realizadas com um fim específico, com tempo de duração já pré-determinado em prol da execução de algo. Nesse sentido, verifica-se que um projeto público tem características adequadas para promover mudanças necessárias.

As mudanças nas organizações, principalmente tecnológicas, vem ocorrendo há algum tempo. As principais alterações, começaram a acontecer com a revolução industrial, onde os modelos de produção e gestão foram drasticamente alterados, dilatando a cada dia o desafio de gerenciar essas novas organizações, como indicam Soares e Beirão Junior (2011).

2.1. Conceitos de tecnologia da informação, inclusão digital e Micro e pequenas empresas

Os próximos subcapítulos são destinados ao levantamento teórico dos conceitos relacionados a tecnologia da informação, inclusão digital e micro e pequenas empresas separadamente.

2.1.1. Conceitos de tecnologia da informação

A Tecnologia da Informação (TI) ou Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) vem ganhando espaço como integrante nos recursos de gestão das organizações, grandes empresas utilizam a TI de forma intensiva; tal indicativo é incorporado também às MPEs, como registra Silva e Teixeira (2014). Este estudo vai sendo confirmado por Lunardi, Dolci e Maçada (2010) quando alertam que a dinâmica de atualização em anos subsequentes, como se estivesse a atualizar plataformas que surgem com o crescente número de organizações que utilizam a TI na realização de suas operações. Segundo Laurindo et al. (2001) a tecnologia da informação é a área específica que reúne os meios como os *softwares*, *hardwares* e *peoplewares* de modo a oferecer dados e informações e conhecimento aos usuários. Em complemento, Maciel e Fernandes (2011) definem tecnologia como agrupamento de conhecimento, informações e meios empregados de forma organizada para realização de alguma atividade.

2.1.2. Conceitos de inclusão digital

Cerquinho et al. (2015) traz que a inclusão digital precisa ser vista como uma ação política, e deve ser seriamente tratada pelo governo, através de ações e instrumentos que resultem na ampliação dos capitais básicos dos indivíduos. Em colaboração a este conceito, Cabral Filho e Cabral (2010) afirmam que a inclusão digital faz parte de uma questão compreendida dentro da política, que depende da formulação, visibilidade e sustentabilidade de políticas públicas a serem empreendidas pelo governo. Neste mesmo caminho, Cardoso e Pedro

Filho (2019), quando estudam o papel da inovação tecnológica no setor público, discorrem que as instituições precisam de inovação, qualificando seus processos a fim de otimizar os resultados demandados. Observa-se assim, que a inclusão digital ou inovação tecnológica é um fator preponderante a ser considerado em todos os tipos de organização, visto as alterações que vêm ocorrendo na sociedade e no mercado competitivo.

Conforme explicita Cordeiro Neto e Feitosa (2010), inclusão digital é a junção de atividades de interesse da comunidade por meio de plataforma interativa com organizações públicas ou privadas, valendo-se da tecnologia da informação e comunicação. Em colaboração com o conceito, Miranda et al. (2017) define que a inclusão digital é socializar o acesso às tecnologias de informação, consentindo que todas as pessoas utilizem os recursos e plataformas tecnológicas disponíveis. Ferreira et al. (2020) afirma que a realidade dos negócios atualmente é altamente competitivo, por conta das rápidas mudanças que ocorrem por conta da evolução da tecnologia e das mídias digitais. Nesse sentido, a inclusão digital de empresas trata-se de promover a utilização dos variados recursos tecnológicos por variados tipos de empresas, até mesmo as menores a fim de promover sua sobrevivência em meio à competitividade.

2.1.3. Conceitos e definições de Micro e pequenas empresas

A Lei Complementar 123/06 promulga que Microempresa é a sociedade simples ou o empresário, devidamente registrados, que auferirem receita máxima anual de até R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais); empresa de pequeno porte é a sociedade simples, devidamente registrada, que aufera receita anual entre R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) (BRASIL, 2006).

Barreto et al. (2014) explica que as Micro e Pequenas Empresas são responsáveis por cerca de 60% dos empregos gerados no Brasil. Ou seja, são organizações chave para o desenvolvimento do país. Corroborando tal colocação, Lunardi, Dolci e Maçada (2010) afirma que as MPEs têm sido fundamentais no desenvolvimento e manutenção da economia do país. O estímulo ao desenvolvimento das MPEs é importante, já que o sucesso desta categoria deve refletir um cenário econômico mais equilibrado no país.

2.2. Gestão do conhecimento nas MPEs com suporte da Taxonomia de Bloom

Neste tópico serão apresentadas teorias relacionadas a gestão do conhecimento e Taxonomia de Bloom, os conceitos e aplicações relacionados às MPEs.

2.2.1. Conceitos de Gestão do conhecimento

Yafushi, Almeida e Vitoriano (2019) definem o conhecimento como sendo uma continuação da mente do ser humano, onde conta com extratos das ideias, valores e crenças e experiências vividas ao longo de sua vida, capaz de modificar o meio em que vive, gerando novos conhecimentos e compreensões. Para Gonzales e Martins (2017) o conhecimento organizacional deve ser considerado atualmente como um ativo, que apesar de intangível, é capaz de produzir vantagem competitiva à organização que o utiliza. Nesse mesmo caminho, Severo; et al. (2019) afirma que a gestão do conhecimento vem ocupando espaço importante na função de delimitar estratégias para desempenho nas organizações.

Correa, Ziviani e Chinelato (2016) trazem que a Gestão do Conhecimento tem como objetivo principal a promoção do desempenho das organizações através do conhecimento. Yafushi, Almeida e Vitoriano (2019) trazem que o conhecimento está dividido entre tácito (que deriva das vivências do cotidiano) e explícito (que é obtido por meios formais, o conhecimento ensinado). Para Gonzales e Martins (2017) o conhecimento é de natureza intangível e ocorre de forma evolutiva, através da organização de dados e aprendizagem.

Severo; et al. (2019) afirma que as boas práticas na gestão do conhecimento propiciam vantagem competitiva para as empresas que conseguem aplicá-la, trazendo consequentemente o sucesso da organização. Neste mesmo cenário Yafushi, Almeida e Vitoriano (2019) afirmam que as organizações precisam ter uma postura adequada e empenhar esforços no sentido de utilizar as ferramentas e meios necessários para promover aprendizado contínuo de seus colaboradores, para assim atingir o sucesso na aplicação da Gestão do Conhecimento.

2.2.2. Conceitos sobre Taxonomia de Bloom

A taxonomia de Bloom é entendida por Defaveri, Baldissera e Silva (2019) como uma forma de organizar de forma hierárquica o processo de aprendizagem, auxiliando no planejamento, organização e controle da aprendizagem. Defaveri, Baldissera e Silva (2019) apresentam que Bloom dividiu a taxonomia em três dimensões de conhecimento: cognitivo (memória e desenvolvimento de habilidades intelectuais), afetivo (interesses, atitudes e valores) e psicomotor (habilidade com objetos ou ferramentas).

Segundo Defaveri, Baldissera e Silva (2019) a taxonomia facilitou para que instrumentos de aprendizagem fossem utilizados de maneira mais estruturada, inclusive avanços tecnológicos, a fim de promover o processo de ensino e aprendizagem; a maneira hierárquica de ocorrer, significa que para obter conhecimentos mais profundos, o indivíduo

precisa primeiro dos conhecimentos mais rasos. Ferraz e Belhot (2010) afirmam que o pensamento cognitivo deve ser estruturado, para que também possa ser repassado como conhecimento adquirido. Nesse sentido, a taxonomia de Bloom é uma forma de estruturar o conhecimento, obtendo-o de forma primária e caminhando para formas mais complexas, a fim de que esse conhecimento permaneça e seja lembrado no futuro.

2.3. Conceitos de projetos públicos válidos para inclusão digital e apoio a MPEs

Para Vargas (2016) projeto é um conjunto de ações organizadas com tempo e custos determinados, executada por pessoas ou organizações, utilizando-se recursos e insumos necessários, destinadas a atingir determinado objetivo. Coelho; et al. (2014) definem como gestão de projetos na administração pública, o gerenciamento e aplicação de conhecimentos, habilidades e ações que procuram executar objetivos com tempo e orçamento determinados, necessitando de conhecimentos diversos, principalmente acerca das legislações vigentes. Segundo Vargas (2016) os projetos podem ser curtos ou longos, envolver poucas ou muitas pessoas, em geral atingem além da organização, os atores externos, como fornecedores, clientes, governo, etc.

Segundo Lunardi, Dolci e Maçada (2010) as organizações têm sido pressionadas pela inovação tecnológica e concorrência em investir em TI. Para Chapuis (2019) o principal motivo para a discrepância na distribuição econômica são as desigualdades praticadas no mercado. Santos (2019) afirma que em meio ao mercado cada vez mais competitivo, as empresas devem desenvolver competências diferenciais para obter sucesso. Lunardi, Dolci e Maçada (2010) completa que conforme as tecnologias atingem valores mais acessíveis, empresas menores também podem usufruir dos benefícios dispendidos por elas. Para Ferreira; et al. (2020) as empresas, preocupadas em permanecer “vivas” nos negócios têm buscado incessantemente por alternativas para acompanhar as transformações e inovar em seus produtos e serviços, além de utilizar-se da tecnologia para reduzir custos operacionais. Nesse sentido, o desenvolvimento de projetos públicos parece essencial para a promoção dos meios estruturantes válidos no desenvolvimento tecnológico de micro e pequenas empresas.

A exemplo disso, Cunha e Bourlegat (2016) em seus estudos, observaram que a Lei Complementar 123/2006 tem trazido avanços para a participação das MPEs nas licitações, e conseqüentemente, grande avanço a essa categoria de empresas. Percebe-se que tal lei é um projeto público que transformou-se em uma ótima política pública e que tem produzido resultados de excelência na inclusão das MPEs no mercado competitivo de licitações.

3. METODOLOGIA

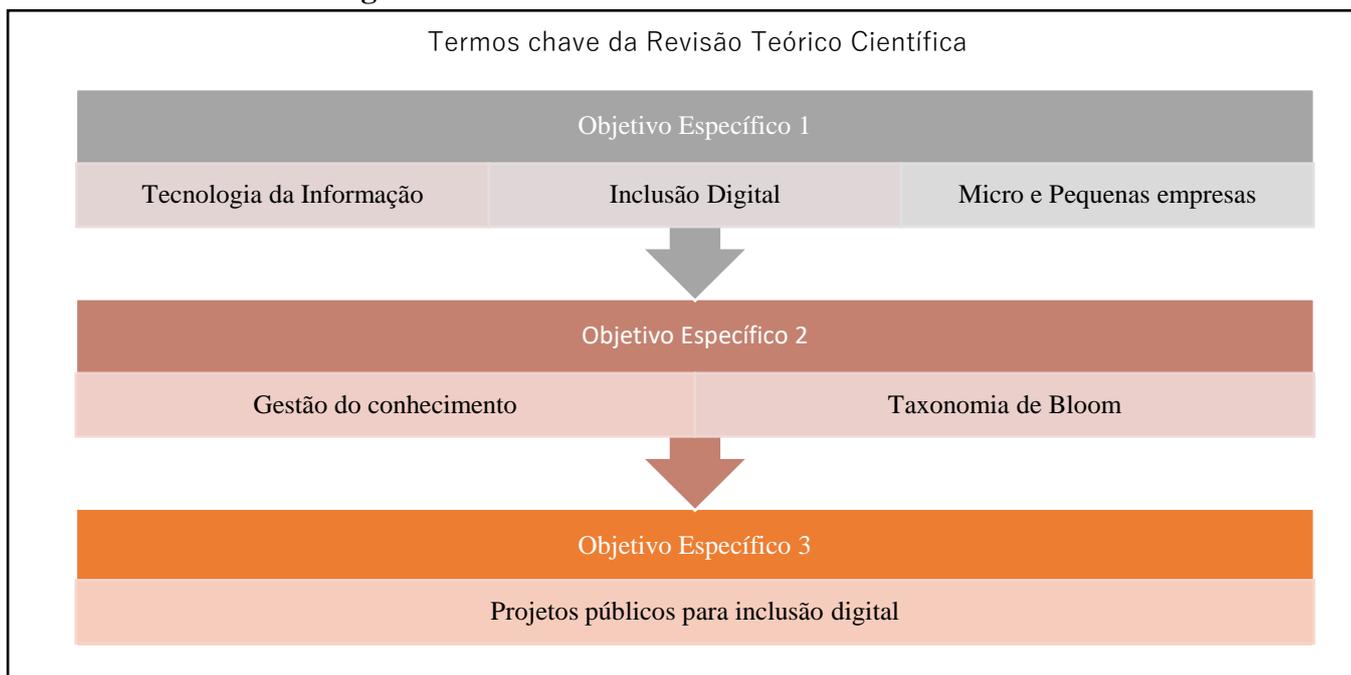
O presente estudo tem abordagem do tipo qualitativa de natureza descritiva, conforme definições de Creswell (2010). A metodologia a ser utilizada é a proposta por Bardin (1977) de análise de conteúdo, baseada nas teorias selecionadas.

3.1. Método de Análise de Conteúdo

A metodologia de análise de conteúdo, conforme Bardin (1977) trata-se de uma ferramenta metodológica de trabalhar as palavras e suas significações, procurando encontrar as informações que não estão propriamente expressas nas palavras, determinando variáveis psicológicas, sociológicas, históricas, etc. Schiavini e Garrido (2018) em seus estudos, reforçam a definição de Bardin quando definem a técnica como um método onde são realizadas análise de comunicações buscando entender a mensagem além do que está explícito. Flick (2013) afirma que é uma maneira clássica de analisar textos de origens diversas. Gonçalves (2016) conceitua tal tipo de abordagem como uma técnica das ciências sociais cujo objetivo é investigar fenômenos através da pesquisa e análise de mensagens. Para Schiavini e Garrido (2018) esta técnica é destinada para estudos qualitativos e tem alcançado maior credibilidade a cada dia, sendo aplicada em diversas áreas na qual destacam ciências sociais.

Flick (2013) define ainda que o método tem como base o uso de categorias, que são extraídas da teoria. Nesse sentido, o presente estudo valeu-se da busca de e-books e artigos científicos nas plataformas digitais Spell e Periódicos Capes, buscando-se os termos chave relacionados aos objetivos da pesquisa, conforme detalhados na figura 1. Foram selecionados 40 trabalhos para leitura, sendo descartados 14 e 26 participaram da análise do presente estudo.

Figura 1: Termos chave da Revisão Teórico Científica



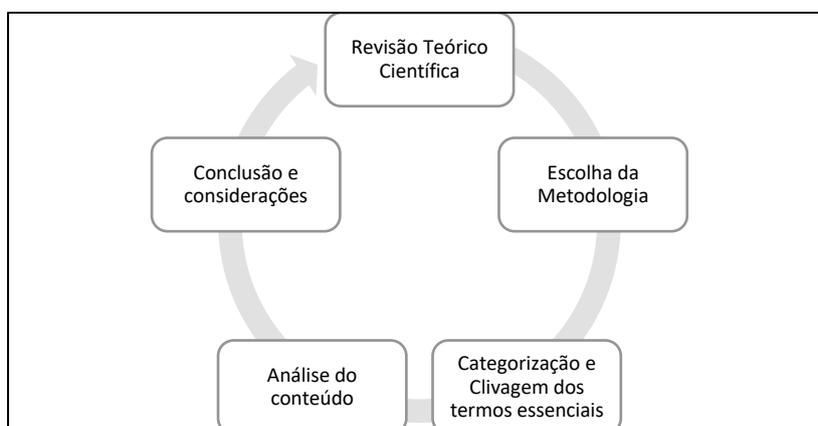
Fonte: Elaborada pelos autores

De acordo com as teorias obtidas pela busca dos termos chave, foi construída a Revisão Teórico Científica, que servirá de apoio para definição das categorias a serem explicadas, conforme Flick (2013), no capítulo 4.

3.2. Clivagem teórica

Para construção do capítulo de análise do conteúdo levantado na revisão teórico científica utilizou-se a metodologia de clivagem de termos, onde foram selecionados os conceitos chave da revisão teórico científica e delimitado suas características, definições e relacionamento com o tema da pesquisa. As fases da execução da pesquisa estão demonstradas pela figura 2.

Figura 2: Fases de execução da pesquisa



Fonte: elaborada pelos autores

4. ANÁLISE DO CONTEÚDO E RESULTADOS OBTIDOS

O conteúdo obtido através da revisão teórico científica foi analisado por meio da técnica de análise de conteúdo, já mencionada no capítulo de procedimentos metodológicos. Nesse sentido, este capítulo é subdividido de acordo os temas estudados, analisando os conceitos e aplicações com vistas promover a inclusão digital das MPEs por meio de projetos públicos.

4.1. Tecnologia da informação, inclusão digital e Micro e pequenas empresas

Este subcapítulo apresentará os resultados encontrados e sua análise com relação as teorias envolvendo tecnologia da informação, inclusão digital e micro e pequenas empresas no que tange a aplicação destes em MPEs.

4.1.1. Tecnologia da Informação

Através das teorias encontradas acerca da tecnologia da informação, elaborou-se o quadro 1, abaixo, com os elementos essenciais referente ao assunto e suas respectivas descrições.

Quadro 1 – Elementos descritivos relacionados a tecnologia da informação

Elementos	Descritiva
1. Tecnologia da Informação Silva e Teixeira (2014). Lunardi, Dolci e Maçada (2010). Laurindo et al. (2001). Maciel e Fernandes (2011).	1.1 A tecnologia da informação é necessária para produção e fornecimento de produtos e serviços de maior qualidade, além de permitir maior participação no mercado competitivo.
	1.2 Utilização de plataformas digitais disponíveis nos órgãos públicos que contenham tecnologia da informação inerentes a MPEs para diminuir custos com contratação de pessoas.
	1.3 Buscar ferramentas, onde a MPE possa compreender os facilitadores usuais com maior vantagem e custo-benefício possível, como as relações, a gestão, o controle e a rapidez dos resultados.
2. Recursos de Gestão das organizações Silva e Teixeira (2014).	2.1 Os recursos de gestão nas organizações está relacionado com capital e materiais que auxiliem no gerenciamento da organização.
	2.3 Estes recursos podem ser softwares, hardwares ou até mesmo plataformas digitais que possam melhorar a gestão.
3. Dinâmica de atualização Lunardi, Dolci e Maçada (2010).	3.1 As mudanças constantes do mundo dos negócios exige constante atualização por parte das organizações.
	3.2 As atualizações estão relacionadas a mudanças tecnológicas, tributárias, jurídicas e

	principalmente das necessidades e anseios dos clientes.
4. Plataformas Lunardi, Dolci e Maçada (2010).	4.1 Meios desenvolvidos através da tecnologia para integrar pessoas e informações.
5. Operações Lunardi, Dolci e Maçada (2010).	5.1 As operações são as transações das organizações, que envolvidas por tecnologia, ganham agilidade, qualidade e eficiência.
6. Softwares, hardwares e <i>peoplewares</i> Laurindo et al. (2001)	6.1 Softwares são os programas, plataformas, aplicativos utilizados pelas organizações e pessoas a fim de realizar determinadas atividades.
	6.2 Os equipamentos de tecnologia são chamado de hardwares, podem ser computadores, equipamentos de leitura, codificadores, máquinas de produção, <i>smartphones</i> , etc.
	6.3 As <i>peoplewares</i> são as pessoas envolvidas nos processos de informação, produção e decisão.
	6.4 A tecnologia necessita das <i>peoplewares</i> , pois estas possuem o conhecimento acumulado sobre as ações que a TI vem contribuir para o aprimoramento.
7. Agrupamento de conhecimento, informações e meios Maciel e Fernandes (2011).	7.1 É o conjunto de instrumentos, sejam intelectuais ou materiais, a serem empregados para o desenvolvimento da empresa, dos seus produtos e/ou serviços.

Fonte: Elaborado pelos autores

A tecnologia da informação é responsável pela provisão de meios que facilitem o gerenciamento de organizações, aumentem a qualidade, rapidez e excelência dos produtos e serviços entregues pelas empresas. Micro e Pequenas empresas precisam ter acesso a estas inovações tecnológicas, a fim de permanecerem competitivas no cenário de mercado atual que está em constante transformação.

4.1.2. Inclusão digital

Os principais elementos encontrados na teoria sobre inclusão digital estão relacionados no quadro 2 com as observações pertinentes a eles relacionada a inclusão digital de Micro e Pequenas Empresas.

Quadro 2: Elementos descritivos relacionados a inclusão digital

Elementos	Descritiva
1. Inclusão digital Cerquinho et al. (2015). Cordeiro Neto e Feitosa (2010).	1.1 É necessária para garantir o desenvolvimento de todos.
	1.2 Devem ser implementadas ações para que aqueles que não possuem conhecimentos ou acesso a meios tecnológicos possam ser incluídos e participar destes avanços.
2. Ação política Cerquinho et al. (2015).	2.1 Atividade geradora de mudança comportamental ou organizacional promovida pelo estado e/ou seus agentes.
	2.2 Representa uma das maneiras de se promover a inclusão digital de pessoas ou organizações.
3. Ampliação dos capitais básicos dos indivíduos Cerquinho et al. (2015).	3.1 O capital básico dos indivíduos são seus conhecimentos, habilidades e capacidades para algo.
	3.2 Desenvolver o conhecimento pessoal na área de tecnologia é tão importante quanto disponibilizar meios de aquisição de tecnologia.
	3.3 Indivíduos desprovidos de habilidades mínimas de TI apresentarão grande dificuldade no mercado competitivo.
4. Políticas públicas Cabral Filho e Cabral (2010).	4.1 Podem ser ações de mudança propostas pelo governo, para implementar a inclusão digital para aqueles que não estão envolvidos ainda no <i>cyberworld</i> .
	4.2 Em todos os aspectos, são criadas a fim de promover melhoria na vida da sociedade e preencher uma lacuna social existente.
	4.3 O Estado deve demandar forças para incluir empresas e pessoas no novo cenário de inovação, que vem transformando o mundo, as organizações e a economia.
5. Otimizar os resultados Cardoso e Pedro Filho (2019).	5.1 Através da tecnologia é possível otimizar resultados, já que ela diminui o tempo de produção das coisas, melhora a qualidade e diminui custos de operações, como pessoal e logística.
	5.2 Além do ambiente de produção, a tecnologia atua aperfeiçoando o poder de decisão e a capacidade de gerenciamento das organizações, pois permite maior controle de custos, despesas, lucros e perspectivas de mercado.
6. Socializar o acesso às tecnologias de informação Miranda et al. (2017).	6.1 A socialização do acesso às TIs ocorre quando os diversos grupos sociais e organizações grandes e pequenas, têm o mesmo acesso a essas tecnologias.

	6.2 A medida que os preços dos bens, insumos e serviços de TI reduzem, eles se tornam mais acessíveis a população mais carente e às organizações menores, como MPEs.
7. Evolução da tecnologia e das mídias digitais Ferreira <i>et al.</i> (2020).	7.1 A evolução tecnológica é constante. E as exigências para que elas continuem são cada vez maiores. Os processos são aprimorados a cada dia e o que era válido ontem, hoje já é insuficiente.
	7.2 Empresas sem acesso a plataformas digitais utilizadas pelo governo, ficam reféns de terceiros, sejam escritórios especializados em licitações, sejam empresas responsáveis por parte de sua produção.

Fonte: Elaborado pelos autores

A inclusão digital é o meio a ser utilizado para que as pessoas e empresas apresentem igual condições de competição no mercado e na sociedade. Ações políticas devem ser pensadas a fim de promover tal processo. A evolução tecnológica será cada vez mais presente em todos os meios e assim consequente será a necessidade de atualização.

4.1.3. Micro e pequenas empresas

As micro e pequenas empresas são aquelas organizações que possuem capacidade de faturamento anual economicamente menor. Os elementos conceituais relacionados a este tipo de organização constam no quadro 3.

Quadro 3: Elementos descritivos relacionados a inclusão digital

Elementos	Descritiva
1. Microempresas (Brasil, 2006).	1.1 São organizações empresariais individuais ou de sociedade simples com faturamento de até R\$240.000,00 por ano.
2. Empresa de Pequeno Porte (Brasil, 2006).	2.1 As empresas de pequeno porte são organizações um pouco maiores que as microempresas que faturam anualmente o montante máximo de R\$2.400.000,00.
3. Desenvolvimento do país (Barreto <i>et al.</i> , 2014)	3.1 As micro e pequenas empresas são responsáveis pela maioria dos empregos gerados no Brasil.
	3.2 O desenvolvimento econômico e tecnológico das MPEs resultará em um país também mais desenvolvido.

	3.3 As MPEs movimentam o país, apesar de menores, são a maioria em quantidade organizações, e, por isso, tão importantes.
4. Manutenção da economia	4.1 A economia de um país depende de sua capacidade de geração de empregos, já que através deles os cidadãos adquirem seu poder de compra e sustento, que são seus salários ou rendimentos.
	4.2 Por serem maioria no Brasil, as MPEs são agentes de manutenção da economia, caso estas não consigam acompanhar o mercado competitivo, logo terão diversas pessoas desempregadas e a economia em crise.

Fonte: Elaborado pelos autores

As MPEs são agentes geradoras da maioria dos empregos percebidos no Brasil, com isso, responsáveis por boa parte do desenvolvimento do país e manutenção da economia. É através destas empresas que a maioria da população participa do fluxo econômico, são os pequenos grãos participando juntos da movimentação de um país, que, se assim não fosse, seria dominado por grandes empresas.

4.2. Gestão do conhecimento nas MPEs com suporte da Taxonomia de Bloom

Nos próximos subcapítulos será apresentado os resultados obtidos em relação as teorias relacionadas ao conhecimento, a gestão do conhecimento nas MPEs e a taxonomia de Bloom, bem como a relação existente entre estes conceitos com as MPEs.

4.2.1. Gestão do conhecimento nas MPEs

A gestão do conhecimento é necessária em qualquer circunstância. Nas MPEs mais ainda, já que seus recursos materiais, pessoais e financeiros por vezes são escassos e precisam ser supridos por habilidades sobressalentes. No quadro 4 abaixo encontram-se os principais conceitos relacionados a esta necessidade.

Quadro 4 – Elementos descritivos relacionados a gestão do conhecimento nas MPEs

Elementos	Descritiva
Conhecimento Yafushi, Almeida e Vitoriano (2019).	Nos tempos atuais, o conhecimento e a informação são responsáveis pelo diferencial das pessoas e organizações, a força possui pouco valor, mas o conhecimento é enaltecido.

<p>Extratos das ideias, experiências vividas, conhecimento tácito Yafushi, Almeida e Vitoriano (2019).</p>	<p>O conhecimento não está baseado somente nas informações aprendidas, mas também nas ideias e experiências vividas pelas pessoas.</p> <p>O conhecimento tácito, por derivar de experiências anteriores deve ser considerado, visto que previne a organização ou a pessoa de cometer erros já ocorridos.</p> <p>A experiência por vezes torna-se diferencial no mercado competitivo, ainda mais em empresas pequenas, que precisam destacar-se em algumas áreas para suprir necessidades em outras.</p>
<p>Conhecimento explícito Yafushi, Almeida e Vitoriano (2019).</p>	<p>Esse tipo de conhecimento pode ser promovido, visto que é composto pelo que se aprende.</p> <p>Cabe as pessoas e as organizações a promoção desse tipo de conhecimento, pois torna-se potencial fator competitivo, além de promover melhoria nos processos da organização, sejam gerencias, de produção ou de serviços.</p>
<p>Modificar o meio Yafushi, Almeida e Vitoriano (2019).</p>	<p>O conhecimento acumulado das pessoas é capaz de promover transformações no meio em que vive ou atua.</p> <p>Mudanças sempre serão necessárias, o mundo está em constante transformação, as experiências devem ser utilizadas para modificar comportamentos, ações, paradigmas e assim otimizar resultados.</p>
<p>Conhecimento organizacional Gonzales e Martins (2017).</p>	<p>O conhecimento de uma organização é composto por todo acúmulo de conhecimento tácito e explícito de seus atores.</p> <p>O conhecimento organizacional, em termos de mercado, pode representar diferencial competitivo, por exemplo uma equipe experiente e com treinamentos recentes, pode produzir melhores produtos, ou prestar serviços de excelência.</p>
<p>Delimitar estratégias para desempenho Severo et al. (2019). Correa, Ziviani e Chinelato (2016).</p>	<p>As organizações tem buscado constantemente pelo estabelecimento de metas para alavancar resultados e a gestão correta do conhecimento existente na organização auxiliará no melhor desempenho; um exemplo é a alocação de pessoas com conhecimentos direcionados a assuntos de finanças no financeiro da organização, promovendo melhor proveito desse conhecimento.</p>
<p>Natureza intangível, forma evolutiva Gonzales e Martins (2017).</p>	<p>O conhecimento apresenta como natureza a intangibilidade, algo que não pode ser tocado nem sentido fisicamente, contudo, é um bem que deve ser valorizado nas organizações.</p> <p>A evolução faz com que as exigências aumentem, as informações se transformem e faz com que o conhecimento seja evolutivo e contínuo para ser real.</p>

	Um conhecimento não atualizado é dispensável nas organizações, é necessário evoluir junto com as alterações no mundo, em paralelo as tecnologias e avanços.
Boas práticas na gestão do conhecimento Severo <i>et al.</i> (2019). Yafushi, Almeida e Vitoriano (2019).	Promover o aprendizado contínuo, aproveitar os recursos pessoais e conhecimentos já existentes nas posições e setores adequados, promover o contínuo aprendizado, são elementos presentes em boas práticas na gestão do conhecimento.
	Quanto melhor a gerência do conhecimento, melhor será o resultado da organização.

Fonte: Elaborado pelos autores

4.2.2. Taxonomia de Bloom

A taxonomia de Bloom é uma proposta de organização e de gestão do conhecimento. É uma ferramenta amplamente utilizada para organizar o conhecimento e a forma que ele é repassado às pessoas. No quadro 5 estão os elementos essenciais a esta definição e como é ou pode ser utilizada na gestão de MPEs.

Quadro 5: Elementos descritivos relacionados a taxonomia de Bloom

Elementos	Descritiva
Processo de aprendizagem Defaveri, Baldissera e Silva (2019).	O processo de aprendizagem hierarquizado é a forma que a taxonomia de Bloom define como adequada para planejar, organizar e controlar a aprendizagem.
	Esse processo quando promovido nas organizações, propicia aprimoramento em todos os níveis.
Instrumentos de aprendizagem Defaveri, Baldissera e Silva (2019).	Os instrumentos de aprendizagem são os meios essenciais para promoção do conhecimento aprimorado.
	A tecnologia tem sido um instrumento cada vez mais utilizado, pois consegue alcançar conhecimentos distantes e atualizados.
Pensamento cognitivo Ferraz e Belhot (2010)	Estruturar o conhecimento cognitivo é torna-lo capaz de reprodução como conhecimento adquirido a terceiros.
	O conhecimento baseado em experiências tem seu papel na estrutura de Bloom, geralmente está associado a forma mais primária de conhecimento, mas que é necessária para alcançar conhecimentos mais profundos.

Fonte: Elaborado pelos autores

4.3. Projetos públicos válidos para inclusão digital e apoio a MPEs

A utilização de projetos públicos é necessária sempre que exista um problema de ordem pública a ser resolvido. Elementos essenciais relacionados a temática constam no quadro 6.

Quadro 6 – Elementos descritivos relacionados a projetos públicos válidos para inclusão digital e apoio a MPEs

Elementos	Descritiva
Projeto Vargas (2016).	Um projeto é a maneira organizada de alocar ações que tenham objetivo de realizar determinada atividade, considerando tempo, insumos, pessoal necessário para que cumpra o objetivo.
	Um projeto dependerá de esforços pessoais na sua elaboração, para que conste informações adequadas detalhando o que se pretende resolver com sua execução, quais recursos (pessoais e financeiros) serão utilizados e qual sua fonte, bem como quais serão as fase, prazos e a metodologia de execução deste.
Gerenciamento e aplicação de conhecimentos Coelho <i>et al.</i> (2014).	Para execução de projetos públicos é necessário o gerenciamento e aplicação de conhecimentos e habilidades.
	Através dos conhecimentos e habilidades aplicados, os projetos públicos conseguem atingir seus objetivos, e resolver determinada demanda da sociedade.
	Gerenciar conhecimentos é o caminho para promover o bem social, conhecer a realidade, as adversidades e fragilidades são essenciais para modifica-la.
Investir em TI Lunardi (2010). Ferreira <i>et al.</i> (2020).	Investimentos sempre são complicados, pois envolvem dispêndio de recursos, ainda mais para pequenas e micro empresas, pois possuem grande necessidade de tecnologia e conseqüentemente acompanhar o mercado, mas poucos recursos para tal provisão.
	A tecnologia tem sido responsável por alavancar vendas, aprimorar produtos e serviços e assim, se tornado diferencial competitivo para as organizações que a possuem.
Desigualdades Chapuis (2019).	Em um cenário social, em que pessoas e organizações estão em posição diferentes no que se relaciona a recursos, é necessário apoio governamental para que os menos favorecidos consigam acompanhar as tecnologias e assim manterem-se iguais aos seus concorrentes.
	Projetos públicos, que visem a inclusão tecnológica de MPEs, são meios eficientes para diminuir a discrepância tecnológica existente entre grandes e

	pequenas empresas, permitindo que estas concorram com condições mais leis com aquelas.
--	--

Fonte: Elaborado pelos autores

5. CONCLUSÃO

O conhecimento bem gerenciado é o principal aliado das organizações para sucesso no desempenho de suas atividades. A taxonomia de Bloom sugere uma hierarquização do processo de construção do conhecimento, onde inicialmente, é necessário delimitar os conhecimentos táticos e superficiais, para depois, através de processos de aprendizagem estes conhecimentos sejam aprimorados atingindo níveis mais profundos.

Observa-se no Brasil que Micro e Pequenas empresas não possuem meios suficientes para aprimorar seus conhecimentos e o acesso a estes. A tecnologia tem se demonstrado grande aliada para o desenvolvimento das organizações, mas MPEs dispõem de recursos mais escassos e por vezes não conseguem acompanhar a evolução tecnológica devida.

Verifica-se que a elaboração de projetos públicos voltados para a inclusão digital e inovação tecnológica de MPEs é válido mediante ao cenário de desigualdade enfrentado por estas empresas. Não possuem a mesma capacidade de crédito que grandes empresas, mas em contrapartida, em conjunto, fazem a economia girar, geram a maior parte dos empregos no país e por isso, precisam de auxílio governamental para manterem-se em igualdade de competição.

Promover a compra de equipamentos ou contratação de serviços de tecnologia com tributação diferenciada, fornecimento de plataformas públicas destinadas a esse tipo de organização, promover capacitação para pequenos e micro empresários e seus colaboradores relacionadas à tecnologia, são exemplos de ações que podem ser implementadas por meios de projetos públicos de inclusão digital de MPEs.

Com relação a pergunta desta pesquisa, observa-se que todos os conceitos relacionados a tecnologia da informação elencados neste trabalho podem ser utilizados em projetos públicos de inclusão digital para MPEs, visto que a tecnologia da informação está presente em todas as áreas e deve ser introduzida de forma mais efetiva nas empresas menores, a fim de promover maior inclusão destas e conseqüentemente poder de participação mais igualitária no mercado competitivo.

Por se tratar de uma revisão teórico-conceitual, o trabalho apresenta como limitação a ausência de abordagem empírica. Por isso, para pesquisas futuras sugere-se a realização de uma pesquisa empírica onde as micro e pequenas empresas sejam sondadas acerca dos

conhecimentos sobre tecnologia da informação, inclusão digital e gestão do conhecimento, a fim de determinar o grau de informação deste segmento com relação ao tema.

6. REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRETO, L. K. da S. et al. Licitação como uma ferramenta estratégica de crescimento e manutenção para as microempresas e empresas de pequeno porte. **Revista Global Manager**. Caxias do Sul RS, v. 14, n. 1, p. 1-18, 2014. Disponível em: <<http://ojs.fsg.br/index.php/global/article/view/1101>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 123 (2006), Art. 48**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 28 set. 2019

CABRAL FILHO, A. V; CABRAL, E. D. T. Inclusão digital para a inclusão social: perspectivas e paradoxos. **Revista Debates**. Porto Alegre RS, v. 4, n. 1, p. 11-28, Jan./Jun. 2010. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.12520>. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/12520>>. Acesso em 20 mar. 2020.

CARDOSO, G. B. PEDRO FILHO, F. de S. Inovação em tecnologia da informação com base no Business Process Management (BPM). **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, V.13, nº 4, p. 70-92 TRI IV 2019. Disponível em: <<https://rica.unibes.com.br/rica/article/view/1046/784>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

CERQUINHO, K. G; TAVARES, W.; PAULA, A. P. P; VITORINO, I. A. Inclusão Digital para quem e para quem? Observação do Portal Inclusão Digital do Governo Federal Brasileiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo SP, v. 20, n. 67, p. 172-193, Jul./Dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v20n67.32927>. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/32927>>. Acesso em: 20 mar. 2020

CHAPUIS, G. A. L. **Compras públicas e desenvolvimento local: um estudo no instituto federal de educação, ciência e tecnologia de Rondônia**. 2019. 222 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Pós Graduação em Administração, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho - RO, 2019. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0By4OKVm-raVEZ0psczVpSURyZ0t0WHF0dXYwbENmRU9UYUZB/view>>. Acesso em: 22 mar. 2020.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

COELHO, R. M.; SOUZA, R. R.; SILVA, G. G. R.; FERRÃO, C. Gestão de Projetos no setor público: legislações orçamentárias. In: **III Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (III SINGEP) e II Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (II S2IS)**, 2014, São Paulo. Anais... São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://singep.org.br/4singep/resultado/344.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

CORDEIRO NETO, J. R.; FEITOSA, A. L. C. Ações de inclusão digital em Nova Olinda-CE: articulação de experiências pró-desenvolvimento local? **APGS. Viçosa**, v. 2, n. 3, p. 22-44, Jul./Set. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4026>>. Acesso em: 18 mar. 2020

CORREA, F.; ZIVIANI, F.; CHINELATO, F. B. Gestão do conhecimento: uma análise metabibliométrica. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**. João Pessoa, v. 6, n. 2, p. 208-224, Jul./Dez. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/pgc/article/view/48474>>. Acesso em: 22 mar. 2020.

CUNHA, M. A. da S.; BOURLEGAT, C. A. L. E. Inclusão e perspectivas de desenvolvimento da microempresa e empresa de pequeno porte no processo de compras governamentais na esfera federal. *Interações*. **Campo Grande**, v. 17, n. 3, p. 410-421, jul./set. 2016. DOI: [https://doi.org/10.20435/1984-042X-2016-v.17-n.3\(05\)](https://doi.org/10.20435/1984-042X-2016-v.17-n.3(05)). Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1518-70122016000300410&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 22 mar. 2020.

DEFAVERI, I. R.; BALDISSERA, J. F.; SILVA, S. C. Taxonomia de Bloom: uma análise bibliométrica e sociométrica de periódicos internacionais. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, Mai./Ago. 2019. DOI: https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.15916. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/53850/taxonomia-de-bloom--uma-analise-bibliometrica-e-sociometrica-de-periodicos-internacionais-i/pt-br>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

FERRAZ, A. P. C. M.; BELHOT, R. V. Taxonomia de Bloom: revisão teórica e apresentação das adequações do instrumento para definição de objetivos instrucionais. **Gest. Prod.** São Carlos, v. 17, n. 2, p. 421-431, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-530X2010000200015>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-530X2010000200015&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 12 mar. 2020.

FERREIRA, J. R. S.; LIMA, P. R. S.; RITA, L. P. S.; BITTENCOURT, I. M.; SOUZA, E. D. Apropriação e gestão da informação como estratégias de inovação: análise a partir de perfis de empresa startups. **P2P & Inovação**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 59-78, Mar./Ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.21721/p2p.2020v6n2.p59-78>. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/p2p/article/view/5163/4425>>. Acesso em: 21 mar. 2020.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2013.

GONÇALVES, A. T. P. Análise de Conteúdo, Análise do Discurso e Análise de Conversação: Estudo Preliminar sobre Diferenças Conceituais e Teórico-Metodológicas. **Administração: Ensino e Pesquisa**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 275-300, Maio/Ago. 2016. DOI: [10.13058/raep.2016.v17n2.323](https://doi.org/10.13058/raep.2016.v17n2.323). Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/44187/analise-de-conteudo--analise-do-discurso-e-analise-de-conversacao--estudo-preliminar-sobre-diferencas-conceituais-e-teorico-metodologicas-i/pt-br>>. Acesso em 23 mar. 2020.

GONZALES, R. V. D.; MARTINS, M. F. O processo de gestão do conhecimento: uma pesquisa teórico-conceitual. **Gest. Prod.** São Carlos, v. 24, n. 2, p. 248-265, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-530X0893-15>. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-530X2017000200248&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 12 mar. 2020

LAURINDO, F. J.; SHIMIZU, T.; CARVALHO M. M. de; RABECHINI JR. R. O papel da tecnologia da informação (TI) na estratégia das organizações. **Gestão e produção**. São Carlos, v. 8, n. 2, pág 160 a 179, Ago. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-530X2001000200005>. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-530X2001000200005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 17 mar. 2020.

LUNARDI, G. L.; DOLCI, P. C.; MAÇADA, A. C. G. Adoção de tecnologia de informação e seu impacto no desempenho organizacional: um estudo realizado com micro e pequenas empresas. **Revista Adm.** São Paulo SP, v.45, n.1, p. 5-17, Jan./Mar. 2010. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/4431/adocao-de-tecnologia-de-informacao-e-seu-impacto-no-desempenho-organizacional--um-estudo-realizado-com-micro-e-pequenas-empresas/i/pt-br>>. Acesso em 18 mar. 2020.

MACIEL, A. S.; FERNANDES, R. M. C. Tecnologias sociais: interface com as políticas públicas e o Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 105, p. 146-165, Jan./Mar. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282011000100009>. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n105/09.pdf>>. Acesso em 18 mar. 2020.

MIRANDA, A. A.; DETTMER, C. A.; MEDEIROS, F. F.; DETTMER, T. L. Inclusão Digital: o acesso à tecnologia da informação e comunicação pelas famílias rurais do assentamento Juncal, município de Naviraí, MS. In: **I Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação, 2017, Naviraí. Anais...** Naviraí, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/issue/view/328>> Acesso em: 19 mar. 2020.

SANTOS, P. V. S. A introdução de tecnologias a favor da eficiência em operações logísticas: um estudo de caso no setor de serviços. **Navus. Florianópolis**, v. 9, n. 3, p. 55-69, Jul./Set. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.22279/navus.2019.v9n3.p55-68.819>. Disponível em: <<http://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/819>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

SCHIAVINI, J. M.; GARRIDO, I. Análise de Conteúdo, Discurso ou Conversa? Similaridades e Diferenças entre os Métodos de Análise Qualitativa. **Revista ADM.MADE**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 1-12, Maio/Ago. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.21714/2237-51392018v22n2p001012>. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/51509/analise-de-conteudo--discurso-ou-conversa--similaridades-e-diferencas-entre-os-metodos-de-analise-qualitativa/i/pt-br>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

SILVA, W. A.; TEIXEIRA, R. M. Adoção de Tecnologia da Informação pelas Micro e Pequenas Empresas do Setor Hoteleiro de Sergipe. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**. São Paulo, v. 8 n. 1, p. 59-77, Jan./Mar. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v8i1.605>. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/30511/adocao-de-tecnologia-da-informacao-pelas-micro-e-pequenas-empresas-do-setor-hoteleiro-de-sergipe/i/pt-br>>. Acesso em 23 mar. 2020.

SIQUEIRA, M. M. Conflitos no ciclo de vida de um projeto: a desativação de um hospital de hanseníase. **Rev. Adm. Empr**, v. 25, n. 4, p. 49-53, Out./Dez. 1985. DOI:

<https://doi.org/10.1590/S0034-75901985000400005>. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901985000400005>.
Acesso em: 10 mar. 2020.

SEVERO, E. A.; GUIMARÃES, J. C. F.; GOMES, L. H. N. F.; AMARAL, F. R. C. B.; NASCIMENTO, T. A. T.; ANDRADE, T. B. F. A Influência da Orientação Empreendedora e a Gestão do Conhecimento na Performance Organizacional da Indústria de Metalmeccânica do Sul do Brasil. **Revista de Administração da Unimep**. Piracicaba, v. 17, n. 3, p. 117-140, Set./Dez. 2019. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/55419/a-influencia-da-orientacao-empreendedora-e-a-gestao-do-conhecimento-na-performance-organizacional-da-industria-de-metalmeccanica-do-sul-do-brasil/i/pt-br>>. Acesso em 19 mar. 2020.

SOARES, F. C.; BEIRÃO JUNIOR, H. F. **Concepção e gestão de projetos públicos** 2. ed. Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2011.

VARGAS, R. V. **Gerenciamento de projetos: estabelecendo diferenciais competitivos**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2016.

YAFUSHI, C. A. P.; ALMEIDA, M. F. I.; VITORIANO, M. C. C. P. Gestão da Informação, Gestão do Conhecimento, Cultura Organizacional e Competência em Informação: O Quarteto Estratégico para a Construção e Uso Competente da Memória Organizacional. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**. João Pessoa, v. 9, n. 3, p. 4-20, Set./Dez. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.21714/2236-417X2019v9n3p4>. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/pgc/article/view/40647>>. Acesso em 25 mar. 2020.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Aline Cristina Helfenstein. Mestranda do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP - Fundação Universidade Federal de Rondônia. Técnica Administrativa na Universidade Federal de Rondônia Campus de Ji-Paraná. E-mail: aline.cristina@unir.br

Elielza Camargo Souza. Mestranda do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP - Fundação Universidade Federal de Rondônia. Técnica Administrativa na Universidade Federal de Rondônia - E-mail: elielza.souza@unir.br

Flávio de São Pedro Filho. Pós-Doutor em Gestão e Economia pela Universidade da Beira Interior, Covilhã, Portugal. Professor de Gestão de Projetos Públicos do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP - Fundação Universidade Federal de Rondônia. E-mail: flavio1954@gmail.com

QUADRO DE SUSTENTAÇÃO LEGISLATIVA: INTEGRAÇÃO E COESÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IDOSOS

Isabela Factori DANDARO

Gisélia da NÓBREGA

Plínio Antônio Britto GENTIL

RESUMO

O artigo objetiva identificar o quadro de sustentação legislativa de suporte às políticas públicas de proteção da dignidade da pessoa idosa, com ênfase na identificação do nível de coesão e integração do arcabouço normativo, e a promoção dos direitos e garantias fundamentais do idoso. Trata-se de uma revisão bibliográfica amparada na doutrina e legislação pertinente. Verificou-se que no Brasil os direitos e garantias fundamentais do idoso têm evoluído de forma significativa principalmente através de políticas públicas de saúde. A Constituição Federal, a Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso são os principais mecanismos que garantem os direitos fundamentais do idoso.

Palavras-chave: Estatuto do Idoso; Direito do Idoso; Políticas Públicas do Idoso.

ABSTRACT

The article aims to identify the framework of legislative support to support public policies to protect the dignity of the elderly, with an emphasis on identifying the level of cohesion and integration of the normative framework, and the promotion of the fundamental rights and guarantees of the elderly. This is a bibliographic review based on the pertinent doctrine and legislation. It was found that in Brazil the fundamental rights and guarantees of the elderly have evolved significantly, mainly through public health policies. The Federal Constitution, the National Elderly Policy and the Elderly Statute are the main mechanisms that guarantee the fundamental rights of the elderly.

Keywords: Statute of the Elderly; Law of the Elderly; Policy of the Elderly.

1. INTRODUÇÃO

O envelhecimento é um processo natural da vida. Porém, a queda dos índices de mortalidade e o aumento da expectativa de vida, gerados, sobretudo, pelo avanço da tecnologia, propiciaram um considerável crescimento mundial da população idosa. Conforme se extrai dos índices, atualmente a média de vida do cidadão brasileiro é 72,8 anos para os Homens e 79,9 anos para as Mulheres (GARCIA; MAIA, 2019). Projeta-se uma ampliação ainda maior para essa parcela populacional. A perspectiva é de que, a partir de 2050, há cada 03 pessoas, uma será idosa, ou seja, se prevê uma triplicação da população idosos. Nesta mesma linha, a partir de 2060, espera-se que haverá aproximadamente 19 milhões de brasileiros acima dos 80 anos (IBGE, 2018). Tal ampliação requer, por um lado a formação de uma agenda de políticas públicas que tenham como público alvo, a população idosa; por outro, solicita também, que a previdência social altere sua dinâmica e arquitetura financeira para abarcar as demandas desta parcela populacional; além disso, exige-se a promoção da sensibilidade administrativa para conduzir os serviços sociais dirigidos aos idosos (USP, 2018).

Em que pese o desenvolvimento tecnológico e as descobertas na área da saúde tenham, de fato, propiciado o retardamento do encerramento da vida, a população idosa ainda se encontra em situação de risco. Nesse sentido, a vulnerabilidade jurídica das pessoas idosas fundamenta a presença de vários direitos consagrados na constituição e nas leis infraconstitucionais, garantindo as pessoas pertencentes a esta faixa etária garantias de modo prioritário (BARLETTA, 2018). Ademais, observa-se que é obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso que seus direitos sejam efetivados com absoluta prioridade. Isso porque, o acentuado crescimento numérico da população idosa justifica a busca por uma melhor qualidade de vida de seus integrantes, com vistas a propiciar maiores oportunidades de trabalho, melhoria no atendimento na área da saúde, dentre outros direitos garantidores do respeito à sua dignidade. Sabe-se, por outro lado, que o Brasil é um país avançado em termos de legislação garantista no tocante à pessoa idosa, sobretudo diante do Estatuto do Idoso, que confere diversos direitos às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, tudo em conformidade com a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a qual estabelece que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas.

Nota-se, todavia, que os cidadãos com 60 anos ou mais estão cada vez mais ativos e presentes no mercado de trabalho em razão da melhora significativa da qualidade de vida da população, sobretudo da melhoria na prestação de saneamento básico, nos serviços de saúde,

educação, alimentação, dentre outros. Assim, o aumento da longevidade resultou em uma vida produtiva e mais longa, devendo ser concedido às pessoas idosas direitos especiais em razão de sua condição peculiar, com o intuito de igualar suas condições e limitações naturais/sociais com os outros indivíduos de outras faixas etárias (BRASIL, 2013).

De acordo com os índices colhidos na Agência Brasil, em agosto de 2017, a média salarial do idoso era de R\$ 1.981,61 (33% a mais que a média do país) sendo que, dentre os idosos de até 64 anos, 52,3% tinham uma ocupação (BRASIL, 2017). Apesar dos números positivos, observa-se diversos desafios em decorrência de uma conjuntura econômica e social marcada por: a) déficit da previdência social; b) recessão econômica e redução da empregabilidade, mesmo na população jovem; c) cultura restritiva à inclusão do idoso na economia; e d) Estatuto do Idoso ainda recente, aprovado apenas em 2003 (BRASIL, 2017). Assim, mostra-se extremamente necessário a existência de previsão legal ampla dispendo sobre a proteção dos idosos contra os riscos sociais a que estão submetidos, além de políticas públicas criadas com o objetivo de proporcionar-lhes um mínimo de dignidade (PÁDUA; COSTA, 2017).

Nesse sentido, a Constituição Federal e as legislações infraconstitucionais elencam diversos direitos que resguardam a velhice, os quais são concretizados mediante a implementação de políticas públicas intersetoriais, ou seja, envolvendo diversos setores públicos como a saúde, educação, transporte e moradia. Política pública, nada mais é que “o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (SOUZA, 2006) Assim, a intervenção Estatal mostra-se necessária para a efetivação de tais direitos, como a reestruturação dos meios de transporte, vias públicas, espaços urbanos, com vistas a facilitar a acessibilidade e a promoção de eventos culturais que fomentem as suas participações.

A intersetorialidade, na visão de Carmo e Guizardi (2017), é uma estratégia de gestão voltada para a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando o enfrentamento de problemas sociais complexos, que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública. Ampliando a discussão acerca do tema, associa-se a ideia de intersetorialidade com “uma ação integrada e em rede”. Assim, políticas intersetoriais devem objetivar a proteção social, a inclusão e o enfrentamento das desigualdades sociais por meio da articulação de sujeitos de áreas diversificadas (CARMO; GUIZARDI, 2017).

Para conferir eficácia as políticas públicas supramencionadas, importante se mostra a preservação e o fortalecimento dos laços familiares bem como a participação popular em

trabalhos voluntários destinados a inclusão da população idosa, de modo a reavivar o sentimento de utilidade do indivíduo, minimizando, assim, as fragilidades decorrentes do avanço da idade. Considerando essa discussão como pano de fundo, o presente estudo objetivou identificar a arquitetura e o arranjo organizacional de implementação da política do idoso no município de Araraquara, tendo como objeto de estudo o Centro de Referência ao Idoso de Araraquara bem como o Serviço de Acolhimento prestado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social existente no município. Além disso, nota-se que casos de implementação de políticas públicas voltadas para o idoso devem ser estudados em profundidade, isso porque, há, no portal de periódicos da capes, novecentos e oitenta e quatro casos sobre o tema, o que evidencia que investigações dessa natureza são necessárias e relevantes.

Em relação à metodologia, a pesquisa seguiu a estratégia qualitativa, delineada pelo estudo de caso único e viabilizado pela observação estruturada não participante, e pela análise de conteúdo dos registros em diários de campo. Escolheu-se o município de Araraquara como locus da pesquisa pois, segundo a Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados), em Araraquara, a população acima de 60 anos representa 16,76% do total de habitantes o que totaliza aproximadamente 38 mil idosos. Essa média é maior que a da região central do Estado (15,77%) e que a de todo o Estado de São Paulo (14,43%). Em razão da relevância do tema, foi deliberado na plenária temática de Idosos do Orçamento Participativo de 2017, um censo específico para avaliar a situação dos idosos da cidade, motivo pelo qual firmou-se uma parceria com a UFSCar (Universidade Federal de São Carlos) que possui em sua grade curso específico de Gerontologia, transferindo para a universidade a responsabilidade pela realização do censo (ARARAQUARA, 2018). Em paralelo, seguiu-se também com a pesquisa bibliográfica. Dentre as fontes principais, destacam-se: doutrina, artigos, materiais publicados em repositórios eletrônicos e o Estatuto do Idoso.

2. INSTITUTOS LEGAIS E A OBRIGAÇÃO DO ESTADO EM PROMOVER POLÍTICAS PÚBLICAS AO IDOSO

A atual Constituição Federal, criada em um estado Democrático de Direito, elenca ao longo de seu texto uma série de direitos e garantias fundamentais do idoso, como o dever do Estado, da Sociedade e da Família amparar a pessoa idosa, defendendo sua dignidade como pessoa humana, além de seu bem-estar (artigo 230); o dever de amparo e ajuda na enfermidade

dos filhos em relação aos pais (artigo 229); garantia de transportes coletivos urbanos (artigo 230, §2º). Muitos desses direitos são repetidos e/ou completados pela legislação infraconstitucional, como a garantia de um salário mínimo mensal dirigida aos idosos que não possuem condições de se manterem por seus próprios meios (art. 1.º Dec. n.º 1.744/95 e art. 20 da Lei n.º 8.742/93) e, por normas internacionais, como a Convenção Interamericana sobre os Direitos das Pessoas Idosas, sendo, inclusive, o Brasil, o primeiro país signatário da Convenção. Em resumo, ao observar a estrutura jurídica de proteção ao idoso, percebe-se que no Brasil o ordenamento jurídico, como um todo, busca respeitar e preservar a dignidade da pessoa idosa (SOUSA; CORNÉLIO, 2014).

Importante salientar, que, antes mesmo de a Constituição de 1988 já existiam leis e decretos que atendiam a uma ou outra demanda dos idosos, como por exemplo, o Código Civil de 1916 que dispunha como obrigatório o regime de separação de bens no casamento do maior de 60 (sessenta) anos e de maior de 50 (cinquenta) anos (art. 258), o que não se modificou no Código de 2002, que tão somente impôs tal regime aos maiores de sessenta anos (art. 1641), sem a comunicação dos aquestos ou; o Código Penal (1940) que prevê penalidades mais severas ou agravantes para crimes praticados contra pessoa idosa, com o intuito de resguardar seu estado de vulnerabilidade. Tal histórico de dispositivos legais evidenciam que a proteção da pessoa idosa sempre foi uma preocupação do Estado.

A Política do Nacional Idoso, criada em 1944, tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, como dispõe o artigo 1º da referida lei (BRASIL, 1994). Com a decretação do Estatuto do Idoso, previsto pela Lei 10.741/2003 foi criado, ainda, um conjunto de medidas estatais que visam resguardar a população anciã, com vistas a resgatar-lhes o respeito e viabilizar-lhes o exercício da cidadania (MARTINEZ, 2005). Tal legislação tem como objetivo principal regular os direitos do cidadão com 60 anos ou mais, inclusive, por meio do estabelecimento de punições mais severas para os autores de crimes praticados contra a terceira idade. Ressalta-se também, a preferência de atendimento nos postos de saúde aos maiores de 80 anos, em casos de emergência, direito o qual foi incorporado na lei em 2017 por meio da Lei 13.466 (BRASIL, 2017b).

O Estatuto do Idoso é elencado como uma das normas jurídicas de maior relevância no tocante a efetivação de políticas públicas voltadas ao idoso (ALMEIDA, 2003), prevendo, no bojo de seu texto, diversos direitos assegurados à população idosa, bem como deveres da Sociedade Civil e do Estado perante essa classe. Assim, aos maiores de 65 anos, caso não

tenham como se sustentar, é garantido 1 salário mínimo por mês, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social; aos enfermos, é assegurado o atendimento domiciliar pelos conveniados ao SUS; aos concurreiros, a idade mais elevada é critério de desempate; é assegurado a todos os idosos o direito ao respeito, a inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, o direito à moradia digna (com sua família ou em instituição pública ou privada), o direito à gratuidade de medicamentos, próteses e quaisquer recursos relativos a tratamento, habilitação ou reabilitação do idoso, em esferas públicas; bem como a prioridade de aquisição de imóvel em programas habitacionais com dinheiro público.

Por outro lado, o referido estatuto dispõe que é dever do Estado e da sociedade civil, com relação ao idoso, assegurar, com prioridade, o direito à vida, à saúde, à educação, à cultura, ao trabalho, à cidadania, entre outros previstos a todos; assegurar a convivência familiar e comunitária; garantir dignidade e evitar tratamento desumano, violento ou constrangedor; capacitar profissionais para atendimento às necessidades dos idosos; orientar cuidadores e grupos de autoajuda nas instituições de saúde; criar oportunidades de acesso à educação, adequando metodologia, material didático e conteúdo que contemple tecnologias, visando a integração digital; abordar, no ensino, o processo de envelhecimento e o respeito aos idosos, a fim de combater preconceito e produzir conhecimentos; reservar 10% dos assentos do transporte coletivo e 5% das vagas nos estacionamentos públicos e privados; atender à gratuidade dos maiores de 65, em transportes coletivos urbanos e semiurbanos; proibir a discriminação e um limite de idade em emprego e concurso; e proibir a cobrança de valores diferenciados em razão da idade nos planos de saúde.

São responsáveis pela fiscalização do cumprimento do Estatuto do Idoso os Conselhos do Idoso, o Ministério Público, a Vigilância Sanitária e outras entidades previstas em lei. Criados a partir do Plano Nacional do Idoso, os conselhos são compostos por colegiados paritários, isto é, metade dos membros vem da sociedade civil e a outra metade vem do governo, os quais atuam como verdadeiros mediadores entre o nível federal e as demandas de estados, municípios e distrito federal. Importante salientar também, que os conselhos são responsáveis por espaços deliberativos referentes à promoção e assistência social, à saúde, à educação, ao trabalho e previdência social, à habitação e urbanismo, à Justiça, à Cultura, ao esporte e ao lazer.

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), entretanto, somente saiu do papel em 2002, muitos anos depois da sua criação pela lei do Plano Nacional do Idoso, o qual é responsável pela formulação de diretrizes para as políticas nacionais. Justamente devido às

críticas de falta de implementação dos programas estatais, o Estatuto nasceu já buscando definir um sistema de garantias de direitos da pessoa idosa, unindo as seguintes esferas: Conselhos do Idoso; Sistema Único de Saúde (SUS); Sistema Único de Assistência Social (Suas); Vigilância em Saúde; Poder Judiciário; Defensoria Pública; Ministério Público; Polícia Civil.

2.1. Políticas públicas para os idosos no Brasil

Dentro desse quadro normativo, uma série de políticas foram implementadas no Brasil com vistas a proteger e resguardar os direitos garantidos à pessoa idosa, com destaque para Atendimento prioritário em estabelecimentos; descontos para eventos culturais e esportivos; projetos de extensão e universidades da terceira idade; profissionalizações especializadas para os idosos; adaptação curricular às especificidades da população idosa; estímulo às empresas privadas para admissão de idosos ao trabalho; acesso a centros de convivência, asilos e centros-dia, locais de terapia; e a previdência Social, que já atende mais de 19 milhões de pessoas com ou mais de 60 anos.

A elaboração dessas políticas públicas de proteção e promoção do idoso, no Brasil, são de responsabilidade dos conselhos (nacional, estaduais e municipais), que respondem à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e, indiretamente, ao Ministério da Previdência diante das necessidades específicas da população idosa brasileira, a elaboração de políticas públicas foi uma estratégia para assegurar a assistência e auxílio. Neste sentido, as políticas públicas foram criadas pelo governo com a intenção de prestar amparo social, psicológico, biológico e também cultural. No entanto elas precisam do apoio de todos os integrantes envolvidos, para que ocorra na prática o que se estabelece na política. Trata-se de uma responsabilidade de todos os integrantes da sociedade, principalmente do Estado, na forma de atendimento, cuidados, prestação de serviço, denúncia ou proteção. Estes cuidados se justificam na medida em que este grupo populacional cresce e se torna mais vulnerável devido à evolução de sua condição de saúde.

Considerou-se na formulação das políticas públicas, especialmente de saúde, elementos como, tempo, espaço, territórios e ambiente, gêneros, problemas populacionais comuns e peculiares à região de cobertura. Na questão de uma política de saúde para o público idoso, os princípios de equidade, eficácia e eficiência são imprescindíveis. Eles oferecem acesso sem restrição e cobertura assistencial para a população idosa. O ideal é assegurar que a pessoa idosa seja integralmente acolhida, em sua realidade biopsicossocial, que engloba suas dimensões de

emoção, valores e crenças pessoais, estrutura familiar, estrutura social, meio ambiente e condições fisiológicas.

Uma política pública tem como projeto minimizar a iniquidade e não deixar nenhum grupo etário sofrer com as desigualdades em todas as fases de seu desenvolvimento (MENDES, 2007). Para nortear essas condutas, os órgãos responsáveis pelas ações de saúde, amparo social e legal, criaram leis, portarias e diretrizes para orientar os atores envolvidos na assistência ao idoso. A Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994) foi instituída com o objetivo de assegurar-lhe plenos direitos sobre sua cidadania, sendo dever da família, da sociedade e do Estado, a garantia desses direitos e a defesa de sua dignidade e bem-estar e, principalmente, o direito à vida. O idoso não pode sofrer nenhum tipo de discriminação, as diferenças regionais não podem ser justificativas para a não aplicação dessa política. Possibilitar a integração com as outras gerações e sua participação nas organizações sociais e comunitárias deve ser favorecido (MESQUITA; COSTA; CARVALHO, 2013).

A Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994) também preconiza a capacitação e a atualização dos recursos humanos para atendimento e cuidados, um sistema de informação integrando as informações e serviços disponíveis, programas e projetos em todos os níveis de governo. Determina o atendimento preferencial em órgãos públicos e privados quando desamparados de seus familiares. Estabelece o apoio e incentivo a pesquisas sobre assuntos relativos ao envelhecimento. Mendes (2007) destaca também a Lei de Acompanhante Hospitalar de Pacientes, instituída em 1999, para hospitais da rede pública e os particulares conveniados ao SUS instituindo a obrigatoriedade de acomodar o acompanhante de pacientes idosos.

O Programa Nacional de Cuidadores de Idosos (BRASIL, 1999) regulamenta e reconhece a profissão de cuidador. Outro movimento importante foi a criação do Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), já tratado anteriormente, que reconhece os direitos da pessoa idosa, como o direito à liberdade, convívio social, alimentação, respeito, dignidade, sendo responsabilidade do Estado, família e comunidade proporcionar e assegurar esses direitos. A Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994) e o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003) andam na mesma direção quando mencionam que o processo de envelhecimento diz respeito a todos da sociedade. O idoso é um ator importante nas transformações sociais, na garantia de atenção integrada, integral e nas ações de punições ao Estado, instituições e à família quando seus direitos são violados.

Outra portaria importante que foi criada, a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, de 20 de outubro de 2006, que juntamente com os princípios do SUS, busca promover e recuperar a autonomia e independência dos idosos, com medidas coletivas e individuais para os serviços de saúde. Regulamenta os serviços de centros de referência com atenção especializada e integral no atendimento. Preconiza também, a preferência no atendimento no âmbito de atenção à saúde em todos os níveis de atendimento do SUS, como consultas com a equipe da saúde da família, com especialistas, na concessão de próteses e cirurgias (MENDES, 2011).

Mesquita, Costa e Carvalho (2013) pontuam que foi estabelecido que o dia 1º de outubro é o dia nacional do idoso, devendo nesse dia, os órgãos públicos promoverem eventos para a valorização da pessoa idosa na sociedade. Destaque-se também o Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social que dispõe que deficientes e idosos acima de 65 anos que não possuem remuneração, nem pessoal nem familiar, recebam o valor de um salário mínimo mensal. Já o Fundo Nacional do Idoso é um fundo que destina verbas para financiar ações e programas que promovem a integração, autonomia e participação do idoso 15 na sociedade, permitindo doações de pessoas físicas e jurídicas (MESQUITA; COSTA; CARVALHO, 2013).

Mendes (2011) destaca o Programa de Assistência aos Portadores da Doença de Alzheimer, criado em 2002, o qual envolve as Secretarias de Saúde dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Centros de Referências à Saúde do Idoso para que trabalhem de forma articulada. Informa também sobre o Protocolo Clínico e de Diretrizes Terapêuticas para a Doença de Parkinson criado em 2010, o qual definiu os critérios de diagnóstico, avaliação e tratamento. Para justificar a criação e a implantação dessas políticas, leis e diretrizes para amparar os idosos pode-se utilizar critérios como, o aumento significativo do número de idosos, não só no Brasil, como no mundo; os estigmas que o processo de envelhecimento traz no imaginário da sociedade; as desigualdades regionais que influenciam no processo de envelhecimento; como meio de controle social e por fim para obter indicadores de direitos e deveres dos usuários do sistema de saúde público e privado.

O Programa Nacional de Imunizações, criado em 2010, estabeleceu o calendário de vacinação, com o objetivo de controlar e eliminar doenças imunopreveníveis em crianças, adolescentes, adultos e idosos. A Organização Mundial de Saúde estabelece a necessidade de ter no calendário as vacinas como anti-pneumocócica e antigripal, bem como a Campanha de Vacinação do Idoso, com as vacinas contra influenza ou gripe, e pneumococo em idosos institucionalizados e hospitalizados (MENDES, 2011). Nota-se que nesta breve explanação

sobre políticas públicas destinadas ao idoso no Brasil, existe por parte do Estado uma considerável preocupação em propiciar ao idoso, dignidade, respeito e garantias aos seus direitos fundamentais (BRASIL, 2006).

Como resultado desse conjunto de medidas, nota-se que, de acordo com dados do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), há 1.669 instituições de acolhimento de idosos, cujas regras e ações são financiadas pelo governo federal, porém, o país tem enfrentado desafios na implementação de políticas públicas, em razão do déficit da previdência, da falta de qualificação dos profissionais responsáveis pelo atendimento aos idosos e o atraso curricular nas instituições de ensino. Na área da educação, estabeleceu-se uma meta de erradicação do analfabetismo entre adultos, que será acompanhada pelo número de matrículas de maiores de 60 anos na EJA (FERRO, 2017).

Além dessas ações em educação, saúde e moradia, a Secretaria de Direitos Humanos atua no combate à violência contra o idoso, intermediando a comunicação da sociedade e dos órgãos públicos por meio do Disque 100. Este número se refere à Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, que articula ações a partir dos dados das denúncias anônimas recebidas. Na busca por proteger a população idosa, a Secretaria lançou ainda, em 2013, o Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo (FERRO, 2017), cujas ações têm como focos principais, a emancipação e protagonismo do idoso, a promoção e defesa de direitos, e a informação, procurando consolidar soluções para os desafios que ainda enfrentamos no Brasil, os quais muitas vezes sustentados por um quadro normativo de direitos e garantias, tal como discutido na sequência.

2.2. Direitos e garantias fundamentais do idoso

Evidencia-se que em 1º de outubro de 2003 foi publicada a Lei nº. 10.741 (BRASIL, 2003), que trata do Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos das pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, como expressa a redação inicial do Estatuto. A iniciativa da criação do Estatuto do Idoso - por meio do Projeto de Lei nº 3.561 de 1997 - foi fruto da organização e mobilização dos aposentados, 5 pensionistas e idosos vinculados a diversas entidades associativas e sindicais, o que resultou em uma grande conquista para a população idosa, bem como para a sociedade (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2012).

Composto por 118 artigos, o Estatuto traz novidades almejadas há tempos pela sociedade, especialmente no que se refere aos direitos fundamentais do idoso (BRASIL, 2003). O Estatuto do Idoso reforça o direito do idoso presente na atual Constituição Federal,

concedendo-lhe garantias necessárias para a sua proteção e dignidade. Diante desta realidade percebe-se a necessidade de estudar melhor o Estatuto, como uma maneira de entender os direitos fundamentais desses cidadãos e as políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro.

O Estatuto do Idoso é dividido em cinco grandes tópicos, os quais são definidos em seus Títulos II a VI: direitos fundamentais, medidas de proteção, política de atendimento ao idoso, acesso à justiça e crimes. Os direitos fundamentais, previstos do artigo 8º ao artigo 42 do Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), constituem o ponto principal do Estatuto do Idoso e é a partir deles que outros direitos são estabelecidos e garantias são criadas, pois abarcam o direito à vida, à liberdade, ao respeito, à dignidade, aos alimentos, à saúde, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à assistência social, à habitação e ao transporte. O Estatuto, além disso, declara que o envelhecimento constitui um processo, sendo que tal conceito é primordial no entendimento e no respeito aos direitos dos idosos, pois, assim, o envelhecer passa a ser considerado o resultado da evolução do ser humano.

A inserção no Estatuto do Idoso do direito de envelhecer com saúde e dignidade é uma de suas mais importantes inovações (SILVA, 2012). O Estatuto, em seu artigo 15, traz a determinação de que ao idoso deve ser assegurada de maneira integral a atenção à saúde. Além disso, prevê que a pessoa idosa pode acessar de modo universal e igualitário o Sistema Único de Saúde – SUS, por meio do qual será efetuado o atendimento ao idoso. Referindo-se ainda à saúde, o Estatuto do Idoso determina que os planos de saúde são proibidos de cobrar taxas diferenciadas em função da idade da pessoa². Em meio aos direitos fundamentais, o Estatuto também trata sobre o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer.

As medidas de proteção ao idoso estão previstas de forma clara no Estatuto e deverão ser aplicadas sempre que seus direitos forem violados ou ameaçados em razão de ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento, ou em decorrência de sua condição pessoal. O Estatuto do Idoso em seus artigos 43, 44 e 45 estabelece que serão aplicadas como medidas específicas de proteção: o encaminhamento do idoso negligenciado aos cuidados da família ou do curador, mediante assinatura em termo de responsabilidade; a requisição para tratamento de saúde, em ambulatório, hospital ou no próprio domicílio do idoso; a inclusão do idoso ou de pessoa de sua convivência em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento de usuários dependentes de drogas lícitas ou ilícitas; e o acolhimento do idoso em abrigo temporário ou em

entidade (BRASIL, 2003). Para a aplicação de tais medidas, o Estatuto do Idoso, em seu artigo 45, estabelece que é de competência do Ministério Público ou do Poder Judiciário determinar a aplicação de qualquer uma delas caso seja verificada violação aos direitos dos idosos.

Percebe-se que o surgimento do princípio da proteção ao idoso foi com o advento da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu proteção especial à terceira idade, codificados pelos princípios fundamentais da Carta Magna e por consequência, o direito de família. “Um tratamento respeitoso e preferencial aos idosos é, sem dúvida, um verdadeiro dogma na disciplina atual das relações de família” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2012, p. 96). A família em relação ao idoso embutiu o respeito aos mais velhos, mobilizando nos cuidados para seu bem-estar (RAMOS, 2014).

Conceitua-se idoso pela velhice da decadência corporal, que trazem consigo alterações funcionais implicando na incapacidade de exercer atividades do dia-a-dia (SILVA, 2012). O Estatuto do Idoso é o exercício bioético, estabelecendo o dever familiar, da sociedade e do poder público em relação à pessoa da terceira idade. Dá também efetividade ao direito à vida, saúde, moradia, educação, lazer, transporte, trabalho, liberdade, cidadania, respeito e enfim, dignidade aos idosos. Proíbe a discriminação, dá assistência em medicações, tratamentos e benefícios (FRANGE, 2004).

Até a Idade Moderna, os idosos eram considerados indivíduos com incapacidade de produtividade (SILVA, 2012). No que se dirige à proteção do idoso, compreende-se a fragilidade e vulnerabilidade do mesmo, como seu físico, psicológico e emocional, podendo ser passível de abusos e maus tratos. Justamente por isso, o Estado, sob o prisma da inclusão social, cria a política protetiva aos idosos, conferindo-lhes maior segurança, valor e autoestima (SILVA, 2012). O Estatuto do Idoso, conforme o que está previsto em seu artigo 3º (BRASIL, 2003), adota a doutrina da proteção integral à pessoa idosa. Tal doutrina impõe ao Estado, à comunidade, à família e à sociedade a obrigação de garantir ao idoso com absoluta prioridade a preservação de sua saúde física e mental, preservando-se também sua liberdade e dignidade, a fim de evitar todas as formas de violação de seus direitos.

Este quadro normativo tem como ponto central a integração de políticas públicas e explícita também, o federalismo como mecanismo de execução. Tal qual desenhado no município de Araraquara, descrito na seção que segue.

3. CARACTERÍSTICAS DO QUADRO LEGISLATIVO: NÍVEL DE INTEGRAÇÃO DOS INSTITUTOS LEGAIS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AO IDOSO

Inegável que a Constituição Federal, a Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso sejam os principais instrumentos de materialização dos direitos e garantias destinadas à população idosa.

Ocorre que, em que pese a legislação brasileira seja contemplada com diversos dispositivos acerca dos direitos destinados a essa parcela da população, certo é que o fato de tais garantias terem sido dispostas de maneira esparsa pelo ordenamento jurídico dificulta a concretização e o exercício de tais direitos.

Tal característica do quadro normativo brasileiro torna ainda mais necessária, sobretudo no âmbito municipal, a criação e a destinação de políticas públicas específicas e voltadas especialmente para atender as necessidades dos indivíduos portadores de mais de sessenta anos, e assim, conseqüentemente, garantir-lhes uma vida digna.

Segundo a Projeção da População divulgada em 2018 pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o Brasil tem mais de 28 milhões de pessoas nessa faixa etária, número que representa 13% da população do país, sendo que este percentual tende a dobrar nas próximas décadas. (SEADE, 2019). Para a eficácia das políticas públicas em prol dos idosos, um importante instrumento é o Conselho Municipal dos Direitos dos Idosos.

Com a Constituição Federal de 1988, insere-se na prática institucional pública a concepção dos novos direitos, não apenas no sentido material, mas também no sentido formal de regras de procedimentos que permitem a inclusão da sociedade no processo participativo. Antes mesmo do advento do Estatuto do Idoso, que data de 2003, o Estado brasileiro já tinha instituído pela Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994, a Política Nacional do Idoso e o Conselho Nacional do Idoso (BOEIRA, 2005). Esta Lei nº 8.842/1994 objetiva assegurar os direitos sociais do idoso e as possibilidades do exercício de sua autonomia, enquanto sujeito de direitos e sua integração, bem como, sua participação ativa na sociedade.

Em muitos municípios, os Conselhos Municipais deliberam a Política Municipal do Idoso; exercendo o controle das ações de atendimento pelas políticas públicas; avaliando as ações das políticas públicas; acompanhando o reordenamento institucional com proposições; apoiando ações educativas sobre direito do idoso; acompanha elaboração de orçamento; elabora regimento interno; promove cooperações entre órgãos; promove parcerias, realiza de estudo de participação popular entre outras competências, à luz da orientação caracterizada na Lei nº

8.842/94 e no respectivo Decreto Regulamentador. Dentre os instrumentos de políticas públicas ao idoso, existentes no município de Araraquara-SP, destacam-se: o Centro do idoso, o Serviço de Acolhimento em República para Idosos, o Centro de Referência do Idoso e o Centro de Recreação e Convivência do Idoso.

Os Centros para os Idosos objetivam acolher idosos sem dependentes, ou seja, pessoas que necessitam de um cuidado especial, muitas vezes para se locomover ou fazer a higiene pessoal, sozinhas, em que a família não tem possibilidade de cuidar em parte do dia ou durante todo o dia. Familiares muitas vezes trabalham ou estudam e não tem condições de pagar um cuidador.

Muitas políticas visam o acolhimento em república para idosos, o qual oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação. O atendimento realizado visa apoiar a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários, a integração e participação social e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas.

O público alvo desse serviço é o idoso que tenha capacidade de gestão coletiva da moradia bem como condição de desenvolver, de forma independente, as atividades da vida diária, mesmo que requeira o uso de equipamentos de autoajuda. As Legislações aplicadas para ingresso do idoso nessa política pública são: a) Política Nacional de Assistência Social – PNAS; b) Lei Orgânica de Assistência Social; c) Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS; d) Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS; e) Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais; f) Perguntas e Respostas - Serviço Especializado em Abordagem Social; g) Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS; e h) Relação entre o SUAS e os Órgãos do Sistema de Justiça

Há também, os Centros de Referência dos Idoso, que realiza diferentes tipos de atendimento a saúde do idoso. Dentre as especialidades tem-se: geriatria, gerontologia, hidroginástica, fisioterapia, dentre outras áreas com o foco na pessoa idosa. Estes Centros também promovem ações de prevenção e orientação em relação aos cuidados necessários para a saúde do idoso, propõe atividades que contribuam para um envelhecimento saudável, para isto desenvolve-se atividades artísticas, de lazer, culturais e esportivas, que contribuem para a interação e melhoria da qualidade de vida dos idosos (ARARAQUARA, 2020b).

Outra política pública de bastante relevância é a estipulação do Dia Municipal do Idoso. A implementação de tal política pública conta com incentivos oriundos de instituições públicas e privadas, a fim de cobrir eventuais despesas decorrentes dos eventos recreativos, nos quais são proporcionados aos idosos atividades físicas, entrega de lanche comunitário, corte de cabelo, assistência médica e outros serviços que visam o entretenimento e o restabelecimento da dignidade da pessoa idosa.

Como política pública essencial para a reinserção social da pessoa idosa, pode-se citar, ainda, o Centro de Referência do Idoso. Tal centro promove a prestação de assistência interdisciplinar à pessoa idosa e a sua família, por meio de ações de prevenção, orientação, promoção da saúde, diagnóstico, terapia, reabilitação e reinserção social. Destaca-se, ainda, a existência de serviços de extrema importância para garantia da saúde do idoso, como geriatria, enfermagem, fonoaudióloga, terapia ocupacional, serviço social, fisioterapia, hidroterapia, psicologia, gerontologia, e hidroginástica.

O Centro de Referência, visa, acima de tudo, priorizar a pessoa idosa, e, sobretudo, promover o envelhecimento ativo da população araraquarense. Não há legislação específica que regulamente a inserção do idoso nessa política pública, sendo, porém, exigida a apresentação de alguns documentos (Guia de Encaminhamento, Cartão SUS, Documentos Pessoais Comprovante de endereço, Exames realizados) para a contemplação dos benefícios de saúde em questão.

Em alguns municípios, percebe-se ainda, a existência de Diagnóstico Situacional da Pessoa Idosa do Município de Araraquara, o chamado Censo do Idoso.

O objetivo do Programa é a realização de um levantamento completo da situação da pessoa idosa da cidade de Araraquara, elementos estes que poderão subsidiar a implantação de políticas públicas voltadas para esse segmento da população, visando programas e serviços específicos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que o envelhecimento da população se mostra uma questão social e considerando o aumento crescente da expectativa de vida do brasileiro, necessário se mostra uma especial atenção a esse segmento da sociedade. Nesse sentido, a Constituição Federal e o ordenamento jurídico como um todo, sobretudo pelo Estatuto do Idoso, prevê a implementação de garantias e direitos essenciais para a inclusão social da pessoa idosa. Ressalta-se que com a

promulgação da Lei Federal n.º. 10.741/2003, o Estatuto do Idoso, regulou-se os direitos inerentes às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, sendo o principal mecanismo de defesa e proteção do idoso, complementado pela Constituição Federal e a Política Nacional do Idoso.

Percebe-se que a política pública sobre envelhecimento no Brasil tem o objetivo de prestar amparo social, psicológico, biológico e também cultural, ao idoso. O Estado é considerado tutor e representante de todos os cidadãos. A responsabilidade da sociedade e do Estado foi definida no Estatuto do Idoso e na Política da Pessoa Idosa que é tanto na forma de atendimento, cuidados, prestação de serviços, denúncia ou proteção. O Estatuto do Idoso primou pela apresentação dos direitos fundamentais desses cidadãos, trazendo o legislador em sua redação as garantias fundamentais inerentes a eles, através do Título II que trata dos Direitos Fundamentais do Idoso.

A conquista dos novos direitos fundamentais do idoso parece acompanhar os avanços do Estado Democrático de Direito declarado pela Constituição Federal de 1988. Entende-se que a responsabilidade dada pela efetividade dos direitos fundamentais do idoso não cabe mais apenas ao Estado, senão também à família, à comunidade e à sociedade, levando aos limites de cada um a competência de atuar em suas obrigações ora efetivas, ora sociais, ora institucionais. Por fim, diante dos breves apontamentos sobre políticas públicas no município de Araraquara-SP, percebeu-se ações positivas na área da saúde, esporte, lazer e interação do idoso com a comunidade. Embora ainda de forma tímida, a atuação do Centro de Referência ao Idoso e dos Serviços de Acolhimento prestados pelo Município de Araraquara vem se mostrando uma alternativa eficaz para a preservação da dignidade do idoso, tendo em vista a efetivação de políticas públicas que, de fato, propiciam uma melhoria na qualidade de vida dos integrantes dessa faixa etária. Além disso, a contribuição dos familiares e a participação da sociedade tem se mostrado extremamente relevantes para que as políticas públicas atinjam o resultado almejado.

Nesse sentido, a pesquisa de campo realizada no Centro de Referência do Idoso e nos locais de acolhimento do idoso (Recanto Feliz e Vila Dignidade) podem ser elevados como modelo a ser seguido, sobretudo pelo trabalho de reinserção social ali realizados, com a promoção dos direitos do idoso nas mais diversas áreas. Dessa forma, e diante dos trabalhos ali realizados, mostra-se imprescindível que o Poder Público e a sociedade civil unam esforços no sentido de propiciar mecanismos propulsores do desenvolvimento do idoso como cidadão, garantindo, assim, a manutenção de sua dignidade. Ressalva-se que este é um estudo de caso e

que generalizações não são possíveis. Demanda-se, portanto, estudos em profundidade e em um número maior de realidades para ponderar considerações reflexivas sobre a temática. Contudo, a sistematização dessa pesquisa permitiu perceber que a destinação de verbas públicas e o estabelecimento de parcerias para a criação e manutenção desses programas se mostram imprescindíveis para o efetivo cumprimento da lei e preservação da dignidade da pessoa idosa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. C. de. **Estatuto do Idoso**. JUS.com.br. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4402/estatuto-do-idoso>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

ARARAQUARA. **Centro de Referência do Idoso de Araraquara – CRIA**. Araraquara, 2020a. Disponível em: <<http://www.araraquara.sp.gov.br/servicos/centro-de-referencia-do-idoso>>. Acesso em: 19 fev 2020.

_____. **Quase 40 mil araraquarenses estão acima dos 60 anos de idade**. Prefeitura Municipal de Araraquara. Araraquara, 2020b. Disponível em: <<http://www.araraquara.sp.gov.br/importacao/noticias/2018/09/27/quase-40-mil-araraquarenses-estao-acima-dos-60-anos-de-idade>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

_____. **República dos idosos**. Araraquara, 2020c. Disponível em: <<http://www.araraquara.sp.gov.br/governo/secretarias/assistencia-e-desenvolvimento-social/paginas-desenvolvimento/republica-dos-idosos>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

PORTAL MORADA. **Prefeitura e Ufscar firmam parceria para realização de censo dos idosos**. 2018. Disponível em: <<http://www.portalmorada.com.br/noticias/cidade/70711/prefeitura-e-ufscar-firmam-parceria-para-realizacao-de-censo-dos-idosos>>. Acesso em 19 fev. 2020.

BARLETTA, F. R. **O Direito à Saúde da Pessoa Idosa**. Tese (doutorado em direito) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - Departamento de Direito. Rio de Janeiro: 2008, 287 p. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp076886.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2020

BRASIL. **lei nº 6176, de 09 de agosto de 2004 institui o dia municipal do idoso a ser comemorado anualmente em 27 de setembro e dá outras providências**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/a/araraquara/lei-ordinaria/2004/617/6176/lei-ordinaria-n-6176-2004-institui-o-dia-municipal-do-idoso-a-ser-comemorado-anualmente-em-27-de-setembro-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 19 fev. 2020

_____. **Decreto nº 1.744/95. 1995**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1744.htm>. Acesso em: 19 fev. 2020.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 19 fev. 2020.

_____. Agência. **Média salarial do idoso é a maior do país**. Agência Brasil. Brasília, 2017a. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/media-salarial-dos-idosos-e-maior-do-pais>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

_____. **Lei nº 13.466, de 12 de julho de 2017**. Brasília, 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13466.htm>. Acesso em: 18 fev. 2020.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 fev. 2020.

_____. **Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Estatuto do Idoso. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 19 fev. 2020.

_____. **Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8842.htm>. Acesso em: 19 fev. 2020.

_____. **Política Nacional do Idoso**. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm>. Acesso em: 19 fev. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Notícias STF: O STF e os dez anos do Estatuto do idoso**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=249643>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

_____. Conferência Nacional de Direitos do Idoso. Movimentos Sociais do Idoso. **RENADI**. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-pessoa-idosa-cndi/conferencias-1/1a-conferencia/3-texto-base-i_-cndpi-renadi-2006>. Acesso em: 19 fev. 2020.

CARMO, M. E.; GUIZARDI, F. L. Desafios da intersetorialidade nas políticas públicas de saúde e assistência social: uma revisão do estado da arte. **Physis: Revista de Saúde Coletiva [online]**, v. 27, n. 04, p. 1265-1286, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-73312017000400021>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

CMIAR. Conselho Municipal do Idoso de Araraquara. **Sobre o Conselho Municipal do Idoso de Araraquara**. 2020. Disponível em: <<http://www.cmiar.com.br/institucional>>. doi.org/10.1590/S0103-73312017000400021. Acesso em: 8 jan. 2019

FERRO, C. Estatuto do idoso: como está o brasileiro aos 60 anos. **Politize!**. 2017. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/estatuto-do-idoso/>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

FRANGE, P. **O estatuto do idoso comentado por Paulo Frange**. 2004. Disponível em: <<http://www.paulofrange.com.br/Livroidosofinal.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

GAGLIANO, P. B.; PAMPLONA FILHO, R. **Novo curso de direito civil: direito de família**. São Paulo: Saraiva, 2012

GARCIA, D.; MAIA, D. **Expectativa de vida do brasileiro atinge 76,3 anos, aponta IBGE**. Folha de São Paulo. 2019. Disponível em:
<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/11/expectativa-de-vida-do-brasileiro-atinge-763-anos-aponta-ibge.shtml>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

IBGE, Agência. **Projeção da População 2018: número de habitantes do país deve parar de crescer em 2047**. IBGE. 2018. Disponível em:
<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21837-projecao-da-populacao-2018-numero-de-habitantes-do-pais-deve-parar-de-crescer-em-2047>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

MARTINEZ, W. N. **Comentários ao Estatuto do Idoso**. 2ed. São Paulo: LTrs, 2015. 248 p.

MENDES, E. V. **A modelagem das redes de atenção à saúde**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais; 2007.

MENDES, E. V. **As redes de atenção à saúde**. Organização Pan-Americana da Saúde, Brasília, 2011.

MESQUITA, R. A. COSTA, N. E. CARVALHO, H. B.C. Políticas Públicas de Saúde para o envelhecimento e a Velhice. In: FREITAS, E. V de; et. al. (org.). **Tratado de Geriatria e Gerontologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2013.

PÁDUA, A. A. da S.; COSTA, E. T. R. Políticas Públicas de previdência e assistência social ao idoso. **Estudos**, Goiânia, v. 34, n. 5/6, p. 305-317, maio/jun. 2007. Disponível em:
<<http://seer.ucg.br/index.php/estudos/article/viewFile/326/265>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

RAMOS, P. R. B. **Curso de direito do idoso**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RODRIGUES, Nara da Costa. Política Nacional do Idoso – Retrospectiva Histórica. **Estud. interdiscip. envelhec.**, Porto Alegre, v.3, p.149-158, 2001.

SILVA, N. T. R.C. **Direito do idoso: tutela jurídica constitucional**. Curitiba: Juruá, 2012

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dezembro de 2006. Disponível em
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

SOUSA, F. N de.; CORNÉLIO, F. T. O idoso a luz do princípio da dignidade da pessoa humana. **NIP: curso de direito revisado**, 2014. Disponível em:
<http://nippromove.hospedagemdesites.ws/anais_simposio/arquivos_up/documentos/artigos/e_b2146d920d464ab515d38522ade6ec3.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2020.

USP, Jornal da. **Em 2030, o Brasil terá a quinta população mais idosa do mundo.** USP, 2018. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/em-2030-brasil-tera-a-quinta-populacao-mais-idosa-do-mundo/>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Isabela Factori Dandaro. Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Direito - Gestão de Conflitos - Universidade de Araraquara - UNIARA. Analista Jurídico do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – Araraquara/SP. E-mail: isa_fd@hotmail.com.

Gisélia da Nóbrega. Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Direito - Gestão de Conflitos - Universidade de Araraquara. Advogada sóciaproprietária no escritório Maciel & Nóbrega Sociedade de Advogados. E-mail: giselianobrega@uol.com.br.

Plínio Antônio Britto Gentil. Docente do Programa de Mestrado Profissional em Direito - Gestão de Conflitos - Universidade de Araraquara. Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. E-mail: pabgentil@puccsp.br.

REFLEXÕES SOBRE O CASO “CONDOMÍNIO DOS OITIS” E A INEFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DAS MORADIAS POPULARES

Luciana Palmeira GOULART

Pedro Reinaldo CAMPANINI

RESUMO

Este artigo é fruto de um Trabalho de Conclusão de Curso de Direito, na UNIP de Araraquara, que pretendeu analisar o prognóstico da ação civil pública nº 5006482-94.2018.4.03.6120, da 2ª Vara Federal de Araraquara, em relação ao seu alcance jurídico e social. O processo analisado foi movido com a intenção de restabelecer uma condição de vida digna aos moradores do condomínio popular Oitis, localizado em Araraquara/SP. O empreendimento foi construído para atender a famílias designadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida e entregue a essas famílias no ano de 2011. De sua entrega ao presente momento, o edifício passa por problemas de infraestrutura, criminalidade, falta de acesso a serviços, entre outros. Neste artigo, o foco será a análise do caso concreto através de uma reflexão sobre a ineficiência de políticas públicas para população de baixa renda, e sobre as omissões estatais na promoção e manutenção de direitos destas populações.

Palavras-chave: Direitos sociais; Moradias populares; Políticas públicas.

ABSTRACT

This article is the result of a Law Course Completion Work, at UNIP Araraquara, that aimed to analyze the prognosis of public civil action no. 5006482-94.2018.4.03.6120, from 2nd Federal Court of Araraquara, according to its legal and social range. The referred lawsuit was filed to reestablish a dignified living condition for the residents of the popular condominium Oitis, located in Araraquara/SP. The condominium was built to serve families designated by Minha Casa Minha Vida Program and was delivered to these families in 2011. From that moment until now, the condominium goes through problems of infrastructure, crime, lack of access to services, among others. In this article, the focus will be on the analysis of the specific case pointing out the inefficiency of public policies for the low-income populations and the omissions in the promotion and maintenance of their rights.

Keywords: Social rights; Popular housing; Public policies.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo foi produzido a partir de reflexões iniciadas em um Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito, na Universidade Paulista de Araraquara. No trabalho referido, foi realizado um estudo de caso da ação civil pública nº 5006482-94.2018.4.03.6120, distribuída em 24/10/2018 à 2ª Vara da Justiça Federal de Araraquara, através de uma reflexão sobre a eficácia do referido processo na promoção de bem-estar social e manutenção de direitos fundamentais da população atingida.

Nesse contexto, apesar da ação civil pública referida ser o ponto de partida da reflexão aqui proposta, haverá certo afastamento das questões jurídicas que foram tratadas no trabalho de graduação, para promover uma reflexão mais ampla em relação ao caso concreto, através da análise das ações e omissões do Poder Público, ainda que balizada pelo Direito Constitucional.

Para melhor compreensão do trabalho, é necessária uma breve conceituação da ação civil pública. Criada pela Lei 7.347/1985 e consolidada na Constituição Federal de 1988, tem por finalidade proteger direitos de natureza coletiva, difusa e individual homogênea. Ou seja, trata-se de ação a ser manejada visando à conservação de patrimônio histórico, cultural, social, ou de qualquer um dos bens jurídicos elencados pela Lei 7.347/1985, como: o meio ambiente; bens de valor artístico, estético, paisagístico e turístico; a ordem econômica; a ordem urbanística; grupos religiosos, étnicos, raciais; o patrimônio público e social; etc. (Cunha Júnior, 2014).

1.1. Sobre a ação 5006482-94.2018.403.6120.

A ação objeto desta análise foi movida pela Defensoria Pública da União (DPU), Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público do Estado de São Paulo (MPESP) contra a Caixa Econômica Federal (CEF), a Construtora Itajaí e o Município de Araraquara, visando à regularização da situação dos moradores do Residencial Oitis, empreendimento localizado no município de Araraquara/SP. O empreendimento em comento se trata de condomínio vertical, edificado pela Construtora Itajaí com a finalidade de servir de moradia a população de baixa renda, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) Faixa I, tendo como captação de recursos o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF).

O imóvel foi entregue às famílias selecionadas na data de 29/10/2011, e no ano seguinte iniciaram-se os problemas em relação a abandono das unidades, ocupações irregulares, locação

de unidades, inadimplência em relação ao financiamento e falta de administração condominial, de forma a inviabilizar a limpeza, conservação e portaria do prédio. Problemas estes, que culminaram em tornar o local alvo de um alto índice de criminalidade, inexistência de serviços públicos, e de condições insalubres de vida, até mesmo com infestação de pragas e disseminação de doenças (EPTV1, 2019).

A imprensa local noticiou largamente a situação descrita acima nos anos que se sucederam. Pode-se citar como exemplo: matéria do periódico local Jornal Imparcial, em outubro de 2013 que reportou a falta de policiamento para a inibição de ações criminosas no condomínio (Chripim, 2013); notícia no website G1, em janeiro de 2014, que abordou as questões referentes à má condição de infraestrutura (G1 São Carlos e Araraquara, 2014); e ainda, no ano de 2018, ou seja, sete anos após a entrega do imóvel, reportagem pelo website A CidadeOn, noticiando dois homicídios ocorridos no local (Manécolo, 2018), bem como a vulnerabilidade social em que se encontravam (e se encontram até o momento) as famílias que lá residem.

Apesar dos problemas notórios e veiculados pela imprensa, não foi tomada, por parte do poder público ou da CEF, qualquer medida visando à melhoria das condições de vida no condomínio ou à regularização dos contratos. Tanto a Defesa Civil quanto o Corpo de Bombeiros estiveram no local nos anos seguintes e atestaram as condições subumanas em que se encontram as famílias moradoras desde então.

Em 2018, uma parcela de moradores se organizou informalmente em torno da liderança de um deles e decidiram procurar a Defensoria Pública do Estado de São Paulo para uma resolução definitiva. Desta forma, foi instaurado um processo administrativo em que foram atestados os problemas de vazamentos, buracos, contaminação de água, acúmulo de lixo, ausência de extintores, e ainda soluções paliativas e perigosas encontradas por alguns moradores, como a utilização de bujão de gás dentro dos apartamentos, o que é vedado por lei por motivo de segurança.

Após diversas reuniões ainda em fase extrajudicial, a Construtora Itajaí e a CEF concluíram que os problemas encontrados no prédio não seriam estruturais, mas sim de mau uso e má conservação por parte dos moradores e que, dessa forma, não haveria qualquer tipo de responsabilidade da construtora ou do banco financiador em reparar os danos. Em continuidade às tratativas, a Defensoria Pública do Estado solicitou à CEF, gestora dos contratos, os dados referentes aos moradores e os contratos celebrados, o que esta se recusou a fornecer.

Por fim, não havendo uma solução pacífica e definitiva, foi protocolada a ação civil pública referida, em que os requerentes demandam o seguinte: regularização contratual de cada unidade; a solução dos problemas referentes à infraestrutura do prédio; e a organização e implantação de um projeto social por parte da Prefeitura de Araraquara, que possa contemplar questões referentes à gestão do condomínio. Importante destacar ainda, que a ação pretendida visa atender aos beneficiários inicialmente selecionados pelo programa que lá residem, mas que hoje estão em situação irregular, ou que abandonaram o imóvel pela insegurança e insalubridade do local; como também moradores que estão no imóvel atualmente, em situação irregular, não selecionados pelo programa, mas que preencham os seus critérios de admissão. Para o primeiro caso, as requerentes propõem alternativamente: a alocação dos moradores em outro imóvel em perfeitas condições; ou a restituição do valor pago ou abatimento do preço para os que desejarem permanecer, com a condição de que serão realizadas as reformas e projetos sociais necessários. Para o segundo grupo, os requerentes propõem a regularização dos contratos, visando à aquisição da propriedade.

A CEF apresentou em sua defesa uma extensa peça de contestação alegando, em suma: a falta de responsabilidade da CEF em relação às obras a serem feitas e ao levantamento da situação dos moradores; a falta, no escopo da legislação, de especificação de responsáveis e de procedimentos para fiscalização dos imóveis do PMCMV; a inadequação da via eleita, por ser vedada a propositura de ações civis públicas que versem sobre fundos de natureza institucional, cujos beneficiários possam ser individualizados (Lei 7.347/1985, art. 1º, § único); existência de infrações que deveriam ser investigadas na esfera penal, assim como a necessidade de propositura de reintegrações de posse no caso de ocupantes irregulares; inaplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor, por não se tratar de relações comerciais, com objetivo de lucro; impossibilidade de realocar os moradores que deixaram o imóvel, por entenderem que há quebra contratual por parte destes moradores; impossibilidade de regularização do contrato com ocupantes atuais, tendo em vista que a CEF não teria dado causa a esta irregularidade.

A Construtora Itajaí por sua vez, alegou em contestação que: a construção obedeceu os preceitos legais e de segurança, sendo que os problemas encontrados foram decorrentes de vandalismo, uso inadequado e falta de manutenção; houve decadência do pedido em relação aos vícios encontrados, tendo em vista que, segundo ela, foram constatados somente seis anos após a construção; a prescrição do direito à reparação civil; a falta de legitimidade da Construtora em figurar no polo passivo, considerando que ela seria responsável apenas pela

construção do imóvel e não pelos critérios de escolha dos moradores ou fiscalização do uso do condomínio; e inexistência da relação de consumo.

Na data de 31/01/2019 foi realizada audiência de conciliação no Juízo da 2ª Vara Federal de Araraquara, que restou infrutífera quanto a um acordo. Entretanto, houve a possibilidade de escuta das demandas diretamente pelos moradores que compareceram à audiência. Nesta ocasião também, a Juíza tomou conhecimento de um extenso estudo social realizado pelas assistentes sociais do Município de Araraquara, que fizeram o levantamento dos ocupantes à época, assim como dos moradores que abandonaram o prédio, e de suas atuais situações contratuais e sociais. Diante disso, a Juíza Federal determinou que o Município oferecesse cópia do referido estudo para que a CEF pudesse iniciar o procedimento de regularização da posse das unidades. Na sequência, a CEF informou no processo que iniciou a expedição de notificações prévias aos moradores para o procedimento de reintegração de posse nos casos de ocupação irregular. Após, o Município de Araraquara apresentou contestação alegando, em suma: a falta de responsabilidade pela construção e fiscalização do uso do imóvel e que o Município teria cumprido as suas funções legais frente aos moradores em relação às suas políticas públicas.

As autoras em conjunto apresentaram réplica às contestações em 06/06/2019, tornando claro que as rés tão somente “empurram” a responsabilização de uma a outra, sem negar a situação catastrófica em que os moradores se encontram. Nessa ocasião também foi reiterada a responsabilidade civil objetiva da CEF, que neste caso agiu de forma mais ampla do que mero agente financeiro. Em relação à contestação oferecida pela Construtora Itajaí, as autoras afastaram as alegações de prescrição e decadência, ressaltando ainda, que eventual responsabilidade da construtora nos vícios apresentados será determinada após apresentação de laudo técnico pericial. Por fim, reiteram a responsabilização do Município por sua omissão, considerando que este detém verba para a viabilização de projetos sociais no local, mas que até o momento essa verba se encontra paralisada.

Em seguida, as autoras peticionaram ao Juízo, requerendo autorização judicial para a permuta de imóveis em relação aos moradores que se encontram em situação regular, para um imóvel do tipo casa popular em bairro distinto, resolvendo em definitivo o problema desses moradores. As autoras informaram que há resistência da CEF para tal medida, que afirma não ter base legal para a realização de permuta de imóveis e que seria necessária uma atuação do Judiciário para a garantia de tal solução. As autoras propuseram ainda que, alternativamente,

seja concedida a possibilidade de rescisão do contrato por parte dos moradores que assim desejarem, sem que estes sejam penalizados por tal rescisão.

Houve decisão do Juízo no sentido de que as situações contratuais dos moradores eram das mais diversas, e, portanto, cada morador ou ocupante do imóvel deveria obter a sua medida judicial ou acordo extrajudicial com a CEF, de forma individualizada, tendo em vista que a ação civil pública se limita à discussão e resolução de problemas coletivos do condomínio. Em consequência disso, alguns moradores, através da orientação da DPESP, procuraram o Juizado Especial Federal para a tentativa de rescisão de seu contrato, e relocação em condições mais salubres de vida, conforme veiculado pela imprensa no final de 2019 (ACidadeOn/Araraquara, 2019).

No momento, a ação civil pública permanece em andamento e não foi realizada sequer a perícia técnica para a averiguação do comprometimento da estrutura do prédio e da extensão dos danos (e para posterior aplicação das responsabilidades). Enquanto isso, as famílias que não têm outra alternativa, permanecem residindo no local.

2. DESENVOLVIMENTO

A metodologia utilizada no Trabalho de Conclusão de Curso, e consequentemente neste artigo, é a do tipo “estudo de caso”. Tal escolha se justifica por se tratar de um trabalho analítico, fundado em um processo judicial existente e em andamento, de forma que a análise referida, ainda que baseada em conceitos científicos (jurídicos ou não), não pretende se ater a eles, mas sim a partir deles, obter uma análise qualitativa de uma questão processual e social.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa exploratória, ou seja, descritiva das problemáticas, de forma a analisá-las e formular possíveis hipóteses e relações entre elementos, que podem ser melhor explorados em pesquisas futuras.

O processo judicial escolhido, conforme anteriormente demonstrado, versa sobre um conflito complexo no âmbito das políticas públicas de habitação popular na cidade de Araraquara. Desta forma, justifica-se a escolha do estudo de caso qualitativo:

A opção pelo estudo de caso deve ser uma opção consciente, quando se busca investigar uma situação que não pode ser compreendida a partir de métodos quantitativos. Entendemos os estudos de caso como uma metodologia útil e complementar aos métodos quantitativos quando nos permite conhecer mais sobre uma realidade complexa e subjetiva. (ROCHA, 2016).

Portanto, ainda que não trate de estudo quantitativo, ou no formato tradicional de confirmação ou refutação de hipótese formulada, o trabalho permanece sendo científico, pois possui características bem delineadas pela comunidade científica. São elas: a particularidade, a descrição, a heurística, e a indução.

A particularidade significa que deve ser delimitado um caso específico para análise, o que foi feito no presente trabalho através da escolha de um processo complexo, que discute diversas questões relacionadas a vários campos das Ciências Sociais Aplicadas. Para que a análise seja realizada, cabe o detalhamento do caso ou a descrição, realizada no tópico anterior. Finalmente, há a etapa de análise do caso em si, ou seja, a heurística, ou a iluminação, o “debruçar sobre” o problema e sobre algumas das questões envolvidas nele, o que se pretende nos tópicos a seguir (MERRIAM, 1998, p. 14-15, ANDRÉ, 2008, p.18, In: ROCHA, 2016).

Em suma, pretende-se neste recorte de pesquisa, apresentar um estudo de caso instrumental (GIL, 2002), ou seja, um estudo com a finalidade de auxiliar no conhecimento e no pensar sobre as problemáticas envolvidas neste caso específico, dando-lhe visibilidade, bem como, permitindo pensar sobre outros casos de condomínios populares que deixaram de atender à sua função social, essencial para a efetividade do programa.

2.1. Omissão do estado na promoção do fundamento da dignidade humana.

O artigo 1º da Constituição preceitua:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania

III – a dignidade da pessoa humana; (...)” (Brasil, 1988)

Verifica-se no primeiro artigo da Constituição, que o poder legislativo procurou estabelecer os fundamentos do novo Estado Brasileiro que estava emergindo após os anos de regime militar, através da redemocratização. Entre tais fundamentos estão: a forma republicana indissolúvel, a soberania do Brasil frente a outras nações, e o fundamento que aqui será melhor explorado: a dignidade da pessoa humana.

De maneira geral, pode-se dizer que o conceito de dignidade da pessoa humana encerra um significado um tanto complexo para sua delimitação jurídica. O ser humano geralmente detém de forma inerente o significado de dignidade, mas essa conceituação remete a uma

definição talvez mais moral e filosófica, do que propriamente jurídica. Portanto, pode-se em linhas gerais, afirmar que a dignidade da pessoa humana:

(...) é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se em um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.” (AWAD, 2006).

Do excerto pode-se extrair que a dignidade da pessoa humana, no Estado Brasileiro, significa: 1 – Que cada indivíduo pode viver da maneira que melhor entender, exercendo a sua liberdade de forma consciente e responsável; 2 – Que as demais pessoas devem respeitar a forma que cada indivíduo exerce a liberdade mencionada; 3 – Que cabe ao Estado assegurar um mínimo necessário de condições para que todas as pessoas possam desfrutar dessa liberdade individual concedida.

Pode-se afirmar que após o longo tempo de censura e controle estatal promovido pelo período da ditadura militar, a Constituição Federal tratou de reestabelecer a liberdade individual como um valor fundamental do Brasil, de forma a impor claros limites da atuação estatal na autonomia dos brasileiros, e reconhecendo que essa atuação deve ser somente no sentido de garantir às pessoas as condições mínimas que elas necessitam para sobrevivência digna. Ou seja, trata-se de um Estado que não pode ser ausente, mas intervencionista, garantindo o que se chama “mínimo existencial”.

Mais que a dignidade da pessoa humana, o conceito do mínimo existencial que o Estado deve garantir é muito controverso, pois perpassa por questões orçamentárias, o que, em se tratando de Estado Brasileiro, implica quase sempre em um cenário de escassez. Além disso, o mínimo existencial também esbarra em questões eleitoreiras e de ideologia, sendo assim, um conceito elástico, que se torna mais ou menos restrito ao sabor das lideranças políticas que estão no poder, bem como da condescendência maior ou menor das elites brasileiras em conceder as migalhas sociais às populações empobrecidas, na forma de políticas públicas.

Nas palavras de Roosevelt Brasil Queiroz (2012), em sua conceituação sobre a chamada “falha de governo” na implementação de políticas públicas:

Essa teoria sustenta que os atores políticos tomam decisões tendo em vista seus interesses pessoais. Em outras palavras, a opção pública está condicionada pelas preferências, pelos valores e pelos interesses pessoais de quem faz as escolhas em nome da coletividade, e dessa lógica decorre que as

instituições de uma determinada sociedade têm o importante papel de impor controle sobre as escolhas dos atores políticos para que aconteçam respeitando o interesse da coletividade. (Queiroz, 2012)

Dessa forma, percebe-se que uma elite brasileira (através do apoio popular) elege os atores políticos, e esses a seu serviço, elegem as políticas públicas que devem ser ou não instituídas, de acordo com o interesse pessoal desses grupos. Ou seja, não se trata de oferecer à população os serviços e políticas de que ela necessita, mas sim, o que os grupos detentores de poder estão dispostos a dar naquele momento. A dignidade humana torna-se uma mera formalidade, já que poucos podem alcançá-la de forma plena.

No caso aqui analisado, é inegável a situação de deturpação do princípio da dignidade da pessoa humana em relação aos moradores do Condomínio Oitis. A situação se encontra tão caótica, que até mesmo as condições mínimas de vida se encontram ameaçadas. Como já citado anteriormente, há casos de homicídios por banalidades, há também questões de saúde pública como uma recente infestação de escorpiões que ameaça a vida dos moradores, especialmente crianças e idosos (EPTV1, 2019), entre outras questões que inviabilizam o direito dessa população a exercer o seu direito a uma vida digna.

Nos anos que se sucederam após a entrega do empreendimento, houve a troca de lideranças políticas, em âmbito federal e municipal, o que explica parcialmente o descaso com o empreendimento. Na época de sua entrega, as políticas públicas para pessoas de baixa renda do Programa Minha Casa Minha Vida eram propagandeadas pelos governantes federais como uma forma de ascensão social das camadas mais empobrecidas. Entretanto, vale lembrar que o programa foi pensado para ser uma forma de aquecer o mercado imobiliário, gravemente afetado pela crise de 2008, sendo a sua expansão a razão fundamental da criação do PMCMV (CARVALHO; STEPHAN, 2016).

Pode-se dizer que de certa forma, as camadas mais empobrecidas realmente obtiveram acesso maior à moradia. Entretanto, no caso em comento, e em outros casos já documentados (CARVALHO; STEPHAN, 2016) torna-se clara a superficialidade na implementação das medidas, ao se ater que, para as lideranças políticas naquele momento, a estatística era o fator importante. Ou seja, a concessão da moradia, ainda que essa se dê sem qualquer planejamento em relação à manutenção e acompanhamento do programa, das edificações (muitas vezes de baixa qualidade), e da vida das famílias contempladas (em relação ao acesso às políticas públicas, infraestrutura, saneamento, transporte, integração com a comunidade e vizinhança). Em compensação, para as lideranças atuais, o fracasso de um empreendimento como este, realizado de forma não planejada e de acordo com interesses particulares ou com os

do mercado financeiro, torna-se justificativa para cortes e falta de novas políticas públicas para população vulnerável, o que faz com que essa camada da população esteja sempre em desvantagem, independentemente das forças políticas no poder. Ou seja, nunca há de fato medidas governamentais capazes de fazer ascender a população carente à condição de dignidade.

Em relação à escassez de recursos, outro argumento bastante utilizado para a não promoção de direitos fundamentais das populações pobres, não parece se aplicar neste caso, já que as próprias autoras da ação denunciaram a existência de verbas disponíveis para a implantação de programas sociais, mas que jamais foram utilizadas.

Dessa forma, por tudo o que foi exposto, e ainda que o condomínio seja um problema pontual, considerando o quadro geral do país (e até mesmo do município), pelo menos juridicamente, não há como afastar a responsabilidade do Estado na resolução do problema, já que este falhou em conceder aos moradores a sua dignidade constitucional.

2.2. Sobre direitos sociais

Prosseguindo no texto constitucional, esse traz explicitamente em seu artigo 6º:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64/2010)" (Brasil, 1988).

Em relação à garantia desses direitos, observa-se que esta tem sofrido influência do fenômeno da "polarização política" ocorrida nos últimos anos no Brasil. Muitos elementos da vida em sociedade foram colocados em discussão, e em alguns casos, em total negação. No caso específico das políticas públicas visando à aquisição de direitos sociais, muito se tem discutido nas redes sociais e nas rodas de conversa sobre a extensão que estas devem ter e se devem ser realizadas. Para muitas pessoas, em geral leigas quando o assunto é legislação, direitos sociais são regalias, são premiações que o Estado dá, em geral em troca de votos, para pessoas que não se esforçaram para merecê-los.

Não se pode considerar que este pensamento seja totalmente irracional, já que em um país desigual como o Brasil a ideia de injustiça social é algo muito tangível, e de fato, conceder bolsas, moradias populares, realizar obras em periferias esquecidas pela maior parte da população (ações básicas que nem de longe equalizariam o problema da desigualdade social), faz com que essa camada mais vulnerável fique à mercê de governantes populistas, interessados

mais na projeção de suas ações do que nos efeitos positivos que elas possam causar na autonomia e desenvolvimento das pessoas.

Para a filósofa Marilena Chauí (2018) por exemplo, em sua análise sobre a polarização política do país, a garantia de alguns direitos sociais não significa a ameaça de privilégios da elite brasileira, coisa que de fato, nunca aconteceu no país. Ainda que uma classe média considere essa questão como uma ameaça à sua pretensão de ascender para a elite, isso não acontece, pois as políticas públicas são realizadas apenas visando mitigar um pouco a absoluta miséria, e não equalizar as diferenças entre as camadas sociais (Chauí, 2018).

De encontro a essa análise, temos atualmente o crescimento de um pensamento neoliberal econômico, que realiza a defesa do chamado “Estado mínimo”. Entretanto, há certa distorção nesse pensamento dentro da sociedade brasileira, que leva algumas pessoas a acreditarem que se trata de um Estado nulo, e que o esforço individual deve nortear a vida das pessoas às últimas consequências. Conforme já exposto, sabe-se que isso não é possível no Brasil, pois são garantidos constitucionalmente à população condições mínimas e certos direitos os quais não cabe ao Estado burlar, dentre eles, o direito à assistência dos desamparados. As ações atualmente denominadas pejorativamente de “assistencialismo” são na verdade papel do Estado como organizador da vida em sociedade. Cabe a este promover tais ações e alcançar as pessoas mais necessitadas e não julgar de forma moral a pessoa mais merecedora, ou a que melhor aproveitaria a “oportunidade” dada. A condição para a assistência do Estado é a vulnerabilidade; e a condição para que se garantam os direitos sociais é estar dentro do território brasileiro.

De certa forma, a polarização de pensamentos favorece uma posição até mesmo cômoda aos agentes do Estado. Pode-se afirmar que os governantes brasileiros, após 1988, têm alternado suas ações entre poucas políticas sociais ineficientes e a negação da necessidade delas, dividindo a população através de discussões desimportantes para mascarar o fato de que os direitos dessa própria população dividida estão sendo negligenciados.

Ainda em relação à omissão do Estado, podemos ainda ressaltar que no caso concreto aqui analisado, a falta de acompanhamento e atendimento da população do PMCMV em suas necessidades é um exemplo de negligência na promoção de direitos. O fato do empreendimento ser um condomínio vertical significa que as regras de segurança e de convivência são muito diferentes de um loteamento de casas, pois pressupõe ainda mais fortemente a ideia de comunidade, em que todos devem compartilhar o mesmo espaço, contribuindo com o bom uso deste espaço, inclusive financeiramente.

Entretanto, neste caso, se trata de uma população vulnerável, muitas vezes sem acesso à educação formal e social, e muitas vezes sem a vivência de coletividade. Roberto Da Matta (1984) em seus estudos antropológicos sobre o Brasil identificou que no nosso país existe uma dicotomia entre o espaço da casa (“mundo da casa”) e o espaço da rua (“mundo da rua”). O mundo da casa é definido pela personalidade individual e pelos laços familiares com maior afetividade, em oposição com o mundo da rua, definido pela massificação e laços impessoais. Desta forma, o que seria o condomínio, senão a mistura dos dois espaços, confundindo limites que para muitas pessoas eram bastante claros? Soma-se a isso, o crescente individualismo das últimas décadas no mundo todo, em que prospera muito mais o pensamento de que cada um deve se destacar individualmente, às vezes em detrimento da coletividade; e ainda o comportamento omissivo do Estado, que traz aos moradores uma sensação de desamparo, ou seja, de que cada um deve buscar a solução dos problemas (que não deram causa) sozinhos, da maneira que melhor conseguirem.

A questão da vivência em grupo e de instituição de um condomínio organizado seria resolvida se fosse atacada previamente pela Prefeitura Municipal que dispõe de assistentes sociais e psicólogos aptos para a orientação desses grupos. Dentro da Psicologia inclusive, há um vasto campo de estudo denominado Psicologia Social e Comunitária que lida com os conflitos existentes entre as esferas individual e coletiva. Esses profissionais poderiam oferecer as ferramentas necessárias para a convivência mais harmoniosa e para a conservação do espaço, inculcando a eles o senso de comunidade. A parte autora do processo judicial frisa desde a petição inicial a importância de um projeto social da Prefeitura no local, que deve ir além dos estudos socioeconômicos dos moradores, de forma a promover a cultura de comunidade em sentido amplo, para conservação e utilização do espaço de forma adequada, garantindo a função social do empreendimento.

2.3. Omissão do estado no quesito segurança pública

Ainda dentro do tema responsabilização do Estado, deve-se retomar o art. 6º da Constituição Federal para pontuar que dentre os direitos sociais que o Estado deve promover está a segurança. Segurança esta que, atualmente, também está sendo alvo de questionamento pela “polarização política”, nos mesmos moldes que acima explanado. O Estado atualmente tenta inculcar na população que esta deveria ter o direito de se defender conforme julgar melhor. Entretanto, juntamente à ideia de autonomia para se defender, transfere-se à população um dever que é do Estado, invertendo o texto constitucional que diz claramente que a segurança é

um direito do cidadão, e que este deve ser fornecido pelo Estado, como todo Estado Democrático de Direito como o Brasil.

No quesito segurança como direito social, a omissão do Estado no caso em comento é nítida. Conforme apontado anteriormente, material da imprensa local atesta que há pedido de maior policiamento no condomínio há pelo menos sete anos. Há ainda notícias de homicídios ocorridos no local, sendo eles frutos de brigas de moradores e de violência doméstica, casos altamente evitáveis (MANÉCOLO, 2018), se fosse dada a devida atenção ao condomínio.

A cidade de Araraquara pode ser considerada uma localidade brasileira relativamente tranquila. Com uma população estimada em 236.072 habitantes, índice de desenvolvimento humano no importe de 0,815 (cuja escala máxima é 1) (IBGE, 2019) e apenas 8 dos 21.289 homicídios registrados no Brasil, no primeiro semestre de 2019 (ACidadeON, 2019; G1, 2019). Portanto, é possível verificar que não passa por graves problemas em relação à violência urbana sistêmica, característica de outras cidades e regiões do país. Por essa razão, salta aos olhos o fato do Condomínio dos Oitis ter se transformado em uma zona de insegurança, em que nem mesmo o serviço de Correios consegue adentrar (Manécolo, 2018), e o policiamento é falho.

Entretanto, quando se analisa o quadro geral do país, que como já ressaltado antes, é profundamente desigual, entende-se que focos de violência são não só tolerados, como totalmente esquecidos pelo restante da população, desde que confinados a um espaço marginal, e que não ameace as camadas média e alta da sociedade. Nas palavras de Cláudio C. Beato Filho (1999):

É um aspecto dramático do problema do crime no Brasil que ele venha a ser objeto da atenção de nossos governantes somente quando ultrapassar os limites estruturais aos quais está tradicionalmente confinado. Quando estendesse à classe média e à zona sul, imediatamente soam os alarmes da mídia e a indignação das elites. Nesse momento, as pessoas põem-se a especular a respeito das causas da criminalidade a fim de combatê-la. Uma das teses, bastante recorrente, aliás, é a de como o crime estaria 'evidentemente' associado à pobreza e à miséria, à marginalidade dos centros urbanos e a processos migratórios. Este é o argumento da contaminação dos valores das pessoas pela necessidade mais premente da sobrevivência a qualquer custo. Felson (1994) refere-se a esta perspectiva como a 'falácia da pestilência': '...as coisas ruins provêm de outras coisas ruins.'. (Beato Filho, 1999).

Ou seja, a sociedade araraquarense (e brasileira) de modo geral, infere que um condomínio planejado para pessoas carentes está fadado ao fracasso, pois no imaginário do brasileiro das classes média e alta, a pobreza econômica e social se iguala à pobreza moral, sendo as pessoas então instintivamente preparadas para reagir, ainda que de forma violenta e

contra a lei. O descaso em relação à inibição da violência no local também acaba justificado, pois estando o condomínio localizado em bairro afastado do centro da cidade e de regiões residenciais próximas, a grande massa da população não sofre os efeitos da violência do Condomínio Oitis, já que nunca lá estiveram, não têm familiares que lá residem, e muitas vezes sequer sabem de sua existência.

Soma-se à negligência do Estado e da sociedade, as condições da polícia no Brasil, formada por profissionais mal remunerados, com pouco treinamento e experiência, e sem respaldo estatal para uma intervenção humanitária e mais próxima da comunidade, de forma a inspirar confiança. Além disso, atualmente há um discurso de truculência que vem sido muito fortalecido pelos próprios agentes do Estado, que acreditam que a solução da violência urbana é sua supressão através de mais violência e rigidez de punição, o que está totalmente na contramão de países mais desenvolvidos e pacíficos, como a Holanda, que investe massivamente na prevenção dos crimes e ressocialização dos criminosos (Beato Filho, 1999).

Em suma, estudos e especialistas sobre violência urbana e pessoas engajadas em minimizar esses problemas são muitos. Há ferramentas para que o Estado consiga intervir, e o que se tem observado a este respeito é:

O que tem sido eficaz são programas e estratégias de segurança baseados numa articulação multiinstitucional entre Estado e sociedade (Sherman, 1997; Short, 1997; Greenwood et alii, 1996; Felson e Clarke, 1997). O crime é uma coisa muito séria para ser deixada apenas nas mãos de policiais, advogados ou juízes, pois envolve dimensões que exigem a combinação de várias instâncias sob o encargo do Estado e, sobretudo, a mobilização de forças importantes na sociedade. O Estado deve mobilizar organizações que atuam nas áreas da saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e, naturalmente, da segurança. Muitos poderiam argumentar que o que se propõe é, na verdade, quase um modelo do 'bom governo'. Um Estado que conseguisse simultaneamente responder às demandas sociais nesses diversos setores estaria respondendo às atribuições que lhe cabem minimamente. Isto é verdade. A diferença está em que a alocação desses recursos se daria não em torno de prioridades governamentais (educação, saúde, ou segurança), mas da identificação de locais e grupos no interior da sociedade que mereceriam um tratamento prioritário. (Beato Filho, 1999).

Obviamente, no caso analisado há de se ter um tratamento prioritário, tendo em vista que o Estado falhou em praticamente todos os itens elencados no excerto acima (saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e segurança). Há de ser feito um trabalho que no mínimo garanta que serviços básicos como: leitura de relógio de água, entrega de cartas, saneamento básico, entre outros, sejam reestabelecidos a uma população que não pode ser responsabilizada como se fosse uma massa criminosa e desumanizada.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se dizer, a partir do ponto de vista jurídico que sendo o Estado Brasileiro um Estado Democrático de Direito, e, portanto, determinado e restrito pelas normas da Constituição Federal, se algum fato ou situação fere os princípios, garantias e direitos constitucionais, o Estado deve ser responsabilizado juridicamente, pois falhou como instituição em garantir a vida digna dos brasileiros. Juridicamente, existem alguns mecanismos de coerção que induzem o responsabilizado a reparar seu dano: multas, indenizações, penhoras, etc.

Entretanto, em certos casos que acabam por desembocar no Poder Judiciário e que versam sobre violação de direitos e de valores sociais, como o aqui descrito, torna-se difícil a tarefa de quantificar a extensão e a natureza dessa violação e ainda de transformá-la em um valor indenizatório ou reduzi-la em palavras compondo uma decisão judicial, de modo a obrigar o sucumbente a restaurar a dignidade, a segurança, a paz e a humanidade de uma coletividade de pessoas.

Ainda que existam as dificuldades acima elencadas, o Estado não pode ser tomado como uma entidade alheia e destacada da sociedade, sem qualquer responsabilidade social para com ela. Conforme explanado, o Estado Brasileiro além de ser de Direito é também democrático e republicano, e como tal, deve representar o povo em suas esferas de poder, ou como os teóricos sistêmicos descrevem (Bobbio, 2012), cabe ao Estado suprir as demandas da sociedade através de respostas, que criarão novas demandas sucessivamente, para a manutenção do sistema. Porém, a demanda que primeiramente é suprida no país é sempre das classes mais altas, o que pressupõe que a manutenção e promoção de direitos sociais das pessoas empobrecidas não se trata, de fato, de uma demanda.

Tal ideia pode ser percebida também ao se analisar a estrutura e a atividade do Poder Judiciário. A Justiça Federal, ainda que faça parte da denominada Justiça Comum, tem a sua competência delimitada por ações descritas no art. 109 da Constituição Federal. A Justiça Estadual, de forma diversa, é chamada de residual, por abarcar todas as demais ações pleiteadas em primeiro grau, que não versem sobre direitos trabalhistas, eleitorais ou militares (que estão a cargo das Justiças especializadas). Assim, a Justiça Federal tende a obter mais recursos, melhores condições de trabalho e carga processual menor do que a da Justiça Estadual. Mesmo assim, padece dos mesmos problemas de morosidade e falta de infraestrutura que outros órgãos do Poder Judiciário. A situação alarmante em que se encontra o Oitis foi sendo construída por

anos a fio, e muito possivelmente, uma decisão judicial final neste processo também levará tempo, deixando claro que a ineficiência estatal também está instalada nessa esfera de Poder, como consequência de um quadro formado por burocratização e demandas excessivas, além de falta de servidores e tecnologia para resolução mais célere dos processos.

Neste ponto, é necessário também fazer uma colocação sobre a Defensoria Pública Estadual, órgão que talvez seja o mais atuante perante o problema aqui discutido, mas que também é o menos respeitado perante a sociedade. Isso se dá porque a Defensoria Pública nos Estados representa judicialmente exclusivamente pessoas vulneráveis e hipossuficientes no âmbito extrajudicial e da Justiça Comum. Ou seja, para a camada média e alta da população, trata-se de um órgão pejorativamente referido como para “defender bandido”, e a partir do que foi discutido anteriormente, para essa parcela da sociedade, “bandido” é sinônimo de “pobre”, e ambos os rótulos definem pessoas que não merecem a manutenção e a proteção de seus direitos. Ou mais ainda, dificulta-se até mesmo o acesso dessa população aos meios de justiça, tendo em vista que essas não teriam demandas importantes a tratar com uma Justiça altamente elitizada.

Todo o trabalho de escuta das demandas, tentativas extrajudiciais de resolução de conflito e propositura da ação juntamente com o Ministério Público foi realizado pelo referido órgão estadual. De forma diferente se comporta a Defensoria Pública da União, que teve pouquíssima atuação no processo, o que é inadmissível tendo em vista que esta deveria atuar da mesma forma que a Defensoria Pública Estadual, mas no âmbito federal. Pode-se dizer que o acesso ao órgão federal é ainda mais dificultado às pessoas carentes. A cidade de Araraquara por exemplo, não detém uma unidade de Defensoria Pública da União, sendo que a sua unidade mais próxima, e que deve atender toda a região se encontra na cidade de Ribeirão Preto, a 90km de distância, inviabilizando o atendimento das populações carentes de municípios da região.

Obviamente, a dificuldade de acesso da parcela empobrecida da população à reivindicação de seus direitos é interessante para a manutenção do status quo. Além disso, há uma ideia no imaginário das pessoas, especialmente das que estão inseridas no Poder Judiciário, de que a esfera federal é a mais elitizada. Utiliza-se comumente nesses espaços uma expressão que diz que a Justiça Federal é a “prima rica” da Justiça Comum e essa ideia é repassada aos demais órgãos federais. Em decorrência disso, muitos acreditam que as demandas da população empobrecida não têm relevância para um órgão federal, como se estivessem a tratar de problemas menores, que, portanto, devem ser resolvidos por órgãos menores. Vale ressaltar que na legislação não existe hierarquia entre as esferas estadual e federal, e que tais diferenças de

juízo de valor não são respaldadas pela lei, mas sabe-se que elas acontecem na prática e servem como uma perpetuação da marginalização dos mais pobres em relação ao acesso à Justiça.

Em relação à matéria tratada no processo, pode-se dizer que não há dúvidas de que a política pública de fomento às moradias populares realizadas pelo PMCMV se insere no contexto de obrigação estatal em promover a assistência aos desamparados. Entretanto, o programa apresenta falhas importantes em relação à legislação e às responsabilidades jurídicas que cabem às partes realizadoras do programa. Há omissões claras em relação à regulamentação e organização de um programa de extensão tão grande e tão importante para as populações vulneráveis. Omissão esta, que acaba desaguando no Poder Judiciário, que não podendo legislar, deve se ater a interpretar a lei da forma que lhe parecer mais justa, desviando de sua competência originária para tentar viabilizar minimamente a garantia dos direitos fundamentais da população.

Aliás, pode-se dizer que a atuação estatal no sentido de promoção de direitos fundamentais a populações vulneráveis é sempre muito ruim. Falta na atuação estatal, não só a melhor sistematização e realização desses projetos sociais, mas um elemento anterior, que é a consciência de que as pessoas à margem da sociedade são pessoas como as demais. Podemos observar que o mecanismo de atuação nos problemas advindos dessas populações no Brasil é sempre o mesmo: a constrição delas em ambientes marginais, como se elas deixassem de existir, já que são incômodas. Os presídios e toda a mentalidade punitiva que tem o brasileiro médio é um exemplo. Pensa-se que as pessoas que cometem crimes são desagradáveis, são ameaças, melhor que fiquem presas e nunca mais voltem a incomodar. Da mesma forma é o enfrentamento em relação a dependentes químicos e pessoas com doenças mentais: melhor interná-los, mesmo contra a vontade, mesmo que não se curem, para que também não incomodem mais.

Nesse sentido, pode-se dizer que o Condomínio dos Oitis serve a este propósito: o do “método brasileiro de resolver problemas, fingindo que estes não existem”. O Condomínio se tornou um depósito de pessoas pobres, e nessa cultura em que estamos inseridos, para o Estado e para o restante da população, é melhor que fiquem confinados por lá e que se resolvam com seus problemas, sem que o incômodo que a miséria causa transpasse os muros do condomínio.

Para vislumbrar o início de uma solução deste caso, há de ser feito também, um trabalho extrajudicial, de forma a conjugar o máximo esforço do Poder Público, como: a implementação da figura do síndico, com responsabilidade e orçamento para a administração do condomínio;

a intervenção policial de forma inteligente para a inibição das atividades criminosas no condomínio e garantia de segurança dos moradores; a implementação de projetos sociais e educacionais para viabilizar a conservação e a utilização saudável do espaço; a conscientização da população em geral da existência dos problemas, mobilizando profissionais de diversas áreas e engajados em resolver a situação; entre diversas outras medidas que não se esgotam dentro do campo judicial.

Apesar de todas as questões levantadas até o momento, pode-se dizer que a ação judicial em estudo, ainda assim, resultará em alguns frutos. Entretanto, estes frutos estarão, provavelmente, no âmbito da regularização dos contratos firmados, através da reintegração de posse da CEF em relação às unidades em que os moradores se tornaram inadimplentes, retirando as pessoas que lá vivem indevidamente. Talvez haja também, a realocação de algumas famílias em outros locais de moradia mais salubres, e provavelmente serão as famílias que formam a minoria adimplente e insatisfeita com a situação.

Entretanto, ainda que a lei esteja sendo cumprida no sentido de que a CEF muito provavelmente retomará legalmente seu papel de proprietária do imóvel e guardiã da função social dele (através do poder coercitivo dos Juízes), ainda é difícil prever ou até mesmo acreditar que o Condomínio Oitis vai conseguir se transformar em um empreendimento viável apenas a partir dessa ação civil pública. A atuação judicial neste caso é claramente limitada frente ao quadro complexo que se desenhou ao longo de muitos anos, e a simples troca de ocupantes atuais por outros não resolverá todas as questões sociais, econômicas, de saúde e de segurança que inviabilizaram o empreendimento.

REFERÊNCIAS

AWAD, F. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. **Justiça do Direito**, v.20, n. 1, p. 111-120, Passo Fundo: UFP, 2006.

BEATO FILHO, C. C. Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial. **Perspectiva**, v. 13, n. 4, São Paulo, 1999.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade – Para uma teoria geral da Política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 mai. 2020.

BRASIL. **Lei 7.347 de 24 de julho de 1985**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1985. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 02 mai. 2020.

CARVALHO, A. W. B.; STEPHAN, Í. I. C. Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: Discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. **Cadernos Metrôpole**. v. 18, n. 35, p. 283-107. São Paulo, PUC: abr. 2016.

CHAUÍ, M. **Para Marilena Chauí, polarização no país é entre a carência e o privilégio**. [Entrevista concedida a] Rede Brasil Atual. Redação RBA, 2018. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2018/04/para-marilena-chaui-polarizacao-nopais-e-entre-a-carencia-e-o-privilegio/>>. Acesso em 02 mai. 2020.

CHRISPIM, J. A. **Residencial dos Oitis chega a situação limite**. O Imparcial. 2013. Disponível em: <<https://jornaloimparcial.com.br/policia/residencial-dos-oitis-chega-asituacao-limite/>>. Acesso em: 29 set. 2019.

CUNHA JÚNIOR, D da. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

DA MATTA, R. **O que faz do brasil, Brasil**. Rocco, junho de 1984.

G1; GLOBONEWS. 2019. **Brasil tem queda de 22% no número de mortes violentas no 1º semestre, revela Monitor da Violência**. Portal G1, em 01 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/09/01/brasil-tem-queda-de22percentno-numero-de-mortes-vilolentas-no-1o-semester-revela-monitor-da-violencia.ghtml>>. Acesso em: 10 out. 2019.

G1 DE SÃO CARLOS E ARARAQUARA EPTV. 2019. **Infestação de escorpiões assusta em condomínio de Araraquara: ‘Apavorada’ afirma moradora**. G1 São Carlos e Araraquara EPTV, em 08 de março de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-carlosregiao/noticia/2019/03/08/infestacao-de-escorpioes-assusta-moradores-em-condominio-deararaquara.ghtml>>. Acesso em: 08 out. 2019.

G1 DE SÃO CARLOS E ARARAQUARA. 2014. **Moradores do Residencial dos Oitis reclamam da falta de infraestrutura**. G1 São Carlos e Araraquara EPTV, em 22 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2014/01/moradoresdo-residencial-dos-oitis-reclamam-da-falta-de-infraestrutura.html>>. Acesso em 10 dez. 2019.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4 ed. São Paulo: Ática, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades@. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/araraquara/panorama>>. Acesso em 29 set. 2019.

LEAL, G. A. S.; ALMEIDA, J. R. M de. Estado, Crime Organizado e Território: Poderes paralelos ou convergentes? In: **XII Jornada do Trabalho. Anais da (...)**. Presidente Prudente: Unesp, 2012.

MANCUSO, R. de C. **Ação Civil Pública: Em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. Lei 7.347/1985 e legislação complementar.** 10 ed. Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MANÉCOLO, F. **Do sonho ao pesadelo: o drama dos moradores do Oitis.** ACidadeOn - Araraquara. 2018. Disponível em:
<<https://www.acidadeon.com/araraquara/cotidiano/policia/NOT,0,0,1377001,do+sonho+ao+p+esadelo++o+drama+os+moradores+do+oitis.aspx>>. Acesso em: 29 set. 2019.

_____. **Mortes escancaram vulnerabilidade social do Residencial dos Oitis.** ACidadeOn Araraquara. 2018. Disponível em:
<<https://www.acidadeon.com/araraquara/divirtase/NOT,0,0,1356564,mortes+escancaram+vul+nerabilidade+social+do+residencial+dos+oitis.aspx>>. Acesso em: 29 set. 2019.

MARTINS, G. **Metade dos homicídios de 2019 foram registrados em junho.** ACidadeOn Araraquara. 2019. Disponível em:
<<https://www.acidadeon.com/araraquara/cotidiano/policia/NOT,0,0,1438113,metade+dos+ho+micidios+de+2019+foram+registrados+em+junho.aspx>>. Acesso em: 29 set. 2019.

MYERS, D. G. **Psicologia Social.** 10 ed. São Paulo: Artmed, 2014.

PORTAL ACIDADEON. 2019. **Moradores dos Oitis pedem para Defensoria a troca de imóveis.** Portal ACidadeOn, em 03 de dezembro de 2019. Disponível em:
<<https://www.acidadeon.com/araraquara/cotidiano/cidades/NOT,0,0,1467345,moradores+dos+oitis+pedem+para+defensoria+a+troca+de+imoveis.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas.** Curitiba: InterSaberes, 2012.

ROCHA, A. **Do sonho ao pesadelo: o drama dos moradores do Oitis.** Portal ACidadeOn Araraquara. 2018. Disponível em:
<<https://www.acidadeon.com/araraquara/onclick/GFOT,0,3,31491,do+sonho+ao+pesadelo+c+onheca+o+drama+dos+moradores+dos+oitis.aspx>>. Acesso em 20 nov. 2019.

ROCHA, J. C. **Estudo de caso como metodologia de pesquisa aplicada.** Revista de Gestão Universitária. 2016. Disponível em:
<<http://gestaouniversitaria.com.br/artigos/estudo-de-caso-como-metodologia-de-pesquisaaplicada>>. Acesso em 29 set. 2019.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Luciana Palmeira Goulart. Pós-graduanda em Direitos Humanos e Questões Étnico-Sociais pela Faculdade Unyleya, Graduada em Direito pela Universidade Paulista, e-mail: luciana_pg@yahoo.com.br.

Pedro Reinaldo Campanini. Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto, Professor Titular da Universidade Paulista em Araraquara, e-mail: pedrocampanini@gmail.com.

UMA ANÁLISE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DE 1988 A 2018: ATENÇÃO AOS DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS E SOCIAIS PARA A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

Pedro de Moura COSTA

RESUMO

O trabalho tem como objetivo analisar as Medidas Provisórias promulgadas nos períodos 1988 a 2018, tendo como ênfase central uma análise da atenção governamental do executivo como um ator fundamental para o processo de políticas públicas. Desta maneira, realizaremos uma análise sobre a fundamentação do direito civil, político e social, tendo como base de definição elaborada pelo Marshall, e assim, realizando uma análise sobre o papel do executivo e o instrumento das Medidas Provisórias para a sua realização. Com isso, foram analisadas 7001 medidas provisórias, que tem como base a metodologia realizada pelo Laboratório de estudo sobre agenda governamental. Destarte, foi contabilizada a formulação de 21 medidas provisórias relacionadas à temática central Direito civil, Políticos e social, sendo possível, realizar uma análise da atuação do executivo neste tema central e a sua importância à consolidação.

Palavras chaves: Agenda governamental; Direito Político; Direito Social; Direito Civil.

ABSTRACT

The work aims to analyze the Provisional Measures enacted in the periods 1988 to 2018, with a central emphasis on an analysis of government executive attention as a fundamental actor for the public policy process. In this way, we will carry out an analysis on the basis of civil, political and social law, based on a definition developed by Marshall, and thus, conducting an analysis on the role of the executive and the instrument of Provisional Measures for its realization. With that, 7001 provisional measures were analyzed, which is based on the methodology carried out by the Government Agenda Study Laboratory. Thus, the formulation of 21 provisional measures related to the central theme Civil, Political and Social Law was taken into account, making it possible to carry out an analysis of the executive's performance in this central theme and its importance for consolidation.

Keywords: Governmental agenda; Political Law; Social Law; Civil right.

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da concepção cidadão para Rousseau, em Contrato Social, nos diz que a designação remete a pessoas que participam da autoridade soberana, desta forma, dando o consentimento a delimitação por meio de leis. Na Revolução Francesa, de 1789, temos a utilização do termo como designação de demonstração de igualdade de todos. Entretanto, nunca teremos a igualdade, a não ser, que fomentemos igualmente a mesma condição, como a educação igualitária e a eliminar o trabalho excessivamente pesado (MARSHALL, 1967; OLIVEIRA, 1987).

O estado tem como papel fundamental para fomentar a igualdade e mesmas condições, contribuindo de forma não negligenciável, em mesmo insubstituível, a sua armadura do novo processo de produção para estabelecer as relações entre as classes (PETRA, 1980; MARSHALL, 1967).

Entretanto, os exercícios de determinados direitos, como a liberdade de pensamento e o voto não é sinônimo de cidadania, o governo tem-se que estar atento a outros problemas. Com isso, a liberdade e a participação não levam a erradicação dos problemas sociais. Observamos que a cidadania inclui outros quesitos. Desta forma, adotaremos a concepção de cidadão dada por Marshall. É notória na sua concepção de ser um cidadão dar-se-ia no desdobramento de três requisitos fundamentais, sendo o direito civil, político e social (MARSHALL, 1967).

A fundamentação dos direitos civil é datada no século XVIII, tendo como principal base a liberdade individual, sendo a liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito a propriedade, estabelecer contratos e o direito a justiça. Este direito difere dos outros, pois tem como principal consoante o direito a defender a si mesmo, afirmando todos os outros direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual (MARSHALL, 1967).

Foi com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais. (CARVALHO, 2002)

O direito político tem-se como sua fundamentação o direito em participar do exercício do poder, seja como um membro representativo do sistema do governo investido de autoridade, ou como um eleitor que compõe o sistema (MARSHALL, 1967).

Já no direito social tem como primazia o mínimo que garanta o bem estar social, econômico e segurança. Desta forma, promovendo o direito a participação, consolidando mediante ao nosso contrato social estabelecido, que garante a nossa formação como sociedade, levando a vida como um ser civilizado de acordo com os padrões que foram estabelecidos pela nossa sociedade (MARSHALL, 1967).

O desenvolvimento da cidadania na Inglaterra deu-se pela introdução de um sistema educacional universal, dando as pessoas o conhecimento sobre os seus direitos e a se organizarem na luta pela sua conquista. A ausência de um sistema educacional básico é um dos principais desafios para a sua construção. Desta forma, temos o percurso traçado pelo Brasil distinto ao modelo Inglês, em que temos como um dos princípios para consolidação do processo democrático o voto tendo cada vez mais a sua centralização, inversamente ao modelo inglês que temos uma continua descentralização do modelo representativo, ao voto, tendo cada vez mais a sua expressão a classes sociais marginalizadas (CARVALHO, 2002).

No Brasil na primeira república, temos a sua concepção de garantia da liberdade apresentando um sentido completamente diferente daquele imaginado pelos legisladores. O direito de participar da vida política brasileira é medido pelo voto, que tem como tratamento de uma ação estritamente ligada a lutas sociais.

O votante não agia como parte de uma sociedade política, de um partido político, mas como dependente de um chefe local, ao qual obedecia com maior ou menor fidelidade. O voto era um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e de gratidão. À medida que o votante se dava conta da importância do voto para os chefes políticos, ele começava a barganhar mais, a vendê-lo mais caro. Nas cidades, onde a dependência social do votante era menor, o preço do voto subia mais rápido. Os chefes não podiam confiar apenas na obediência e lealdade, tinham que pagar pelo voto. O pagamento podia ser feito de várias formas, em dinheiro, roupa, alimentos, animais. (CARVALHO, 2002)

Desta forma, no Brasil⁷², temos a concepção do voto como uma mercadoria, que poderia ser barganhada com os políticos. Desta maneira, temos o papel do cabalistas como responsáveis para o funcionamento desse sistema, em que mantinham os votantes reunidos e vigiados em barracões, ou currais, onde lhe davam farta comida e bebida, até a hora de votar. O voto, na primeira república tem aspecto da expressão de obediência e lealdade, era mercadoria a ser vendida a menor preço. Destarte, observamos que o encarecimento do voto e a possibilidade de

⁷² A barganha pelo voto não é fato exclusivo do cenário, como mencionado pelo autor Murilo, na Inglaterra temos a presença dos “burgos podres”, que dominavam a área política por décadas, centralizando uma família no poder. Desta forma, a Inglaterra ao longo do século construiu o seu sistema democrático, que estava longe de ser o mais democrático, de incorporar o grosso da população

fraude generalizada levaram à crescente reação contra o voto indireto e a uma campanha pela introdução do voto direto.

Segundo Carvalho (2002) no Brasil, temos a seguinte concepção:

O argumento da liberdade individual como direito inalienável era usado com pouca ênfase, não tinha a força que lhe era característica na tradição anglo-saxônica. Não o favorecia a interpretação católica da Bíblia, nem a preocupação da elite com o Estado nacional. Vemos aí a presença de uma tradição cultural distinta, que poderíamos chamar de ibérica, alheia ao iluminismo libertário, à ênfase nos direitos naturais, à liberdade individual. Essa tradição insistia nos aspectos comunitários da vida religiosa e política, insistia na supremacia do todo sobre as partes, da cooperação sobre a competição e o conflito, da hierarquia sobre a igualdade. (CARVALHO, 2002)

A elaboração do Ministério do trabalho apresenta como marco fundamental, 1930, para a aceleração das mudanças sociais e políticas, fornecendo a consolidação da legislação trabalhista e previdenciária. Promovendo o desenvolvimento nos direitos sociais e apresentando o direito político, que foi teve como desenvolvimento a instabilidade política alternando entre regimes democráticos e autoritários. Desta forma, observamos que no Brasil, temos a consolidação da pirâmide de Marshall, pela lógica invertida. Neste cenário, temos primariamente a consolidação do direito social, desenvolvido no governo de 1930, marcado por extremo autoritarismo, posteriormente temos o desenvolvimento do direito político e a consolidação do direito civil (CARVALHO, 2002).

No golpe militar de 1964, podemos separar em três fases. Desta forma, ocorrendo diversas mudanças nos direitos civis e políticos, ao mesmo tempo, temos a expansão dos direitos sociais. Desta forma, temos a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), tendo como objetivo a unificação do sistema e a universalização da previdência. Pode-se dizer que o autoritarismo brasileiro, sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternismo social. Com o milagre econômico temos utilizado como um instrumento de base ao instrumento autoritário, em que temos a classe média satisfeita, disposta a perda dos seus direitos políticos. Os trabalhadores rurais sentiam-se pela primeira vez tendo atenção devida do governo, com a realização de políticas públicas de distribuição de renda. Entretanto, temos o rompimento do milagre econômico, ocorrendo a derrocada do regime autoritário. Começando ao deslanço dos movimentos sociais para o aumento salarial e a retomada do voto (CARVALHO, 2002).

A relação da luta de classe/aparelhos, é a luta de classe detém papel fundamental. Não só na formas e as modificações ‘institucionais’ que tem por consequência os ‘movimentos sociais’, como o desejaria, por exemplo, a ideologia atual da ‘sociedade bloqueada’: é a luta das classes que determina as formas e as modificações dos aparelhos. (POULANTZAS, 1975)

Segundo a autora Maria da Gloria Gonh (1997):

Ainda nos primeiros anos da década de 80, no plano da realidade brasileira, novos tipos de movimentos foram criados, fruto da conjuntura político-econômica da época. Foram movimentos que se diferenciavam tanto dos movimentos sociais clássicos - dos quais o movimento operário é sempre tido como exemplar - como também dos ‘novos’ movimentos sociais surgidos nos anos 70, populares e não-populares. Foram os movimentos dos desempregados e das Diretas Já, que se definiam no campo da ausência do trabalho e na luta pela mudança do regime político brasileiro. (GONH, 1997)

A “direta já” tem como um movimento fundamental que proporcionou um fluxo continua de protestos que tem como principal desenvoltura o declínio do sistema autoritário, ou seja, contra o regime militar e a política excludente de desemprego. Desta maneira, foi-se possível a iniciação de um novo ciclo de protestos centrado na questão da constituinte que procura o estabelecimento do direito político e do direito civil.

Ao final do dos anos 80, temos o surgimento do partido dos trabalhadores ganhando visibilidade em várias regiões do país, propiciando uma nova redefinição da postura política, com isso, trazendo a tona uma grande problemática, a saída das lideranças populares como coadjuvantes, tomando a frente da tomada de decisão, ou seja, ganhando importância na consolidação do seu direito político. Com o aprofundamento da transição democrática, trazendo um novo cenário político, com a ocupação de comícios, câmaras e colegiados, que até então eram inviáveis (GONH, 1997).

O conflito atual, no cenário brasileiro, ocorre em torno de eliminar a diferença social, sendo o único status legalmente imposto para a garantia da cidadania. Desta forma, o Brasil, apresenta uma dualidade em seu cenário, o a consolidação da pirâmide de Marshall. Entretanto, com a presença de grandes ataques à desigualdade que garantam de forma a participação cívica integral por meios civis, políticos e sociais, e ao estabelecimento proeminente da fundamentação do direito a cidadania.

A pobreza persistente e o desemprego continuado por longos períodos são as novas questões da cidadania. Elas são o cerne da luta dos excluídos. Os incluídos também enfrentam problemas no novo modelo, no qual o conflito entre as classes teria perdido centralidade: problemas da deterioração de seus habitat, ausência ou precariedade de serviços coletivos etc. São todos problemas de cidadania e geram também movimentos sociais. (MARSHALL, 1967)

A conquista da cidadania é consolidada pelo direito civil, político e social, implicam na construção da sociedade civil, tendo o poder executivo como papel consoante para a realização de lei. Em que vemos, no nosso cenário, as barreiras de privilégios crescendo exponencialmente, traz a questão intrínseca à tona, e os “cidadãos” meramente ganharam uma nova posição, mais digna, na luta por mais chance na vida. A luta por benefícios, e melhores condições de vida, por meio da garantia da consolidação dos direitos sociais no Brasil, está intrinsecamente ligado ao corporativismo e a visão do executivo ator de políticas públicas que promova o benefício social, mediante a utilização do instrumento normativo do estado. Desta maneira, iremos realizar um pequeno recorte, consolidando a nossa compreensão sobre o papel do direito administrativo, Com isso, tendo como enfoque a desenvoltura do presidente na atuação para a consolidação do direito a cidadania, e realizando uma análise do instrumento fundamental para sua consolidação que é as Medidas Provisórias, que é o objeto central de estudo do trabalho.

A busca pelos direitos e a sua consolidação, teve como base fundamental para a consolidação do Direito Administrativo. Desta forma, observamos que o Brasil herdou o princípio da jurisdição, o mandato de segurança e o mandato de injunção, o princípio devido legal, Com isso, temos a formulação do direito brasileiro inspirada no direito estrangeiro. Desta maneira, as principais inovações do direito administrativo brasileiro foram constituídas após a constituição de 1988 e reforçam excessivas de emendas, a adoção do princípio do estado democrático de direito, oriundo da vertente neoliberal e da globalização, do sistema do common law e do direito comunitário europeu, que propiciaram a realização da reforma do estado (DI PIETRO, 2017).

No direito brasileiro, o modelo norte-americano enfrenta algumas dificuldades. A delegação legislativa não encontra fundamento na Constituição, a não ser nas hipóteses expressamente previstas. A participação ou não é prevista para o processo de elaboração de normas pelas agências ou é prevista sem caráter de obrigatoriedade, o que retira grande parte da legitimidade democrática da atuação das agências (DI PIETRO, 2017).

Desta forma, segundo Celso Antonio bandeira de Mello (2010):

As funções legislativas, administrativas (ou executivas) e judiciais estão distribuídas, entre três blocos orgânicos, denominados “Poderes”, os quais, de regra, são explicitamente mencionados nas constituições modernas do Ocidente. Tais unidades orgânicas absorveriam, senão com absoluta exclusividade, ao menos com manifesta predominância, as funções correspondentes a seus próprios nomes: Legislativo, Executivo e Judiciário (MELLO, 2010)

A divisão entre os três poderes tem como principal fundamento a garantia da execução das leis, resoluções públicas e julgar as questões particulares. Para que não ocorra a sobreposição dos poderes, tem a necessidade da imposição de limites. Desta maneira, sendo à base da consolidação dos princípios democráticos e da formalização do direito administrativo que tem papel fundamental para a sua concretude (MELLO, 2010).

O regime Republicano Federativo Presidencialista tem-se o presidente como uma figura central para a tomada de decisão das políticas públicas e como formador da agenda setting. Desta forma, em que temos a figuração do presidente como superioridade hierárquica para corrigir desvirtuamentos que dificilmente mercado e comunidade conseguem corrigir sozinhos. O presidente tem duas opções distintas à sua disposição para a formulação das iniciativas legislativas do Poder Executivo: ele pode delegar as decisões para os Ministérios ou pode centralizar as decisões na Presidência. Dentre as delegações do presidente, temos as medidas provisórias que apresenta sinal de grande centralidade na tomada de decisão (BATISTA, 2013; MELO, 1999).

A medida provisória é um instrumento de centralização do poder executivo na tomada de decisão emergencial, tendo como um utensílio de vital importância detendo o poder de mudança do status quo. É observada a mudança da dinâmica da construção de políticas públicas Brasil, em que tem seu desenvolvimento em diferentes lugares em que se desenvolve. Desta maneira, apresentando uma dinâmica em um sistema multipartidário, que baseia na construção da coalizão entre partidos, e a dinâmica política de um sistema bipartidário, ocorrendo à incidência das coalizões (SECCHI, 2013).

O poder executivo exerce além das suas funções específicas, ou seja, as funções de governo, pertinentes ao funcionamento do aparelho burocrático referentes à administração pública. Tendo o papel social, de direito, com a outorga de novas funções sócias e econômicas, atribuindo a competência normativa que envolve a instrumentalização da edição de normas com força de lei, ou seja, as Medidas provisórias.

Diferem sob o ponto de vista material, porque é fácil perceber-se que a função administrativa, ao contrário dos atos citados, volta-se, conforme a caracterização que lhe deram os autores adeptos deste critério, para a gestão concreta, prática, direta, imediata e, portanto, de certo modo, rotineira dos assuntos da Sociedade, os quais, bem por isto, se acomodam muito confortavelmente dentro de um quadro legal pré-existente. In casu, diversamente, estão em pauta atos de superior gestão da vida estatal ou de enfrentamento de contingências extremas que pressupõem, acima de tudo, decisões eminentemente políticas (MELLO, 2010).

As medidas provisórias são resultantes da introdução do Art. 62⁷³, na Constituição Federal, pela emenda Constitucional 32, tem efeito de imediato dependendo da aprovação do congresso nacional para sua normalização. A medida provisória ao chegar ao Congresso Nacional, é criada uma comissão mista, formada por deputados e senadores, para aprovar um parecer sobre a Medida Provisória. Depois, o texto segue para o Plenário da Câmara e, em seguida, para o Plenário do Senado, para sua aprovação é necessário a sua aprovação nas duas casas, ambos por votação mista, mediante ao quórum de maioria simples, ou seja, compreende a maioria dos presentes à sessão, desde que esteja presente a maioria dos membros. Caso haja a alteração em alguma das casas a medida passa a tramitar como um projeto de lei. Depois de aprovada a medida é enviada para o Presidente da República para sanção ou veto. O presidente tem a prerrogativa de vetar o texto parcial ou integralmente, caso discorde de eventuais alterações feitas no Congresso (MEIRELLES, 2016; DI PIETRO, 2017; MELLO, 2010).

Na constituição está explícito a vedação a reedição de uma medida provisória. Tratando-se de um dispositivo introduzido pela Emenda Constitucional 32, de 2001, resultado de um processo de discussão sobre as medidas provisórias iniciado em 1995, com a apresentação, no Senado, da PEC nº 1/95, Após votação no Senado, aprovação de substitutivo pela Câmara, nova

⁷³ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral. b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III - reservada a lei complementar; IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. § 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. § 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. § 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. § 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. § 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. § 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. § 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. § 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. § 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. § 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

apreciação pelo Senado e, ao fim, aprovação do novo texto pela Câmara, finalmente a PEC, então tramitando sob nº 472, de 1997, foi aprovada em agosto de 2001, com emendas de redação. A Emenda Constitucional 32/2001 tem como objetivo, delimitar o Poder do Executivo, preservando a prerrogativa de direito ao Poder Legislativo que é a de elaboração de leis.

A presente proposta integra um esforço de pesquisa que pretende fazer avançar os estudos sobre formulação de políticas públicas no país, tomando como objeto de análise as ações governamentais voltadas aos direitos civis, políticos e sociais durante as últimas três décadas (1988 e 2018). Tendo como objetivo investigar como o conjunto dos direitos civis, políticos e sociais inseriu-se no conjunto de preocupações dos policy makers, despertando a atenção desses atores e mobilizando sua ação no sentido da produção de políticas públicas. Entendemos que esse tema é atual e relevante, para a compreensão da consolidação democrática e do desenvolvimento da cidadania no Brasil.

2. DESENVOLVIMENTO

A formação da agenda é elaborada dentro do aparato institucional-legal do Estado, embora as iniciativas e decisões tenham diversas origens, constituindo-se em um processo político-administrativo complexo, relacionado à percepção de problemas e estruturação de demandas, que são confrontados com as prioridades de ação por parte do governo. Na prática, isso significa que nem todas as questões presentes no debate público e nas discussões políticas se transformarão em políticas públicas. Dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam aos formuladores, apenas alguns temas serão seriamente considerados dentro da agenda governamental. Segundo Howlett (2013) “o que acontece nesse estágio inicial tem um impacto decisivo em todo o processo político e seus *outcomes*”, reforçando a relevância desse momento de pré-decisão.

No Brasil a literatura sobre a formação da agenda ainda é escassa, embora o estudo sobre as políticas públicas venha se expandindo nas últimas décadas (HOCHMAN, ARRETCHE E MARQUES, 2007). Assim, baseado nos estudos mais recentes da literatura nacional sobre mapeamento e mudanças na agenda governamental, este trabalho adota as categorias pré-estabelecidas pelo *codebook* do Laboratório de Pesquisas sobre Agenda Governamental, livro de códigos baseado na proposta do *Comparative Agendas Project*⁷⁴. Com isso, durante 1988 a

⁷⁴ O Comparative Agendas Project é uma iniciativa que reúne pesquisadores de diversos países em torno da análise das agendas governamentais, com base em uma metodologia comum. Mais informações disponíveis em: <http://www.comparativeagendas.info>.

2018, temos a análise das 7001 Medidas Provisórias promulgadas, neste período, que se encontram disponíveis na plataforma do governo federal⁷⁵, sendo possível criar uma base de dados com todas as MPs promulgadas. Uma vez construído um banco de dados com categorias bem estabelecidas, é possível desenvolver análises comparadas para a identificação de padrões de prioridades, bem como a percepção de suas mudanças, ao longo do tempo analisado.

O *codebook* brasileiro foi desenvolvido pelo Laboratório de Pesquisa e Agenda Governamental, sendo composto por 21 macro códigos e 221 micro códigos, em que temos o vínculo de cada micro código ao seu macro código. Desta forma, tendo como metodologia a “análise de conteúdo”, buscando e trazendo embasamento teórico-metodológico a pesquisa, propiciando uma análise sobre o período governamental. Desta maneira, temos a representação de todos os códigos a uma política setorial, sendo possível analisar comparativamente a atenção do executivo mediante a realização da agenda governamental. Com isso, dividiram-se os Macros códigos, em que foi possível a elaboração da tabela 1.

Tabela 1: Código e sua Política Setorial

Código	Política setorial
1.	Macroeconomia;
2.	Direitos civís, políticos, liberdades e minorias;
3.	Saúde;
4.	Agricultura, pecuária e pesca;
5.	Trabalho, emprego e previdência;
6.	Educação;
7.	Meio-ambiente;
8.	Energia;
9.	Imigração e refugiados;
10.	Transportes;
12.	Judiciário, justiça, crimes e violência;
13.	Políticas sociais;
14.	Habitação, infra-estrutura e reforma agrária;
15.	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno;
16.	Defesa, forças armadas, militares e guerra;
17.	Ciência, tecnologia e comunicações;
18.	Comércio exterior, importações e exportações;
19.	Relações internacionais e política externa;
20.	Governo e administração pública;
21.	Território e recursos naturais;
23.	Cultura esporte e lazer ⁷⁶ .

Fonte: Disponível no codebook brasileiro <<https://www.comparativeagendas.net/>>

⁷⁵ As medidas provisórias estão disponíveis em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>>

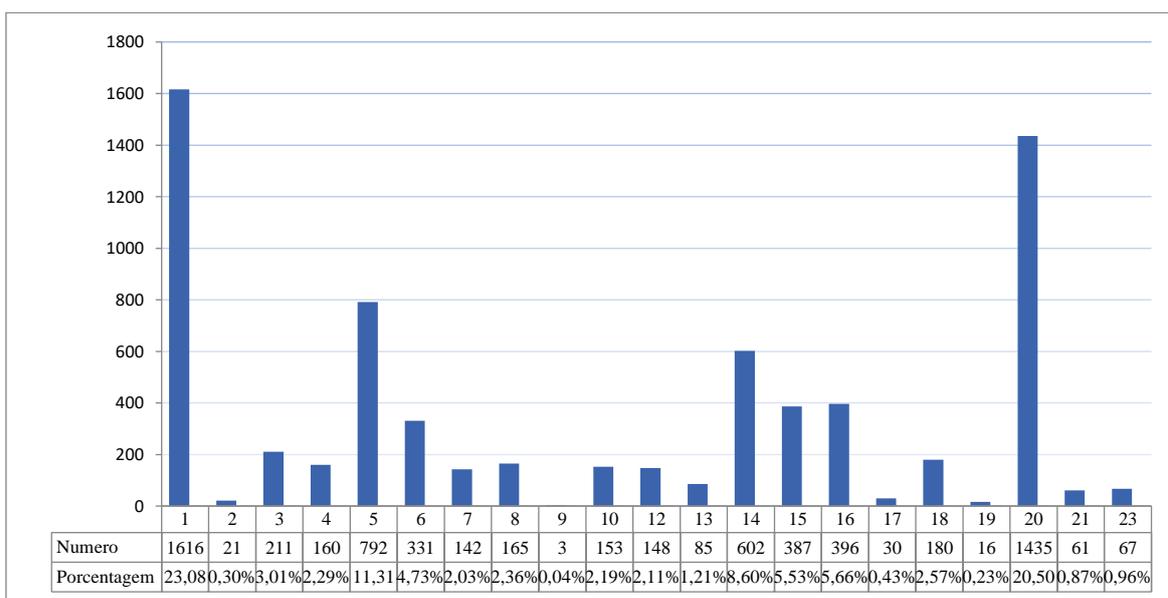
⁷⁶ Os códigos não seguem uma numeração continua, não existindo o número 11 e 22, sendo a forma de representação estabelecida pelo codebook brasileiro. Mais informações disponíveis em: <http://www.comparativeagendas.info>.

Com base no codebook, uma vez construído um banco de dados com categorias bem estabelecidas, é possível desenvolver análises comparadas para a identificação de padrões de prioridades, bem como a percepção de suas mudanças, ao longo do tempo analisado. É possível análise temporal. Com isso, sendo base para o desenvolvimento da tabela 1, podendo analisar a incidência das políticas públicas exercidas pelo executivo, representado pelo Presidente, mediante a realização das Medidas Provisórias nos anos de 1988 a 2018.

Desta forma, analisamos toda a definição da cidadania que tem como definição a traçada de pelo Marshall, consolidando a sua delimitação e a sua definição como direito fundamental. Com isso, alinharmos a concepção consolidada pelo Carvalho que tem como consoante um estudo sobre o desenvolvimento do direito social, político e civil, em que tem a consolidação da constituição 1988, como um marco da regulamentação do direito civil. Dessa forma, o estudo tem como objetivo, analisar como dará o processo de permanência desses direitos, com base na análise das 7001 medidas provisórias. Dentre as 7001 (100%) medidas provisórias, temos apenas, 21 (0,29%) Medidas Provisórias que tem como enfoque central a temática do trabalho, direito civil, político e social.

Ao analisarmos as medidas provisórias temos uma centralidade pela utilização excessiva de alguns macros códigos, desta forma, nos fornecendo dados para a construção da seguinte Gráfico 1.

Gráfico 1: Medidas provisórias (1988 a 2018) e suas Políticas setoriais.

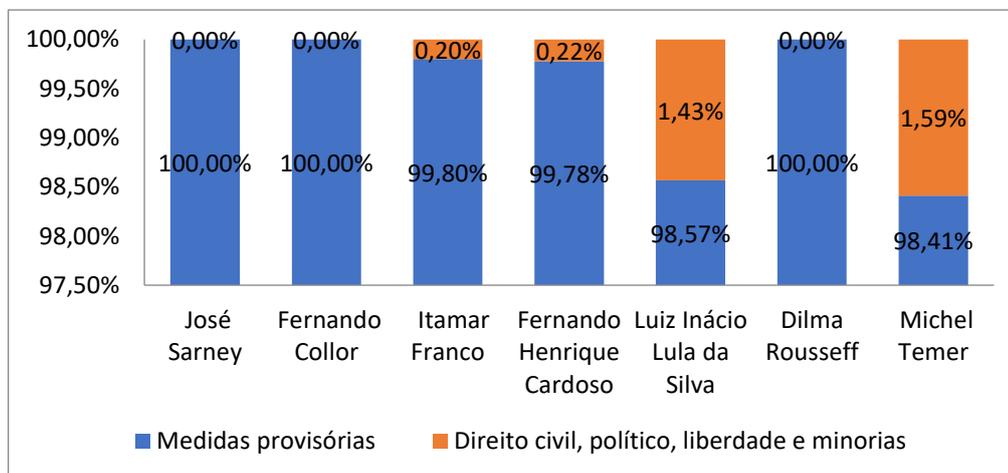


Fonte: Elaboração Própria

Desta forma, temos uma grande incidência em relação aos códigos: 1 (Macroeconomia), que corresponde a 1616 (23%) Medidas Provisórias; 20 (Governos e Administração pública), correspondente a presença de 1435 (20,5%) Medidas Provisórias; e do 5 (Trabalho, emprego e previdência) apresenta 792 (11,3%) Medidas Provisórias. Entretanto, em relação ao código 2 (Direitos Cívicos, políticos, liberdades e minorias) temos uma ação do executivo ignóbil, tendo nas três décadas apenas a presença de 21 (0,30%) de medidas provisórias. Desta maneira, observamos uma predominância de códigos mais estratégicos, que visam à matéria do funcionamento do aparelho estatal.

A atuação dos burocratas não é neutra, ou seja, a implementação envolve, para muitos inevitavelmente, escolhas e decisões tomadas pelos agentes, quais sejam, as burocracias (FARIA, 2012). Ocorre uma predominância de assuntos estratégicos, em detrimento de outros, que também detém vital importância como a promoção da cidadania, mediante a consolidação dos direitos cívicos, políticos e sociais, presentes no macro código 2. Com isso, para observarmos a dada atenção dos presidentes na realização das MPs, adentrando a s, sendo eles: José Sarney (1º Janeiro de 1988 até 15 Março de 1990); Fernando Collor (15 de Março de 1990 até 28 de Dezembro de 1992); Itamar Franco (28 de Dezembro até 1º de Janeiro de 1995); Fernando Henrique Cardoso (); Luiz Inácio Lula da Silva (1º de Janeiro de 2003 até 1 de Janeiro de 2007 e 1º de Janeiro 2007 até 1 de Janeiro de 2011); Dilma Rousseff (1º de Janeiro de 2011 até 1º Janeiro de 2015 e 1º Janeiro de 2015 até 31 de Agosto de 2016); e Michel Temer (31 de Agosto de 2016 até 1º de Janeiro de 2019). Desta forma, foi-se necessário a elaboração do gráfico 2, realizando uma análise percentual da dada importância do tema central.

Gráfico 2: Medidas provisórias (1988 a 2018): Atenção Presidencial a promulgação ao Direitos Civil, Político, Liberdade e Minorias



Fonte: Elaboração Própria.

O gráfico 2 é constituído mediante a uma análise das 7001 medidas provisórias ocorridas nas três décadas (1988 a 2018). Observamos primariamente uma maior incidência de medidas provisórias elaboradas no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e uma diminuição drástica nos anos subseqüentes. Esse fenômeno ocorre, mediante a aprovação da Emenda Constitucional 32 que delimita o poder do executivo, com a inabilidade da reedição de medidas provisórias, tem como papel crucial para a sua drástica diminuição. Desta forma, nos anos subseqüentes, temos uma constância de medidas provisórias, ou seja, ocorre uma descentralização do poder executivo na tomada de decisão, ocorrendo então uma ruptura com o modelo precedente. Além disso, temos a maior atenção ao tema Direito civil, político, liberdade e minorias nos governos: Presidente Temer, com a promulgação de 2 MPs do tema central, que corresponde a 1,59% do total de MPs; Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a promulgação de 6 MPs, que corresponde a 1,43% do total de MPs; Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a promulgação de 12 MPs que corresponde 0,22% do total de MPs promulgadas; Presidente Itamar Franco com a promulgação de 1 MP, que corresponde a 0,20% do total de MPs promulgadas pelo governo; Por fim, no governo do presidente José Sarney, Fernando Collor e Dilma Rousseff, não observamos a promulgação de nenhuma medida relacionada ao Direito civil, político, liberdade e minorias.

Durantes as três décadas tem-se a presenças, apenas, de 21 Medidas Provisórias que tratam sobre o código 2. Dessa maneira, a sua incidência na agenda governamental, tem-se a presença em apenas 4 Presidentes, dentre os 7 Presidentes analisados, de 1988 a 2018. Além disso, a política setorial 2 - Direito civil, político, liberdade e minoria, constituem por 10 subcódigos relacionados, presente no codebook brasileiro. Desta Forma, segue a baixo a tabela 2, os subcódigos e sua descrição com delimitação dos tópicos.

Tabela 2: Direitos Cívicos, políticos, liberdades e minorias: subcódigo e sua descrição.

Subcódigo	Descrição
200– Geral	O subcódigo trata-se de questões relacionadas aos assuntos sobre direito civil, liberdade e minorias, tendo vinculação a questões mais amplas, como comissões e a violações dos direitos fundamentais. Além disso, também se trata sobre a mudança ou alteração dos ministérios, violação e atentado aos direitos civis, cotas, cobertura jornalística, discriminação e preconceito em geral sobre múltiplos aspectos.
201- Discriminação por questões étnico-raciais	A medida tem como centralidade a prevenção e proteção a população a populações minoritária, como a população indígena e

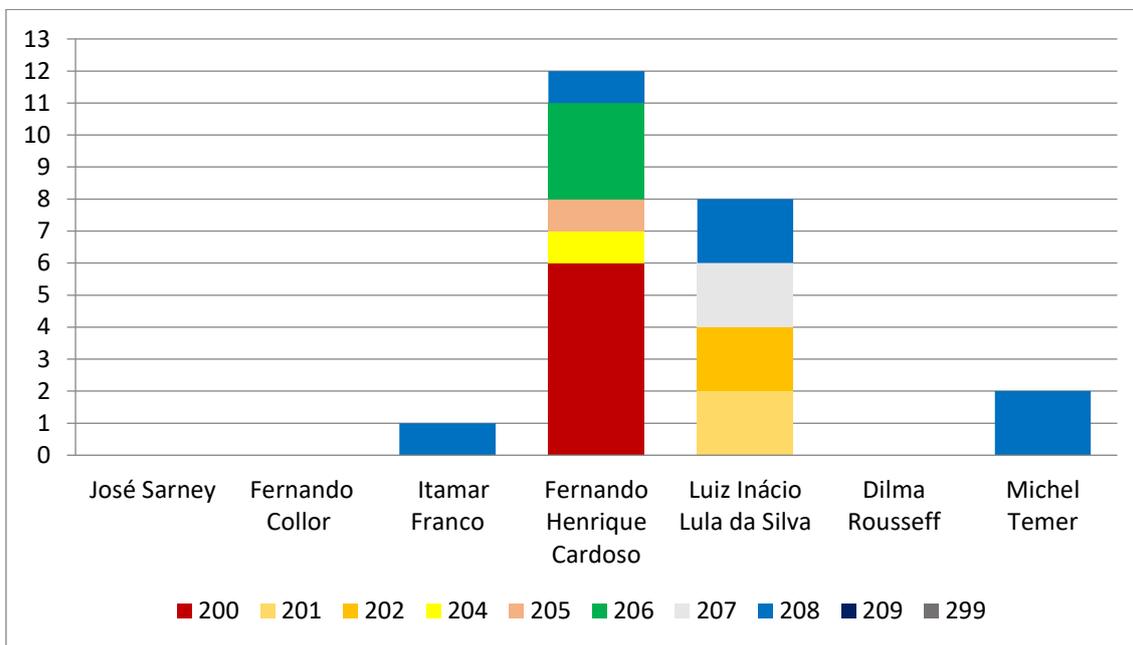
	quilombola, tratando especificamente à temática relacionada a cor e a raça.
202- Discriminação por gênero ou orientação sexual (misoginia e homofobia)	O sub código trata em relação a medidas que promovam a igualdade de gênero, relacionada ao gênero e a orientação sexual. Tratando sobre as temáticas de misoginia, homofobia, ataques Homofóbicos, casamento homoafetivo, igualdade salarial, feminismo, transexuais, parada LGBT, LGBTQI.
204- Discriminação etária	O sub código trata sobre questões à violência ao idoso, como a discriminação e o preconceito em geral.
205- Discriminação contra pessoas com deficiências	O sub código trata sobre a questões relacionadas aos preconceitos e violência a todas as pessoas com necessidades especiais. Tendo como temática a políticas relacionadas a promoção, melhoria e proteção a vida, para pessoas com necessidade especiais.
206- Direito ao voto, participação e representação política	O micro código tem como centralidade a promoção do fortalecimento democrático, fomentando políticas públicas que promovam a participação dos cidadãos, com promovendo melhoras aos instrumentos democráticos e representativos.
207- Liberdades individuais e religião	A temática tem como preceito a promoção da liberdade de manifestação, intervenção artística. Além da liberdade de culto e a religião.
208- Privacidade e acesso a informação	A questão relacionada especificamente a temática do direito a privacidade, acesso a informações governamentais.
209- Atividades contra o estado	A temática tem como centralidade a atuação de atividade subversiva, espionagem no geral crime contra o estado brasileiro.
299 – Outros	Às temáticas relacionadas ao direito civil e de liberdade que não encaixa em nenhum outro subcódigo mencionado ⁷⁷ .

Fonte: Disponível no codebook brasileiro < <https://www.comparativeagendas.net/> >

Com o subcódigo estabelecido pelo *codebook* brasileiro, é possível analisar de maneira específica a constituição de cada subcódigo, promovendo a delimitação do seu tema, que é fundamental para a análise do banco de dados estabelecidos. Dessa maneira, iremos analisar separadamente os governos presidências e suas medidas promulgadas, conforme apresentados no gráfico 3.

⁷⁷ Os subcódigos não seguem uma numeração continua. Está presente apenas um pequeno resumo sobre a sua divisão, podendo encontra mais informações sobre outros subcódigos e sobre o modelo de pesquisa em geral no *codebook* brasileiro. Mais informações disponíveis em: <http://www.comparativeagendas.info>.

Gráfico 3: Medidas provisórias destinado a temática Direito civil, político, liberdade e minorias: Atuação dos presidentes e seus subcódigos



Fonte: Elaboração Própria

Além disso, o Gráfico 3 nos permite analisar o subcódigo dentro o código 2 (Direito civil, político, liberdade e minorias). Desta forma, temos a predominância do micro código 200 apresentando 6 medidas relacionadas a área temática, realizada no período de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que tem como principal foco os mais diversificados assuntos, como o aumento de recursos orçamentários a área, à criação de um fundo orçamentário, e a criação da agência Brasileira de Inteligência (ABIN) que é um serviço de inteligência civil do Brasil que tem como principal objetivo investigar ameaças reais e potenciais e identificar oportunidades de interesses das sociedade e do estado Brasileiro. Um dos temas também mais incidente com 6 medidas promulgadas ao decorrer das três décadas, sobre o 208 (Privacidade e acesso a informação), criando medidas que o regulamente garantindo aos cidadãos o direito a sua privacidade, e também utilizando como um mecanismo de acesso democrático, proporcionando a utilização do governo aberto, fomentando a transparência e o acesso aos brasileiros. Desta forma, temos a promulgação de 1 MP com subcódigo 208 no período de governo do Presidentes Itamar Franco, 1 MP no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, 2 MPs no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e 2 MPs no governo do Presidente Michel Temer.

Em questões relacionadas ao (206) Direito ao voto e a representação política, temos a formalização de 3 medidas provisórias sobre a temáticas central a concessão de bens eletrônicos

para a implementação do voto eletrônico, propondo uma melhoria no instrumento democrático. Temos a presença do subcódigo 206 apenas no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

No código 201 (Discriminação por questões racial étnico-raciais) e 207 (Liberdades individuais e religião), temos a aprovação de duas medidas provisórias de cada temática, durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que tem como centralidade a criação de cargos do estado que tenha como a promoção a igualdade de raça, como ênfase a promoção ao combate ao racismo. Além disso, tem-se o reconhecimento de mortas as pessoas desaparecidas que se envolveram em participação políticas, sendo uma medida decorrente do sistema repressivo, instaurado no regime ditatorial, e temos a reparação dessas pessoas tributariamente, promovendo uma indenização monetária aos todos os que sofreram perante a ditadura no Brasil.

Já nas medidas provisórias relacionadas às temáticas 204 e 205, temos a presença de apenas 1 medida de cada eixo, ocorrendo a sua promulgação no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo elas visando a promoção de trabalho a pessoas idosas, em que tiveram contabilizados os seus requisitos para a aposentadoria, desta forma, promovendo, políticas públicas às pessoas idosas; e também temos a medida aprovada que propiciou a remuneração vitalícia a pessoas com necessidades especiais, promovendo um meio para a sua subsistência.

Entretanto, em questões relacionadas à (202) discriminação por gênero ou orientação sexual e de (209) atividades contra o estado temos uma omissão do executivo ao tratamento destas temáticas, cabendo apenas as outras esferas dos poderes a realização de políticas públicas para a sua normatização e resolubilidade.

3. CONCLUSÃO

O trabalho propõe uma análise das medidas que visam os direitos políticos, sociais, e civil, tendo também como uma das bases a ação da população como base fundamentação, pressionado o executivo para a tomada de ação, criando oportunidades, para os seus apoiadores, para a população em geral. Isso só é possível através da ação coletiva, identificando as possibilidades de coalizão, da criação do espaço político para movimento e contra movimentos e da produção e incentivos para provocar a reação do executivo. Desta forma, os desafiantes aproveitam das oportunidades políticas em resposta a aberturas do sistema político são os catalisadores para os movimentos sociais e os ciclos de confronto, propiciando a tomada de

movimentos, que propicia a procura pela igualdade social, política e civil, consolidando maiores aberturas democrática ao país (TARROW, 2009).

A pesquisa nos trouxe diversas informações não só sobre a atuação ignóbil do executivo relacionada aos direitos civis, políticos e sociais, mas também à sua incidência temática macro ao longo das três décadas, que tem como predominância a atuação na macroeconomia. Já na centralidade da pesquisa em questão, que é (2) Direito civil, políticos, liberdades e minorias têm apenas a aprovação de 21 medidas ao decorrer do período, tendo como maior atuação durante o período de governos dos Presidentes Michel Temer e Luiz Inácio Lula da Silva. Dentre os subcódigos, temos a predominância aos temas (200) Gerais e a (208) Privacidade e acesso a informação, apresentando cada uma 6 medidas durante as três décadas.

Desta forma, o trabalho tem como visão contribuir para o desenvolvimento do estudo em políticas públicas no país, inserindo as análises utilizadas pela literatura internacional, entrelaçando os referencias teóricos da comunidade internacional. Por fim, tendo como objetivo contribuir para um estudo envolvendo a consolidação democrática e o desenvolvimento da cidadania no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, C. W; BARIANI, E. **Administração pública no Brasil: Breve história política**. 2.ed. São Paulo. Editora Unifesp, 2010.

APPLEBY, P. H. **Policy and Administration**. Alabama. University of Alabama Press, 1949.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opin. Publica**. vol.19 n°.2 Campinas Nov. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000200009>. Acesso em: 24 abr. 2020

BERTONCELO, E. R. E. "Eu quero votar para presidente": uma análise sobre a Campanha das Diretas. **Lua Nova** n°.76. São Paulo 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000100006> Acesso em: 24 abr. 2020

BERTIN, P. R. B; FORTALEZA, J. M; SILVA; A. C; OKAWACHI, M. F. A parceria para Governo Aberto como plataforma para o avanço da Ciência Aberta no Brasil. **Ransinformação** vol.31, Campinas 2019. Epub: Sep 16, 2019. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-37862019000100301>.
Acesso em 24 abr. 2020.

BRASIL, Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 32**, de 11 de Setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. 11 de Setembro de 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American Politics: The dynamics of agenda building**. Boston: Allyn and Bancon, 1972.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas teoria e prática**. Editora PUCMINAS. Minas Gerais, 2012.

GONH, M. G. **Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos**. Editora Loyola. São Paulo, 1997.

HOWLETT, Michael. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. Elsevier, 3ª edição, São Paulo, 2013.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. S.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

LARA, R.; SILVA, M. A. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. **Serv. Soc. Soc.** nº122 São Paulo Apr./June 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282015000200275>. Acesso em: 24 abr. 2020

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

MELO, M.A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970 1995)**. São Paulo: Sumaré/Anpocs/Capes. v.3: Ciência política, p.59-100, 1999.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 27ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. Editora Malheiros. 42ª Edição. São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, F. **O elo perdido classe e identidade de classe**. Editora Brasiliense. São Paulo, 1987.

PETRA, J. **Imperialismo e Classes sociais no terceiro mundo: Uma perspective crítica**. Editora Zahar. Rio de Janeiro, 1980.

PETRA, J. **Imperialismo e luta de classes no mundo contemporâneo**. Editora da UFSC. Florianópolis, 2007.

PINTO, L. A. C. **Estructura de clases y cambio social**. Editora Paidós. 2º edición, Buenos Aires, 1971.

POULANTZAS, N. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Editora Zahar. Rio de Janeiro, 1975.

ROUSSEAU, J. J. **Contrato Social**. Edição Eletrônica: Ed. Rivendo Castigat Mores.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquema de análise, casos práticos**. 2a. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, M. C. C. **Estado e partidos políticos no Brasil**. Editora Alfa Omega, 3º edição. São Paulo, 1990.

TARROW, S. **O poder em movimento: movimento sociais e confrontos políticos**. Petrópolis – RJ: Editora Vozes, 2009.

TUMIN, M. M. **Social Stratification the forms and functions of inequality**. Foundations of Modern Sociology Series, 1967.

INFORMAÇÕES DO AUTOR

Pedro de Moura Costa. Aluno de graduação do curso de Administração Pública da Universidade Estadual de São Paulo, e-mail: pedromouracosta@hotmail.com

EIXO TEMÁTICO 4: POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RESUMOS EXPANDIDOS

AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DOS DISCURSOS PRESIDENCIAIS NO PERÍODO RECENTE (2015-2018)

Vinicius Pasquini Gama da SILVA

1. INTRODUÇÃO

A partir dos anos 90, surge na literatura internacional sobre formação de agenda o modelo de Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993), que propõe a ideia de que as políticas públicas são caracterizadas por longos períodos de estabilidade, podendo ser interrompidos por momentos de instabilidade, que provocam transformações nas políticas anteriores (SOUZA, 2006). Esse modelo teórico com o foco na agenda governamental e suas transformações foi difundido e aplicado amplamente e, atualmente, continua sendo utilizado em conjunto com o estudo das agendas em perspectiva comparada.

A recente literatura internacional utiliza-se de diversas variáveis e instrumentos para compreender o processo de formação e de mudanças na agenda governamental. Dada a relevância do presidente da república para o processo de políticas públicas, destacando, sobretudo, o processo de agenda-setting, um dos indicadores mais utilizados para entender as prioridades e a atenção governamental é o conjunto de discursos e falas oficiais do chefe do executivo (BAUMGARTNER; JONES, 1993; KINGDON, 2003; CAPELLA; BRASIL, 2019).

Baseado nesse protagonismo do presidente, este trabalho se propõe a analisar discursos presidenciais que manifestam suas prioridades em políticas públicas. Foram selecionados, portanto, discursos de posse e Mensagens ao Congresso Nacional proferidos entre os anos de 2015 a 2018. Os discursos de posse compreendem um dos momentos de maior relevância do governo que se inicia e podem ser compreendidos como documentos que permitem identificar as prioridades do chefe do Executivo para o seu mandato (BAUMGARTNER; BREUNIG; GROSSMAN, 2019). Já o documento "Mensagem ao Congresso Nacional" surge da obrigação constitucional que determina que o presidente da República encaminhe documento contendo mensagem e plano de governo, "expondo a situação do país e solicitando as providências que considerar necessárias" (CF88, artigo 84, XI). O recorte temporal escolhido para este estudo envolve o último governo Dilma Rousseff (2015-2016) e o governo Temer (2016-2018), que constitui um período excepcional da história política do nosso país, pois envolve o processo de impeachment da presidente Dilma e a substituição da figura de chefe do Executivo Federal.

2. OBJETIVOS

A pesquisa pretende identificar e analisar a agenda governamental do governo Dilma Roussef (2015-2016) e Michel Temer (2016-2018), auxiliando na compreensão de aspectos relevantes de um momento conturbado da história política nacional, que envolve o processo de impeachment da Presidente Dilma. Dessa forma, a pesquisa tem como objetivo responder e se aprofundar nos desdobramentos da seguinte pergunta: existem diferenças importantes entre as prioridades de Dilma e Temer? Considerando que ambos eram componentes da mesma chapa, portanto possuíam o mesmo plano de governo, com as mesmas propostas e valores, é possível afirmar que o processo de impeachment transformou apenas o ator chefe do Executivo federal ou as prioridades e discursos da presidência também mudaram?

Para isso, a pesquisa pretende identificar e mapear o conteúdo dos discursos de posse e das Mensagens ao Congresso relativos ao período 2015-2018, com o intuito de identificar e analisar mudanças e continuidades nas prioridades e nas políticas públicas encontradas nos discursos presidenciais do período selecionado, além de possibilitar uma análise comparada dos dados encontrados com outros dados referentes ao mesmo período.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Esta pesquisa está estruturada em três etapas. A primeira etapa constitui o levantamento do “corpus documental”, que consiste em dois discursos de posse e quatro Mensagens ao Congresso, disponíveis no site da Presidência da República (biblioteca.presidencia.gov.br). A segunda etapa é formada pela identificação e mapeamento das prioridades do Executivo no período analisado. Para tanto, inicialmente realiza-se uma leitura de reconhecimento do documento, e posteriormente, uma leitura mais minuciosa, com o intuito de identificar o aparecimento de políticas públicas específicas, quando o texto corrido é transformado em uma planilha separada por sentenças, em que cada sentença faz referência a uma política pública específica. Após a fragmentação do documento, inicia-se o processo de codificação, que é realizado a partir de um *codebook* baseado na proposta de pesquisa internacional sobre análise das agendas governamentais, chamado *Comparative Agendas Project* (mais informações disponíveis em: <http://www.comparativeagendas.info>). O *codebook* possui 21 códigos, sendo que cada um desses códigos representa uma política setorial diversa. Por fim, a terceira etapa

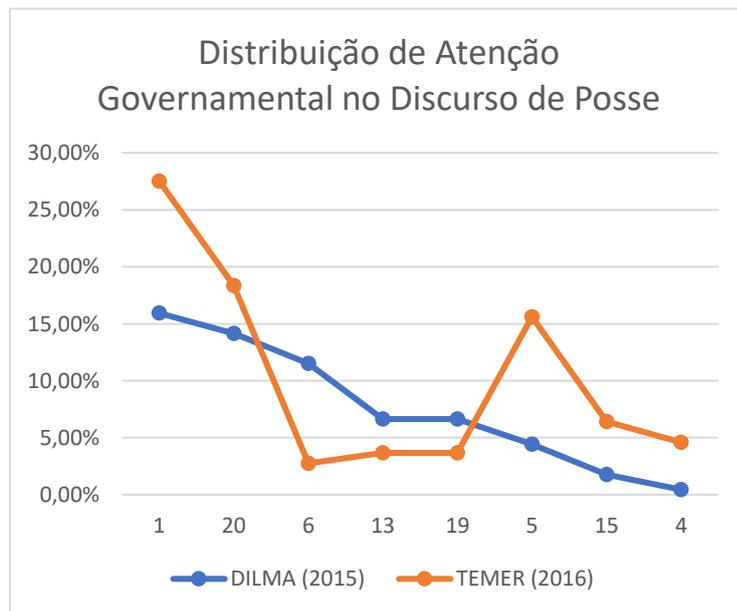
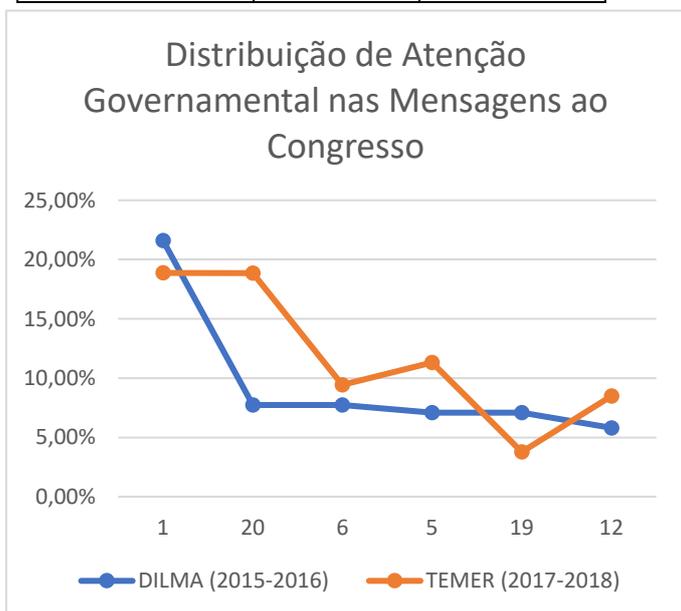
consiste na análise em perspectiva comparada sobre os dados encontrados, com o objetivo de compreender as mudanças e continuidades nas prioridades governamentais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir da análise das Mensagens ao Congresso e dos Discursos de Posse relativos ao período de 2015 a 2018, é possível observar uma diferença na capacidade da agenda governamental de cada presidente, ou seja, a quantidade de temas inseridos na agenda de cada um não é a mesma. A capacidade aqui citada refere-se ao número de sentenças de cada discurso, cada uma referente a uma política específica. Nas Mensagens ao Congresso as capacidades de Dilma e Temer foram 310 e 106, respectivamente. Nos discursos de posse as capacidades foram 226 em Dilma e 109 em Temer. Para realizar a análise, foram selecionados os 5 principais temas abordados por cada presidente em seus discursos, como apresentam as tabelas e gráficos a seguir:

Mensagens ao Congresso Nacional				
CÓDIGOS	DILMA		TEMER	
1- MACROECONOMIA	67	21,61%	20	18,87%
20- GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	24	7,74%	20	18,87 %
6- EDUCAÇÃO	24	7,74%	10	9,43%
5- TRABALHO, EMPREGO E PREVIDÊNCIA	22	7,10%	12	11,32%
19- RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA	22	7,10%	4	3,77%
12- JUDICIÁRIO, JUSTIÇA, CRIMES E VIOLÊNCIA	18	5,81%	9	8,49%
CAPACIDADE	310		106	

Discursos de Posse				
CÓDIGO	DILMA		TEMER	
1- MACROECONOMIA	36	15,93%	30	27,52%
20- GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	32	14,16%	20	18,35%
6- EDUCAÇÃO	26	11,50%	3	2,75%
13- POLÍTICAS SOCIAIS	15	6,64%	4	3,67%
19- RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA	15	6,64%	4	3,67%
5- TRABALHO, EMPREGO E PREVIDÊNCIA	10	4,42%	17	15,60%
15- SISTEMA BANCÁRIO, FINANÇAS E COMÉRCIO	4	1,77%	7	6,42%
4- AGRICULTURA, PECUÁRIA E PESCA	1	0,44%	5	4,59%
CAPACIDADE	226		109	



De acordo com esses dados, é possível observar diferenças e semelhanças nas prioridades dos dois presidentes. Em Dilma, tanto no seu discurso, como nas mensagens enviadas ao Congresso Nacional, é possível identificar uma agenda mais diversa, com número mais distinto de temas e maior proximidade percentual entre eles. Destaque é dado para questões Macroeconômicas, que configuram 21% da atenção da presidente eleita, ainda que temas como educação, governo e administração pública, políticas sociais e relações internacionais também mereçam destaque. Por outro lado, a agenda de Temer é menos diversa, com maior atenção sobre três temas: Macroeconomia, assuntos internos de Governo e Administração Pública e Trabalho e emprego. No que compete a análise desses achados, é importante retomar que o período é marcado por um processo de impeachment. Dilma realiza seu discurso depois de vencer uma eleição, democraticamente. Seu discurso de posse, voltado para a população, atende as diversas demandas da sociedade, a proposta de governo feita no período eleitoral, contemplando e dividindo a atenção em diferentes assuntos. Por outro lado, Temer assume a presidência após um processo de impeachment, marcado pela emergência de questões pautadas no aumento do desemprego, nos rumos da economia e, sobretudo, em questões relacionadas a justiça e corrupção. Isso explica sua agenda fechada, pequena em capacidade e mais concentrada em alguns tópicos específicos, não deixando espaço para atender temas e agendas de grupos distintos. É importante notar, ainda, o grau de compatibilidade entre as prioridades dos presidentes nos dois tipos de documento analisados. Ainda que o discurso de posse e as Mensagens ao Congresso Nacional tenham públicos distintos, é possível notar que as prioridades se repetem em ambos os presidentes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa encontra-se em andamento e outros indicadores de atenção serão incluídos na sua análise. Por hora, esta breve análise sobre as agendas dos presidentes Dilma e Temer após o impeachment de 2016 nos mostra a existência de continuidade, mas também de fortes mudanças nas prioridades governamentais. Quer pela capacidade e diversidade da agenda de cada presidente, quer, também, pelo tipo de política prioritária em seus discursos e falas, é possível notar a abertura de uma nova agenda e novos caminhos, diferentes daqueles previstos.

REFERÊNCIAS

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, F. R.; BREUNIG, C.; GROSSMAN, E. (Eds.). **Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data**. Oxford, New York: Oxford University Press. 2019.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, **Discursos de Posse**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/>>. Acesso em: 25 Mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 25 Mar. 2020

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda Governamental Brasileira: Uma Análise da Capacidade e Diversidade nas Prioridades em Políticas Públicas no Período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/53668/agenda-governamental-brasileira-uma-analise-da-capacidade-e-diversidade-nas-prioridades-em-politicas-publicas-no-periodo-de-2003-a-2014->>. Acesso em: 25 Mar. 2020.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 Mar. 2020.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Vinicius Pasquini Gama da Silva. Discente de Administração Pública na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Bolsista PIBIC, e-mail: vinicius-pasquini@hotmail.com

AGENDA GOVERNAMENTAL NO BRASIL: IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE PRIORIDADES GOVERNAMENTAIS NOS GOVERNOS DILMA-TEMER (2015-2018)

Giovanna Peverari RAMPIN

1. INTRODUÇÃO

O processo de políticas públicas é um fenômeno estudado por diversos autores, em diferentes fases do seu ciclo (CAPELLA, 2004; SECCHI, 2011; BIRKLAND, 2011; SEBATIER E WEIBLE, 2014.). Esta pesquisa se concentra no processo de formação e de mudança da agenda governamental, essencial para identificar as prioridades, mudanças e continuidades das políticas públicas. De acordo com Capella e Brasil (2019), os estudos sobre agenda governamental se iniciam nos anos 1970, principalmente com o trabalho de Cobb e Elder (1971). Num segundo momento, nas décadas de 1980 e 1990, surgem modelos teóricos, dentre os quais se destaca o Modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993). Já os anos 2000 são marcados pela aplicação dos modelos teóricos em diversos estudos de casos e, mais recentemente, os estudos sobre agenda têm sido focalizados em uma perspectiva comparada.

Trazendo o debate sobre formação e mudança de agenda para o contexto brasileiro, a presente pesquisa se dedica a compreender as mudanças e continuidades nas agendas dos governos Dilma-Temer com enfoque no Poder Executivo. O recorte temporal escolhido leva em conta o caráter singular desse período, pois envolve a troca de chefe do executivo federal decorrente do impeachment da presidente Dilma Rousseff. Assim, considerando que “as proposições legislativas do Poder Executivo compõem a agenda legislativa de políticas públicas do presidente” (COHEN, 2012, 01), as normas selecionadas foram as Medidas Provisórias e os Decretos, ambos previstos na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, a investigação e o estudo das políticas públicas tematizadas em decretos e medidas provisórias evidenciam as prioridades do Executivo; isto é, os assuntos que integram sua agenda.

2. OBJETIVOS

O principal objetivo desta pesquisa é identificar e analisar as prioridades em políticas públicas dos governos Dilma Rousseff (2015 - 31/08/2016) e Michel Temer (01/09/2016 - 2018), por meio de um estudo concentrado na produção legislativa do Poder Executivo - Medidas Provisórias e Decretos. Tendo em vista que Dilma e Temer foram eleitos em uma mesma chapa nas eleições de 2014, o mapeamento das medidas provisórias e dos decretos emitidos por ambos levam este trabalho a buscar responder as seguintes questões: seria esperado que as agendas dos presidentes tivessem as mesmas prioridades seguindo a proposta da chapa eleita? É possível encontrar mudanças nas prioridades governamentais após o processo de impeachment da então presidente Dilma Rousseff? Quais são essas diferenças e sobre quais áreas de políticas públicas elas estão concentradas?

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Este trabalho foi estruturado em três etapas: a primeira corresponde à revisão da literatura sobre a temática em questão e ao levantamento do “*corpus* documental”, que abrange 203 Medidas Provisórias e 1495 Decretos submetidos ao procedimento analítico. As Medidas Provisórias podem ser adotadas pelo Presidente da República em caso de relevância e urgência e são instrumentos com força de lei durante o prazo de sua vigência, mas dependem de aprovação no Congresso Nacional para transformação definitiva em lei. Os Decretos, por sua vez, são uma forma de ato administrativo editado pelo Presidente da República e não têm força de lei; portanto, são utilizados apenas para regulamentar leis já existentes e dispor sobre a organização da administração pública. Os dados estão disponíveis no sistema online de compartilhamento de informações legislativas no Brasil (<http://www.lexml.gov.br>).

A segunda fase é composta pela identificação e mapeamento das principais ações desenvolvidas pelo governo no período através do método de “análise de conteúdo”, que propõe o uso de “unidades de codificação”. Estas consistem no próprio conteúdo de cada uma das Medidas Provisórias e dos Decretos, cujos temas centrais são agrupados em categorias temáticas específicas. Esse agrupamento é realizado com base no *codebook* brasileiro, que

segue o formato determinado pelo Comparative Agendas Project⁷⁸, e fornece um banco de dados sobre a frequência com que determinados tópicos aparecem nos documentos analisados.

Por fim, a última etapa se dedica a uma análise histórico-comparada dos bancos de dados, com o intuito de observar a distribuição de atenção presidencial no período 2015-2018.

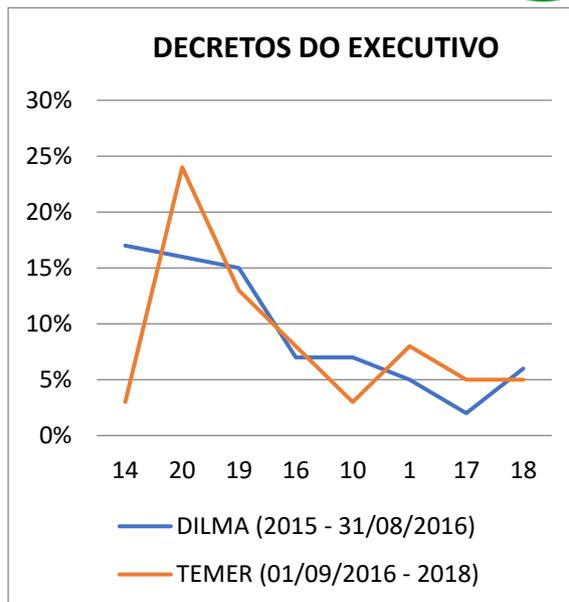
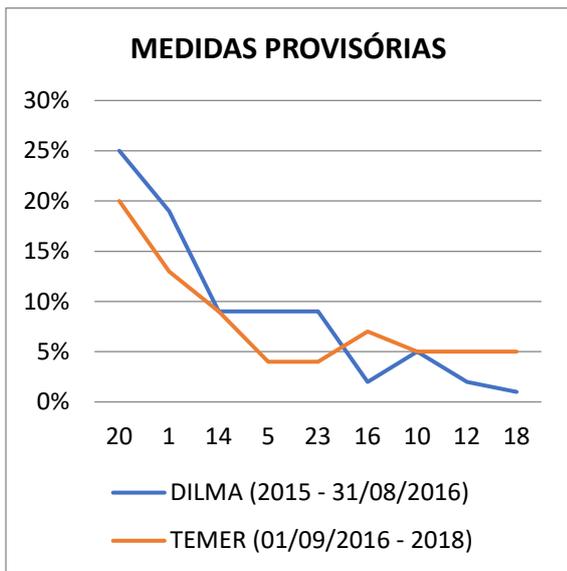
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O mapeamento e a análise comparativa realizados nas Medidas Provisórias e nos Decretos Presidenciais mostram, inicialmente, que ambos os presidentes, Dilma e Temer, se utilizaram de medidas provisórias e decretos de forma proporcional, não tendo havido crescimento ou redução significativos no uso desses instrumentos. As tabelas e gráficos abaixo ilustram os cinco temas que mais receberam atenção em medidas Provisórias e decretos promulgados por Dilma Rousseff e Michel Temer ao longo de seus mandatos.

MEDIDAS PROVISÓRIAS		
CÓDIGOS	DILMA (2015 - 31/08/2016)	TEMER (01/09/2016 - 2018)
20- GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	25%	20%
1-MACROECONOMIA	19%	13%
14- HABITAÇÃO, INFRAESTRUTURA E REFORMA AGRÁRIA	9%	9%
5- TRABALHO, EMPREGO E PREVIDÊNCIA.	9%	4%
23- CULTURA, ESPORTE E LAZER	9%	4%
16- DEFESA, FORÇAS ARMADAS, MILITARES E GUERRA	2%	7%
10- TRANSPORTES	5%	5%
12- JUDICIÁRIO, JUSTIÇA, CRIMES E VIOLÊNCIA	2%	5%
18- COMÉRCIO EXTERIOR, IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES	1%	5%
CAPACIDADE	77	126

DECRETOS DO EXECUTIVO		
CÓDIGOS	DILMA (2015 - 31/08/2016)	TEMER (01/09/2016 - 2018)
14- HABITAÇÃO, INFRAESTRUTURA E REFORMA AGRÁRIA	17%	3%
20- GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16%	24%
19- RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA	15%	13%
16- DEFESA, FORÇAS ARMADAS, MILITARES E GUERRA	7%	8%
10-TRANSPORTES	7%	3%
1-MACROECONOMIA	5%	8%
17- CIÊNCIA, TECNOLOGIA E COMUNICAÇÕES	2%	5%
18- COMÉRCIO EXTERIOR, IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES	6%	5%
CAPACIDADE	641	854

⁷⁸ *Comparative Agendas Project* é uma iniciativa de pesquisa internacional sobre análise das agendas governamentais. Mais informações disponíveis em: <http://www.comparativeagendas.info>



Ao detalhar os resultados encontrados, é importante retomar que o objetivo deste estudo é encontrar mudanças e continuidades na atenção dos presidentes observando instrumentos legais para sua atuação. No que compete as Medidas Provisórias, é possível observar que dos cinco principais temas que aparecem como prioritários na agenda da presidente Dilma, três deles se repetem na agenda de prioridades de Temer (Governo e Administração Pública, Macroeconomia e Habitação) o que poderia evidenciar uma tendência de continuidades nas prioridades dos presidentes. No entanto, é importante observarmos, também, as principais diferenças entre eles. Cultura e Lazer e Trabalho e Emprego, por exemplo, ocupam espaço relevante nos textos editados por Dilma, mal aparecendo nas prioridades de seu sucessor; enquanto Temer focaliza parte considerável de sua atenção em torno do Poder Judiciário e da Justiça e em Defesa e Forças armadas, indicando respostas ao cenário pós impeachment no qual a corrupção e as ferramentas para o seu combate estão em pauta tanto no Parlamento quanto na sociedade civil.

Já num aprofundamento sobre os Decretos do Executivo, nota-se que Dilma e Temer possuem prioridades em comum em temas como Relações Internacionais, Defesa e Governo. Este último, primordialmente, se dá porque os Decretos são previstos constitucionalmente para casos de organização e funcionamento da administração pública federal ou de extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos (BRASIL, 1988). Todavia, uma diferença significativa de prioridade dos presidentes é revelada pelo tópico de Habitação, Infraestrutura e Reforma Agrária. Enquanto este ocupa somente 3% da agenda de Temer, Dilma focaliza 17% de sua atenção sobre o tema. Desta totalidade, 72% dos decretos versam sobre desapropriação para fins de utilidade pública e 23% dispõe sobre reforma agrária. Isso demonstra que

programas de habitação, por exemplo, deixaram de ser prioridade com a transição de chefe do Executivo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma analítica e numa abordagem mais ampla, é possível verificar uma tendência importante nas prioridades de Dilma e Temer. A primeira delas é de que há uma acentuada redução na atenção sobre políticas sociais e de desenvolvimento. Tópicos como Habitação, Infraestrutura e Reforma agrária, que inserem programas como o Minha Casa Minha Vida e todas as ações do PAC têm forte queda. O mesmo ocorre com a atenção sobre Políticas sociais, Emprego e renda, Cultura e Transporte. Em consequência, a atenção de Temer se volta para temas internos como o Judiciário, Defesa e assuntos relacionados a Comércio interno e externo, Sistema financeiro e bancos. Entre as continuidades estão assuntos inerentes a todos os governos e, sobretudo, que são regulados por meio de decretos, como questões internas que abordam Governo e administração pública e Macroeconomia.

REFERÊNCIAS

CAPELLA, A. C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública**. 2004. 245 p. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 29 abr. 2020.

BIRKLAND, Thomas. **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and molds of public policy making**. 3rd edition M.E. Sharpe. New York. 2011

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 01 maio 2020.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda Governamental Brasileira: Uma Análise da Capacidade e Diversidade nas Prioridades em Políticas Públicas no Período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/53668/agenda-governamental-brasileira--uma-analise-da-capacidade-e-diversidade-nas-prioridades-em-politicas-publicas-no-periodo-de-2003-a-2014->>> Acesso em: 30 abr. 2020 .

COHEN, J. E. **The President's Legislative Policy Agenda (1789-2002)**. New York: Cambridge University Press, 2012.

SEBATIER, P.; WEIBLE, C. **Theories of the policy process**. 3rd Edition. Westview Press. Colorado. 2014

SECCHI, L. Ciclo de Políticas Públicas. In: _____. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011. p. 33-60.

INFORMAÇÕES DO AUTOR

Giovanna Peverari Rampin. Discente de Administração Pública na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Bolsista PIBIC, e-mail: giovannaprampin@hotmail.com

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: MAPEAMENTO E ANÁLISE

Ana Cláudia Niedhardt CAPELLA

Isabella Gentil de OLIVEIRA

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pauta-se no estudo do “ciclo de políticas públicas”, compreendido pelas fases de formulação, processo decisório, implementação e avaliação da política elaborada. Deste processo, destaca-se na pesquisa aqui apresentada a fase de formulação, que consiste na construção da agenda governamental. A Constituição Federal de 1988 estabelece um marco fundamental para a formulação de políticas públicas pelo governo brasileiro. Sua influência sobre a produção das políticas públicas pelo governo brasileiro é ampla e tem consequências diretas sobre as escolhas tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo (CASTRO, 2008). Em termos da formulação de políticas, um aspecto relevante consiste na observação dos impactos das concepções sobre as políticas públicas, presentes na Constituição de 1988, na definição das prioridades governamentais – ou seja, nas agendas governamentais. A formulação é entendida como um importante estágio do ciclo de políticas públicas, constituindo-se em um processo político-administrativo complexo, relacionado à percepção de problemas e estruturação de demandas, que são confrontados com as prioridades de ação por parte do governo. Na prática, isso significa que nem todas as questões presentes no debate público e nas discussões políticas se transformarão em políticas públicas. Dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam aos formuladores, apenas alguns temas serão seriamente considerados dentro da agenda governamental. A presente pesquisa integra um esforço de pesquisa que pretende fazer avançar os estudos sobre formulação de políticas públicas no país. Pretende-se com o presente trabalho investigar as políticas públicas na Constituição Federal de 1988. Isso será feito por meio da identificação e análise dos temas relacionados às políticas públicas que compõem a Carta Magna. Por meio da técnica da análise de conteúdo, pretende-se investigar quais são as políticas públicas que compõem a Constituição que permitirá desenvolver uma análise quantitativa e qualitativa do texto constitucional. Mais especificamente, o estudo não compreende apenas uma análise crítica do conteúdo da Carta Magna, mas pretende descrever detalhadamente e em números, todas as políticas públicas abordadas em cada artigo, inciso e parágrafo.

2. OBJETIVO GERAL

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar detalhadamente a Constituição Federal de 1988, identificando, mapeando e analisando a amplitude e a variedade das políticas públicas dispostas em seu texto, de forma a estabelecer dados de referência para a formulação de políticas públicas pelos governos centrais no Brasil pós-1988.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Este trabalho está estruturado em três etapas: a primeira delas compreende a revisão da literatura sobre as temáticas deste projeto, bem como o levantamento do “corpus documental”. Considerando que o objetivo da pesquisa é analisar a Constituição Federal, utilizar-se o texto integral da atual Carta Magna, além de textos e livros pertinentes para a construção e estruturação das bases teóricas e metodológicas da pesquisa que está sendo realizada. Após o levantamento do “corpus documental”, a segunda fase é composta pela identificação e mapeamento das principais ações desenvolvidas pelo governo no período. A metodologia de análise de conteúdo propõe o uso de “unidades de codificação” para a análise de documentos textuais. Baseado nos estudos mais recentes da literatura nacional sobre mapeamento e mudanças na agenda governamental, este trabalho adota as categorias pré-estabelecidas pelo *Codebook* do Laboratório de Pesquisas sobre Agenda Governamental, livro de códigos baseado na proposta do *Comparative Agendas Project*. A terceira e última fase é conduzida por meio de um método de análise histórico-comparada, que possibilita a realização de análises posteriores.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para a realização da análise, a Constituição Federal foi dividida em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, totalizando 1818 trechos. Desses, foram codificados até o presente momento 950 códigos. De uma forma geral, dentre os itens codificados, 16,23% corresponde ao item Macroeconomia; 10,01% a Direitos Cívicos, Políticos, Liberdades e Minorias; 2,42% a Saúde; 0,74% a Agricultura, Pecuária e Pesca; 10,96% a Trabalho, Emprego e Previdência; 4,74% a Educação; 1,37% a Meio-ambiente; 1,90% a Energia; 0,32% a Imigração e Refugiados; 1,37% a Transportes; 13,91% a Judiciário, Justiça, Crimes e Violência; 2,53% a Políticas Sociais; 1,58% a Habitação, Infraestrutura e Reforma Agrária; 2,63% a Sistema Bancário, Instituições

Financeiras e Comércio Interno; 2,53% a Defesa, Forças Armadas, Militares e Guerra; 3,27% a Ciência, Tecnologia e Comunicações; 1,26% a Comércio Exterior, Importações e Exportações; 1,05% a Relações Internacionais e Política Externa; 15,92% a Governo e Administração Pública; 2,85% a Território e Recursos Naturais; e, 2,53% a Cultura, Esporte e Lazer.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se, com esta pesquisa, obter dados concretos sobre o quão abrangente é a nossa Constituição em termos da capacidade e diversidade das políticas públicas contempladas, achado que será fundamental para basear pesquisas futuras que busquem relacionar os impactos da Constituição na agenda de diferentes governos pós 1988.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

CASTRO, J. A. et. al. "A CF/88 e as Políticas Sociais Brasileiras". In: CARDOSO Jr., J. C. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília, IPEA, 2008.

HOWLETT, M. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. Elsevier, 3º edição, São Paulo, 2013.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. S.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

LIMA, J. A. O. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. 2 v.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquema de análise, casos práticos**. 2a. Ed. São Paulo, Cengage Learning, 2013.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Ana Cláudia Niedhardt Capella. Professora Assistente Doutora, em Regime de Dedicção Integral à Docência e à Pesquisa, na Universidade Estadual Paulista (UNESP), e-mail: ana.capella@unesp.br

Isabella Gentil de Oliveira. Graduanda em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" (UNESP), na Faculdade de Ciências e Letras, Campus Araraquara-SP, e-mail: isabella.gentil@unesp.br

AS POSSIBILIDADES REGULATÓRIAS PARA A REATIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO NO RAMAL DE BAURU – PANORAMA

Alexsander OLIVEIRA

1. INTRODUÇÃO

Ao longo do desenvolvimento da história ferroviária a ação do estado sempre se fez presente como principal mecanismo para a criação e manutenção das vias férreas, uma vez que para elas não é possível se desenvolver em uma região desprovida de tal ação. No Brasil essa dinâmica não foi diferente, ora o Estado incentivava a construção de ferrovias em território nacional com benefícios fiscais e patrimoniais para o capital privado, ora encapavam e tornavam nacionais por meio da estatização. (Castello Branco, 2008)

O cenário atual das ferrovias é marcado pela volta do capital privado através das concessões, que após a desestatização dividiu a malha federal em seis regiões geográficas distintas, dando origem a pelo menos sete *players* diferentes com nichos específicos de produtos a serem capturados por suas malhas em seus principais corredores de exportação, criando assim uma ausência de oferta ampla para os demais produtos e o consequente abandono ou subutilização de diversos trechos ferroviários que hoje já somam pelo menos 8.335,42 km de malha dos 29.073,80 km concedidos segundo a ANTT. (Castello Branco, 2008)

2. OBJETIVOS

O objetivo geral proposto pelo referido trabalho é elucidar e caracterizar as ferramentas regulatórias que a administração pública pode fazer uso para a efetivação da política pública de transporte ferroviário, seguindo os critérios de eficiência, competitividade (com a inserção de novos *stakeholders* no cenário de transportes) e o desenvolvimento econômico na região da malha ferroviária a ser tratada.

O objetivo específico é analisar o conceito e características das *shortlines* a serem aplicadas nas ferrovias regionais e de baixa demanda de carga. Para tal feito, foi selecionado o objeto de estudo (Ramal de Bauru-Panorama) e, conseqüentemente, realizou-se um

levantamento de dados que mostrou a quantidade de volume alocado de cargas na região do Ramal por milhões de toneladas.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa foi dividida em duas etapas, a primeira, de caráter bibliográfico, buscou alicerçar o referencial teórico do tema exposto, sendo consultado autores como Castello Branco, Wanderley. Em relação aos dados sobre as especificidades das ferrovias *shortlines*, foram consultados os sites dos órgãos ASLRRRA (Associação Americana de Linhas Férreas e Ferroviárias Regionais) e ABIFER (Associação Brasileira de Indústria Ferroviária).

A segunda etapa foi caracterizada pelo levantamento de dados no site do Comércio Exterior do Brasil (COMEX-STAT) sobre a produção de commodities agrícolas para exportação nas cidades da região onde o Ramal corta seu território.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

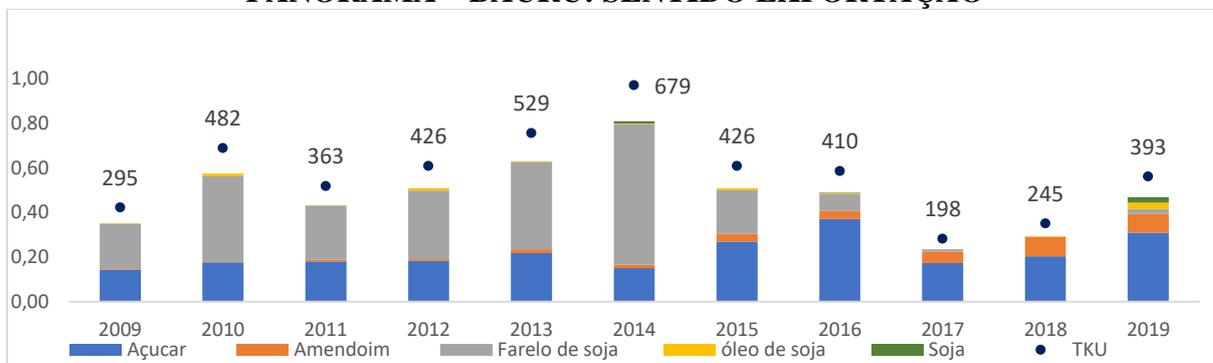
O resultado do trabalho se dá pela caracterização e pelo entendimento do conceito abarcado nas *shortlines*, uma ferramenta regulatória utilizada nos Estados Unidos através do “*Staggers Rail Act*” de 1980. Elas se caracterizam como empresas de médio ou pequeno porte que operam linhas de curtas distâncias em modelos de negócios criados para atender a demanda de transporte ferroviário de baixa densidade de cargas. Pode-se imaginar uma comparação com as estradas vicinais que se conectam com os grandes entroncamentos para a escoação das commodities agrícolas.

Em seu artigo WANDERLEY (2019) discorre sobre as características regulatórias necessárias para uma possível aplicação das SL no contexto brasileiro, sendo que o principal ponto a ser tratado é a formação de uma regulação multifacetada que permita a segurança jurídica e operacional para os operadores, além de estabelecer uma interconexão de vagões entre os concessionários para o cumprimento da política pública até o destino fim. Outro aspecto importante, é a devida adequação jurídica para a devolução de ramais antieconômicos pelas grandes concessionárias, flexibilizando o processo de formação das SL.

A caracterização do potencial econômico do trecho a ser aplicado o conceito de *shortlines* é de extrema importância, já que nele é necessário ter alocado um mínimo de volume de carga. Nessa linha de pensamento, realizou-se um levantamento dos principais produtos de

exportação das cidades no entorno do Ramal de Bauru-Panorama, que está apresentado no gráfico abaixo.

GRÁFICO 1. VOLUME (MILHÕES DE TONELADAS) ALOCADO NO RAMAL DE PANORAMA – BAURU: SENTIDO EXPORTAÇÃO



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos através do portal COMEX STAT, do Ministério da indústria, comércio exterior e serviços.

Nota-se que ao longo dos 10 anos, a produção se manteve em uma constante, com destaque para a produção de açúcar, farelo de soja e amendoim das águas, pode-se perceber que a região tem um potencial produtivo agregado pelo histórico da produção e pelo desenvolvimento do cultivo de novas terras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta do estudo é trazer luz às possibilidades regulatórias que podem ser aplicadas em trechos ferroviários para a plena execução de uma política pública. Os resultados obtidos ao analisar a região do objeto de estudo são satisfatórios, o volume alocado no ramal existe, a infraestrutura ferroviária (vias permanentes, imóveis) também existe e são de propriedade da União. Ademais, os fatores externos também dão uma relevância para este tipo de estudo e prospecção, já que as principais rodovias que cortam o Oeste paulista foram concedidas a iniciativa privada, a intermodalidade neste contexto se faz fundamental, e as *shortlines* são um caminho de entrada para essa questão.

REFERÊNCIAS

CASTELLO BRANCO, J. E. S. *A segregação da infra-estrutura como elemento reestruturador do sistema ferroviário Brasileiro.* – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2008.

XIII, 209 p.: il.; 29,7 cm. Orientador: Rômulo Dante Orrico Filho Tese (doutorado) – UFRJ/COPPE/Programa de Engenharia de Transportes, 2008

FERREIRA, M. W. **Shortlines**: características e necessidades regulatórias para a viabilização de trechos e ramais ferroviários abandonados ou considerados de baixa demanda no Brasil. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília. 2019

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Alexsander Oliveira Silva. Discente da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, e-mail: alexsanderoliveira31@gmail.com

ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ANÁLISE DOS PERIÓDICOS DE CIÊNCIAS HUMANAS NO SCIELO

Leandra Leysa LUCAS

Marisete Teresinha HOFFMANN-HOROCHOWISK

1. INTRODUÇÃO

O crescente aumento da expectativa de vida, juntamente com a queda na taxa de mortalidade e de fecundidade, define o fenômeno do envelhecimento populacional. O tema entrou na agenda pública e é debatido mundialmente por pesquisadores, gestores públicos e sociedade. No Brasil, as mudanças demográficas estão em ritmo acelerado e apontam para um aumento no número de idosos e na expectativa de vida, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O exposto demonstra uma demanda crescente de políticas públicas que garantam (ou tentem garantir) o envelhecimento saudável e digno.

Para tal, somam-se os esforços da Organização das Nações Unidas (ONU) que organizou Assembleias Mundiais sobre a temática e promoveu a elaboração dos seguintes documentos: Plano Internacional de Viena sobre o Envelhecimento (1982), Princípios das Nações Unidas em Favor das Pessoas Idosas (1991) e Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento de Madrid (2002). Em consonância com esse movimento, no Brasil é criada a Política Nacional do Idoso – PNI (Lei nº 8.842/1994) e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003).

A PNI e o Estatuto são conquistas fundamentais, pois estabelecem os direitos do idoso. Porém, não se imunizam de falhas. Camarano (2013) aponta que apesar de criar direitos de suma importância, o Estatuto cria dúvidas em relação a determinados pontos. Cita os exemplos do benefício da meia entrada e o fato de não existir um orçamento específico para as demandas do idoso na saúde, como pontos que podem gerar conflitos com outras gerações, na medida em que cria o direito, mas não estabelece como garantir o financiamento para promovê-lo.

Dito isso, a presente pesquisa visa conhecer mais sobre esse cenário no contexto nacional, por meio da análise da produção científica sobre políticas públicas voltadas ao envelhecimento populacional disponível em periódicos das Ciências Humanas do SciELO (*Scientific Electronic Library Online*).

2. OBJETIVOS

O objetivo geral é refletir sobre a produção das políticas públicas direcionadas ao idoso no Brasil. Os objetivos específicos consistem em: compreender a legislação pertinente ao idoso; elaborar um banco de dados sobre a produção disponível; analisar quantitativamente os dados coletados; analisar qualitativamente as tendências da área de ciências humanas (CH).

3. MATERIAIS E MÉTODOS

A bibliometria é o estudo indicado por Vanti (2002) e Kostoff (1998, 1994) para “[...] identificar as tendências e o crescimento em uma área; [...] prever a produtividade de autores individuais, organizações e países; [...] medir o grau de padrões de colaboração entre autores; [...] analisar os processos de citação e cocitação” (FRANCISCO, 2011). E como destacado por Otlet (1917, apud PIMENTA et al, 2017) é o método que se difere dos demais por se concentrar em dados quantitativos. Por isso, foi escolhido para compreender o universo da produção científica sobre políticas públicas para idosos em periódicos das CH do SciELO.

Na busca inicial foram utilizadas as palavras “idoso”, “políticas públicas” e “envelhecimento populacional”. Foi utilizado o *software* Zotero como ferramenta para a coleta de dados, cabendo revisão dos artigos levantados em uma primeira vista da pesquisa, a fim de garantir que estes retratem de fato o tema pretendido. Conjuntamente, ocorreu a leitura e reconhecimento das legislações sobre envelhecimento, especialmente a PNI e o Estatuto do Idoso. Sequencialmente, está sendo organizado um banco de dados com os seguintes elementos: periódicos, autores, instituição, título do artigo, palavra-chave, resumo, referências bibliográficas e ISSN dos artigos. Por último, será realizado o tratamento e análise dos dados. Como a pesquisa encontra-se em desenvolvimento, os dados apresentados são parciais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Foram recolhidos até o momento 249 artigos, publicados em 42 periódicos. Observa-se uma maior concentração de artigos que tratam do tema em três revistas que, além de comporem o rol das Ciências Humanas, também figuram na lista das Ciências da Saúde, qual sejam: Interface, Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia e Saúde e Sociedade.

Os 249 artigos contam com 766 autores e coautores, sendo que destes 541 são mulheres. Fenômeno que pode ser debatido tanto pela divisão sexual do trabalho, quanto pela inserção cada vez maior de mulheres na academia. A divisão sexual do trabalho “é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais de sexo; essa forma é historicamente adaptada a cada sociedade” (KERGOAT, 2009 p. 67 apud SILVA, 2019 p. 33). Inicialmente relacionada com a distinção da identidade feminina da identidade masculina, segundo Yannoulas (2012) a mulher ao longo dos anos foi posta como sexo relacionado com o cuidado familiar. A vocação para a área da saúde e cuidados (enfermagem) é reforçada por Meyer (1993). Ademais, as mulheres se enquadram como maioria crescente nas matrículas em ensino superior segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidencia-se o peso feminino na autoria de artigos, bem como sua predominância na área da saúde. Posteriormente ao serem avaliados os artigos qualitativamente cabe notar a preocupação geral e deste grupo feminino em específico.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Política Nacional do Idoso.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18842.htm>. Acesso em: 5 ago. 2019.

BRASIL. **Estatuto do Idoso.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm>. Acesso em: 8 jun. 2019.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. Como vive o idoso brasileiro?. In: CAMARANO, A. A.; IPEA (Orgs.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

CLOSS, V. E.; SCHWANKE, C. H. A. A evolução do índice de envelhecimento no Brasil, nas suas regiões e unidades federativas no período de 1970 a 2010. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, v. 15, n. 3, p. 443–458, 2012.

FRANCISCO, E. R. R. A. E-eletrônica: exploração do acervo à luz da bibliometria, geoanálise e redes sociais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 3, p. 280–306, 2011.

PIMENTA, A. A.; et al. **A bibliometria nas pesquisas acadêmicas.** v. 4, n. 7, p. 13, 2017. Disponível em: <http://flucianofejiao.com.br/novo/wp-content/uploads/2017/12/EDUCAR_PARA_A_CIDADANI_A_FINANCEIRA.pdf> Acesso em: 08 ago. 2019.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Leandra Leysa Lucas. Graduanda em Administração Pública na Universidade Federal do Paraná, aluna em Iniciação Científica, e-mail: leandra.ufpr@gmail.com

Marisete Teresinha Hoffmann-Horochowisk. Professora Doutora da Universidade Federal do Paraná, orientadora do presente projeto de pesquisa, e-mail: marisetehh@gmail.com.

OS DESAFIOS DO ENVELHECIMENTO EM ARARAQUARA: UMA ANÁLISE PRELIMINAR DA SITUAÇÃO DA PESSOA IDOSA NO MUNICÍPIO

Ketheny de Jesus LORDELLO

Luiz Fernando Nunes RODRIGUES

Maria Lígia Braga de Carvalho GARRATT

1. INTRODUÇÃO

O envelhecimento populacional mundial é amplamente reconhecido como uma das grandes conquistas da humanidade no século XXI. Projeções da Organização Mundial da Saúde (OMS) indicam que até 2050 o número de idosos com mais de 60 anos será de 2 bilhões de pessoas, cerca de 22% da população mundial. Dados do IBGE demonstram que no Brasil a população idosa cresce aceleradamente, em 2010 ela representava 10,79% da população total e em 2017 saltou para 13,5%. Todavia, essa grande conquista também representa um grande desafio para os gestores públicos, principalmente em países que apresentam altos índices de pobreza. A diversidade e dimensão dos problemas associados ao envelhecimento e à pobreza, exigem do Estado soluções para promover a expansão do sistema de proteção social, para garantir uma vida digna à população idosa.

No Brasil, a preocupação com os problemas do envelhecimento populacional começou nos anos 1990, na esteira das discussões que ocorriam em nível mundial com a criação de importantes legislações orientadas para a garantia de direitos para a população idosa, como a Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso. Embora mais simbólicas do que práticas, tais documentos contribuíram para o avanço da discussão sobre o tema no país e para a consolidação de alguns benefícios assistenciais. E, em que pese a importância dos avanços já alcançados, na prática temos no Brasil uma grande parcela da população que vive na pobreza e extrema pobreza e que depende do Estado e das políticas públicas para ter garantidas as mínimas condições de qualidade de vida.

2. OBJETIVOS

O objetivo da pesquisa é identificar a população idosa vulnerável do município de Araraquara, a partir de dados do CadÚnico, e averiguar se esta parcela da população dispõe, na localidade de sua moradia, equipamentos sociais e políticas públicas voltadas para os atendimentos das suas necessidades fundamentais. Espera-se com os resultados desta pesquisa, contribuir para com os gestores públicos municipais com informações que ajudem na elaboração de políticas públicas destinadas a esta parcela da população.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

O trabalho está sendo desenvolvido através de um levantamento bibliográfico sobre o envelhecimento populacional no mundo e no Brasil; análises das políticas nacionais e estaduais voltadas para a população idosa disponíveis no país; análise dos dados do CadÚnico do município de Araraquara para identificação da população com 60 anos ou mais (anos de análise 2017 e 2019); mapeamento dos equipamentos sociais no município de Araraquara e políticas públicas voltadas para os idosos (informações disponibilizadas pela Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) e Prefeitura Municipal). Além da realização de reuniões de discussões com gestores públicos e seminários internos, para a discussão das informações levantadas. Para a análise da localização dos idosos no município foi utilizada as regiões de orçamento participativo (ROP), mais os bairros da zona rural.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nos países desenvolvidos o fenômeno do envelhecimento foi acompanhado por importantes conquistas legais que garantiram que a qualidade de vida dessa população se mantivesse com o envelhecimento. No Brasil, a preocupação com o envelhecimento acompanhou as discussões internacionais, e em 1994 foi criada a Política Nacional do Idoso (PNI), através da Lei nº 8.842, cujo objetivo era garantir os direitos sociais do idoso. Em 2003 foi criado o Estatuto do Idoso, através da Lei nº 10.741, que buscou atender as exigências não cumpridas pela PNI. Estas legislações são consideradas por muitos estudiosos, como Marcelo Neves, Alexandre de Oliveira Alcântara, Sandra H. Arbex, mais simbólicas do que práticas, pois ainda prevalece no Brasil uma situação de descaso e discriminação para com os idosos, em

especial para com aqueles que apresentam carências econômicas muito relevantes. A problemática do envelhecimento se amplia sobremaneira quando ela coincide com a pobreza e a desigualdade. Para problematizar esta questão, a pesquisa realiza um estudo de caso no município de Araraquara, com dados do CadÚnico de 2017 e 2019. Os resultados já levantados nos permitem afirmar que no município de Araraquara existe um total de 32.561 famílias cadastradas no CadÚnico em 2017, sendo 2.826 pessoas idosas, que representam 8,68% do total. Somados os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, temos um total de 3.311 idosos vulneráveis, distribuídos nas doze ROP do município, no ano de 2017.

Em relação aos equipamentos sociais o município apresenta dez unidades de CRAS (Centro de Referência da Assistência Social), e uma unidade de CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social). O CRAS desenvolve atividades específicas para os idosos através do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Essas ações visam promover a proteção social das pessoas em situação de vulnerabilidade. No entanto, verificou-se que nem todos os bairros que concentram numerosos idosos vulneráveis são contemplados por uma unidade de CRAS, e nem todas as unidades desenvolvem atividades voltadas para essa parcela da população, indicando que há uma insuficiência da cobertura de equipamentos sociais e políticas públicas. Este é o caso da região que contempla bairros como Jardim América e Vila Xavier, por exemplo. Por outro lado, alguns bairros dispõem de mais de uma unidade do CRAS, o que ocorre pelo grande número de moradores nas regiões periféricas. Já a região rural é mais prejudicada por não dispor de equipamentos sociais próximos.

O município conta com um equipamento exclusivo para os idosos, o Centro Dia do Idoso, mas este está localizado no bairro Jardim do Carmo, na região central do município, e dispõe de uma estrutura que atende apenas 20 idosos por dia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo o município contando com equipamentos públicos que atendem a população idosa, os dados analisados indicam que estes equipamentos alcançam somente uma parte pequena da população idosa vulnerável. Assim, os idosos demandam mais políticas públicas de assistência social e mais atenção dos poderes públicos para que tenham seus direitos garantidos, tal qual determina o Estatuto do Idoso.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, A. de O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Org.). **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 615

IBGE – **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 16 mar. 2020.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Ketheny de Jesus Lordello. E-mail: kethenylordello@gmail.com

Luiz Fernando Nunes Rodrigues. E-mail: naandonunes@gmail.com

Maria Lígia Braga de Carvalho Garratt. E-mail: marialigiagarratt@gmail.com

Suzana Cristina Fernandes de Paiva. Doutora em Ciências Econômicas e professora do curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Campus Araraquara, e-mail: suzana.paiva@unesp.br

POLÍTICA DE LIMPEZA URBANA EM SÃO PAULO: ALGUNS APONTAMENTOS

Lilian Ferreira dos Santos LACERDA

1. INTRODUÇÃO

A limpeza urbana é uma questão pública a ser enfrentada em todas as cidades no mundo. No Brasil, a regulação nacional foi definida apenas recentemente. Porém, a competência do oferecimento dos serviços de limpeza urbana é exclusivamente municipal (BRASIL, 2010; SÃO PAULO, 2006). Indispensável para a continuidade da vida urbana por seu caráter essencial, esta política pública geralmente é notada pelos cidadãos somente pela sua ausência ou execução precária, quando os resíduos não são coletados ou se acumulam nas ruas, locais públicos e domicílios.

A coleta, o transporte, o transbordo, o tratamento e a destinação final dos resíduos domiciliares e oriundos da varrição e poda de árvores em vias públicas compõem, de modo simplificado, o escopo da política de limpeza urbana. Esta é uma política pública que em São Paulo é fortemente marcada pelo setor privado, sobretudo pelos altos custos que os serviços de limpeza impõem. O caso de São Paulo foi escolhido por apresentar um cenário propício para a aplicação das lentes teóricas de análise de política pública, uma vez que as complexidades envolvidas no setor da limpeza urbana são reveladas de maneira intensa neste município. Ela é objeto deste resumo e da dissertação da autora, que está em andamento.

As políticas de limpeza urbana ainda estão em processo de implementação em São Paulo, ou seja, os principais atores envolvidos ainda estão em processo de diversas interações nas diferentes atividades e decisões envolvidas na política. A pergunta que se pretende responder é quais são os arranjos de governança que influenciam a implementação das políticas de limpeza urbana. Na pesquisa foram enfatizados como os instrumentos da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007), em especial os legislativos e regulatórios, econômicos e fiscais, influenciaram na implementação desta política urbana em São Paulo.

2. OBJETIVOS

O objetivo principal da pesquisa é oferecer uma análise do momento de implementação da política, identificando os arranjos de governança que influenciam a implementação no caso das políticas de limpeza urbana em São Paulo de 2002 a 2018.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Foram utilizados métodos mistos, mas predominantemente qualitativos, com triangulação teórica (YIN, 2009) e de dados. A pesquisa se baseia na revisão bibliográfica das lentes de análise de políticas públicas, implementação, instrumentos da ação pública, governança e equilíbrio pontuado, e da literatura sobre limpeza urbana; na análise documental por meio de leitura sistemática de documentos públicos como leis, decretos, normativos, pareceres técnicos, publicações em jornais e revistas, artigos em periódicos indexados, trabalhos acadêmicos; em entrevistas exploratórias e observações em campo. A análise descritiva simples dos dados da execução orçamentária municipal – receitas e despesas – relacionados à limpeza urbana compõe a abordagem quantitativa da pesquisa.

O recorte temporal definido para análise foi de 2002 a 2018, permitindo abranger diferentes gestões de governo, os principais marcos regulatórios em âmbito nacional, estadual e municipal, as principais implicações do modelo adotado, as rupturas, estabilidades, pontuações e desdobramentos na política.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Analisar a política de limpeza urbana em São Paulo requer um olhar atento para os diferentes instrumentos que influenciam no processo de implementação e para a complexidade do cenário político e histórico na qual esta política está inserida. É uma política que obrigatoriamente tem que ser pensada no médio e longo prazo, seja pela duração dos contratos (que em alguns casos é de 20 anos), custos de investimento e operação, seja pelo horizonte temporal que guiaram as diretrizes nacionais e o plano de gestão integrada municipal (ambos com projeção de 20 anos).

No entanto, é no curtíssimo prazo que a política é notada, geralmente pela sua execução precária. A análise parte de uma grande ruptura na forma como a política era entendida e

administrada na cidade e, os resultados indicam que ela foi gradativamente modificada, exigindo relações de governança, no sentido proposto por Marques (2013), cada vez mais desafiadoras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da triangulação teórica e de dados foi possível verificar que há diferentes fatores e arranjos que influenciam na implementação desta política. Assim como no caso dos transportes apresentado por Campos (2018), é possível dizer que os conflitos que ocorrem na política de limpeza urbana não são apenas uma disputa de poder pelas empresas, e sim uma disputa relacionada aos instrumentos que organizam a política. Este resumo apresentou de forma muito sintética parte dos resultados encontrados na pesquisa que está em andamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 13 out. 2018.

CAMPOS, M. L. V. Instrumentos de políticas e seus impactos: do governo analítico ao governo eletrônico dos serviços de ônibus em São Paulo. In: MARQUES, E. (Org.). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018. p. 253-282.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

MARQUES, E. C. L. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013b. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1981-38212013000300001>>. Acesso em: 5 nov. 2019.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 12.300, de 16 de março de 2006**. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos. São Paulo, mar. 2006. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12300-6.03.2006.html>>. Acesso em: 12 set. 2018.

YIN, R. K. **Case Study Research: Design and Methods**. 4th ed. London: SAGE Publications. 2009.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Lilian Ferreira dos Santos Lacerda. Mestranda em Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP), email: lilianfesa@usp.br.

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS

Renato de Melo SERAFIN

Ana Cláudia Fernandes TERENCE

1. INTRODUÇÃO

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) são unidades estatais que expressam um caráter inovador na trajetória da Assistência Social do Brasil. Possuem como objetivo a tarefa de proteção social de famílias, por meio do fortalecimento dos vínculos que estabelecem com o lugar onde vivem e na construção de condições de qualidade de vida, acesso a direitos sociais e humanos e atenções públicas. Os serviços no CRAS devem ser planejados e, para tanto, faz-se necessário um bom conhecimento das famílias e da localidade em que vivem. Fatores como as necessidades, potencialidades, bem como do mapeamento da ocorrência das situações de risco, a vulnerabilidade social, e as ofertas existentes devem ser analisados (CRAS, 2009).

A efetividade da política de assistência social demanda um maior conhecimento da realidade do indivíduo e de sua comunidade. Assim, podem-se identificar as reações geradas pelas políticas de assistência social e o como essas reações influenciam em seu cotidiano ou a intensidade em que atingem sua realidade social. A falta do conhecimento da realidade social comporta-se como uma barreira entre os profissionais dos CRAS e os seus usuários. Assim sendo, identifica-se a necessidade de se estabelecerem relações para inibir o efeito dessa barreira.

A busca pelo entendimento da realidade social do indivíduo pode ser realizada por meio da participação do mesmo nas políticas sociais desenvolvidas, suas implicações e alcances, bem como as situações que impedem a relação ou a participação dos usuários na formulação das políticas assistenciais.

Milani (2008) lista três formas na qual a participação pode se apresentar nas políticas sociais, são essas: como controle da qualidade dos serviços prestados; como expressão de prioridades acerca de bens públicos futuros; e como forma de politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais.

A participação possibilita ao indivíduo ocupar os espaços de poder e mediação, exigindo do mesmo um comportamento crítico e que identifica mudanças para as políticas públicas. De acordo com Santos (2015) o exercício da participação não está limitado em instâncias institucionais, como conselhos participativos, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, fórum de debates, conferências, grupos, ou religião, mas na capacidade de se envolver. A participação torna-se um grande instrumento pelo qual melhorias nos serviços de Política Social podem ser alcançadas.

Diante do exposto, o problema de pesquisa resume-se na seguinte questão: a participação do usuário nas políticas assistenciais resulta em uma adequação dos serviços prestados?

2. OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa é identificar a percepção do usuário da política de assistência social quanto à sua participação. Como objetivos específicos têm-se: identificar os aspectos restritivos que impedem ou dificultam a relação ou participação dos usuários na formulação das políticas assistenciais.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

O objeto de estudo será o CRAS São Rafael, localizado no Jardim São Rafael II, Araraquara/SP, que atende a quase duas mil famílias, divididas em usuários ativos e inativos.

Pretende-se realizar um estudo exploratório em duas fases. A primeira caracterizada como quantitativa para se identificar as percepções do usuário a respeito de sua participação na política de assistência social realizada no CRAS. Nesta fase os dados serão coletados por meio da aplicação de um questionário durante os encontros dos grupos participantes dos programas Renda Cidadã, Ação Jovem, Bolsa Cidadania e do Grupo de Idosos. A segunda fase caracteriza-se como qualitativa e visa discutir a participação, a adequação dos serviços ao contexto dos usuários e a identificação dos fatores restritivos à participação dos usuários. Para tanto serão realizadas entrevistas com servidores.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O número de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) alocados no país aumentou 44,9% de 2009 para 2013, passando de 5.499 em 4.032 municípios para 7.986 em 5.437 municípios, concentrando-se na região do nordeste a maior proporção de municípios

com CRAS, sendo o Nordeste com (99,5%), seguido do Centro-Oeste (98,7%), Norte (97,6%), Sudeste (96,4%) e Sul (96,1%). O Estado de São Paulo conta com 703 CRAS's instalados em 64% de seus municípios, representando um número de 413 municípios (IBGE, 2010). Dentre esses, esta pesquisa será desenvolvida junto à população usuária dos serviços do CRAS São Rafael localizado no município de Araraquara/SP, que conta com 10 unidades de CRAS's instalados nas regiões com situações de vulnerabilidade.

O CRAS desempenha as funções de gerência da proteção básica no seu território e proporciona ao Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), serviço que consiste no trabalho social no intuito de fortalecer a função protetora das famílias: Baseia-se no respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, aos valores e identidade das famílias; e fundamenta-se no fortalecimento da cultura do diálogo, no combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de estigmatização nas relações familiares (MDS, 2013, p.10).

Os impactos sociais esperados relacionam-se a contribuição para redução de situações de vulnerabilidade social, da ocorrência de riscos sociais, o crescimento dos serviços socioassistenciais e a melhora da qualidade de vida das famílias.

Pode-se verificar que a participação ao indivíduo ocupar os espaços de poder e mediação, uma vez que exige do mesmo um comportamento crítico que pode refletir em possíveis mudanças para as políticas públicas. Os fatos responsáveis pela inviabilização do exercício da participação podem se apresentar em variados formatos, como por exemplo, aspectos das relações entre usuário e equipe de funcionários responsáveis pela prestação do serviço.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ressalta-se que a pesquisa encontra-se em período inicial. Espera-se ao final compreender a percepção dos usuários sobre a sua participação e a visão dos servidores sobre a adequação e possível melhoria desenvolvimento da política de Assistência Social dos serviços prestados pelo CRAS São Rafael.

REFERÊNCIAS

CRAS. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** – 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. 72 p.

SANTOS, A. G. O. **A participação da (o) usuária (o) no cotidiano dos serviços do centro de referência de assistência social do município de Poções/BA.** 2015. Pontifca Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2015.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42 (3): 551-79, maio/jun. 2008.

MDS. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** 2013. Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2013.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Ana Cláudia Fernandes Terence. Professora Doutora da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" de Araraquara-SP, e-mail: ana.terence@unesp.br

Renato de Melo Serafin. Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista

"Júlio de Mesquita Filho" de Araraquara-SP, e-mail: renato.serafin@unesp.br

EIXO TEMÁTICO 5: ESTADO, DEMOCRACIA E RELAÇÕES ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE

TRABALHOS COMPLETOS

CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FERRAMENTAS CONSTITUCIONAIS DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM NÍVEL LOCAL

Dayane Aparecida Fanti TANGERINO

Renata Aparecida DRAPE

RESUMO

Partindo-se de uma análise histórico-evolutiva dos direitos humanos, o presente estudo visa analisar o papel dos conselhos municipais para além de uma função democrática simples compreendendo-os, através de uma metodologia de pesquisa qualitativa de caráter bibliográfico e documental, como ferramentas democráticas que não se prestam apenas e tão somente à ampliação dos espaços de participação direta do povo nas decisões políticas, mas sim que, no bojo do contexto histórico em que foram instituídas, tem como função ontológica a de concretizar, em nível municipal os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, à medida que visam implementar, no espaço territorial brasileiro, os objetivos e princípios da República Federativa do Brasil, enquanto direitos fundamentais positivadas na ordem constitucional brasileira a partir dos pactos e documentos internacionais de direitos humanos.

Palavras-chave: Educação; Saúde; Conselhos Municipais.

ABSTRACT

Starting from a historical-evolutionary analysis of human rights, the present study aims to analyze the role of municipal councils beyond a simple democratic function, understanding them, through a qualitative research methodology of bibliographic and documentary character, as democratic tools that lend themselves not only to the expansion of spaces for the direct participation of the people in political decisions, but that, in the midst of the historical context in which they were instituted, have the ontological function of concretizing, in at the municipal level, internationally recognized human rights, as they aim to implement, within the Brazilian territorial space, the objectives and principles of the Federative Republic of Brazil, as fundamental rights established in the Brazilian constitutional order based on international human rights pacts and documents.

Keywords: Education; Public Health; Municipal Councils.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988) é um marco legislativo do movimento histórico-evolutivo dos direitos humanos, desencadeado no mundo todo desde a década de 40, em especial no pós-guerra, levando-se em conta, ainda, que tal movimento histórico acentuou-se e consolidou-se, na era moderna, no referido período, mas que, ao longo da evolução social do ser humano, teve outros marcos históricos destacados e de relevância para a atual construção e sedimentação dos direitos humanos como valores inerentes e ínsitos a todo e qualquer ser humano.

Nessa senda, explicitando este ponto histórico da década de 40, destaca Dallari (2008, p. 8), a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, lembrando-nos que “há sessenta anos a humanidade deu início a uma nova fase em sua história, registrando num documento lúcido e objetivo a tomada de consciência do valor primordial da pessoa humana e de seus direitos essenciais e universais, inerentes à sua própria natureza”. Destaca, ainda, que tal documento emblemático teve como apoio e base a vestuta – e ainda discriminatória⁷⁹ – Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, assinada na França, em 1789, para firmar a vitória da Revolução Francesa, encerrando o chamado Antigo Regime e dando início a uma nova fase na história da humanidade.

Em relação a construção histórica dos direitos humanos, a Comissão de Direitos Humanos desenvolveria seu trabalho em três etapas: elaborando uma declaração de direitos humanos, produzindo um documento jurídico (tratado ou convenção internacional) vinculante que respaldasse a referida declaração e, por fim, criando uma maquinaria adequada para assegurar o respeito aos direitos humanos e tratar os casos de sua violação (COMPARATO, 2003, p. 135-136).

Como destaca, ainda, Comparato (2003), a Comissão de Direitos Humanos finalizou a primeira etapa em 1948, apresentando ao mundo a Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas. Por seu turno, a aprovação dos pactos sobre direitos civis e políticos e sobre direitos econômicos, sociais e culturais, desvelou a segunda etapa deste processo. Por fim, a terceira e última etapa, fora verificada com a criação

⁷⁹ Como se sabe, é somente com a afirmação de que os direitos humanos declarados são de “todos os seres humanos” que se exclui qualquer espécie de discriminação, sendo certo que tal afirmação somente veio a surgir na referida “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, de 1948, vez que a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” francesa, de 1789, carregava em seu bojo, por exemplo, um caráter discriminatório contra as mulheres, pois tendo sido liderada por homens brancos e ricos, alijava as mulheres da participação política, negando-lhes os direitos inerentes ao ser humano; tanto que a mulher só foi admitida como eleitora em eleições nacionais estadunidenses em 1920 e na França ela só foi admitida como Juíza em 1946.

de mecanismos capazes de assegurar a universal observância desses direitos, sendo que, na visão do autor, esta etapa ainda não se completou. E os instrumentos normativos insertos nas normas internas de cada Estado, que tem por objetivo proteger, consolidar, ampliar e efetivar direitos humanos, são parte notória e relevante desta terceira etapa.

Utilizando esse referencial, verifica-se que não só a nossa Constituição Federal de 1988, como também toda e qualquer Constituição ou sistema legal vigente, deve ter como objetivo e meta precípua a manutenção e consolidação, bem como a constante ampliação e evolução dos direitos humanos historicamente e socialmente conquistados pela humanidade ao longo de sua existência.

Nesse passo, é crível afirmar que a CF/88, proclama e positiva em seus artigos e por toda a sua extensão, ora transversalmente, ora diretamente, seu objetivo maior de proteger, consolidar, ampliar e efetivar os direitos humanos fundamentais, estampados nos diplomas normativos internacionais e reconhecidos por todos os povos do mundo como inerentes a todo e qualquer ser humano.

Frente a isso, plenamente possível inferir que se encontram elencados pelo próprio constituinte originário, ao longo do texto constitucional, diversos instrumentos normativos que tem por objetivo proteger, consolidar, ampliar e efetivar tal meta constitucional. Para criar tais instrumentos, a Carta Constitucional Brasileira elevou o município a ente da federação, ao lado de estados, distritos federal e união, sendo certo que “em nenhum outro lugar do mundo o município possui tanta força como em nosso país. O município brasileiro tem atribuições incomparáveis à da grande maioria dos governos locais em outros países do mundo” (AZEVEDO, 2011).

Feito isso, criou-se, naturalmente, um novo espaço de escala política: o território municipal, espaço político mais próximo dos cidadãos que favorece o fortalecimento dos vínculos horizontais, a solidariedade social e o desenvolvimento do capital social, surgindo, com isso, a necessidade de se efetivar, no âmbito municipal – onde a vida, de fato, acontece – os direitos humanos positivados no texto constitucional que começam a sentir a necessidade de “sair do papel” para entrar na vida cotidiana das pessoas (AZEVEDO, 2015).

Assim, dentre tais instrumentos ou novos recursos de participação criados pela CF/88, exsurtem os conselhos municipais de políticas públicas, como “mecanismos de participação da população na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas e [que] constituem uma importante inovação institucional da Constituição de 1988” (VAZ, 2011), sendo

disciplinados por diversas leis federais, estaduais e municipais⁸⁰ e tendo como papel neste quádruplo escopo constitucional protetor-consolidador-ampliador-efetivador, efetivar, em âmbito local, os direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

Partindo disso e de uma experiência prática e pessoal como Conselheiras do Conselho Municipal de Educação de São Carlos/SP, analisar o papel dos conselhos municipais para além desta função democrática simples e pura é o mote desta pesquisa, partindo-se da compreensão maior de que tais ferramentas democráticas não se prestam apenas e tão somente à ampliação dos espaços de participação direta do povo nas decisões políticas, mas sim que seu fim último, no bojo do contexto histórico em que foram instituídas, é o de concretizar, em nível municipal os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, à medida que visam implementar os objetivos e princípios da República Federativa do Brasil, enquanto direitos fundamentais positivadas na ordem constitucional brasileira a partir dos pactos e documentos internacionais de direitos humanos.

2. METODOLOGIA

O presente estudo está ancorado no método dedutivo, pois que, a partir de uma análise abstrata e teórica do tema, se elaborou uma hipótese geral, aplicável, em tese, a todos os conselhos municipais de políticas públicas, qual seja, a de que os conselhos municipais de políticas públicas são ferramentas democráticas de concretização, em nível municipal dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

A abordagem de pesquisa é do tipo qualitativa, já que tem por base conhecimentos teórico-empíricos, vez que se “fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não-utilização de instrumental estatístico na análise dos dados” (ZANELLA, 2012, p. 73).

Assim, a pesquisa adotou como procedimentos para a coleta de dados a pesquisa bibliográfica e documental, analisando-se, também a legislação nacional instituidora dos conselhos de políticas indicados no texto constitucional, bem como normativas municipais de

⁸⁰ Para regulamentar as normas pertinentes à gestão democrática de políticas públicas, leis ordinárias específicas nos três âmbitos federativos instituíram diversos conselhos gestores, constituindo, ao lado da CF/88 o ordenamento jurídico afeto ao tema. Temos como exemplos: L. 9394/1996 (Conselho Nacional de Educação); L. 8142/1990 (Conselho Nacional de Saúde); Lei Municipal 10429/1988 c.c. Decreto Municipal 33892/1993 (Conselho Municipal de Educação de São Paulo entre outras.

três municípios do Estado de São Paulo, de diferentes portes – pequeno⁸¹, médio⁸² e grande⁸³ em relação ao número populacional⁸⁴ – sendo respectivamente, Américo Brasiliense⁸⁵, São Carlos⁸⁶ e São Paulo⁸⁷.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

No bojo de um movimento social e político saído de uma ditadura que durou décadas, a Assembléia Nacional Constituinte e, conseqüentemente, o documento norteador da nova ordem constitucional dela advindos, qual seja, nossa Constituição Federal, promulgada em 1988, entenderam de fundamental relevância, para a nova ordem que ali se iniciava, que fossem introduzidos preceitos favoráveis à participação popular na elaboração e formulação das políticas públicas de determinados setores, dentre os quais saúde, previdência, assistência social, educação entre outros.

Tanto tal afirmação se reveste de verdade que o instituto da participação popular pode ser vislumbrado em diversos dispositivos de nossa Carta Magna. Vejamos alguns exemplos: artigo 29, inciso XII; artigo 194, parágrafo único, inciso VII; artigo 198, inciso III; artigo 204, inciso II; artigo 206, inciso VI; artigo 227, parágrafo primeiro, entre outros (BRASIL, 1988).

Nesse sentido o desenho institucional que dava a capacidade de intervir à sociedade civil nas políticas públicas delineou um relevante papel aos conselhos de políticas públicas, também chamados conselhos gestores de políticas setoriais ou simplesmente conselhos de direitos.

Referidos conselhos foram esboçados no texto constitucional e instituídos por meio de normativas específicas nos três âmbitos federativos – União, Estados e Municípios –, sendo notório que os conselhos municipais, devido à sua proximidade com as comunidades, acabaram por adquirir uma visibilidade muito maior neste processo de formação, controle e avaliação de políticas públicas.

⁸¹ Município com até 200 mil habitantes.

⁸² Município com população entre 200.001 até 1 milhão de habitantes.

⁸³ Município com mais de 1 milhão de habitantes.

⁸⁴ Baseada na lista de municípios do Estado de São Paulo por população com data de referência em 1º de julho de 2017, segundo dados publicados pelo IBGE no Diário Oficial da União em 7 de fevereiro de 2018.

⁸⁵ Segundo dados publicados pelo IBGE no Diário Oficial da União em 7 de fevereiro de 2018 a população de Américo Brasiliense é de 39189.

⁸⁶ Segundo dados publicados pelo IBGE no Diário Oficial da União em 7 de fevereiro de 2018 a população de São Carlos é de 246.088.

⁸⁷ Segundo dados publicados pelo IBGE no Diário Oficial da União em 7 de fevereiro de 2018 a população de São Paulo é de 12.106.920.

Para regulamentar as normas pertinentes à gestão democrática de políticas públicas, leis ordinárias específicas nos três âmbitos federativos instituíram diversos conselhos gestores, constituindo, ao lado da CF/88, o ordenamento jurídico afeto ao tema, sendo correto afirmar que, em alguns setores políticos, a criação destes órgãos gestores de políticas públicas é condição legal para o repasse de verbas públicas, do que acende a este conselho gestor um papel de fiscalizador de tais verbas.

Temos como exemplos: a Lei nº 9394/1996 (Conselho Nacional de Educação); Lei nº 8142/1990 (Conselho Nacional de Saúde); Lei Municipal nº 10429/1988 c.c. Decreto Municipal nº 33892/1993 (Conselho Municipal de Educação de São Paulo); Lei Municipal nº 10659/1993 (Conselho Municipal de Educação de São Carlos), entre outras.

Com a implementação, nos anos 90, de uma política neoliberal que entabula o processo de transformação do público em privado, inicia-se a passagem do Estado Democrático para um Estado Pós-Democrático, no qual uma das características marcantes é o "esvaziamento da Democracia participativa" (CASARA, 2018).

Nesse diapasão, o papel dos conselhos municipais passa a ser repensado frente ao novo momento histórico em que estão inseridos, sendo certo que, *ab initio*, tais órgãos constituiriam-se como espaços de participação democrática, mas que, frente a esse desvirtuamento do Estado Democrático, passam a ter um papel muito mais fundamental do que o de mero espaço de participação popular nas decisões do Estado.

Neste ponto insta destacar relevante diferenciação entre os conceitos de controle social e participação popular que, não obstante sejam conceitos muito próximos, não são sinônimos. Para tanto, vejamos a diferenciação proposta por Siraque (2005):

[...] a diferença fundamental entre participação popular e controle social é a seguinte: participação popular é a partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal e o controle social é direito público subjetivo do particular individual ou coletivamente submeter o poder político estatal a fiscalização. (SIRAQUE, 2005, p. 112).

É importante frisar que os fundamentos jurídicos destes conceitos são os mesmos, quais sejam, cidadania, soberania popular e princípio republicano, porém como já explicitado não são conceitos sinônimos. Nesse sentido podemos afirmar que o fator diferenciador dos conselhos setoriais para os demais conselhos reside no fato de que os conselhos de direitos exercem um duplo papel de participação popular na formulação das políticas públicas e de controle social através da gestão destas políticas.

Nesse passo, cumpre relembrar que a CF fora claramente influenciada pelos ditames humanísticos e pelos movimentos de direitos humanos oriundos do pós-guerra e sedimentados na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. Tanto é assim que existem na Constituição, como apontado, diversos artigos que tratam de direitos humanos.

Feitas estas considerações podemos iniciar o processo de fusão objeto deste estudo, qual seja, interconectar os direitos humanos, postos no texto constitucional, com a função essencial dos conselhos de políticas públicas.

Os direitos humanos fundamentais podem ser compreendidos como aqueles direitos consagrados nas ordens jurídicas constitucionais e dotados de um particular regime jurídico que é constitutivo da própria fundamentalidade destes direitos, ou seja, na ideia central de direitos humanos está o indivíduo humano como detentor de determinados direitos reconhecidos universalmente e que, portanto, merecem proteção em qualquer parte do mundo e sob qualquer circunstância.

De seu lado, o conselho de políticas públicas tem como papel fundamental formular políticas públicas, ou seja, pensar, de forma concatenada e plausível, a utilização dos recursos públicos para a consecução das demandas sociais, realizando, para tanto, escolhas que, naturalmente, efetivarão determinados direitos em detrimento de outros.

Nesse sentido é o conselho de políticas públicas, ao lado do governo, que irá determinar quais direitos serão efetivados e quais serão relegados a segundo plano.

Vejamos, nesse passo, então, o papel institucional e legal atribuído a alguns conselhos de direitos a fim de compreender se, nesse papel se vislumbra, de algum modo, a atribuição ou a competência destes órgãos para a efetivação de direitos humanos em nível local.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Conselhos Setoriais de Políticas Públicas

4.1.1. Conselho Municipal de Educação de São Paulo – CME/São Paulo

A Lei Municipal nº 10.429, de 1988, dispõe, no município de São Paulo, sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, destacando que são atribuições deste conselho, dentre outras: sugerir medidas no que tange à organização e ao funcionamento da Rede Municipal de Ensino, inclusive no que respeita à instalação de novas unidades escolares; promover e realizar estudos sobre a organização do Ensino Municipal, adotando e propondo medidas que visem à

sua expansão e ao seu aperfeiçoamento; elaborar o Plano Municipal de Educação; promover seminários e congressos de professores para debates sobre assuntos pertinentes ao ensino, na área de atuação do Ensino Municipal; promover correições, por meio de comissões especiais, em qualquer dos estabelecimentos de ensino mantidos pela Prefeitura, tendo em vista o fiel cumprimento da legislação escolar (SÃO PAULO, 1988).

Veja-se que as ações listadas indicam uma atuação prática do conselho, visando a efetiva implementação do direito à educação no âmbito local. Tal assertiva também pode encontrada quando da análise das Decreto Municipal nº 34.441, de 1994, expedido pelo Prefeito Municipal de São Paulo, aprovando o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação – CME (SÃO PAULO, 1994). Nessa normativa encontramos como competências do CME/SP, além daquelas estabelecidas nos incisos I a VII e no parágrafo único do artigo 1º, da Lei nº 10.429, de 24 de fevereiro de 1988, a de manter intercâmbio com o Conselho Federal de Educação (atualmente CNE), com os Conselhos Estaduais de Educação, com os Conselhos Municipais e Regionais de Educação e demais instituições educacionais, dentre outras competências de ordem administrativa (SÃO PAULO, 1988).

Além disso, dispõe o artigo 4º do referido Decreto que “O Conselho poderá requisitar as informações que necessitar dos órgãos da Secretaria Municipal de Educação e da Administração Municipal”, revelando o caráter não só fiscalizador como também gestor das políticas públicas que visam implementar, de fato, no cotidiano dos munícipes – cidadãos brasileiros – o consagrado direito humano à educação. Se não houve um órgão com tais atribuições na estrutura administrativa do Estado, a efetiva implementação ou não do referido direito sequer seria fiscalizada, quanto mais gerida de forma paritária e democrática, ou seja, com a participação da sociedade civil na esfera de poder decisório acerca dos temas afetos à educação.

O Conselho Municipal de Educação (CME) de São Paulo, funcionou até julho de 1990, quando teve suas atividades suspensas por falta de conselheiros e pela edição do Decreto nº 28.378/89 de 07/12/89 que revogou o Decreto nº 25.951/88, de aprovação do Regimento Interno do Conselho, voltando a operar apenas em 1993, através do Decreto Municipal nº 33.892, de 16 de dezembro de 1993 e passando a ser composto por nove conselheiros titulares, editando-se, em seguida, o Decreto Municipal nº 34.441, de 1994, que aprovou o novo Regimento Interno (BRASIL, 1989; 1993; 1994).

Cumprido ressaltar que somente com a edição da LDBEN, em 1996, Lei Federal nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) é que os sistemas municipais se tornaram autônomos e o CME/SP

passou a exercer competências educacionais em âmbito local, vez que, antes do advento desta norma, o CME de São Paulo não possui competências definidas, sendo que cabia ao Conselho Estadual de Educação delegar a ele as competências que poderia exercer.

A ideia arguida aqui, de que o papel dos conselhos municipais como instrumentos de implementação de direitos humanos, também tem apoio em dados numéricos, vez que, se observarmos o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (IPEA, 2014) da cidade de São Paulo, que, em 2010, foi considerado muito alto (0,805), veremos que para sua evolução o elemento de mensuração que mais cresceu na década de 90 foi exatamente o da educação, coincidentemente, quando é criado no município de São Paulo o Conselho Municipal de Educação. E isso não parou mais, sendo que nas décadas seguintes (2000 e 2010), a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos continuou sendo a da educação.

É certo que estamos, nesse cenário, analisando os dados e as normas de um município-capital, cujas dimensões territorial⁸⁸, populacional⁸⁹ e econômica⁹⁰ se destacam por sua magnitude, o que poderia nos induzir a afirmar que, nesse contexto, um conselho municipal teria, de fato, um papel ímpar na implementação de direitos humanos em âmbito local, vez que o imenso hiato existente entre a riqueza daquele território e o grande número de indivíduos sem acesso a direitos fundamentais impulsionaria a existência de mais grupos sociais que exercem pressão governamental pela garantia de direitos e, conseqüentemente, haveria uma maior participação popular nestes órgãos setoriais, fazendo com este papel de gestão e fiscalização de políticas públicas fosse mais bem exercido. Mas será que se tal análise for realizada em municípios com densidade territorial, populacional e econômica de menor dimensão teremos os mesmos resultados?

Para responder a esta indagação, passaremos à análise dos dados e das normativas de outros dois municípios brasileiros, um de porte médio e outro de pequeno porte, a saber: São Carlos e Américo Brasiliense, respectivamente.

4.1.2. Conselho Municipal de Educação de São Carlos – CME/São Carlos

O Município de São Carlos está localizado no Estado de São Paulo, distante 230 quilômetros da capital paulista, São Paulo, possuindo uma área territorial de 1.136,907 km² e uma população estimada de 246.088 habitantes⁹¹. Sendo a primeira cidade da América do Sul

⁸⁸ O Município de São Paulo possui uma área territorial de 1.521,11 km².

⁸⁹ A população estimada do Município de São Paulo em 2017 era de 12.106.920 habitantes.

⁹⁰ O município possui o 10º maior PIB do mundo, contando com um PIB per capita de R\$ 54 357,81 para o ano de 2015.

⁹¹ Dados extraídos de IBGE. Cidades: São Carlos. 2017. Consultado em 29 de julho de 2018.

em números de doutores por habitante, tem um PIB per capita de R\$ 40.994,71, estando sua economia baseada em atividades industriais e na agropecuária (cana-de-açúcar, laranja, leite e frango) (IBGE, 2014).

No que toca ao IDHM, São Carlos teve apontado para o ano de 2010 o índice de 0,805, situando o município na faixa de desenvolvimento humano considerada como muito alta, sendo certo que a dimensão que mais contribui para o IDHM do município é a Longevidade, com índice de 0,863, seguida de Renda, com índice de 0,788, e de Educação, com índice de 0,766 (IPEA, 2010).

Agora observemos um dado interessante deste índice, qual seja, não obstante o componente Educação seja o de menor contribuição para a formação do IDHM apresentado, novamente verificamos que entre 1991 e 2000 (década de 90), a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação, repetindo-se este dado para o período de 2000 a 2010. Curiosamente, analisando a Lei Municipal nº 10.659, verificamos que o Conselho Municipal de Educação deste município fora criado em 1993, tendo o Decreto nº 166, que aprovou seu Regimento Interno, sido expedido em 2004 (SÃO CARLOS, 1993; 2004).

Mais uma vez encontramos uma coincidência entre a criação de um conselho municipal setorial e a ampliação do índice de desenvolvimento humano no que toca ao componente da área de que trata o referido conselho. Vejamos as referidas normas municipais e as competências nela elencadas ao Conselho Municipal de Educação para que possamos visualizar as ações atribuídas a este órgão e que seriam, em tese, efetivadoras de direitos humanos em âmbito local.

Determina o artigo 3º, da Lei nº 10.659/1993 que são competências do Conselho Municipal de Educação, dentre outras: gerir fundo municipal, alocando recursos para os programas⁹²; fiscalizar e acompanhar a execução dos planos educacionais no Município; propor ao chefe do Executivo o estabelecimento de convênios; trabalhar em cooperação com outros órgãos da administração pública e da sociedade civil visando ao equacionamento dos problemas gerais ou específicos da educação e do ensino (SÃO CARLOS, 1993).

Já na Lei nº 13.166/2003 e no Decreto nº 166/2004, em seus artigos 3º e 4º, respectivamente, são competências do CME participar da elaboração da política educacional do Poder Executivo; participar da elaboração do plano municipal de educação; acompanhar e

⁹² Este, a nosso ver, seria uma das ações de competência do CME que mais demonstra sua capacidade de efetivador de direitos humanos em âmbito local, vez que possui em suas atribuições a possibilidade de escolher de que forma os recursos serão aplicados, destinando para aqueles programas que efetivamente implementam direitos os recursos orçamentários da área da Educação.

avaliar a execução das diretrizes, prioridades e metas do plano municipal de educação; fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros vinculados à educação; contribuir para articulação de ações de planejamento entre as redes estadual e municipal visando ao atendimento da demanda, à democratização da gestão e à garantia da qualidade da educação (SÃO CARLOS, 2003; 2004).

Novamente verificamos a atribuição aos Conselhos Municipais de ações relevantíssimas para a implementação efetiva do direito a educação em nível local, sem as quais, tal direito, internacionalmente reconhecido, não seria efetivado aos cidadãos em nível local.

Mas vamos expandir essa análise e verificar se em um município menor, de porte territorial, populacional e econômico pouco expressivos o padrão até aqui verificado se mantem.

4.1.3. Conselho Municipal de Educação de Américo Brasiliense – CME/Américo

Inicialmente cumpre destacar que o município de Américo Brasiliense é um município que se poderia chamar de “jovem”, pois que teve sua emancipação política no ano de 1963, ou seja, há apenas 55 anos, estando localizado no Estado de São Paulo, distante 280 quilômetros da capital paulista, São Paulo, possuindo uma área territorial de 123,429 km² e uma população estimada de 38.701 habitantes para o ano de 2016. Com um PIB per capita de R\$ 14.206,00, tem sua economia baseada na atividade canavieira (BRASIL, 2017).

No que toca ao IDHM, Américo Brasiliense, no ano de 2010, apresentou o índice de 0,751, situando o município na faixa de desenvolvimento humano considerada como alta, sendo certo que a dimensão que mais contribui para o IDHM do município foi a Longevidade, com índice de 0,852, seguida de Renda, com índice de 0,709, e de Educação, com índice de 0,701 (IPEA, 2014).

E, analisando a evolução do IDHM para o município de Américo Brasiliense, verificamos que, não obstante o componente Educação seja o de menor contribuição para a formação do IDHM apresentado, novamente podemos observar que entre 1991 e 2000 (década de 90), a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação, repetindo-se este dado para o período de 2000 a 2010. Curiosamente, pela terceira vez, verificamos que analisando a Lei Municipal nº 1.112, se pode ver que o Conselho Municipal de Educação deste município também fora criado no ano de 1997, tendo a Lei nº 1.726/2011 organizado seu funcionamento (AMÉRICO BRASILIENSE, 1997; 2011).

Mais uma vez encontramos uma coincidência entre a criação de um conselho municipal setorial e a ampliação do IDHM no que toca ao componente da área de que trata o referido

conselho. Novamente, procederamos à análise das referidas normas municipais e as competências nela elencadas ao Conselho Municipal de Educação para que possamos visualizar as ações atribuídas a este órgão e que seriam, em tese, efetivadoras de direitos humanos em âmbito local.

No bojo da Lei nº 1.112 de 1997, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, as atribuições deste órgão estão fixadas em seu artigo 6º, que traz algumas ações que demonstram, ao menos em tese, que referido órgão pode intervir, efetivamente, na implementação dos direitos humanos em nível local. Verificamos esse tipo de correlação, por exemplo, na determinação de que o Conselho Municipal colabora com o poder público na formulação da política referente a Educação; também esse papel pode ser verificado quando a lei determina que o Conselho possa propor normas para aplicação de recursos públicos em Educação no município (AMÉRICO BRASILIENSE, 1997).

No mesmo sentido segue a Lei nº 1.726 de 2011 que, em seu artigo 3º aponta, como atribuições do Conselho Municipal de Educação, a participação na formulação da política educacional do município e na elaboração do Plano Municipal de Educação, bem como o acompanhamento e a avaliação da qualidade do ensino da rede municipal. Além disso referido órgão tem como atribuição participar da discussão da proposta do orçamento municipal do ensino e propor medidas de melhorias para a rede de ensino do município (AMÉRICO BRASILIENSE, 2011).

Essas são apenas algumas das competências que o Conselho Municipal de Educação detém e que podem, quando realizadas de maneira eficaz, contribuir para implementação efetiva do direito à educação em nível municipal. Nesse sentido, sendo a educação um direito humano consagrado e reconhecido internacionalmente, podemos indicar que o Conselho Municipal tem competência ou, ao menos, exerce relevantes papéis para implementação de direitos humanos em nível local.

4.2.1. Conselho Municipal de Saúde de São Paulo – CMS/São Paulo

O CMS de São Paulo, órgão setorial de caráter deliberativo, consultivo e normativo, responsável pela formulação e execução da política municipal de saúde, atualmente composto por 32 membros titulares e seus suplentes, tem suas atribuições definidas em seu Regimento Interno, especificamente no artigo 3º e na Lei Municipal nº 12.546/1998, onde podemos verificar atribuições, por exemplo, de atuar no controle da execução da Política Municipal de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros; deliberar,

analisar, controlar e apreciar, no nível municipal, o funcionamento do Sistema Único de Saúde; apreciar a movimentação de recursos financeiros do Sistema Único de Saúde, no âmbito municipal; promover a articulação interinstitucional e intersetorial para garantir a atenção à saúde constitucionalmente estabelecida (SÃO PAULO, 1998).

Vejamos que, portanto, também o CMS, a exemplo do CME, respectivamente nas áreas de saúde e educação, tem um papel ímpar na consecução de ações que implementam, efetivamente, no território municipal o direito humano à saúde e à educação.

Analisando as atribuições positivadas na norma citada, é possível concluir que as ações colocadas a cargo do CME de São Paulo é basilar para a concretização do direito à saúde no município de São Paulo, o que nos leva a afirmar que tal órgão, garante, ao menos em tese, com estas ações, a efetivação, em âmbito local de um dos direitos humanos mais relevantes: a saúde.

4.2.2. Conselho Municipal de Saúde de São Carlos – CMS/São Carlos

Instituído pela Lei Municipal nº 13.194, de 2003, O CMS São Paulo é a instância colegiada deliberativa e de natureza permanente, que tem por finalidade deliberar sobre a política de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, verificando que o CMS/São Carlos pouco difere, em suas atribuições, do CMS/São Paulo, restando claro que também nos municípios de médio porte, a relevância do papel deste órgão para a consecução de direitos humanos em âmbito local é de suma importância (SÃO CARLO, 2003).

O artigo 2º da referida Lei elenca as competências do CME/São Carlos, dentre as quais: atuar na formulação da estratégia e no controle da execução da política municipal de saúde; fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros do SUS, no âmbito do município; articular-se com outros Conselhos, em especial os de saúde, dos níveis: municipal, estadual e federal, visando o fortalecimento da participação social no SUS (SÃO CARLO, 2003).

Observa-se que as ações de ambos os CMS – São Paulo e São Carlos – pouco diferem entre si, restando marcado o caráter implementador de direitos humanos em âmbito local no rol de ações dos CMS de ambos os municípios analisados.

4.2.3. Conselho Municipal de Saúde de Américo Brasiliense – CMS/Américo

Analisando o papel do CMS em um município de aproximadamente 40 mil habitantes, busca-se ratificar a ideia de que, independentemente do tamanho do território e do contingente populacional ou mesmo do potencial econômico de um município, os conselhos gestores de

políticas públicas ou conselhos de direitos possuem em seu "DNA" a missão precípua e indireta de efetivar, em nível local direitos humanos.

A Lei Municipal nº 809, de 1991, dispôs sobre a organização e atribuições do CMS/Américo, indicando, em seu artigo 1º, como de competência deste órgão, entre outras, as seguintes: atuar na formulação da estratégia e no controle da execução da política municipal de saúde; articular-se com outros Conselhos, em outros níveis, visando o fortalecimento o sistema de saúde local (AMÉRICO BRASILIENSE, 1991).

Mais uma vez nos deparamos com papéis semelhantes e indicativos de ações concretizadoras de direitos humanos, vez que ao formular e controlar as políticas municipais de determinada área específica, gerindo o orçamento afeto à área, resta sedimentada nas mãos destes órgãos gestores o direcionamento e a escolha das ações a serem implementadas em cada setor específico, implementando-se, através destas decisões locais os direitos humanos relativos a cada uma das áreas de atuação aqui analisadas.

Na esteira de facilitar a compreensão dos resultados obtidos com este estudo, segue quadro-resumo indicativo dos principais pontos abordados na análise das legislações verificadas, apontando-se, comparativamente, as atribuições e funções dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas (tanto da área da Educação como da área da Saúde), que, a nosso ver, indicam ações que implementam direitos humanos em nível local:

Quadro 1: Conselhos Setoriais de Políticas Públicas

EDUCAÇÃO		
Conselho Municipal de Educação de São Paulo – CME/São Paulo	Conselho Municipal de Educação de São Carlos – CME/São Carlos	Conselho Municipal de Educação de Américo Brasiliense – CME/Américo
A Lei Municipal nº 10.429, de 1988, dispõe, no município de São Paulo, sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, destacando que são atribuições deste conselho, dentre outras: sugerir medidas no que tange à organização e ao funcionamento da Rede Municipal de Ensino, inclusive no que respeita à instalação de novas unidades escolares; promover e realizar estudos sobre a organização do Ensino	Determina o artigo 3º, da Lei nº 10.659/1993 que são competências do Conselho Municipal de Educação, dentre outras: gerir fundo municipal, alocando recursos para os programas; fiscalizar e acompanhar a execução dos planos educacionais no Município ; propor ao chefe do Executivo o estabelecimento de convênios; trabalhar em cooperação com outros órgãos da administração pública e da	No bojo da Lei nº 1.112 de 1997, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, as atribuições deste órgão estão fixadas em seu artigo 6º, que traz algumas ações que demonstram, ao menos em tese, que referido órgão pode intervir, efetivamente, na implementação dos direitos humanos em nível local. Verificamos esse tipo de correlação, por exemplo, na determinação de que o Conselho Municipal colabora com o poder

<p>Municipal, adotando e propondo medidas que visem à sua expansão e ao seu aperfeiçoamento; elaborar o Plano Municipal de Educação; promover seminários e congressos de professores para debates sobre assuntos pertinentes ao ensino, na área de atuação do Ensino Municipal; promover correições, por meio de comissões especiais, em qualquer dos estabelecimentos de ensino mantidos pela Prefeitura, tendo em vista o fiel cumprimento da legislação escolar (SÃO PAULO, 1988).</p> <p>Decreto Municipal nº 34.441, de 1994, expedido pelo Prefeito Municipal de São Paulo, aprovando o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação – CME (SÃO PAULO, 1994). Nessa normativa encontramos como competências do CME/SP, além daquelas estabelecidas nos incisos I a VII e no parágrafo único do artigo 1º, da Lei nº 10.429, de 24 de fevereiro de 1988, a de manter intercâmbio com o Conselho Federal de Educação (atualmente CNE), com os Conselhos Estaduais de Educação, com os Conselhos Municipais e Regionais de Educação e demais instituições educacionais, dentre outras competências de ordem administrativa (SÃO PAULO, 1988).</p> <p>Além disso, dispõe o artigo 4º do referido Decreto que “O Conselho poderá requisitar as informações que necessitar dos órgãos da Secretaria Municipal de Educação e da Administração Municipal”, revelando o caráter não só fiscalizador como também gestor das políticas públicas que visam implementar, de fato, no cotidiano dos municípios – cidadãos brasileiros – o</p>	<p>sociedade civil visando ao equacionamento dos problemas gerais ou específicos da educação e do ensino (SÃO CARLOS, 1993).</p> <p>Já na Lei nº 13.166/2003 e no Decreto nº 166/2004, em seus artigos 3º e 4º, respectivamente, são competências do CME participar da elaboração da política educacional do Poder Executivo; participar da elaboração do plano municipal de educação; acompanhar e avaliar a execução das diretrizes, prioridades e metas do plano municipal de educação; fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros vinculados à educação; contribuir para articulação de ações de planejamento entre as redes estadual e municipal visando ao atendimento da demanda, à democratização da gestão e à garantia da qualidade da educação (SÃO CARLOS, 2003; 2004).</p> <p>Novamente verificamos a atribuição aos Conselhos Municipais de ações relevantíssimas para a implementação efetiva do direito a educação em nível local, sem as quais, tal direito, internacionalmente reconhecido, não seria efetivado aos cidadãos em nível local.</p>	<p>público na formulação da política referente a Educação; também esse papel pode ser verificado quando a lei determina que o Conselho possa propor normas para aplicação de recursos públicos em Educação no município (AMÉRICO BRASILIENSE, 1997).</p> <p>No mesmo sentido segue a Lei nº 1.726 de 2011 que, em seu artigo 3º aponta, como atribuições do Conselho Municipal de Educação, a participação na formulação da política educacional do município e na elaboração do Plano Municipal de Educação, bem como o acompanhamento e a avaliação da qualidade do ensino da rede municipal. Além disso referido órgão tem como atribuição participar da discussão da proposta do orçamento municipal do ensino e propor medidas de melhorias para a rede de ensino do município (AMÉRICO BRASILIENSE, 2011).</p> <p>Essas são apenas algumas das competências que o Conselho Municipal de Educação detém e que podem, quando realizadas de maneira eficaz, contribuir para implementação efetiva do direito à educação em nível municipal. Nesse sentido, sendo a educação um direito humano consagrado e reconhecido internacionalmente, podemos indicar que o Conselho Municipal tem competência ou, ao menos, exerce relevantes papéis para implementação de direitos humanos em nível local.</p>
--	---	---

consagrado direito humano à educação.		
SAÚDE		
Conselho Municipal de Saúde de São Paulo – CMS/São Paulo	Conselho Municipal de Saúde de São Carlos – CMS/São Carlos	Conselho Municipal de Saúde de Américo Brasiliense – CMS/Américo
<p>O CMS de São Paulo, órgão setorial de caráter deliberativo, consultivo e normativo, responsável pela formulação e execução da política municipal de saúde, atualmente composto por 32 membros titulares e seus suplentes, tem suas atribuições definidas em seu Regimento Interno, especificamente no artigo 3º e na Lei Municipal nº 12.546/1998, onde podemos verificar atribuições, por exemplo, de atuar no controle da execução da Política Municipal de Saúde, inclusive nos seus aspectos nos seus aspectos econômicos e financeiros; deliberar, analisar, controlar e apreciar, no nível municipal, o funcionamento do Sistema Único de Saúde; apreciar a movimentação de recursos financeiros do Sistema Único de Saúde, no âmbito municipal; promover a articulação interinstitucional e intersetorial para garantir a atenção à saúde constitucionalmente estabelecida (SÃO PAULO, 1998). Analisando as atribuições positivadas na norma citada, é possível concluir que as ações colocadas a cargo do CMS de São Paulo é basilar para a concretização do direito à saúde no município de São Paulo, o que nos leva a afirmar que tal órgão, garante, ao menos em tese, com estas ações, a efetivação, em âmbito local de um dos direitos humanos mais relevantes: a saúde.</p>	<p>Instituído pela Lei Municipal nº 13.194, de 2003, O CMS São Carlos é a instância colegiada deliberativa e de natureza permanente, que tem por finalidade deliberar sobre a política de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, verificando que o CMS/São Carlos pouco difere, em suas atribuições, do CMS/São Paulo, restando claro que também nos municípios de médio porte, a relevância do papel deste órgão para a consecução de direitos humanos em âmbito local é de suma importância (SÃO CARLOS, 2003). O artigo 2º da referida Lei elenca as competências do CME/São Carlos, dentre as quais: atuar na formulação da estratégia e no controle da execução da política municipal de saúde; fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros do SUS, no âmbito do município; articular-se com outros Conselhos, em especial os de saúde, dos níveis: municipal, estadual e federal, visando o fortalecimento da participação social no SUS (SÃO CARLO, 2003). Observa-se que as ações de ambos os CMS – São Paulo e São Carlos – pouco diferem entre si, restando marcado o caráter implementador de direitos humanos em âmbito local no rol de ações dos CMS de ambos os municípios analisados.</p>	<p>Analisando o papel do CMS em um município de aproximadamente 40 mil habitantes, busca-se ratificar a ideia de que, independentemente do tamanho do território e do contingente populacional ou mesmo do potencial econômico de um município, os conselhos gestores de políticas públicas ou conselhos de direitos possuem em seu “DNA” a missão precípua e indireta de efetivar, em nível local direitos humanos. A Lei Municipal nº 809, de 1991, dispôs sobre a organização e atribuições do CMS/Américo, indicando, em seu artigo 1º, como de competência deste órgão, entre outras, as seguintes: atuar na formulação da estratégia e no controle da execução da política municipal de saúde; articular-se com outros Conselhos, em outros níveis, visando o fortalecimento o sistema de saúde local (AMÉRICO BRASILIENSE, 1991). Mais uma vez nos deparamos com papéis semelhantes e indicativos de ações concretizadoras de direitos humanos, vez que ao formular e controlar as políticas municipais de determinada área específica, gerindo o orçamento afeto à área, resta sedimentada nas mãos destes órgãos gestores o direcionamento e a escolha das ações a serem implementadas em cada setor específico, implementando-se, através destas decisões locais os direitos humanos relativos a cada uma das áreas de atuação aqui analisadas.</p>

5. CONCLUSÕES

A partir do conjunto de informações e inferências articulados ao longo deste pesquisa, pudemos extrair que os direitos humanos são reconhecidos internacionalmente e garantidos, no bojo dos Estados soberanos, sendo que, quando internalizados pelo Estado brasileiro, passam a integrar a Constituição Federal, por meio de positivações genéricas e abstratas, cabendo às legislações e órgãos municipais buscar meios de implementá-los, efetivamente, nos território municipais.

Nesse cenário, os conselhos municipais de políticas públicas são pensados como conselhos de direitos, vez que atuam em área específica e delimitada normativamente, possuindo um quádruplo caráter: normativo, deliberativo, consultivo e fiscalizador, podendo-se afirmar que estes conselhos municipais de políticas públicas, assumem, no contexto de um estado democrático de direito, com viés institucionalizado de participação popular no controle da res publica, o efetivo papel de implementação, em âmbito local, dos direitos humanos atrelados às políticas públicas setoriais que gerem.

Por fim, vale destacar, a título de conclusão que o estudo posto serve, ainda, como mote inicial para pesquisas futuras e complementares que objetivem ampliar o escopo aqui abordado, analisando-se os demais conselhos municipais de políticas públicas existentes, nas diversas esferas, bem como em outros Estados, a fim de se ampliar os resultados aqui obtidos e se oferecer um material de estudo mais completo e norteador para a construção de políticas públicas locais.

REFERÊNCIAS

AMÉRICO BRASILIENSE. **Lei Municipal 809/1991**. Américo Brasiliense, SP: 1991.

AMÉRICO BRASILIENSE. **Lei Municipal 1.112/1997**. Américo Brasiliense, SP: 1997.

AMÉRICO BRASILIENSE. **Lei Municipal 1.726/2011**. Américo Brasiliense, SP: 2011.

AZEVEDO, D. A. de. 27 Anos de Novos Recursos Participativos na Democracia Brasileira (1988-2015): um Panorama a Partir dos Conselhos Municipais. **Espaço Aberto**, v. 5, n. 1, p. 163-180, 2015.

_____. **Emancipação municipal e o exercício da cidadania em espaços desiguais**. Dissertação – (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia). Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2011.

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394/1996**. Brasília, DF: 1996.
- BRASIL. **Lei 9.131/1995**. Brasília, DF: 1995.
- BRASIL. **Conselho Nacional de Saúde. Decreto 99.438/1990**. Brasília, DF: 1990.
- BRASIL. **Conselho Nacional de Saúde. Decreto 5.839/2006**. Brasília, DF: 2006.
- CASARA, R. R. R. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 3 ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.
- COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DALLARI, D. de A. Direitos Humanos: sessenta anos de conquistas. **Revista Direitos Humanos**. Edição Comemorativa. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil. Brasília: 2008.
- G1. **São Carlos é a 1ª em nº de doutores por habitante na América Latina**. 26 abr 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2012/04/sao-carlos-primeira-numero-de-doutores-por-habitante-na-america-latina.html>. Acesso em 29 de julho de 2018.
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005**, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- IBGE. **Áreas dos Municípios**. 15 de janeiro de 2013.
- IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2017**.
- IBGE. **Cidades: São Carlos: PIB**. 2014.
- IBGE. **Base de dados por municípios das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias do Brasil**. 2017.
- IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2004-2008**.
- IPEA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Minas Gerais, MG: 2014.
- MEC. **CNE – Histórico**.
- MEC. **Portaria MEC nº 1.306 de 02/09/1999 – Regimento Interno do CNE**. Brasília, DF: 1999
- PRICE WATERHOUSE & COOPERS E BBC BRASIL. **São Paulo será 6ª cidade mais rica do mundo até 2025, diz ranking**. 8 de novembro de 2009.

SÃO CARLOS. **Lei Municipal 10.659/1993**. São Carlos, SP: 1993.

SÃO CARLOS. **Decreto 166/2004**. São Carlos, SP: 2004.

SÃO CARLOS. **Lei Municipal 13.166/2003**. São Carlos, SP: 2003.

SÃO CARLOS. **Lei Municipal 13.194/2003**. São Carlos, SP: 2003.

SÃO PAULO. **Lei Municipal 12.546/1998**. São Paulo, SP: 1998.

SÃO PAULO. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde**. São Paulo, SP: 2000.

SÃO PAULO. **Lei Municipal 10.429/1998**. São Paulo, SP: 1998.

SÃO PAULO. **Decreto Municipal nº 34.441/1994**. São Paulo, SP: 1994.

SÃO PAULO. **Decreto Municipal 28.378/1989**. São Paulo, SP: 1989.

SÃO PAULO. **Decreto Municipal 33.892/1993**. São Paulo, SP: 1993.

SIRAQUE, V. **O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

TRUJILLO FERRARI, A. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, p. 91-107, 2011.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

INFORMAÇÕES SOBRE AS AUTORAS

Dayane Aparecida Fanti Tangerino, dayanefanti@gmail.com, Câmara Municipal de Américo Brasiliense e Conselho Municipal de Educação de São Carlos/SP

Renata Aparecida Drape, renatadrape17@gmail.com, UFSCar – Universidade Federal de São Carlos e Conselho Municipal de Educação de São Carlos/SP

CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO: O COLAPSO INSTITUCIONAL PELA VIA DEMOCRÁTICA

Pedro Henrique do Prado Harám COLUCCI

RESUMO

O presente artigo visa analisar o fenômeno do constitucionalismo abusivo, termo cunhado por David Landau para definir práticas que atingem as democracias contemporâneas por meio da utilização de mecanismos de alteração constitucional para enfraquecer a própria arquitetura institucional dos regimes. Desse modo, é explorado no trabalho a experiência política húngara de esvaziamento das garantias liberais e autoritarismo, e também, a decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 622, que introduz o conceito de constitucionalismo abusivo no debate jurídico brasileiro para analisar as movimentações políticas do Poder Executivo.

Palavras-chave: Constitucionalismo abusivo; Legalismo autocrático; Democracia iliberal; Recessão democrática.

ABSTRACT

This article aims to analyze the phenomena of abusive constitutionalism, a term coined by David Landau to define practices that affect contemporary democracies through the use of mechanisms of constitutional change to weaken the institutional architecture of the regimes themselves. In this way, the Hungarian political experience of the emptying of liberal guarantees and authoritarianism is explored in the work, as well as the paradigmatic decision of the Supreme Federal Court in ADPF nº 622, which introduces the concept of abusive constitutionalism into the Brazilian legal debate to analyze the political movements of the Executive Branch.

Keywords: Abusive constitutionalism; Autocratic legalism; Illiberal democracy; Democratic recession.

1. INTRODUÇÃO

Os novos modelos de autoritarismo surgidos no século XXI se utilizam de variadas ferramentas para macular a ordem democrática, uma delas é o constitucionalismo abusivo, fenômeno tal que se manifesta através da degeneração dos institutos do direito constitucional que resguardam a arquitetura política do Estado. Trata-se de um instrumento efetivo para grupos autoritários imporem suas agendas políticas sem a necessidade de rupturas explícitas, como em golpes de Estado, ao invés disso, segue-se apenas formalmente trâmites legislativos de uma democracia liberal.

Dessa forma, em um primeiro momento do texto, é analisada a definição do fenômeno, tratando das práticas que se manifestam no amplo cenário democrático contemporâneo, a partir do conceito criado por David Landau. Em seguida, é abordada a insatisfação popular como força motriz para alavancar figuras políticas autoritárias que operam as práticas de constitucionalismo abusivo protegidas pela legitimação formal das eleições. Por último, é destacada, em nível internacional, a situação política da Hungria e os desdobramentos da agenda iliberal de Viktor Orbán. No plano nacional, é exposta a decisão do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622, que trata do decreto editado pelo presidente da república Jair Bolsonaro, que visava alterar o funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, levando ao esvaziamento da participação da sociedade civil na instituição. Desde então, o termo recebe destaque e impulsiona o debate jurídico acerca do processo de erosão democrática no Brasil.

Isto posto, é um artigo de cunho exploratório, utilizando revisão documental e bibliográfica de obras que trabalham dinâmicas de comportamento nas democracias contemporâneas, dentro do escopo do método sociojurídico-crítico, buscando confrontar os fenômenos sociais com as estruturas jurídico-políticas e normativas vigentes, questionando as contradições e os seus pressupostos de legitimidade e validade a partir de uma análise interdisciplinar (FONSECA, 2009).

2. DESENVOLVIMENTO

As relações entre governo e democracia se mostram em conflito num contexto global, no decurso de um processo de erosão institucional, apontando para rupturas por meio de atores autoritários eleitos democraticamente. As condições que propiciam esse cenário convergem

para o sistema das democracias iliberais (ZAKARIA, 1997), onde as instituições operam apenas formalmente e convivem de maneira inerte com ataques aos direitos fundamentais e ao pluralismo jurídico.

Barboza e Inomata asseveram:

As pessoas tendem a pensar na derrocada das democracias de forma ostensiva, abrupta e caricatural: tanques nas ruas, decretação de estado de exceção, fechamento do Congresso e suspensão declarada dos direitos fundamentais. Porém, alertam Levitsky e Ziblatt (2018, p. 15), existe outra forma de arruinar a democracia, “menos dramática, mas igualmente destrutiva”. As democracias podem morrer nas mãos de líderes eleitos (BARBOZA; INOMATA, 2019, p. 422).

O que ocorre é um movimento que cresce paulatinamente no interior dos sistemas políticos e que erode os pilares democráticos das instituições, através de instrumentos sutis e aparentemente legais no plano de análise meramente formal. Os atores que se utilizam dessas práticas procuram estabilidade e perpetuação no poder, logo, visam inocuizar o poder de agência das instituições que fiscalizam as dinâmicas e os abusos dos poderes no Estado Democrático de Direito. Diante da formação desse cenário, o autoritarismo teria se imiscuído às regras escritas do jogo democrático, sequestrando-o para minar a tradição institucional.

2.1. As práticas de Constitucionalismo Abusivo

O estado das coisas nas democracias contemporâneas traz à baila discussões sobre personalidades autoritárias e a estruturação institucional para controlar os abusos. Hannah Arendt, ao analisar os principais regimes totalitários do século XX, o nazismo e o stalinismo, assevera: “tem sido frequentemente apontado que os movimentos totalitários usam e abusam das liberdades democráticas com o objetivo de suprimi-las” (ARENDR, 2007, p. 362). O constitucionalismo opera dentro da mesma lógica, através do uso de mecanismos de alteração constitucional para erodir a ordem democrática.

David Landau apresenta:

I define “abusive constitutionalism” as the use of mechanisms of constitutional change in order to make a state significantly less democratic than it was before. In referring to the mechanisms of constitutional change, I focus here on formal rather than informal methods of change — constitutional amendment and constitutional replacement (LANDAU, 2013, p. 195)⁹³.

⁹³ Tradução do autor: Eu defino "constitucionalismo abusivo" como o uso de mecanismos de mudança constitucional para tornar um Estado significativamente menos democrático do que era antes. Ao me referir aos

A partir dessa definição, o fenômeno do constitucionalismo abusivo pode ser visto como um legalismo autocrático, se manifestando por meio de uma coreografia sutil, utilizando emendas para alterar a disposição constitucional e atingir seus fins, como permanência ou concentração do poder. O resultado é a redução do arranjo democrático para um mero invólucro de práticas autoritárias, a democracia permanece, não mais como uma moldura reguladora do poder, mas como mero simulacro, um elemento de legitimação de demagogia e arbitrariedade.

Rubens Casara expõe:

Com o esvaziamento da democracia participativa e o abandono do projeto de concretização dos direitos fundamentais, coroa-se o 'processo de desdemocratização' (Dardot e Laval), em que a substância da democracia desaparece, sem que se dê a sua extinção formal. Essa casca, esse verniz democrático que muitas vezes não passa do recurso retórico ao significante 'democracia', persiste, apenas por ser funcional ao projeto político que levou à superação do Estado Democrático de Direito (CASARA, 2017, p.24).

Tendo como base esta definição, a debilidade das democracias se mostra um terreno fértil para o crescimento das práticas de constitucionalismo abusivo, pois é justamente no contexto de um sistema amplamente viciado que se obtém legitimação para operar procedimentos que se utilizam da suposta legalidade para disfarçar sabotagens no Estado constitucional.

2.2. A insatisfação popular

O despreço pelas instituições democráticas por parte da população é resultado do vácuo de identificação política no corpo social. A insatisfação conjuntural é instrumentalizada por figuras políticas *outsiders*, que negam a estrutura partidária tradicional e incitam a radicalização do debate por meio de discursos autocráticos ao apontarem a oposição como o obstáculo a ser superado para a concretização dos anseios da nação. Kim Lane Scheppele (2018, p. 547) assevera: "democracies are not just failing for cultural or economic or political reasons. Some constitutional democracies are being deliberately hijacked by a set of legally clever autocrats, who use constitutionalism and democracy to destroy both"⁹⁴. Os atores que distorcem a lei para a consecução de seus fins estão permeados por ideias salvacionistas, se portam como se fossem guardiões da lei aos olhos da opinião pública.

mecanismos de mudança constitucional, me concentro aqui em métodos formais e não informais de mudança - emenda constitucional e substituição constitucional.

⁹⁴ Tradução do autor: As democracias não estão falhando apenas por razões culturais, econômicas ou políticas. Algumas democracias constitucionais estão sendo deliberadamente sequestradas por um conjunto de autocratas conhecedores da lei, que usam o constitucionalismo e a democracia para destruir ambos.

Lilia Moritz Schwarcz aponta como estratégias desses novos governos:

Esses governos têm, igualmente, recorrido a uma profusão de estratégias comuns: a seleção de um passado mítico e glorioso; a criação de um anti-intelectualismo e um antijornalismo de base; um retorno à sociedade patriarcal de maneira a elevar conceitos como hierarquia e ordem (...) um apelo à própria vitimização (a sua e de seus aliados), conclamando a população a reagir aos supostos algozes de outrora; o incentivo à polarização que divide a população entre 'eles' e 'nós', estabelecendo que 'nós' somos os realizadores e 'eles' os usurpadores; o uso extensivo da propaganda política que não preza a realidade pois prefere inventá-la; a naturalização de certos grupos nacionais e a consequente ojeriza aos imigrantes, logo transformados em estrangeiros; a manipulação do Estado, de suas instituições e leis, visando perpetuar o controle da máquina e garantir um retorno nostálgico aos valores da terra, da família e das tradições, como se esses fossem sentimentos puros, imutáveis e resguardados (SCHWARCZ, 2019, p. 213-214).

Eles próprios violam a lei para, essencialmente, fingir que estão protegendo uma espécie de bem comum, isso se manifesta cabalmente através da luta contra a corrupção, motivo conveniente em uma tradição em que a linha entre o legal e o ilegal é inerentemente codificada e manipulável.

Como aborda Manuel Castells:

É assim que a crise de legitimidade democrática foi gerando um discurso do medo e uma prática política que propõe voltar ao início. Voltar ao Estado como centro da decisão, acima das oligarquias econômicas e das redes globais. Voltar à nação como comunidade cultural da qual são excluídos os que não compartilham valores definidos como originários. Voltar à raça, como fronteira aparente do direito ancestral da etnia majoritária. Voltar, também, à família patriarcal, como instituição primeira de proteção cotidiana diante de um mundo em caos. Voltar a Deus como fundamento. E, nesse processo, reconstruir as instituições de coexistência em torno desses pilares herdados da história e agora ameaçados pela transformação multidimensional de uma economia global, uma sociedade de redes, uma cultura de mestiçagem e uma política de burocracias partidárias. A reconstrução parte de uma afirmação encarnada num líder ou numa causa que surge em contradição com as instituições deslegitimadas. A nova legitimidade funciona por oposição. E se constrói em torno de um discurso que projeta uma rejeição geral ao estado de coisas, prometendo a salvação por meio da ruptura com essa ordem incrustada nas instituições e com essa cultura das elites cosmopolitas, suspeitas de dismantelar as últimas defesas da tribo ante a invasão do desconhecido (CASTELLS, 2018, p. 29-30).

Esses atores políticos visam manipular o ressentimento antidemocrático, não há intenção de propor diálogos ou viabilizar uma conciliação nacional, apenas objetivam transformar o ceticismo contra as instituições democráticas em ferramenta. Esse empenho é canalizado para recrudescer a agenda política, propor reformas na estrutura do Estado, ceifar

conquistas sociais alcançadas por governos anteriores e concentrar os poderes da República no Executivo.

2.3. Hungria e Brasil

Ao passo que os Estados se dirigem na contramão dos princípios democráticos, da mesma forma procuram simular que ainda conservam modelos institucionais legítimos. O primeiro-ministro da Hungria, Viktor Orbán, sendo um dos principais articuladores de práticas iliberais no sistema internacional, expõe essa contradição demagógica em seus discursos, especialmente em um proferido durante a campanha eleitoral de 2014, enquanto se dirigia para a comunidade húngara da cidade de Băile Tușnad, na Romênia:

Meaning, that Hungarian nation is not a simple sum of individuals, but a community that needs to be organized, strengthened and developed, and in this sense, the new state that we are building is an illiberal state, a non-liberal state. It does not deny foundational values of liberalism, as freedom, etc.. But it does not make this ideology a central element of state organization, but applies a specific, national, particular approach in its stead (THE BUDAPEST BEACON, 2014)⁹⁵.

A narrativa da construção de um novo modelo próspero que conserva a ordem e propicia estabilidade é circundado por uma coreografia falaciosa. No próprio caso da Hungria, as consequências são nítidas, o partido de Orbán, Fidesz, aparelhou o tribunal constitucional do país, controlando o Poder Judiciário por meio da substituição de juízes da suprema corte para nomear magistrados comprometidos com a ideologia do governo.

Desde sua entrada no poder em 2010, alterou a constituição seis vezes através de cláusulas que impedem a modificação por outros governos e minou a autonomia dos poderes. Na mesma direção, suprimiu a atividade de ONGs e sufocou a liberdade de imprensa e universitária, tudo isso embalado por um discurso de ordem, liberdade e desenvolvimento. Mark Tushnet ao expor a problemática do constitucionalismo autoritário, que integra a noção de constitucionalismo abusivo, declara: “These constitutional changes altered the form of Hungary’s constitutionalism from standard liberal constitutionalism to something with the

⁹⁵ Tradução do autor: Ou seja, essa nação húngara não é uma simples soma de indivíduos, mas uma comunidade que precisa ser organizada, fortalecida e desenvolvida e, nesse sentido, o novo estado que estamos construindo é um estado iliberal, um estado não-liberal. Ele não nega valores fundacionais do liberalismo, como a liberdade, etc... Mas não faz dessa ideologia um elemento central da organização do Estado, mas aplica em seu lugar uma abordagem específica, nacional, particular.

potential for becoming authoritarian constitutionalism and, beyond that, pure authoritarianism” (2015, pp. 434-435)⁹⁶.

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt complementam:

O governo de Orbán na Hungria fez algo semelhante. Depois de ganhar uma maioria parlamentar de dois terços, o partido governante, o Fidesz, se valeu dela para reescrever a Constituição e as leis eleitorais de modo a consolidar suas vantagens. Foram adotadas novas regras eleitorais majoritárias, que favoreciam o maior partido (o próprio Fidesz), e redesenhadas as fronteiras dos distritos eleitorais para maximizar o número de cadeiras do partido. Por fim, foi proibida a publicidade de campanha na mídia privada, limitando-a à televisão pública, dirigida por partidários do Fidesz. O efeito dessas novas vantagens institucionais ficou evidente nas eleições parlamentares de 2014: embora a votação do Fidesz tenha caído marcadamente, de 53% em 2010 para 44,5% em 2014, o partido governante conseguiu preservar sua maioria de dois terços das cadeiras (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 104).

O argumento de modular os princípios liberais e afastá-los do centro da organização do Estado é contraditório, representa um caótico processo de ruptura entre a democracia e o liberalismo. O afastamento entre os valores liberais e a estrutura democrática, como propõe Orbán, cria um limbo no sistema político onde os autocratas se aproveitam do desenho constitucional debilitado das instituições, agora incapazes de efetivar os direitos fundamentais e a mínima tolerância ao pluralismo político. Norberto Bobbio assevera:

O estado liberal é o pressuposto não só histórico mas jurídico do estado democrático. Estado liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que estado liberal e estado democrático, quando caem, caem juntos. (BOBBIO, 1986, p. 19).

A tentativa de propor um novo modelo de governança, como um sistema próspero e que trará respostas para as inquietações contemporâneas da população é centrada na negação, não é apresentado um desenho institucional sólido ou propostas efetivas para lidar com as desigualdades da nação, logo, o que esses atores oferecem é a desintegração dos modelos

⁹⁶ Tradução do autor: Estas alterações constitucionais alteraram a forma do constitucionalismo húngaro, passando do constitucionalismo liberal padrão para algo com potencial para se tornar um constitucionalismo autoritário e, para além disso, puro autoritarismo.

vigentes, que acontece aos poucos, esvaziando a constituição e remodelando seus mecanismos de contenção para que não interfiram em suas agendas políticas. Barboza e Inomata apresentam:

Scheppele atribui isso ao consenso sobre a ordem jurídica transnacional do modelo constitucional liberal de governança. Como esses supostos autocratas não concordam em torno de um modelo alternativo à democracia constitucional, eles não conseguem se unir para apresentar uma nova visão normativa de governança. Assim, eles adotam uma tática de simular, para esconder o que está atrás das eleições e constituições. Primeiro, chegam ao poder por eleições democráticas e então eles encabeçam a escada constitucional para ninguém mais ganhar as eleições. Os democratas levam a ordem jurídica (constitucional liberal a sério) ao ponto de tentar se esconder atrás dela. Nessas democracias, testa-se as piores práticas constitucionais, permitindo que valores constitucionais sejam minados, mesmo quando, formalmente, a Constituição parece preservada (BARBOZA; INOMATA, 2019, p. 425).

No Brasil, o decreto 10.003/29 do Presidente da República Jair Bolsonaro, que restringia a participação da sociedade civil no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), provocou a ação ajuizada pela Procuradoria Geral da República que apontava que o decreto 10.003/29, violou os princípios da democracia participativa e da vedação ao retrocesso institucional. Como efeito da decisão, os mandatos dos conselheiros foram restaurados, assim como a eleição de representantes da sociedade civil e as demais prerrogativas do Conselho. Barroso cita ao expor a plausibilidade do direito o conceito de constitucionalismo abusivo, e alerta para o crescimento do fenômeno no mundo (JOTA, 2019).

O ministro aponta:

I. CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO, LEGALISMO AUTOCRÁTICO E DEMOCRACIA ILIBERAL

12. O constitucionalismo e as democracias ocidentais têm se deparado com um fenômeno razoavelmente novo: os retrocessos democráticos, no mundo atual, não decorrem mais de golpes de estado com o uso das armas. Ao contrário, as maiores ameaças à democracia e ao constitucionalismo são resultado de alterações normativas pontuais, aparentemente válidas do ponto de vista formal, que, se examinadas isoladamente, deixam dúvidas quanto à sua inconstitucionalidade. Porém, em seu conjunto, expressam a adoção de medidas que vão progressivamente corroendo a tutela de direitos e o regime democrático.

13. Esse fenômeno tem recebido, na ordem internacional, diversas denominações, entre as quais: “constitucionalismo abusivo”, “legalismo autocrático” e “democracia iliberal”. Todos esses conceitos aludem a experiências estrangeiras que têm em comum a atuação de líderes carismáticos, eleitos pelo voto popular, que, uma vez no poder, modificam o ordenamento jurídico, com o propósito de assegurar a sua permanência no poder. O modo de atuar de tais líderes abrange: (i) a tentativa de esvaziamento ou enfraquecimento dos demais Poderes, sempre que não compactuem com

seus propósitos, com ataques ao Congresso Nacional e às cortes; (ii) o desmonte ou a captura de órgãos ou instituições de controle, como conselhos, agências reguladoras, instituições de combate à corrupção, Ministério Público etc; (iii) o combate a organizações da sociedade civil, que atuem em prol da defesa de direitos no espaço público; (iv) a rejeição a discursos protetivos de direitos fundamentais, sobretudo no que respeita a grupos minoritários e vulneráveis – como negros, mulheres, população LGBTI e indígenas; (v) o ataque à imprensa, sempre que leve ao público informações incômodas para o governo.

14. A lógica de tal modo de atuar está em excluir do espaço público todo e qualquer ator que possa criticar, limitar ou dividir poder com o líder autocrático, em momento presente ou futuro, de forma a assegurar seu progressivo empoderamento e permanência no cargo. Experiências de tal gênero estão ou estiveram presentes na Hungria, na Polônia, na Romênia e na Venezuela. O resultado final de tal processo tende a ser a migração de um regime democrático para um regime autoritário, ainda que se preserve a realização formal de eleições.

15. Embora não me pareça ser o caso de falar em risco democrático no que respeita ao Brasil, cujas instituições amadureceram ao longo das décadas e se encontram em pleno funcionamento, é sempre válido atuar com cautela e aprender com a experiência de outras nações. Nessa linha, as cortes constitucionais e supremas cortes devem estar atentas a alterações normativas que, a pretexto de dar cumprimento à Constituição, em verdade se inserem em uma estratégia mais ampla de concentração de poderes, violação a direitos e retrocesso democrático (STF, 2019, on-line).

O problema central do constitucionalismo abusivo é que cada ação é realizada aos poucos e sem explícita violação ao ordenamento jurídico. O resultado, quando se efetiva, acarreta na desconstrução dos pilares democráticos que sustentavam as instituições até então. O Supremo Tribunal Federal entendeu que o decreto era inconstitucional porque representava um decréscimo da democracia, com essa medida haveria uma menor participação da sociedade civil na tomada de decisões e, portanto, se aproximando da figura do constitucionalismo abusivo, dentro da conceituação elástica dada pela Corte ao fenômeno.

Essa decisão representa uma resposta institucional, vinda do mais alto tribunal do país, às práticas do Poder Executivo, mesmo sendo frisado que a Corte não considera existir risco de rompimento democrático, e apontando o amadurecimento e o funcionamento das instituições, ela ao mesmo tempo alerta para as experiências anteriores de outras nações que não responderam efetivamente às alterações normativas escusas e acabaram em um sistema político com os freios e contrapesos corrompidos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi observado ao longo dessa breve análise, a atual conjuntura global de práticas antidemocráticas realça a importância do aprimoramento dos mecanismos de contenção para lidar com atores antidemocráticos e preservar a ordem institucional.

As práticas de constitucionalismo abusivo se alastram sorrateiramente e o tema está longe de ser pacífico e permanecerá relevante por muito tempo, assim, é importante que as novas dinâmicas contemporâneas sejam estudadas, para que possamos compreender os rumos e rupturas que estão em curso, como forma de reafirmar uma cultura democrática comprometida com a efetivação de direitos.

Conclui-se que esses movimentos que se utilizam das próprias ferramentas democráticas para debilitar o sistema, não surgem do nada, são sustentados por um sentimento de insatisfação generalizado com o estado das coisas nas democracias, o caminho para frear esses avanços autoritários passa por compreender as inflexões que proporcionaram isso e como resolvê-las dentro das regras do jogo democrático.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, H. **Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo e Totalitarismo**. 8ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

BARBOZA, E. M de. Q.; INOMATA, A. Constitucionalismo Abusivo e o Ataque ao Judiciário na Democracia Brasileira. In: **Crise das Democracias Liberais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 421-442.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CASARA, R. R. R. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

FONSECA, M. G. P da. **Iniciação à pesquisa no Direito: pelos caminhos do conhecimento e da invenção**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

JOTA. **Barroso fala em constitucionalismo abusivo ao suspender decreto de Bolsonaro**. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/barroso-fala-em-constitucionalismo-abusivo-ao-suspender-decreto-de-bolsonaro-30122019>> Acesso em: 23 mar. 2020.

LANDAU, D. **Abusive Constitutionalism** (April 3, 2013). 47 UC Davis Law Review 189 (2013); FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 646.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MEYER-RESENDE, M. Maioritarismo iliberal ou o autoritarismo encapotado, qual o problema da Europa? **Revista R:I**, Lisboa, n. 59, p. 65-73, Set. 2018.

SCHEPPELE, K. L. **Worst Practices and the Transnational Legal Order (How do Build a Constitutional "Democratorship" in Plain Sight)**. Wright Lecture, University of Toronto, Nov. 2, 2016.

STF. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: **ADPF 622 DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. DJ: 19/12/2019. **Jota**, 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/wp-content/uploads/2019/12/efddc66cf24522b5830084f2ee8430ca.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

SCHWARCZ, L. M. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

TUSHNET, M. Authoritarian Constitutionalism. **Cornell L. Rev.** Vol. 100, n. 2, p. 393-460, Janeiro de 2015.

ZAKARIA, F. **The rise of illiberal democracy**. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Pedro Henrique do Prado Harám Colucci. Graduando da Faculdade de Direito de Franca (FDF), membro do Grupo de Estudos Avançados do IBCCRIM - Ribeirão Preto e do Laboratório de Direitos Humanos da USP. E-mail: pedropradocolucci@gmail.com

DA CRISE DE LEGALIDADE NO AMBIENTE INFORMACIONAL: INTERNET E SEUS PAPEL DISRUPTIVO JUNTO AO DIREITO ESTATAL⁹⁷

Gustavo Alarcon RODRIGUES
Patrícia Borba MARCHETTO

RESUMO

O artigo em questão analisa os impactos da era da informação sobre o ambiente jurídico e estatal, orientando a análise para a compreensão das maneiras pelas quais ocorre a formação de uma crise de legalidade, afetando o *enforcement* legal e a capacidade das instituições. Assim, partindo da contextualização do ambiente informacional, busca-se discutir as dificuldades da aplicação do direito estatal diante de uma vivência imersa na internet, especificamente atentando-se às dificuldades de promoção de direitos fundamentais e enfraquecimento do poder de polícia, estes relacionados à readequação dos paradigmas de poder. A pesquisa em questão faz uso do modelo hipotético-dedutivo, tomando inicialmente pesquisas bibliográficas para a macro compreensão dos impactos da era da informação sobre o direito e o Estado, propondo hipóteses acerca da formação de uma crise de legalidade que serão testadas por meio de confronto com as práticas de poder assumidas pelos diversos entes atuantes na esfera virtual.

Palavras-chave: Crise de Legalidade. Internet. Era da Informação. Direitos Fundamentais.

ABSTRACT

This article aims to analyze the impacts of the information age on the legal and State environment, guiding to comprehend the ways in which a legality crisis is formed, how it affects the legal enforcement and institutional capabilities. Thus, under a contextualization of informational environment, the article guides to discuss the difficulties in applying state law in front of an experience based on internet, specifically focusing on the obstacles in promoting fundamental rights and the weakening of police power, these related to the power paradigms readjustment. This research uses the hypothetical-deductive method, initially applying bibliographic research for the macro understanding of the impacts of the information age on law and the State, proposing hypotheses about the formation of a legal crisis that will be tested through confrontation with the power practices assumed by an amount of entities operating in the virtual sphere.

Keywords: Legality Crisis. Internet. Information Age. Fundamental Rights.

⁹⁷ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

1. INTRODUÇÃO

O surgimento da rede mundial de computadores, a internet, promoveu a criação de um espaço onde ficava (e ainda fica) latente a incapacidade do Estado promover a garantia dos direitos fundamentais e o exercício do seu poder de polícia. A existência de dinâmicas centralizadas de controle sobre a internet, ainda sob extensa dificuldade, conseguiu estabelecer certas formas de controle, havendo o exercício da soberania estatal, manifestada pela imposição das normas típicas do mundo dos “átomos” ao mundo dos “bits”. A crescente descentralização da rede, com a distribuição de agentes intermediários por todo o globo, transacionando dados e valores, estabeleceu uma dinâmica ainda mais profunda de “alegalidade” (LAPRISSE, 2013, online), onde a vigência dos direitos ficou consideravelmente limitada dentro de uma óptica estatal.

Sob essa dinâmica, há que se considerar uma derrocada do direito estatal e do próprio Estado de Direito, dando espaço aos protocolos e códigos e ao “Code Law” (DE FILIPPI; WRIGHT, 2018, p.52), no qual as normas vigente no ambiente virtual são aquelas emanadas dos agentes programadores. Dentro dessa estrutura, a legalidade usualmente construída passa a ser desmontada, engendrando uma ordem jurídica totalmente oposta àquelas vigente no mundo real. Por sua vez, torna-se necessário discutir tal questão diante da expansão constante dos ambientes informacionais, como cada vez mais pessoas se relacionando, transacionando e, assim, existindo no espaço virtual.

Primeiramente, busca-se abordar a emersão de uma nova ordem regente do mundo e, por sua vez, das relações humanas estabelecidas, a chamada era da informação. Dentro desse paradigma de remodelagem dos padrões de desenvolvimento, a subseção é orientada para a análise dos impactos da mudança de paradigmas sobre a cultura, sociedade e economia, refletindo acerca dos efeitos mediatos promovidos sobre o direito e, por sua vez, sobre o Estado. Baseando-se nessa análise, são apresentadas diversas dificuldades de conexão entre as searas jurídica e estatal com a realidade informacional, entendendo a incompatibilidade existente entre tais dinâmicas.

Perpassada tal questão, encaminha-se para a compreensão da incidência jurídica sobre o ambiente virtual, especificamente analisando as fragilidades que se referem ao Estado e seu direito na imposição de medidas coercitivas nativamente na rede mundial de computadores. Torna-se necessário visualizar as diversas teorias que regem a incidência jurídica sobre o meio digital, encaminhando para a formulação da hipótese da fragilidade do *enforcement* do direito

estatal dentro da internet, esta acompanhada de perto com o surgimento de novos paradigmas legislativos autônomos e espaços de “alegalidade” (LAPRISSE, 2013, online).

Por fim, em um momento sintético, confrontam-se as considerações acerca da fragilidade da manifestação digital do direito e do Estado e as bases da teoria positivista, buscando estruturar, com base na dinâmica prática e nos conhecimentos teóricos, a ideia de uma manifesta crise de legalidade e legitimidade que existem no ambiente virtual. O artigo tem um objetivo exploratório, buscando adentrar na discussão dos temas relacionados ao direito e à dinâmica virtual, temas tão pouco desenvolvidos dentro do ambiente acadêmico brasileiro.

2. DESENVOLVIMENTO

O trabalho tem como paradigma metodológico o modelo hipotético-dedutivo, sobre o qual há a compreensão geral do tema, especificamente, a análise dos impactos da era da informação, da internet e tecnologias afins sobre o Estado e o direito estatal, obtendo dessa análise primária as bases da questão problema a ser desenvolvida. Visualizada a questão problema, há a apresentação das hipóteses, estas obtidas com auxílio de robusta base bibliográfica pautada em teóricos da internet, especificamente sociólogos e filósofos da técnica, assim como juristas filiados às dinâmicas utópicas e isotópicas de regulação digital. As hipóteses são encaminhadas para o confronto com outras teorias jurídicas e políticas, como forma de teste para a obtenção de conclusões minimamente plausíveis, de forma a constatar se há de fato uma crise de legalidade e, posteriormente, de legitimidade, no ambiente digital. Fixa-se a teoria juspositivista como fundamentação teórica para o embate com as hipóteses apresentadas, especificamente abordando a visão de Hans Kelsen sobre direito, norma e Estado.

2.1. Estado, direito e a era da informação

A compreensão da robusta alteração que marcou a sociedade humana em todos seus aspectos passa, necessariamente, pela compreensão da técnica, com especial atenção à sua guinada à dinâmica informacional, expoente marcante do final do século XX e início do século XXI. A técnica, desde seus primórdios, apresenta-se como uma reação enérgica do ser humano à natureza, instituindo uma verdadeira reestruturação do ambiente natural (ORTEGA Y GASSET, 1968, p.14), uma readaptação do padrão das forças incidentes sobre o ser humano e seu contexto de vivência, instituindo um ambiente paralelo, ascendente e sobrenatural, no qual o ser humano firma sua existência além das necessidades que o vinculavam anteriormente.

A abordagem da técnica passa, assim, a conceber a construção de ambientes capazes de atender às necessidades humanas, concluindo uma efetiva revolução social, cultural e econômica nos padrões estabelecidos. A técnica dentro dos últimos séculos põe-se como fenômeno marcante, facilmente reconhecível no decorrer da história por meio de seus reflexos socioculturais e econômicos, que reverberam em efetivas divergências quanto aos padrões anteriores. Assim, o paradigma tecnológico industrial é constatável e facilmente separado da atual dinâmica informacional, tanto pelo seu padrão técnico quanto pela formatação socioeconômica decorrente, amplamente visualizável. De forma semelhante, pode-se afirmar que a mudança do século XX para o século XXI apresenta-se como um espaço de transição da antiga técnica industrial, já abalada e pouco vigorosa, para um paradigma focado na informação (CASTELLS, 2002, p.119), transitando um ambiente tipicamente material para um ambiente etéreo, marcado pela digitalização dos ambientes, instituições e agentes.

A revolução da tecnologia da informação marca-se, portanto, pela ascendência de uma nova base material da atividade econômica e da organização social, afetando consideravelmente as culturas humanas e as instituições existentes (CASTELLS, 2002, p.50), de maneira que a informação passa a assumir a centralidade dos processos produtivos e culturais. A informação, assim, torna-se a base fundante da atual dinâmica, implantando um modelo disruptivo que impacta tudo que fora construído sob o paradigma industrial. Assim, as dificuldades de aplicação e exequibilidade do direito assumem forma nos momentos de transição paradigmáticas de suas bases, no qual as instituições e agentes, centrados em certos padrões socioeconômicos, culturais e jurídicos, não conseguem obter aderência junto às novas tendências.

Torna-se necessário recorrer à economia para compreender tal fenômeno, sendo Joseph Schumpeter (1984, p.112-113) responsável pela construção da imagem da destruição criativa, enquanto um modelo inerente à economia capitalista, no qual esta se encontra sempre em um movimento de inovação, rompendo com um estado estacionário e, de dentro para fora, destruindo a velha estrutura econômica e reconstruindo uma nova, agora pautada na inovação. Compreendendo essa dinâmica, é perceptível sua expansão a nível da técnica, enquanto estrutura de desenvolvimento humano, ocorrendo a sua semelhante aplicação junto aos fenômenos sociais, culturais e, necessariamente, jurídicos, com uma tendência de acompanhamento, de forma que a técnica influencia igualmente esses fenômenos, no entanto, de forma mediata.

O capitalismo informacional, como decorrência primária da mudança de paradigma técnico, reflete em uma hipervalorização econômica do conhecimento e em uma tendência globalizada, pautada na ubiquidade e rapidez dos meios comunicacionais (MARTINS, 2012, p. 68-70), estabelecendo uma dinâmica globalizada, influenciando, com suas devidas singularidades, todas as partes do mundo. Há que se compreender os impactos mediatos da técnica atuante sobre a esfera econômica, de forma a resvalar nos ambientes jurídicos, sociais e culturais, afetando consideravelmente as concepções e ideologias que envolvem o contexto. A técnica primária atua sobre a infraestrutura fundante, produzindo efeitos conexos sobre a superestrutura, portanto, sobre a ideologia e sobre o direito (MARX, 2008, p. 47), de forma que a modelagem dessas ocorre pautada no padrão técnico influenciador.

O Estado mostra-se como uma construção cultural/social (BONAVIDES, 2000 p.75), adquirindo contornos definitivos da técnica que embasa as relações socioeconômicas estabelecidas no seu seio, tendo o direito semelhante conotação. Assim, há que se conceber um direito e um Estado refletindo as dinâmicas técnicas existentes, assim, coerentes com a era da informação sobre a qual a sociedade, cultura e economia se pautam, capazes de oferecerem medidas concretas e viáveis para, por meio de suas dinâmicas institucionais, garantir a dignidade humana e permitir a devida regulação dos ambientes. No entanto, como é visto, o Estado e o direito não conseguem oferecer soluções coerentes com a atual dinâmica informacional.

O Estado e seu direito permanecem atrelados às dinâmicas anteriores à revolução da informação, portanto, ainda pautados sobre bases materiais, por meio da incidência de regulações sobre pessoas e coisas, pouco concebendo capacidades técnicas de estruturar mecanismos nativamente digitais capazes de expandir sua regulação para os meios virtuais, até então, isolados do Estado, do Direito e seu *enforcement*. Embora seja possível afirmar a primazia da atuação estatal na inauguração dessa nova era pautada nas informações⁹⁸, especificamente com relação ao surgimento da internet, aplicação essencial para a dinâmica pós-industrial, é necessário considerar as dificuldades massivas de inclusão do Estado e suas medidas usuais de regulação social dentro dos novos meios virtuais.

⁹⁸ Conforme ressalta Manuel Castells (2002, p.82), há enorme importância na atuação estatal durante o surgimento da internet, havendo contribuição massiva de agências militares norte-americanas com a iniciativa privada. Tomando tal fato por indução, há se considerar o papel primordial dos Estados nas revoluções de paradigma tecnológico, sendo estes responsáveis pela sua alavancagem ou mesmo pela sua ruína de tais períodos (CASTELLS, 2002, p.44).

2.2. Estado, direito e o ambiente virtual

Apresentada a base informacional que rege o ambiente socioeconômico, cultural e institucional, há que se considerar a incapacidade do Estado e, por sua vez, do seu direito promover regulação sobre esses ambientes, haja vista a apolaridade existente entre os ambientes informacionais e a base regencial do Estado e seus instrumentos. O enfraquecimento do Estado ocorre a partir da criação do ambiente virtual da internet, no qual há o estabelecimento de um meio de vivência humana além do mundo físico, portanto, distante, em um primeiro momento, do Estado e sua soberania.

Partindo de uma visão excepcionalista (COHEN, 2007, p.215), o ciberespaço nasce derivado do próprio espaço real, do mundo físico, no entanto, firmando-se como um espaço apartado, com condições de experiência diferenciadas, sujeições legais distintas e, não menos importante, manifestações do Estado amplamente alteradas. O Estado, dentro da sua própria concepção (BONAVIDES, 2000, p.138), exige a existência de um espaço territorial certo sobre o qual é exercida a soberania, manifesta na imposição legal vinculante às condutas humanas (KELSEN, 2000, p.261), de forma que o ciberespaço torna-se paralelo ao mundo físico, no qual, em razão de sua separação com relação ao mundo real, impede a aplicação do direito.

John Perry Barlow (BARLOW, 1996, online), em sua declaração de independência do ciberespaço, consegue descrever a noção do afastamento da seara virtual do mundo real, portanto, definindo a internet como uma ambiência apartada do mundo dos Estados e das corporações fisicamente instituídas, situação que tornaria inviável a aplicação dos conceitos legais e dos ordenamentos jurídicos existentes no mundo real. O direito, dentro dessa visão, em sua estrutura usual de regulação, cai por terra frente ao ambiente digital, sendo incapaz de regular com eficiência as relações que ocorrem sobre esse novo mundo, restando impor medidas alternativas, ainda apegadas ao ambiente juridicamente disponível à coerção. No entanto, a imposição de medidas alternativas, capazes de resvalar efeitos sobre a esfera digital, não representa uma manifestação efetiva de regulação e aplicação do direito, mostrando-se como sujeita a falhas e inviabilidades, assim inserida nesse novo meio sem a devida adaptação.

David Johnson e David Post (JOHNSON; POST, 1996, p.1379) compreendem a incapacidade regulatória do direito não mais sob uma visão de soberania estatal quanto à aplicabilidade da legislação, mas sim sob uma visão prática, concebida na abordagem da legitimidade legislativa e jurisdicional do Estado nesse novo ambiente. Sob essa perspectiva, o ciberespaço figura como uma jurisdição apartada do mundo real, no qual as normas vigentes neste ambiente não necessariamente precisam vigor naquela e, caso vigentes e haja alguma

disputa, não necessariamente haverá a resolução pelo poder instituído, figurando a autorregulação e o consenso como novas medidas substituídas pela soberania jurídica estatal.

Nesse caminho, autores propõem a inviabilidade de aplicação do direito estatal, em razão da sua ausência de consenso, coercitividade nativa à rede e, além disso, a incapacidade de adoção de normas tecnicamente coerentes. Diante dessa dinâmica, apontam autores a vigência da *lex informática* (REIDENBERG, 1997, p.576), enquanto normas pautadas na técnica, sem limitações fronteiriças, adaptativas ao meio e auto executáveis, tendo como um expoente a “lei programada” (LESSIG, 2006, p.288), lei autorregulada em um modelo forçosamente vinculante⁹⁹. Tratam-se de modelos normativos nativos à rede e, portanto, capazes de regular concretamente a vivência digital, possuindo exequibilidade dentro da própria esfera virtual, sem a necessidade de recorrer à esfera física, muito embora seja possível encontrar graves problemas nesses modelos, atinentes à legitimidade do poder legiferante e sua não vinculação ao devido processo legal.

Opondo-se a uma visão utópica do ciberespaço e sua regulação, alguns autores apresentam a visão da internet como um meio totalmente subordinado à dinâmica real do mundo, assim, sujeita à totalidade das regulações jurídicas exercidas pelo Estado (MUSIANI et al, 2016, p.2-4). As peças essenciais para a aplicação das regulações estatais sobre o ambiente digital são os elos de ligação, pontes capazes de promover reflexos conjugados e, de forma mediata, fazer valer o *ius imperii* e o ordenamento jurídico na internet. Alguns autores compreendem a incidência de semelhantes ferramentas estatais de controle sobre a sociedade, seja em sua vivência física ou virtual, indicando a incidência de normas devidamente amparadas pelo poder organizacional do Estado como base comum de regulação, capazes de impor condutas e sanções (HOOD, 1983), assim, atribuindo alguma forma de disciplina.

Toma-se como exemplo o sistema chinês de limitação do ambiente virtual da internet (FEIR, 1997, p.365) no qual, em razão da falta de *enforcement* da lei sobre o ambiente digital, há a imposição de massivos deveres sobre empresas responsáveis pela cadeia de provimento de serviços de internet e redes móveis, além das empresas digitais, que têm sua manifestação através de domínios, como o caso de redes sociais. Não bastasse isso, o Estado Chinês exige a obtenção de prévias licenças para acesso à internet, situação essa que consegue romper o

⁹⁹ A lei é criada pelo codificador, sendo esta firmada através de protocolos que regerão toda a vivência em domínio virtuais e aplicativos. Se há a previsão positivada prevendo a realização de determinada conduta virtualmente, há a presença de um direito, enquanto a inviabilidade de determinada prática por falta de programação representa, de maneira coercitiva, a impossibilidade.

anonimato nativo à rede e, assim permite trazer questões ocorridas na internet para o âmbito de responsabilidade civil, penal e administrativo.

O direito estatal mantém-se atrelado à exequibilidade física das suas diretivas, incidindo diretamente sobre pessoas do ambiente real, portanto, sujeitas à coerção física atrelada ao direito, ao Estado e ao território (FIRMINO et al, 2018, p.390). Torna-se inconsistente a regulação efetivada por meio do direito estatal e das instituições públicas, em suas concepções clássicas, sobre o ambiente da internet, de forma nativa, exigindo a existência de porções espaciais físicas sobre as quais possa ser exercida a autoridade jurídica e, assim, o *ius imperii* com uma capacidade mínima de execução. Portanto, há que se falar na aplicação do direito usualmente apostado sobre ambiente físico na internet, com base na imposição jurídica sobre elos essenciais de fornecimento, intermediação e promoção de domínios, com presença física no mundo real, de forma que os efeitos podem ser constatados pelo Estado e torna-se, assim, possível produzir consequências reflexas, mediatas, com a execução de ordens jurídicas no ambiente físico.

Embora inicialmente seja possível afirmar que, em razão da aplicabilidade refletiva do direito estatal sobre o ambiente digital, não exista mais alguma diferença regulatória do ambiente digital com relação ao mundo físico, é necessário compreender que a vastidão da rede, o grau de anonimato permitido aos usuários (GÓIS JUNIOR, 2002, p.95), e a sua expansão em velocidade superior à atividade legislativa (LAPRISSE, 2013, online) são fenômenos capazes de mitigar expressivamente a atuação regulatória do Estado na internet, suprimindo em muito o *enforcement* legal sobre esse ambiente digital. Não bastasse isso, fica visível a tendência vigilante e controladora das manifestações jurídicas estatais na internet, apostas quase exclusivamente para finalidades secundárias, atreladas às diretivas de controle e sujeição dos usuários, inexistindo mecanismos eficazes de promoção dos direitos fundamentais na internet, havendo sérias atuações dos Estados não só omitindo proteção, mas também atuando ativamente na supressão da liberdade, privacidade e propriedade digitalmente manifestadas (MARCHETTO; BARRIENTOS-PARRA; RODRIGUES, 2019).

A abstração do pensamento não excepcionalista do ciberespaço acaba por deixar de levar em conta as dificuldades efetivas de implementação de normativas e sua exequibilidade no ambiente digital (COHEN, 2007, p.220), sendo extremamente isotópica¹⁰⁰ a ponto de conceber experiências efetivamente diferentes como sujeitas a uma mesma regulação, com a

¹⁰⁰ Utilizado para descrever a corrente de pensamento que afirma a semelhança, geográfica e jurídica, do ciberespaço e do espaço. Termo, em si, denotando similaridade de locais.

incidência de semelhante normativa e com semelhante exequibilidade de deveres. Conforme ressalta Lessig (2006, p.22), “as diferenças do ciberespaço expõem ambiguidades latentes até mesmo em simples garantias legais”. O direito, especificamente com relação aos direitos fundamentais, não possui semelhante capacidade de atuação dentro do âmbito digital, sendo muito abstrato supor a aplicação plena de institutos e dinâmicas protetivas desenvolvidas para contextos totalmente divergentes. Nas palavras de Sánchez-Rúbio (2015, p.99-100), trata-se de uma visão um tanto quanto anestesiada negar uma diferença clara entre a positivação e a concretização dos direitos humanos, estabelecendo uma bipolaridade entre o direito dito e o efetivado que é expandida amplamente quando adentramos no ambiente virtual, dado que além das falências socioeconômicas e políticas, é necessário compreender uma falência técnica e procedural, que retira do direito sua face protetora e dá lugar a uma face simplesmente leviatanesca.

Basta analisar a proteção despendida pelos ordenamentos jurídicos sobre a privacidade, como exemplo de incapacidade regulatória do direito dentro da esfera digital. Enquanto as normas regulam as formas de interceptação telefônica, dados e supressão de privacidade epistolar, de forma historicamente distópica, nos vemos imersos em uma rede informacional com acesso facilitado a dados pessoais sensíveis por parte de Estados e grandes corporações, obtendo informações de forma sub-reptícia, sem qualquer impacto da legislação (MARTÍNEZ-BEJAR; BRANDLE, 2018). As pessoas forçam-se a desconsiderar as reiteradas denúncias de quebra de privacidade e vigilância, acreditando na proteção concreta de seus direitos dentro desse novo ambiente. O direito, em diversos aspectos assume uma conotação ausente, prevendo medidas jurídicas usuais, trazidas de modelos tradicionalmente vigentes no mundo material, sem qualquer aplicabilidade no âmbito virtual, incapazes de serem executadas e, na maioria das vezes, sem apego à realidade tecnológica que nos cerca.

É importante levar em conta também o fato da internet ter uma natureza globalizada, agregando sobre uma mesma ambiência pessoas de diferentes nacionalidades e, por sua vez, sujeitas a regulamentos jurídicos muitas vezes totalmente opostos. A ausência de limitações territoriais sobre a internet, capazes de definir o ambiente jurídico aplicável a determinados contextos, acaba por incrementar e muito a fragilidade do Estado e da sua regulação jurídica incidente (JOHNSON; POST, 1996, p. 1370), inexistindo conceitos claros acerca da vinculação entre sujeitos virtualmente manifestados e o direito estatal a eles aplicável.

2.3. Crise de Legalidade (e Legitimidade) no “mundo dos bits”

Por meio do exposto, compreende-se uma fragilidade estrutural do direito na regulação ampla do meio digital, havendo reiteradas dificuldades de aplicação, especialmente sob uma óptica protetiva de direitos. Importante frisar a sua fragilidade também manifesta-se no frequente apelo a mecanismos físicos e coercitivos de controle e imposição de condutas, além da própria desconexão territorial com a norma. Visualiza-se a necessidade de retorno ao ambiente físico para o exercício de diretivas e imposições juridicamente instituídas, em razão da sujeição física estar atrelada ao ambiente natural, afinal o direito expressa-se como moderador do exercício do poder e este, em último aspecto, é exercido mediante coerção física. Assim, há dificuldades materiais de alcançar formas eficientes de regulação de condutas no ambiente digital, dada sua amplitude, facilidade de ocultação, conflitos positivos e negativos de ordenamentos, além da quase total ausência de agentes fiscalizadores. Dessa forma, o Estado não consegue aplicar seu direito nativamente naquele ambiente, manifestando uma incapacidade de manejo e gerenciamento do poder computacional, assim como fragilidades na condução de medidas coercitivas ao ambiente físico.

A necessidade de recorrer às constantes medidas do mundo físico acaba por impor a tais dinâmicas os piores problemas de ambos os mundos, sendo extremamente dificultoso tutelar digitalmente direitos e impor deveres, por sua vez, quando essa questão é conseguida, há problemas estruturais relacionados à ineficiência do Estado e a fragilidade da tutela institucionalizada (SÁNCHEZ-RÚBIO, 2015, p.132). O Estado, antes capaz de impor diretivas de controle minimamente eficientes e coercitivas, quando adentra o espaço virtual sofre uma repentina fragilização, tornando-o um ente desajeitado e pouco sintonizado com as dinâmicas ali desenvolvidas, necessitando de constantes retornos ao seu ambiente de conforto para conseguir executar medidas jurídicas.

Assim, há a perda da sua relevância a tal ponto que o Estado passa a engendrar medidas ilícitas por intermédio da facilidade oferecida pela rede mundial de computadores (LAPRISSE, 2013, online), lançando mão de práticas de vigilância, controle e espionagem através de espaços não regulados, no qual inexista garantias jurídicas minimamente capazes de impor limites e sanções às atuações estatais. O direito estatal torna-se tão anêmico que perde sua dinâmica iluminista primogênita, que é o estabelecimento de espaços de isenção estatal, definindo direitos individuais de proteção à liberdade, privacidade e propriedade. Dessa forma, o Estado expande seus meios de atuação na internet, juntamente com o incremento da demanda pela autorregulação, esta manifestada muitas vezes de forma contrária à dignidade dos usuários, acompanhando de perto a redução da relevância do direito estatal nesse ambiente.

Assim, há indícios de uma crise de legalidade, inicialmente, no sentido da falta de estruturas fidedignas de proteção dos direitos manifestos na rede, em razão da ausência, real ou pré-definida, de institutos aptos a afirmar e garantir dentro do ambiente virtual condutas deontologicamente condizentes, tanto dos entes estatais quanto dos agentes. Sendo a rede mundial de computadores um ambiente amplo e capaz de engendrar as mais diferentes práticas, há que se refletir acerca da noção kelseniana da norma jurídica (KELSEN, 1999, p.50), instrumento base de regulação, que se vê atrelado à reprimenda que emerge diante de sua violação. A norma positivada, enquanto um dever ser vinculado a uma desvantagem, mediata ou imediata, perde sua noção punitiva dentro do ambiente da internet, primeiro em razão da dificuldade expressiva de fiscalização e controle das condutas ali desenvolvidas, segundo em razão da ausência de dispositivos ou protocolos capazes de engendrar junto à rede mecanismos de coerção, devendo-se levar em conta também a ausência da base territorial primordial à incidência do direito.

Nesse aspecto, considerar-se-ia a “norma” manifesta digitalmente como simples proposição jurídica, atuando como juízo hipotético (KELSEN, 1999, p.51), indicando de forma conectiva que com a coadunação de uma série de condições específicas, notadamente o reconhecimento do indivíduo alvo do comando normativo, a sua sujeição ao ordenamento jurídico e a existência de bases materiais de coerção, poderá ocorrer a incidência de um comando normativo. A ausência de noção de imperatividade nas “normas” digitalmente manifestadas ocorre em razão da necessidade de recurso ao ambiente físico, ambiente no qual há normas jurídicas já estipuladas que são capazes de impor os mandamentos legais, de forma que as normas estabelecidas sobre o ambiente digital tornam-se meras condições ontológicas que podem encaminhar às consequências do ordenamento, indicações de situações que, diante de fatores que conduzam à dinâmica do mundo real, poderão levar à incidência da norma, em seu sentido kelseniano.

Analisando o caso *Silk Road* como exemplo, uma rede oculta de comércio de produtos e serviços ilegais existente nas entranhas da internet (VINTON, 2014, online), é possível constatar que as normas jurídicas, no caso em questão, normas penais referentes ao comércio ilegal de armas e drogas, não possuem semelhante aderência no ambiente digital, demandando a existência de reiteradas condições para, mediante uma abdução do fato digitalmente ocorrido e condução para a esfera física, ocorrer a aplicação da norma. O criador do site, Ross Ulbricht, violou normas estadunidenses, apesar da transnacionalidade das operações de seu *market place*, exigindo que, para a ocorrência do mandamento punitivo, fosse feita uma intensa investigação

capaz de romper o anonimato da rede e, mediante aparatos complexos de vigilância, conseguisse correlacionar a sua forma digital com sua identidade no mundo físico. O “braço” do direito incidente sobre relações digitais torna-se um mero instrumento de abdução, capaz de conduzir fenômenos ocorridos na ambiência virtual para o ambiente físico, onde é possível exercer o poder de fato e executar os mandatos normativos.

A norma concreta, aplicada pela atividade jurisdicional aos casos que emergem, também sofre expressiva limitação no ambiente digital, haja vista sua vinculação ainda mais estrita com o poder de fato do Estado, sua capacidade de conceder exequibilidade aos mandamentos judicialmente aplicados. Sem o poder de fato, poder organizacional do Estado amparado no monopólio da força, não há viável aplicação do direito proferido pelos tribunais, situação que, mais uma vez, ressalta a fragilidade das normas no ambiente digital, ausentes de *enforcement* e dependentes de diversas condições para que haja sua submissão ao direito do “mundo dos átomos”. A norma, seja ela positivada ou aplicada, precisa romper o anonimato e as dificuldades de fiscalização para adquirir exequibilidade no mundo físico, constituindo-se *droit mou*, quase direito ou *soft law*, na ambiência informacional, em razão de seu limitado valor normativo.

Dessa forma, o ambiente digital teria uma “regência” pautada em proposições jurídicas, sem conteúdo normativo, portanto, sem referência a um mandado imperativo. O direito estatal dentro do ambiente da internet perde seu atributo base, permitindo o estabelecimento de uma profunda crise na legalidade, tornando tal ambiente sujeito a constantes diretrizes normativas “do mundo dos átomos” (MARCHETTO; BARRIENTOS-PARRA; RODRIGUES, 2019, p.5), sem apego àquela realidade, criando um vacúolo de poder que é ocupado mais que depressa pelos agentes privados, que promovem regulações pautadas no *rule of code* (DE FILIPPI; WRIGHT, 2018, p.52). Embora a norma estatal digitalmente incidente possua, em uma última análise, alguma exequibilidade quando os fenômenos jurídicos são conduzidos ao ambiente real, há que se conceber sua ineficácia, dada a fragilidade da regulação de condutas, retardamento para

A dinâmica “alegal” (LAPRISSE, 2013, online) e a incapacidade de tutela dos direitos humanos no ambiente digital pode adensar em muito a referida crise da legalidade, permitindo um abalo expressivo sobre o Estado de Direito e seus fundamentos base, de forma que a referida crise toma especial proporção com relação à afirmação e garantia de direitos fundamentais no ambiente digital. As dinâmicas de proteção aos direitos fundamentais perdem sua já enfraquecida capacidade de tutela dentro do mundo dos “bits”, dando lugar às regulações orientadas para a consecução de fins mercadológicos e de controle social.

Utilizando a proteção jurídica sobre a privacidade para exemplificar a crise de legalidade instaurada e seu impacto na tutela dos direitos fundamentais, há diversos casos que indicam a fragilidade dos espaços privados dentro da internet. As denúncias feitas pelo site *Wikileaks* (WIKILEAKS, 2014, online) apresentaram provas da intensa captação de dados sensíveis por parte de Estados e corporações do ramo digital, que se utilizam de tecnologias, até então desconhecidas pela grande maioria da população, para captar dados comunicacionais, informações de geolocalização, e dados biométricos. Trata-se de captação sub-reptícia, sem qualquer autorização judicial e, acima de tudo, em total desacordo com a legislação, utilizando-se de meios tecnológicos avançados para vislumbrar cada vez mais a realidade privada dos usuários da internet.

A captação de dados pessoais também é feita por corporações digitais, conforme algumas denúncias divulgadas (MÁRTINEZ-BEJAR; BRANDLE, 2018, p.145), sendo tais condutas de conhecimento dos Estados, majoritariamente destinadas às finalidades mercadológicas. Sabendo da ilegalidade de tais captações, os Estados, juridicamente já fragilizados, ainda optam pela omissão da proteção jurídica, aderindo a um ambiente “alegal” para obtenção facilitada de dados e, de outras formas, reestruturação de parcela de seu poder nestes ambientes regidos por uma dinâmica informacional (LAPRISSE, 2013, online). Vale citar também o caso da *Cambridge Analytica* (SERRA, 2018, p. 41), no qual a captação de dados privados por uma empresa de consultoria foi essencial para o mapeamento de padrões ideológicos na internet e envio de propagandas políticas nas eleições presidências estadunidenses no ano de 2018.

A crise de legalidade manifesta-se na incapacidade de proteção desses direitos, dada a falta de percepção das ofensas, que são amparadas por técnicas ocultas de captação, e a ínfima quantidade de casos que, diante das violações constatadas, são levados até a justiça para realização de uma tutela pós-violatória. Se o direito do mundo físico não consegue conter o Estado, limitando sua atuação e criando espaços de convivência e liberdade para os cidadãos, há que se conceber uma fragilidade estrutural das instituições jurídicas usuais dentro dessa nova regência. A legalidade se esfarela quando, junto a um ambiente, não é mais capaz de impor limitações estritas às práticas estatais e regular interações, levando consigo o exercício legítimo do poder de polícia, haja vista a limitação expressiva da exequibilidade das normas jurídicas estatais, dando lugar ao exercício do controle e da vigilância, sem pressupostos legais e éticos.

Enquanto possível decorrência da crise de legalidade e do vácuo de poder deixado pela incapacidade imperativa do direito estatal dentro da dinâmica digital, há que se observar uma

ascendente crise de legitimidade, na qual a regulação normativa, portanto, capaz de engendrar medidas coercitivas baseadas em poder (no caso da internet, poder computacional), passa a ser exercida por agentes digitalmente capazes de exercer poder (JOHNSON; POST, 1996, p.1367), os programadores e seus mandantes. A figura da autoridade legiferante legítima é pilhada por agentes digitais dotados de capacidade técnica informacional, estes rompendo com uma estrutura hierarquicamente estipulada de autoridade institucional e jurídica (ANEESH, 2002, p.8), estabelecendo um ambiente normativo não mais verticalizado, mas sim coletivo e horizontal. O poder regulador, assim, passa a ser exercido não mais por um Estado, com limitações constitucionais e populares, mas sim por uma série de agentes detentores de poder informacional, portanto, aqueles com capacidade técnica para programar domínios e aplicações.

Nesse interim, o direito dá lugar à programação e os códigos. O Estado, assim, assume noção secundária, com regulações codificadas, de natureza procedural, tomando a dianteira na imposição de limitações coercitivas às condutas digitalmente manifestadas dos usuários, figurando um ambiente multirregulado por agentes privados, cada um dentro de sua esfera de atuação. A presença de regulações algocráticas (ANEESH, 2002, p.9), capazes de engendrar coerções quase instantâneas às oposições jurídicas promovidas no ambiente da internet, acaba por sufocar e muito a tutela estatal, que se vê limitada por mais e mais fatores.

Empresas como Facebook, Google, Apple, Microsoft, dentre outras, possuem práticas reiteradas de obtenção de dados pessoais dos seus usuários, estabelecendo termos de uso que impõem condições abusivas para que o usuário tenha acesso a determinadas funcionalidades (GELMAN, 2013, online). As legislações privadas, os termos de uso principalmente, se sobrepõem ao próprio ordenamento jurídico, figurando enquanto legislação regente de determinada área da internet, não se sujeitando ao direito do mundo físico e ao próprio poder de polícia incidente. Exige-se a abdicação “semi-voluntária” de direitos para os usuários gozarem de recursos virtuais. A lei programada, a programação de cada sítio da internet, torna-se regra vigente sobre aquele ambiente e, acima disso, sem qualquer limitação, portanto, passível de impor condições ilegais para o usufruto daquele ambiente. Nada impede alguém de criar um domínio xenófobo, por exemplo, que não permita o acesso de usuários cuja localização digital remonte a certos lugares, havendo liberdade para programar o *site* e, por sua vez, impor a execução automática de suas diretivas (dado que sistemas programados operam com base em constatações binárias, sim ou não, “um ou zero”), independente de fiscalização ativa e incapaz de oposição jurisdicional.

A aceitação de um termo de uso como aquele adotado pelo sítio *LinkedIn* prevê que o usuário abdique da sua privacidade digital, permitindo a captação irrazoada de informações pessoais sem que haja meios nativos à rede para oposição e, além disso, contando com a fragilidade e omissão do Estado na tutela dos direitos usuáeios (MARTÍNEZ-BEJAR; BRÄNDLE, 2018, p. 144). Esses novos ordenamentos provenientes dos “teclados dos programadores”, tornam-se a forma mais eficiente de regulação social na internet e, assumindo uma ambiência técnica, acaba por suprimir aqueles outros meios que naquele momento não são mais eficientes (ELLUL, 1968, p.18), que é o caso do direito estatal e seu poder de polícia, sendo estes derrocados em nome da técnica mais hábil.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário considerar o impacto causado pela técnica informacional sobre toda a sociedade humana, influenciando novas manifestações culturais, econômicas e políticas, de forma que o direito estatal, com profundas limitações de ordem formal e procedimental, sofreu, desde o início da informatização da técnica, dificuldades latentes de compreensão e reação diante desses novos paradigmas tecnológicos. A expansão constante dos novos domínios técnicos trouxe para o Estado uma expressiva incongruência durante o exercício da atividade legislativa e executiva, no qual a produção e aplicação das normas não conseguiram acompanhar de forma próxima os padrões de atualização dos sistemas, aparelhos e ambientes. Dessa maneira, a técnica informacional tem a velocidade como paradigma ontológico, enquanto o direito e o Estado ainda mantêm-se vinculados a modelos formais e paulatinos de obtenção de consenso, produção e aplicação de normas.

Essa diferença paradigmática entre o Estado, o direito e o ambiente informacional acaba por estabelecer uma relação oblíqua, na qual o direito estatal e suas instituições-base não conseguem obter a esperada aderência, não exercendo a devida regulação sobre esses ambientes. Compreendendo essa dinâmica dentro da internet, torna-se necessário adotar tal condição como principal motivo por trás da incapacidade regulatória do direito, de forma alguma deixando de considerar importantes fatores capazes de relaxar a capacidade coercitiva do direito, como o anonimato dos usuários, taxa de crescimento da *web*, a ausência de limitações territoriais explícitas, dentre outros. O Estado e seu direito possuem uma aderência considerável dentro do ambiente físico, motivo pelo há que se compreender sua reiterada fuga a esse domínio

para o exercício de regulações com mínima efetividade, haja vista a fragilidade de sua capacidade executória dentro do mundo virtual.

Dessa forma, o direito digitalmente manifesto transfigura-se em simples proposições jurídicas, sem caráter normativo, incapaz de regular aquela ambiência e sancionar aqueles que se contrapõem a tal dinâmica. A necessidade de referir-se constantemente às normas vigentes no “mundo dos *bits*”, em razão da ausência de instrumentos regulatórios coercitivos na rede, acaba por sujeitar tal ambiente a uma crise de legalidade, no qual o exercício de direitos fundamentais fica relativizado e o exercício do poder de polícia torna-se quase inexistente, abrindo espaço para a ascensão de propostas de autorregulação. O exercício de direitos na internet torna-se uma questão um tanto complexa, sujeita a dinâmicas programadas capazes de inviabilizar materialmente o exercício desses, seja pela simples omissão nos protocolos de programação, ou através de violações explícitas, muitas vezes despercebidas ou até com consentimento forçado dos usuários.

A legitimidade, por sua vez, também se descontrói, dando lugar a uma capacidade legislativa derivada do poder computacional, não hierarquizada e nem democraticamente constituída, assim, oriunda do teclado dos programadores, enquanto meras decorrências ontológicas da rede. Dessa forma, há a construção de espaços virtuais cuja dinâmica regulatória pauta-se em normas autopromovidas, com pouco ou nenhum controle e, acima disso, sem vinculação aos pressupostos da dignidade humana, oriundas de autoridades *de facto*, sem os mínimos pressupostos democráticos e formais para o exercício do poder de legislar.

Os direitos fundamentais são, assim, inviabilizados na internet, seja pela ausência de normas jurídicas nativas à rede, capazes de tutelar o exercício desses direitos por meio de garantias e estabelecer reações coercitivas às violações, ou mesmo pelo engendramento de ofensas aos direitos cobertas pelos atributos da rede, estabelecidas além do âmbito protetivo dos direitos humanos estatalmente positivados. A crise antes atinente somente ao âmbito da legalidade adensa-se e muito quando constatado o potencial lesivo de tais dinâmicas, capazes de dar origem a crises do sistema democrático e do próprio *rule of law*.

REFERÊNCIAS

ANEESH, A. Technologically Coded Authority: The Post-Industrial Decline in Bureaucratic hierarchies. In: **International Summer Academy On Technology Studies**, jul. 2002, Deutschlandsberg (Áustria). PAPEL DA CONFERÊNCIA [... Deutschlandsberg: IFF/IFZ, 2002. Disponível em:

<<http://web.stanford.edu/class/sts175/NewFiles/Algocratic%20Governance.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BARLOW, J. P. **A Declaration of Independence of Cyberspace**. 8 fev. 1996. Disponível em: <<https://www.eff.org/cyberspace-independence>>. Acesso em: 09 mai. 2019

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

COHEN, J. E. Cyberspace as/and Space. **Columbia Law Review**, Nova Iorque, v. 107, p.210-256, 2007. Disponível em: <<https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1822&context=facpub>>. Acesso em: 09 mai. 2020.

ELLUL, J. **A Técnica e o Desafio do Século**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

DE FILIPPI, P.; WRIGHT, A. **Blockchain and the Law: The rule of code**. Cambridge (EUA): Harvard Press, 2018.

FEIR, S. E. Regulations restricting internet access: attempted repair of rupture in China's great wall restraining the free exchange of ideas. **Pacific Rim Law and Policy Journal**, Seattle (EUA), v.6, n.2, 1 mar. 1997, p.361-389. Disponível em: <<https://digitalcommons.law.uw.edu/wilj/vol6/iss2/5/>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

FIRMINO, R.; MELGAÇO, L.; KLOZA, D. The spatial bonds of Wikileaks. **Government Information Quarterly**, [s. l.], v.35, 2018, p.389-397. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X17301922>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

GELMAN, B. US, British Intelligence mining Data from nine U.S Internet Companies in broad secret program. **The Washington Post**, 7 de junho de 2013. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/investigations/us-intelligence-mining-data-from-nine-us-internet-companies-in-broad-secret-program/2013/06/06/3a0c0da8-cebf-11e2-8845-d970ccb04497_story.html>. Acesso em: 15 abr. 2020.

GÓIS JÚNIOR, J. C. **O Direito da era das redes**. São Paulo: Edipro, 2002.

HOOD, C. **The Tools of Government**. Londres: Macmillan, 1983

JOHNSON, D. R.; POST, D. G. Law and Borders: the rise of Law in Cyberspace. **Stanford Law Review**, Stanford (EUA), v. 48, 1996, p. 1367-1404. Disponível em: <<https://www.ssrn.com/abstract=535>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

LAPRISSE, J. **US National Security Agency Surveillance: A Problem of Alegality**. 10. Jun. 2013. Disponível em: <<http://ohrh.law.ox.ac.uk/us-national-security-agency-surveillance-a-problem-of-allegality/>> Acesso em: 10 mai. 2019.

LESSIG, L. **Code**. Nova Iorque: Basic Books, 2006.

MARCHETTO, P. B.; BARRIENTOS-PARRA, J. D.; RODRIGUES, G. A. A técnica informacional como ferramenta de redução da privacidade na rede: análise do caso Wikileaks. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, v. 3, n. 24, p.394-420, jul./set. 2019. Disponível em:

<<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/4061/371372376>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

MARTINS, H. **Experimentum Humanum: Civilização Tecnológica e Condição humana**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

MARTÍNEZ-BEJAR, R.; BRÄNDLE, G. Contemporary technology management practices for facilitating social regulation and surveillance. **Technology and Society**, Amsterdam, v.54, p.139-148, 2018. Disponível em:

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0160791X17301161>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MUSIANI, F.; et al. **The turn to infrastructure in internet governance**. Nova Iorque: Macmillan, 2016.

ORTEGA Y GASSET, J. **A meditação da Técnica: vicissitudes da ciência, cacofonia da física**. Rio de Janeiro: Livro Ibero-americano, 1963.

KELSEN, H. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

REIDENBERG, J. R. Lex Informatica: the formulation of information policy rules through technology. **Texas Law Review**, Austin (EUA), v. 76, n. 3, fev. 1998, p.553-593. Disponível em:

<https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1041&context=faculty_scholarship>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SANCHEZ-RÚBIO, D. Crítica a una cultura estática y anestesiada de derechos humanos. Por una recuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos. **Derechos y libertades**, Madrid, n.33, ep. II, p. 99-133, jun. 2015

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SERRA, N. C. **Proteção de dados pessoais e Facebook: privacidade de dados na internet**. 2018. 112f. Monografia (graduação)- Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasília, DF, 2018.

VINTON, K. Alleged Silk Road creator Ross Ulbricht's Fourth Amendment Rights were violated, lawyers say. **Forbes Online**, 4 ago. 2014. Disponível em:

<<https://www.forbes.com/sites/katevinton/2014/08/04/alleged-silk-road-creator-ross-ulbrichts-fourth-amendment-rights-were-violated-lawyers-say/#226834592339>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

WIKILEAKS. **The Spy Files**. 2014. Disponível em: <<https://wikileaks.org/the-spyfiles.html>>. Acesso em: 01 abr. 2020.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Gustavo Alarcon Rodrigues: Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). E-mail: gustavo.alarcon@unesp.br.

Patrícia Borba Marchetto: Doutora em Direito pela Universitat de Barcelona. Professora vinculada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). E-mail: patricia.marchetto@unesp.br.

DIAGNÓSTICO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS NOVAS REGRAS INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 13.019/14, MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE ARAGUARI-MG.

Elisângela Aparecida da SILVA

Leiliane BERNARDES

Karina Santana da SILVA

Paula Regina GOMES

RESUMO

A Lei nº 13.019/14, MROSC, fomentou mudanças na relação entre o poder público e o terceiro setor. A pesquisa aborda, de forma comparada, a perspectiva dos formulares da norma, da administração pública municipal e das organizações da sociedade civil que efetivamente atuam com as políticas públicas, a fim de verificar o alcance da sua implementação no âmbito do município de Araguari-MG. O estudo avulta de importância no atual cenário social e político, uma vez que revela os desafios e dificuldades de implementação da nova lei e busca traçar melhorias no processo. Baseado na metodologia qualitativa, visando fomentar a produção de conhecimentos teóricos baseados no empírico, através da utilização de fontes documentais e entrevistas, garantindo assim uma dimensão exploratória e descritiva. A pesquisa demonstrou que o MROSC, embora traga avanços, ainda representa um desafio para a administração pública, vez que necessita de adequações na esfera legal e administrativa.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito; Políticas Públicas; Terceiro Setor; Princípios Constitucionais; Participação Social.

RESUMEN

La Ley nº 13.019/14, MROSC, fomentó cambios en la relación entre el gobierno y el tercer sector. La investigación aborda, de manera comparativa, la perspectiva de las fórmulas de la norma, de la administración pública municipal y de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan efectivamente con las políticas públicas, para verificar el alcance de su implementación en el ámbito del municipio de Araguari-MG. El estudio es de gran importancia en el escenario social y político actual, ya que revela los desafíos y las dificultades de implementar la nueva ley y busca delinear mejoras en el proceso. Basado en una metodología cualitativa, con el objetivo de promover la producción de conocimiento teórico basado en el empírico, mediante el uso de fuentes documentales y entrevistas, garantizando así una dimensión exploratoria y descriptiva. La investigación demostró que el MROSC, aunque trae avances, todavía representa un desafío para la administración pública, ya que necesita ajustes en la esfera legal y administrativa.

Palabras clave: Estado democrático de derecho; Políticas públicas; Tercer sector; Princípios constitucionales; Participación social.

1. INTRODUÇÃO

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, disciplinado pela Lei nº 13.019/2014, veio para estabelecer o regime jurídico das parcerias entre administração pública e as organizações da sociedade civil. Historicamente, o poder público utilizou-se da figura dos convênios (art. 116 da Lei nº 8.666/93, IN STN 01/97 e Portaria Ministerial nº 424/2016), a fim de viabilizar o intercâmbio jurídico para formalização das parcerias entre o poder público e o terceiro setor. Entretanto, tal sistemática foi objeto de críticas e questionamentos por parte da sociedade civil, pois de um modo geral as parcerias não observavam os princípios constitucionais que regem a Administração Pública (art. 37, da CF/88), tendo sido objeto de investigação instaurada para apurar indícios de fraudes, duvidosa aplicação dos recursos, ausência de critérios para escolha da entidade, favorecimento com afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade; desvio de finalidade do objeto do contrato e insuficiência dos mecanismos de controle (CPI das ONGs- Requerimento nº 201/2007-SF).

O novo regramento jurídico tornou-se obrigatório para os municípios a partir de janeiro de 2017, e trouxe uma série de obrigações antes não corriqueiras na administração pública, quando, finalmente, estabeleceu a disciplina das parcerias entre o poder público e o terceiro setor para realização de projetos e atividades de interesse público recíproco, envolvendo ou não repasse de recursos financeiros. Novos instrumentos jurídicos foram criados em substituição aos convênios, sendo denominados de termos de fomento e colaboração e acordo de cooperação. Sendo assim, dentre tantos aspectos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, neste trabalho, como objetivo geral, priorizou-se abordar por um lado a perspectiva dos formulares da norma, e por outro, a da administração pública municipal e das organizações da sociedade civil que efetivamente atuam com as políticas públicas, a fim de verificar o alcance da sua implementação no âmbito do município de Araguari-MG.

Como justificativa para este trabalho temos que o Marco Regulatório constitui importante instrumento jurídico de gestão pública, uma vez que foi concebido em consonância com os princípios constitucionais do art. 37 da CF/88, conforme art. 5º da Lei nº 13.019/14. Além disso, instituiu regras objetivas para seleção, celebração, monitoramento, avaliação, controle, prestação de contas, publicidade e transparência das novas parcerias, afastando privilégios, favorecimentos e apadrinhamentos políticos na escolha da entidade parceira.

Da leitura da lei, abstrai-se que a intenção do legislador foi rever paradigmas da dinâmica da relação do governo e sociedade no âmbito da execução de políticas públicas, assim

como introduzir mecanismos não só de participação social, mas também de controle e transparência da gestão dos recursos públicos, se revelando importante instrumento do movimento de renovação e modernização da administração pública.

Nessa ordem, o estudo da Lei nº 13.019/14 avulta de importância no atual cenário social e político, pois está direcionado aos gestores públicos e aos representantes das organizações da sociedade de civil, uma vez que tem como proposta diagnosticar os desafios e dificuldades na implementação da norma, com intuito de fornecer elementos aos atores envolvidos para que sejam traçadas melhorias no processo.

A estrutura do artigo encontra-se distribuída em cinco seções, sendo a introdução, o referencial teórico, a metodologia, a análise dos resultados e as considerações finais. O referencial teórico aborda o instrumental normativo do Marco Regulatório com sua incidência nas políticas públicas, na participação social e nos ciclos de políticas públicas. Na metodologia temos o tipo de pesquisa, o instrumento de coleta e a forma de análise de dados, logo após temos a descrição e a análise de resultados que vai tratar na análise interpretativa das entrevistas e dos instrumentos considerando os eixos temáticos elencados. Por fim, as considerações finais encerram o artigo com a análise conclusiva dos dados da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A Importância, o Alcance e os Objetivos do Marco Regulatório.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) abarca uma agenda política ampla que tem o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil e suas relações de parceria com o Estado. As ações do Marco Regulatório são parte da agenda estratégica do Governo Federal que, em conjunto com a sociedade civil, definiu três eixos orientadores: contratualização, sustentabilidade econômica e certificação. Esses temas são trabalhados tanto na dimensão normativa – projetos de lei, decretos, portarias, quanto na dimensão do conhecimento com estudos e pesquisas, seminários, publicações, cursos de capacitação e disseminação de informações sobre o universo das Organizações da Sociedade Civil. A Lei nº 13.019/2014, que trata do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, trouxe novos disciplinamentos para o regime jurídico das parcerias firmadas entre essas entidades e o Poder Público.

A antiga modalidade de convênios, usualmente utilizada para esses fins, viu-se substancialmente alterada pelos novos paradigmas para a execução das políticas públicas, mediante a atuação conjunta do Estado com as entidades do Terceiro Setor. A Lei nº 13.019/2014 constitui-se em um grande passo na nova forma de colaboração entre a Administração Pública e as mais de 300 mil organizações da sociedade civil de todo o País, conforme dados do IBGE.

Com origem em um processo dialógico entre o Congresso Nacional, o Governo Federal e entidades representativas do Terceiro Setor, o novo Marco Regulatório, tem por objetivo disciplinar os processos de parcerias com os entes governamentais, a partir de instrumentos próprios, permeados por diretrizes, regras e princípios adequados às especificidades do setor, em substituição aos convênios, fontes de muitos questionamentos, de insegurança jurídica e de dificuldades para o exercício da fiscalização.

2.2. O Marco Regulatório e os Princípios Constitucionais da Administração Pública

Como visto acima, tanto a Lei 13.019/2014 quanto o direito administrativo possuem princípios próprios, os quais servem como alicerce para a edição de regras específicas. Como se sabe, é no art. 37 da Constituição Federal que se encontram os princípios que deverão ser observados pela Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes dos entes federativos: princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A primeira relação que se pode verificar é entre o princípio da publicidade e o texto do Marco Regulatório a partir de seu art. 9º. Tal artigo traz a necessidade da Administração Pública manter, em seu sítio eletrônico oficial, a relação de parcerias celebradas e dos planos de trabalho, ficando os documentos disponíveis até 180 dias após o término da respectiva parceria. Ademais, esta obrigação também é imposta à organização da sociedade civil que celebra o termo de parceria.

As informações divulgadas tanto pelo Poder Público quanto pela organização devem, obrigatoriamente, expressar o valor total da parceria, além da situação de sua prestação de contas (art. 11). No mesmo sentido, pode-se identificar o princípio da publicidade também no art. 23 da referida lei. Neste dispositivo, o texto legal traz a necessidade da administração pública em adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados, facilitando o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, em qualquer modalidade de parceria e esclarecendo critérios, sempre que necessário. O art. 63 também traz a obrigatoriedade de prestação de contas.

O princípio da legalidade, princípio basilar do regime jurídico-administrativo, por sua vez, pode ser encontrado em diversas passagens da lei, não se restringindo aos critérios topográficos de disposição legal. O art. 2º elenca os critérios legais indispensáveis para que entidades e sociedades possam ser consideradas como organização da sociedade civil.

Outro princípio que se pode observar no texto legal é o princípio da eficiência. Pode-se apontar como exemplo disso o art. 61, o qual impõe obrigações ao gestor, como fiscalização e acompanhamento da execução da parceria, visando a execução eficiente da parceria, afastando as hipóteses de inexecução por parte da organização da sociedade civil (art. 62). Ainda, no art. 69, a lei dispõe sobre uma série de prazos que devem ser cumpridos pela organização da sociedade civil, como o prazo de noventa dias a partir do término da vigência da parceria para prestação de contas. A não prestação de contas no prazo estipulado pode gerar responsabilidades para a organização, de acordo com o disposto no art. 70, § 2º. Tem-se, portanto, que os princípios basilares da Administração Pública estão presentes no corpo da Lei 13.019/2014. Nesse sentido, pode-se observar uma direta relação com uma concepção muito cara ao direito administrativo global.

2.3. O Marco Regulatório e sua Relação com as Políticas Públicas

As políticas públicas vêm se consolidando como uma área de conhecimento independente e vem estabelecendo delimitações importantes sobre seu campo e sua forma de atuação (LUNARDI; DIMOULIS, 2016). Para alguns autores, nada mais são que programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo (BUCCI, 1997, p. 91-95). Podemos citar inúmeras definições de políticas públicas, conforme Souza temos:

[...] Mead (1995) um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) [...] a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) [...] como “o que esse escolhe fazer ou não fazer”. (SOUZA, 2006, p. 68).

Souza trata as políticas públicas como um campo holístico, ou seja, uma área que articula diversas unidades em totalidades organizadas. Trata-se de campo de várias disciplinas que agrega diferentes teorias e métodos, sendo holística prescinde de coerência teórica e metodológica a fim de promover o desenho de planos, programas, projetos, bases de dados, pesquisas, sistemas e afins. Acredita-se que as políticas públicas representam conjuntos de programas, de ações que podem viabilizar e proporcionar a efetividade e a concretização dos

direitos, sendo que a sua implementação reflita a intermediação da relação entre a norma e o global/setorial, com o fulcro em minorar os paradoxos existentes no tanto afetam os cidadãos.

As políticas públicas regulatórias devem atender as ações de Estado e de Governo na forma sincrônica das capacidades e das proporções por meio de normas contratuais, ações, consultas públicas, avaliações de indicadores de qualidade, proposições e implementações que atinjam a pluralidade de interesses setoriais. Esses (interesses) cujos padrões são fragmentares necessitam que as políticas públicas sejam intersetoriais. As variadas concepções sobre as políticas públicas são envoltas de ciclos, processos, fases, as quais devem ser implementadas com a utilização de métodos e avaliações dos impactos de forma retroalimentar. Para isso, há a necessidade de se estabelecer algumas concepções tipológicas de políticas públicas.

Para Lowi ((LOWI, 1964, p. 677-715, 1972, p. 298-310, apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 3-4) há quatro tipos de políticas públicas:

a) Políticas Distributivas: aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo. Podem relacionar-se ao exercício de direitos, ou não, podem ser assistencialistas, ou não, podem ser clientelistas, ou não. Ex.: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, salário-desemprego, benefícios de prestação continuada, programas de renda mínima, subsídios a empreendimentos econômicos, etc.; b) Políticas Redistributivas: aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Ex.: reforma agrária. distribuição de royalties do petróleo, política de transferência de recursos interregionais, política tributária, etc.; c) Políticas Regulatórias: aquelas que estabelecem imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos. Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos a depender dos recursos de poder dos atores abarcados. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência. Ex.: Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc.; d) Políticas Constitutivas ou Estruturadoras: aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Ex.: regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc. (LOWI, 1964, 1972, apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 3-4).

Neste sentido, temos que as políticas públicas regulatórias devem garantir o acesso a informação, a manutenção, a eficiência e a qualidade nos serviços prestados. Representa um mecanismo do Estado para regular, nortear a execução de políticas públicas e serviços visando a garantia do interesse público e os princípios constitucionais.

2.4. O Estado Democrático de Direitos e os Ciclos de Políticas Públicas

O advento do Estado Democrático de Direitos enseja nova perspectiva na relação estado e sociedade, redesenhando o papel da administração pública junto a sociedade civil pautado na participação social e no exercício da cidadania. O estado articulador amplia os instrumentos de participação social consolidando redes de políticas públicas junto às organizações da sociedade civil. Nesta perspectiva, temos a noção de governança na medida em que se altera a relação entre o público e o privado promovendo novas formas de ação social. A formulação e execução das políticas públicas com a democracia participativa prescindem do alinhamento entre redes públicas, governança e a cidadania visando a efetividade de seus programas em conjunto com a sociedade civil.

O Estado democrático de direito é um conceito que se refere a um Estado pautado no respeito os direitos humanos e as garantias fundamentais a partir de instrumentos públicos de participação social. Neste contexto, a articulação entre estado e sociedade ocorre de forma relacional e interorganizacional, o alinhamento entre o estado e os atores não estatais visando o interesse público. A governança corresponde a uma forma de atuação governamental que busca engajar organizações da sociedade civil em rede, sendo de interesse público, na execução das políticas públicas garantindo a participação social e a cidadania. Conforme Le Galé e Thatcher (1995), rede de políticas públicas é um ambiente complexo, o resultado da cooperação mais ou menos estável, não hierárquica, entre organizações que se conhecem e reconhecem, negociam, trocam recursos e compartilham normas e interesses. As redes de políticas públicas representam o alinhamento interinstitucional entre organizações estatais e da sociedade civil baseadas em objetivos coletivos e públicos.

O Marco Regulatório da Sociedade Civil é concebido visando garantir os princípios do Estado Democrático de Direitos, essencialmente no que tange a participação social e a efetividade das políticas públicas. Visando tal alinhamento, na perspectiva pós-positivista, temos a abordagem dos ciclos de políticas públicas que considera o contexto político-econômico com as ideias, instituições e atores enquanto subsistemas e regimes de políticas públicas. Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), temos cinco estágios complementares e

dinâmicos do ciclo político-administrativo das políticas públicas, sendo: 1. Montagem da Agenda; 2. Formulação de Políticas, com instrumentos e desenho; 3. Tomada de Decisão; 4. Implementação e; 5. Avaliação de Políticas.

A montagem da agenda tramita no universo político das decisões que de forma articulada com o contexto político econômico e social e com os grupos de interesses impactam o direcionamento da agenda de políticas públicas. A agenda dá o mote da construção das políticas iniciando o ciclo que deve garantir a continuidade das políticas públicas, entretanto os rearranjos são constantes tendo em vista a dinamicidade da trama política. Realizado o programa da agenda das políticas públicas temos a formulação das políticas públicas que prescinde da normatização e elaboração de instrumentos e desenhos que permitem a sua realização efetiva. A formulação provoca a necessidade de “escolhas” ou ponderações que repercutem no alcance negativo e positivo das políticas norteando o percurso efetivo da implementação. A implementação é o momento de realização, por excelência, das políticas públicas onde os instrumentos e desenhos são embrenhados na trama sistêmica própria da relação entre a política e as políticas públicas. Por fim, o processo avaliativo faz a ponte entre a implementação e a redefinição ou remodelagem da agenda considerando o alcance dos resultados.

O Marco Regulatório da Sociedade Civil é um instrumento, ou na perspectiva sistêmica, traz um conjunto de instrumento desenhado para garantir o alcance efetivo de políticas públicas realizadas de forma articulada e implementada entre o Estado e a sociedade civil. Neste sentido, o Marco Regulatório faz a ponte entre a implementação e a avaliação da política pública devendo garantir seus alcances efetivos.

3. METODOLOGIA

A pesquisa consistiu em uma análise comparativa, com o estudo focado, de um lado, nos formulares da norma, e por outro, na administração pública municipal e nas organizações da sociedade civil que efetivamente atuam com as políticas públicas, priorizando dados qualitativos que visou fomentar a produção de conhecimentos teóricos baseado no empírico. A pesquisa qualitativa, segundo autor Mayring (2002), apresenta características gerais; coleta de dados; objeto de estudo; interpretação dos resultados e generalização. Os instrumentos de coleta de dados utilizados consistiram na coleta documental e nas entrevistas semiestruturadas para garantir uma dimensão exploratória e descritiva dos conteúdos afetos ao objeto desta pesquisa.

A coleta documental foi o instrumento utilizado para alcançar o universo formal da implementação referente ao Marco Regulatório no âmbito do Município de Araguari, sendo obtida no acervo de documentos internos da Prefeitura Municipal de Araguari, bem como em documentos publicados em sítio oficial do governo. A coleta de dados por meio da utilização da base documental, segundo Mayring (2002) trata-se de pesquisa que se restringe à análise de documentos, fontes documentais, livros, revistas, documentos legais, arquivos em mídia eletrônica.

As entrevistas semiestruturadas buscaram trazer a realidade fática da implementação e avaliação do Marco Regulatório face ao conjunto de regras que regem a formalização das parcerias. O autor Mayring (2002) ensina que a entrevista semiestruturada tem a finalidade da utilização de um roteiro previamente elaborado. O sigilo da identidade dos entrevistados foi resguardado fazendo constar concordância formal da participação na pesquisa por meio do Termo de Autorização para Realização da Entrevista, que constam nos arquivos da pesquisa.

Nas entrevistas foram indagadas questões relativas à implementação do Marco Regulatório em perspectiva comparada, por um lado os formulares da norma e do outro as organizações da sociedade civil que efetivamente atuam com as políticas públicas. Foram observadas se as novas regras impactaram positivamente na gestão pública municipal; se em relação ao regime de convênios houve modificação no cenário da relação do poder público com as organizações da sociedade civil na efetividade das políticas públicas; se houve fortalecimento das organizações da sociedade civil; se persiste a ocorrência de influências políticas no processo de seleção e celebração das parcerias; se existe algo a ser mudado para melhorar o processo no âmbito municipal para dar maior agilidade e efetividade na aplicação da norma; e por fim, qual o significado do marco regulatório para a sociedade e para a administração pública.

No total foram entrevistados 11 (onze) atores, os quais foram esclarecidos sobre os objetivos do estudo após assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Optou-se por apresentar um perfil simplificado dos entrevistados (Quadro 1) em função dos objetivos da pesquisa que prescinde de dados mais completos daqueles profissionais.

Quadro 1 - Perfil Simplificado dos Entrevistados

Número de Entrevistados		11
Perfil/Categoria		
Sexo	Masculino	07
	Feminino	04
Idade	20 a 35 anos	02
	36 a 45 anos	04
	Acima de 46 anos	05

Área de Formação	Administrativo (Direito, Administração e Contabilidade)	07
	Social (Serviço Social)	04
Local de Trabalho (6 Poder Público)	Controladoria	01
	Contadoria	01
	Procuradoria	02
	Secretaria de Administração	01
	Secretaria do Trabalho e Ação Social	01
Cargos de Confiança	Concursado	02
	Efetivado	01
	Cargo de confiança	04
Tempo de serviço público	De 01 a 03	02
	De mais de 20 anos	04
Local de Trabalho (6 Organizações da Sociedade Civil)	Asilo Cristo Rei e São Vicente de Paulo, Comunidades Pró-Vida e El Shaday, Bem Estar do Menor, Casa do Caminho	01
	Casa de Davi	01
	Associação dos Cafeicultores de Araguari-ACA	01
	Academias de Letras de Araguari	01
	Central Única de Favelas de Araguari-CUFA	01
	Motocólatras	01

Fonte: Dados Primários da Pesquisa (2018)

O conjunto de dados coletados foi analisado conforme a técnica de análise de conteúdo, (FONSECA, 2006) que tem o objetivo de apreender o sentido interpretativo dos fenômenos considerando a categorização dos conteúdos por meio de eixos temáticos. As categorias foram selecionadas a partir da revisão da literatura; da base documental obtida no acervo interno da Prefeitura Municipal de Araguari, bem como em leis e documentos publicados no sítio oficial do município de Araguari; e também por meio das entrevistas realizadas, de um lado, representantes do poder público (controladoria, contadoria, procuradoria, agente político e membro da comissão de seleção, avaliação, monitoramento e prestação de contas); do outro, representantes das organizações da sociedade civil que desenvolvem políticas públicas nas áreas da assistência social, esporte, cultura, agricultura, saúde, educação, entre outras.

Com os dados coletados a análise foi realizada seguindo os seguintes passos: 1º Leitura e análise dos documentos; 2º Transcrição das entrevistas para buscar similaridades nas falas dos sujeitos; 3º Análise preliminar dos Conteúdos e; 4º Análise comparada dos conteúdos, os formulares da norma e a realidade de sua implementação no âmbito do Município de Araguari-MG. Cabe registrar que após a análise preliminar, apresentada neste artigo, as pesquisadoras resolveram aprofundar as categorias analíticas visando ampliar o alcance interpretativo e produzir o adensamento do conhecimento a partir dos conteúdos qualitativos que serão apresentados em outro formato posteriormente.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos dados buscou articular as principais categorias que surgiram nas entrevistas com a fase de implementação do ciclo de políticas públicas visando identificar quais seriam mais recorrentes e em quais momentos distintos daquela fase. Cabe frisar que, nesta ocasião, disponibilizamos uma análise preliminar dos dados. Tendo em vista o vulto do material levantado no trabalho de campo, iremos oportunamente, disponibilizar uma análise mais contundente dos conteúdos.

4.1. Implementação

A escolha do Município de Araguari-MG é justificada por se tratar de uma cidade de porte médio do Triângulo Mineiro, capaz de fornecer elementos suficientes para o estudo. Conforme dados do IBGE, o Município de Araguari tem população estimada em 116.691 (2018) mil habitantes, estando cadastradas em sua base territorial 435 organizações da sociedade civil, segundo dados do mapa das organizações da sociedade civil no Brasil do IPEA, (mapaosc.ipea.gov.br).

Examinando os documentos do acervo interno da prefeitura de Araguari, bem como as publicações no sítio oficial (www.araguari.mg.gov.br), apurou-se que a partir de 2017, houve a iniciativa de implementação das novas regras do Marco Regulatório, uma vez que a relação do poder público municipal com as organizações da sociedade civil passou a ser estabelecida por meio dos instrumentos jurídicos (Termos de Fomento, Colaboração e Acordo de Cooperação) regidos pela Lei nº 13.019/14, ressalvados as exceções legais contidas nos arts. 3º e 84 da Lei nº 13.019/14 que tratam, respectivamente, das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que prestam serviços complementares ao SUS e das parcerias entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, os quais não se aplicam as regras da Lei nº 13.019/14, permanecendo nessas hipóteses a figura dos convênios.

O estudo revela que, embora fosse do conhecimento do poder público municipal o fato do Marco Regulatório ser obrigatório para os municípios a partir de janeiro de 2017, somente no mês de fevereiro do citado ano é que foi publicado o primeiro regulamento a fim de viabilizar a celebração das parcerias com as organizações da sociedade civil nos moldes estabelecidos pela Lei nº 13.019/14.

4.1.2. Implementação – Capacitação

No quesito efetividade na implementação do Marco Regulatório, somente no ano de 2018, o poder público municipal ofertou capacitação aos atores envolvidos no processo (servidores públicos e representantes das Organizações da Sociedade Civil), realizado nos dias 18 e 19 de setembro de 2018 pela Associação dos Municípios Mineiros do Triângulo e Vale do Alto Paranaíba – AMVAP.

4.1.3. Implementação – Seleção e Celebração

No quesito seleção e celebração das parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, na base documental, não foi localizado nenhum registro de que o Município de Araguari tenha realizado procedimento do Chamamento Público, previsto no art. 23 e seguintes da Lei nº 13.019/19.

É relevante a constatação de que no âmbito do município de Araguari as parcerias celebradas se efetivaram por meio da instauração do Procedimento de Manifestação de Interesse Social – PMIS, previsto no art.18 da Lei nº 13.019/14. Sendo que as instaurações dos PMIS's não convergiram no Chamamento Público, mas tão somente em justificativas de dispensa ou inexigibilidade de chamamento público (arts. 29 e 30), conforme o objeto da política pública a ser implementada, que resultaram na celebração das parcerias constantes do Quadro 2.

Quadro 2: Parcerias Formalizadas Através do PMIS

Lei Municipal	OSC	Política Pública
Exercício financeiro – 2017		
5.856, de 17 de março de 2017	Associação dos Cafeicultores de Araguari - ACA	Agricultura
5.865, de 20 de abril de 2017	Liga Aragarina de Futebol – LAF	Esporte
5.867, de 20 de abril de 2017	Motocólatras	Ação Social
5.874, de 04 de maio de 2017	Liga Aragarina de Futsal – LAFS	Esporte
5.882, de 18 de maio de 2017	Asilo Cristo Rei	Ação Social
5.883, de 18 de maio de 2017	Asilo São Vicente de Paulo	Ação Social
5.887, de 18 de maio de 2017	Fundação Maçônica de Araguari	Ação Social
5.913, de 10 de agosto de 2017	Instituto Vera Cruz de Pesquisa	Saúde
5.942, de 05 de outubro de 2017	Associação Promocional de Congados, Moçambiques e Catupés de Araguari - MG	Cultura
5.961, de 08 de novembro de 2017	Academia de Letras e Artes de Araguari - ALAA	Cultura
5.982, de 20 de dezembro de 2017	Central Única das Favelas de Araguari - CUFA	Ação Social
Exercício – 2018		
6.017, de 12 de março de 2018	Associação dos Cafeicultores de Araguari - ACA	Agricultura

6.037, de 12 de abril de 2018	Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Araguari - ASCAMARA	Meio Ambiente
6.038, de 26 de abril de 2018	Liga Aragarina de Futebol – FAF	Esporte
6.045, de 11 de junho de 2018	Beneficência Evangélica de Araguari – BEA	Ação Social
6.076, de 04 de setembro de 2018	Associados dos Universitários do Triângulo	Educação
5.586, de 20 de agosto de 2015	Associação Casa de Davi	Ação Social
6.078, de 04 de novembro de 2018	Liga Desportiva Cultural Afrikpoeira	Esporte
6.010, de 08 de março de 2018	Sociedade Lar Espírita Maria Carlota	Educação
6.011, de 08 de março de 2018	Centro Educacional Santa Terezinha	Educação
6.109, de 25 de outubro de 2018	Ass. Promocional de Congados, Moçambiques e Catupés de Araguari-MG	Cultura
5.511, de 19 de março de 2015	Comunidade Terapêutica Pró-Vida	Ação Social
6.080, de 04 de novembro de 2018	Liga Aragarina de Futebol de Salão – LAFS	Esporte
3.468, de 16 de dezembro de 2014	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Araguari - APAE	Ação Social
5.961, de 08 de novembro de 2017	Academia de Letras e Artes de Araguari - ALAA	Cultura

Fonte: Correio Oficial da Prefeitura Municipal de Araguari (2014, 2015, 2017 e 2018)

Ainda, no quesito seleção e celebração, o estudo identificou, tanto na base documental quanto nas entrevistas, que no município de Araguari a celebração de parcerias depende de aprovação de lei no âmbito do poder legislativo, em razão de dispositivo contido no art. 29, XII, da Lei Orgânica do Município.

4.1.4. Implementação – Transparência e Publicidade

No quesito transparência e publicidade, foi identificada a publicação das justificativas de dispensa ou inexigibilidade do chamamento público, a publicação das parcerias com a identificação do objeto, da política pública, da dotação orçamentária, da fonte e do valor do recurso financeiro repassado à organização da sociedade civil, bem como a identificação do representante legal da organização da sociedade civil e do administrador público que assina o termo de parceria.

4.1.5. Implementação – Fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil

No quesito fortalecimento das organizações da sociedade civil, não foi observada nenhuma medida específica do poder público municipal nesse sentido, a despeito da determinação contida no art. 14 da Lei nº 13.019/14. Nesse ponto, foi observado nas entrevistas, aspectos de fortalecimento da OSC's por via de consequência da própria imposição da lei.

4.1.6. Implementação – Monitoramento e Avaliação

No quesito monitoramento e avaliação o estudo sugere que as ações são deficitárias e que necessitam de atenção especial por parte do Município, pois é neste momento que são avaliadas a eficiência e eficácia das políticas públicas.

4.1.7. Implementação – Participação Social

No quesito participação social apurou-se que ocorreram por meio dos Conselhos Municipais no Procedimento de Manifestação de Interesse Social – PMIS e no intercâmbio do poder público com o terceiro setor.

4.1.8. Implementação – Desafios e Dificuldades

A respeito dos desafios e dificuldades da implementação do Marco Regulatório, o resultado da pesquisa sugere que no âmbito do município de Araguari foram adotadas medidas para fiel implementação da Lei nº 13.019/14, sendo alcançados em parte seus propósitos, mas que, ainda, necessita de aprimoramento na esfera legal e administrativa.

4.2. Dados Comparados - Categorias

Para ilustrar os resultados encontrados, e visando responder os objetivos propostos na pesquisa, sintetizamos no Quadro 3, aspectos relevantes registrados nas entrevistas sobre a implementação do Marco Regulatório no âmbito do município de Araguari-MG.

Quadro 3 - Implementação da Norma - Dados Comparados

Implementação da Norma – Dados Comparados			
Membros do Poder Público	Categorias	ONG s	Categorias
... Ao tomar conhecimento da Lei nº 13.019/14 o objetivo foi adequar Araguari as mudanças dadas pela lei. ... O decreto 22/17 e ele sofreu uma alteração e foi editado o decreto 32 do mesmo ano. Também foram editadas portarias nomeando as comissões respectivas no sentido de atuarem no processo de implementação da lei 13.019...	Adequação à lei 13.019/14	Eu pessoalmente não fiz não também não tive conhecimento de que nenhuma instituição que foi convocada a participar na elaboração dos decretos de regulamentação da lei nº. 13.019/14...	Não participação

...seleção, monitoramento, avaliação e prestação de contas estava condensada em uma única comissão, e isso tornou-se de certa forma improdutivo porque concentrou nessa comissão várias atribuições e diante disso nos verificamos ao longo dos estudos que era preciso realmente adequar...	Nova adequação para melhor produtividade	Não participei da elaboração da norma, apenas de algumas palestras na Policlínica.	Não participação
Eu participei ativamente da forma de passar da lei federal para lei municipal, principalmente porque a Secretaria tinha muitos TACs e esses TACs com certeza a partir desse ano se transformaram em termos de fomento, termos de cooperação...	Participação para adequação dos TACs ao MROSC	Não participou da elaboração da norma. Na verdade só foi especificada que a partir desse ano a obrigatoriedade...	Não participação. Desconhecimento

Fonte: Dados Primários da Pesquisa (2018)

Quadro 4 - Seleção e Celebração – Dados Comparados

Seleção e Celebração – Dados Comparados			
Membros do Poder Público	Categorias	ONG s	Categorias
Nós não tivemos esse problema de seleção porque existe TAC's, e esses TACs foram transformados em termos de fomento, termos de colaboração e não houve outras instituições nesse primeiro momento	Não houve seleção.	O poder público tem que cumprir esse TAC. O que ocorre é o seguinte: a modalidade no meu entender deveria ser um chamamento público abrindo várias vagas, e ali as entidades iriam fazer,	Não houve seleção. Manteve o TAC's.
essa situação de seleção...	Manteve o TAC's	iriam se candidatar àquelas vagas para cumprir uma determinação jurídica,	Necessidade de chamamento público.
Eu sou a favor da livre concorrência, mas em Araguari nos não tivemos essa situação de mais de uma instituição querer oferecer o mesmo serviço, existem aquelas que já prestavam há muito tempo e assim continuam...	Não houve seleção. Pela livre concorrência	ai sim o poder público iria colocar o valor que colocar lá despende para cumprir a determinação legal, isso ai facilitaria demais o trabalho das entidades; porque existem entidades, várias entidades fazem o mesmo serviço, prestam o mesmo serviço e são remuneradas com valores diferentes	Padronização do serviço. Padronização dos valores

<p>O Órgão de Controle Interno não participa da fase de seleção. Isso deveria ser de uma forma que abrangesse os pretensos interessados mediante o chamamento público mediante sua publicidade.</p>	<p>Necessidade de chamamento público</p>	<p>Não teve seleção, porque seleção é só pelo chamamento público e não teve o chamamento público, e um serviço que já existe, que é continuado e precisou entrar com o PMI que é o manifestação de interesse para provocar o município para fazer a inexigibilidade para fazer esse termo de cooperação, colaboração ou fomento das instituições, então não teve essa seleção.</p>	<p>Não houve seleção Necessidade de chamamento público</p>
---	--	--	--

Fonte: Dados Primários da Pesquisa (2018)

Quadro 5 - Implementação das Ações de Interesse Público – Dados Comparados

Implementação de Ações de Interesse Público – Dados Comparados			
Membros do Poder Público	Categorias	ONG s	Categorias
<p>Primeiro ponto, a organização documental pelas instituições, aquela questão de estar sempre trabalhando amparado no Termo de Ajustamento de Conduta que é o TAC. Então, todas tiveram uma resistência muito grande.</p>	<p>Resistência das OnG s para adequação a lei.</p>	<p>Na política pública que deveria até existe as políticas nas instituições porque é a ausência do Estado, o direito das pessoas foram violados lá atrás por isso que chegou nessa situação, mas o que acontece e que no marco regulatório o problema não é o marco regulatório em si, o problema é que ele ainda continua dando poder ao interesse político, eu acho que o marco regulatório podia ser de uma maneira que desse menos poder de decisão ao poder público político...</p>	<p>Por menos poder de decisão discricionária ao poder público</p>
<p>... Então esta falta de entendimento da instituição pela seriedade da lei, que o município tem cumprir a lei e ela também, são dois responsáveis...</p>	<p>Falta de entendimento da lei por parte das OnGs</p>	<p>... Porque quem está com a mão na massa são as instituições, em Araguari nos não temos nenhuma instituição de alta complexidade do poder público, todas de alta complexidade, todas são do setor privado – terceiro setor, então o poder público deveria não ter tanto autoridade igual ele tem para decidir quanto vai dar se vai dar, porque dentro do orçamento, da LDO tem orçamento que dá para ajudar mais essas instituições...</p>	<p>Por menos poder de decisão discricionária ao poder público</p>
<p>... com essa lei com o meu pouco conhecimento de lei, mas ela desperta muito a questão da gente</p>	<p>Transparência</p>	<p>... O marco regulatório veio colocar uma situação desde a solicitação, as análises e a</p>	<p>Transparência</p>

<p>querer conhecer, querer saber realmente o que naquela instituição, como que aquela direção esta trabalhando, se realmente está atendendo a finalidade dessas políticas públicas, se está atendendo isso e para o município</p>	<p>Gestão articulada Melhoria do serviço prestado</p>	<p>formação do instrumento jurídico e depois o monitoramento, prestação de contas e aprovação dessa prestação de contas, isso aí foi um ganho muito grande, com esse instrumento jurídico da lei 13.019 as unidades</p>	<p>Melhoria do serviço prestado</p>
<p>isso é fundamental...</p>		<p>administrativas tem toda oportunidade de ampliar sua atuação, melhorar as políticas públicas, saber até onde que ela pode chegar onde ela não pode chegar ...</p>	
<p>... essas Comissões tem um trabalho riquíssimo a ser feito, muito rico porque esse elo do Município com as entidades, isso pode crescer porque dentro dessa legalização, desse marco, todo mundo pode melhorar, tudo pode aperfeiçoar, é ser muito transparente, muito bem trabalhado, o dinheiro público ser muito bem empregado, já trabalhei em algumas instituições, agente tem pontos positivos e negativos que tem que ser avaliados porque a política pública é necessária</p>	<p>Transparência Gestão articulada Melhoria do serviço prestado</p>	<p>... O poder executivo é que agora tem que se adequar para conhecer melhor essas instituições, formalizar adequadamente os procedimentos; e outra que vai acontecer que isso é muito importante, porque se você for nas instituições você vai encontrar lá que as políticas públicas está sendo efetivamente cumprida independente da lei, independente do marco regulatório.</p>	<p>Transparência Gestão articulada</p>
<p>... infelizmente tem muita coisa obscura, tem muita vantagem, interesse que foge do objetivo real do plano de trabalho de uma instituição, que agente lê está bom esta lindo, maravilhoso, esta empregando aquele dinheiro que é recebido, mas não é bem assim como está no papel.</p>	<p>Necessidade de identificar irregularidades</p>	<p>Pessoalmente eu acho que esse Marco Regulatório veio para dificultar para as instituições. Pegou-se algumas instituições que não cumpriam a lei, que não fazia a prestação de contas e criminalizou todas que faziam e fazem um bom trabalho independentemente de apoio público ou não no meu entendimento veio para criminalizar, dificultar o repasse público, ao passo que deveria haver um entendimento que o terceiro setor ele é um braço que chega onde o Estado tem dificuldade de chegar...</p>	<p>Criminalização das Instituições</p>
<p>... a mudança de comportamento das instituições para se adequar a lei, então há muito resistência ainda, assim aquela situação de que repassava, fazia uma emendas parlamentares, o repasse para</p>	<p>Mudança de comportamento</p>	<p>Olha em termos de políticas públicas a lei 13.019 é um norte a ser seguido para formalizar todo o processo até chegar na prestação de contas final. Isso aí é muito importante porque</p>	<p>Formalização da Política Pública</p>

instituição "X", o repasse para a instituição "Y"...		disciplina, organiza, transforma aquilo ali em um documento memorial fantástico tanto para a instituição quanto para o poder público...	
--	--	---	--

Fonte: Dados Primários da Pesquisa (2018)

Quadro 6 - Avaliação e Monitoramento – Dados Comparados

Avaliação e Monitoramento – Dados Comparados			
Membros do Poder Público	Categorias	ONG s	Categorias
Essa avaliação e monitoramento já existe mesmo época dos TACs, com a nova lei e o conhecimento da necessidade de estar avaliando e monitorando, penso que vai ser melhorado, porque hoje mesmo assinamos três termos de colaboração, hoje de manhã, então a situação de avaliar e monitorar de acordo com a nova lei vai começar, ela já existe mas muito superficial, sem os rigores da lei, de uma forma assim não tão contundentes, então acredito que nós estamos acompanhado de forma melhor, a promotoria também, a	Dever da administração pública	Bastante, teve porque as instituições, às vezes agente trabalha aqui só apagando fogo, só na correria, pensa que não tem que ser organização, não tem que modificar, não tem que mudar mas então houve sim um fortalecimento, agente criou, existe um núcleo só para comunicação, um núcleo das entidades, trocamos muitas experiências umas com as outras fizemos cursos capacitação SUS para o fortalecimento da instituição e pelo menos a instituição sabe ela entende que mesmo ela sendo privada	Mudança organizacional Melhoria dos serviços prestados
situação do poder judiciário que com a nova lei também está mais presente e acompanhando...		partir do momento que ela presta o serviço é um serviço público, ela tem deveres públicos e assim vai melhorar bastante no atendimento dos usuários...	
No meu ponto de vista o Município foi assertivo ao editar os Decretos para regulamentar as novas regras trazidas pela lei 13019/2014, porém, esqueceu o poder público de alterar a Lei Orgânica, e assim, na prática, um grande entrave um acontrassenso da norma legal. Isso sobremaneira esbarra na vontade de uma democracia. Por outro lado, desconheço a efetividade do fortalecimento da sociedade civil quando do recebimento dos recursos públicos...	Falta de articulação institucional – estado e terceiro setor	Sim, contribuiu demais, o marco regulatório vem privilegiar as instituições que prestam serviços junto a sociedade, aquelas instituições sérias que estão ali buscando atender, cumprir por exemplo a criança e o adolescente o ECA, cumprir o estatuto dos idosos, então o marco regulatório veio sacramentar, concretizar tudo isso ai, agora aquelas instituições que apenas pegava o recurso público para atender outras demandas...	Melhoria dos procedimentos
A primeira avaliação na parte documental é tal e qual a lei, então os papeis não em tem meio termo,	Transparência	O marco regulatório veio trazer isso ai trazer para obtenção de um recurso público você tem	Transparência

<p>aí depois tem as visitas que agente não agendava as visitas e iam no mínimo em uma comissão de 5, 3 ou 4, chegávamos lá visitávamos e tirávamos fotos e depois eu fazia minha análise de repasse financeiro e via que atendeu, agente tem que pautar no plano de trabalho, as vezes agente chegava lá e via que socialmente, deixando de lado a questão de número, parecia que estava atendendo até mais do que estava no plano de trabalho...</p>	<p>Melhoria dos procedimentos Melhorados serviços prestados</p>	<p>que formalizar, apresentar resultado, contar com monitoramento é extraordinário isso, a meu ver das instituições em que eu trabalho todas elas cumprem com suas obrigações estatutárias e cumprem também com as obrigações perante o poder executivo, perante o poder judiciário o que demanda e um esforço maior principalmente do poder público municipal que está mais próximo das entidades se aperfeiçoar melhorar lá nas suas unidades administrativas para que agente possa ter a possibilidade de realmente fazer com que o recurso público seja devidamente aplicado, aplicado com resultado sem isso não vai conseguir.</p>	<p>Melhoria dos procedimentos Melhoria dos serviços prestados</p>
<p>Para agilizar necessário alterar a Lei Orgânica, tirando a competência autorizativa, pois, a própria lei federal a dispensa, e noutro sentido, uma política pública de publicidade para o chamamento das instituições em ofertar a realização de parcerias...</p>	<p>Melhoria dos procedimentos Adequação da Gestão dos recursos</p>	<p>... a implementação da lei 13.019/14 trouxe mais oportunidades igualitárias às organizações da sociedade civil e mais transparência em todo o processo. Porém, ainda sofre influência política sem as quais não seria possível a contemplação do nosso projeto.</p>	<p>Transparência Necessidade de melhorar procedimentos para garantir mais impessoalidade</p>

Fonte: Dados Primários da Pesquisa (2018)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo confirma que a implementação da lei nº 13.019/14, no âmbito do município de Araguari se revelou mais complexa do que se poderia cogitar, necessitando de adequações na esfera legal e administrativa. Na esfera legal, o Município editou dois decretos regulamentadores da Lei nº 13.014/14, sendo o Decreto nº 022/17 e o Decreto nº 032/17, que na prática dificultaram o entendimento do processo do MROSC, sendo identificada pelo próprio Município a necessidade de compilar a regulamentação em único texto normativo.

Seguidamente, o Município editou a Portaria Municipal nº 009/17 que trata da instituição de uma única comissão, denominada de Comissão de Seleção, Monitoramento, Avaliação e Prestação de Contas, ao passo que a lei exige a instituição de uma Comissão de Seleção e outra Comissão de Monitoramento e Avaliação, sendo a prestação de contas, nos termos da lei, realizada perante a Administração Pública Municipal.

Ainda, na esfera legal, a formalização das parcerias com as OSC's no município de Araguari depende de aprovação de lei municipal específica, em razão de dispositivo contido na Lei Orgânica (art.29, XII), sendo neste ponto incompatível com os fundamentos da nova lei que prevê tão somente o chamamento público (art.23) e o PMIS (art.18), cujo propósito é afastar qualquer tipo de influência política na celebração das parcerias, de modo a cumprir com os princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade, legitimidade, eficácia e eficiência.

Na esfera administrativa, observou-se que os princípios e diretrizes do MROSC foram bem recepcionados pelos atores envolvidos, mas que existe uma precariedade na condução do processo de implementação. Do lado do poder público municipal, caracterizada pela ausência de estrutura física e de quadro de servidores em quantitativo adequado e capacitados para realização dos trabalhos. Do lado das organizações da sociedade civil, pelo pouco comprometimento com a questão organizacional e regularidade jurídica da instituição, tendo em vista que muitas iniciaram suas atividades de forma espontânea e dissociada do poder público, sendo detectado que muitas delas optaram por terceirizar o serviço o processo do MROSC para escritórios de contabilidade.

O estudo revelou o fortalecimento das organizações da sociedade civil pela simples imposição do Marco Regulatório. A nova lei obrigou as OSC's a promover sua regularidade jurídica e a reavaliar a forma de gestão da instituição, tendo em vista a obrigatoriedade do cumprimento do plano de trabalho na execução das políticas públicas e o dever de prestação de contas, sob pena de responsabilização do dirigente, caso seja constatada malversação do dinheiro público. Do lado do poder público, o principal impacto positivo do MROSC foi a aproximação do poder público no processo de execução das políticas públicas pelas OSC's, através do monitoramento e avaliação das ações, bem como do maior controle no gasto dos recursos públicos.

Aspectos relevantes registrados nas entrevistas, em estudo comparado e categorizados, reafirmaram a ocorrência de desafios e dificuldades tanto da administração pública municipal quanto das organizações da sociedade civil que mitigaram o alcance de sua efetiva implementação. Tais desafios e dificuldades em certa medida prejudicaram a execução das políticas públicas, especialmente as relativas aos serviços de natureza continuada. Neste sentido, a análise comparativa do conteúdo das entrevistas contribuiu para sinalizar caminhos de superação e melhoria dos procedimentos e serviços prestados.

A relevância deste estudo direciona-se aos gestores, controladores e procuradores públicos, assim como aos representantes das organizações da sociedade civil, uma vez que

buscou abordar de um lado os formulares da norma, e do outro, os desafios e dificuldades na sua implementação, com intuito de fornecer elementos aos atores envolvidos para que sejam traçadas melhorias no processo.

Nessa ordem, no que pese o estudo ter sido realizado no âmbito do município de Araguari a realidade encontrada pode refletir a situação de outras prefeituras dada a singularidade do procedimento. Assim, a partir do presente estudo é possível traçar melhorias no processo para adaptação ao novo cenário de execução das políticas públicas. Contudo, considerando o vulto de dados que surgiram durante o trabalho de campo novas análises encontram-se em curso visando aprofundamento da temática e prospecções de melhorias para as políticas públicas que futuramente serão publicadas em outro formato.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARREIRA, I. A. F. **Marcas no Tempo – Movimentos Sociais no Processo de Reconstrução Democrática**. Caxambu, 1994. Texto não publicado.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1992.

BRASIL. **LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

CARDOSO, R. Movimentos Sociais Urbanos – Balanço Crítico. In: **Sociedade e Política no Brasil**. Editora Brasiliense, 2ª edição, São Paulo, 1984.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. Editora Saraiva, 2002.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

DIMOULIS, D.; MARTINS, L. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOIMO, A. M.; DOXSEY, J. R.; BELING NETO, R. A. **Os Novos Movimentos Sociais – teoria e prática**. Ciências Sociais Hoje, Editora Cortez, São Paulo, 1986.

DURHAM, E. R. Movimentos Sociais – A Construção da Cidadania. **Novos Estudos Cebrap**, nº. 10, pp. 24-30, São Paulo, 1984.

LE GALÈS, P.; THATCHER, M. (Dir.). **Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks**. Paris: L'Harmattan, 1995.

FRANK, A. G.; FUENTES, M. Dez Teses Acerca dos Movimentos Sociais. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, nº.17, São Paulo, 1989.

FONSECA JÚNIOR, W. C. Análise de conteúdo. In: DUARTE, J;; BARROS, A. (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006, p.280-315.

GOHN, M da. G. **A Construção da Cidadania Coletiva no Brasil: Contribuição das Lutas e Movimentos Sociais**. Caxambu, 1994. Texto não publicado.

HOWLWT, M.; RAMAESH; M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas-uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JACOBI, P. Movimentos Sociais Urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. **BIB**, nº. 9, 1980.

LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case Study and Political Theory. **World Politics**, v.16, nº 4, p. 677-715, jul./ago, 1964.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, nº. 4, p. 298-310, jul/ago, 1972.

LUNARDI, S. R. G.; DIMOULIS, D. **Dimensões da constitucionalização das políticas públicas**. (No prelo, 2016).

KOWARICK, L. Movimentos Urbanos no Brasil Contemporâneo: Uma Análise da Literatura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.1, nº. 3, 1987.

KRISCHKE, P. J. **Participação Social e Cultura Política**. Caxambu, 1994. Texto não publicado.

MAYRING, P. **Introdução à Pesquisa Social Qualitativa - Uma orientação ao pensamento qualitativo**. 5ª Edição, Weinheim: Beltz, 2002.

MINAYO. M. C de. S. Pesquisa Social. **Coleção Temas Sociais**. Editora Vozes, Rio de Janeiro, 1993.

RIBEIRO, A. C. T. Movimentos Sociais: Caminhos para a Defesa de uma Temática - Desafios dos Anos 90. **Ciências Sociais Hoje**, 1991. Vertice. ANPOCS, 1991.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013.

SCHERER-WARREN, I. **Redes de Movimentos Sociais**. Edições Loyola, São Paulo, 1993.

SELLTIZ, Wrightsman e Cood. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. Volume 1, 2 e 3. Louise H. Kidder (org.) São Paulo. E.P.U, 1987.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16jul/dez. 2006, p.20-45

TOURAINÉ, A. Os Novos Conflitos Sociais. Para Evitar Mal-Entendidos. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**. nº. 17, São Paulo, 1989.

WEBER, M. **Economia e Sociedade. Fundamentos da Sociologia Compreensiva**, tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília – DF, EUnB, 1991.

INFORMAÇÕES SOBRE AS AUTORAS

Elisângela Aparecida da Silva. Analista Educacional na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, e-mail: elisangela.aparecida@educacao.mg.gov.br.

Leiliane Bernardes. Assistente Social no Município de Patrocínio – MG, e-mail: leilianesocial@gmail.com.

Karina Santana da Silva. Subprocuradora da Prefeitura no Município de Araguari-MG, e-mail: ksadvo@gmail.com.

Paula Regina Gomes. Gestora de Políticas Públicas/Socióloga no Governo do Distrito Federal, e-mail: paulareginagomes@gmail.com.br.

DINÂMICA DO ORÇAMENTO FEDERAL PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA NOS PLANOS PLURIANUAIS E LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Sergio Azevedo FONSECA

RESUMO

A Economia Solidária se coloca como potencializadora da geração de trabalho, renda e cidadania para trabalhadoras e trabalhadores que, por meio da ação coletiva, buscam realizar atividades suas produtivas. Entretanto, não raro carecem de políticas públicas de fomento, havendo necessidade de aporte de recursos públicos para seu desenvolvimento. Este estudo busca apresentar o aporte de recursos públicos federais direcionados para a Economia Solidária, por meio na análise dos PPAs e LOAs de 2004 a 2019, compreendendo a dinâmica dos valores orçados e da vontade política para com a Economia Solidária no período.

Palavras-chave: Economia Solidária; Políticas Públicas; Orçamento Federal.

ABSTRACT

The Solidarity Economy looks for work generation, income and citizenship for workers that seek to collective production. However, they need public policies and resources to develop their activities. This study present the Federal budgets directed to Solidarity Economy, through the analysis of the PPAs and LOAs from 2004 to 2019, indicating the dynamics of budget values and the politic will to the Solidary Economy in this period.

Key Words: Solidary Economy; Public Policies; Federal Budget.

1. INTRODUÇÃO

A Economia Solidária, em seus aspectos teóricos e empíricos, remete a um conceito formatado pela experiência dos diferentes arranjos coletivos de trabalhadores em empreendimentos organizados de forma distinta da organização das empresas de capital. Este é o ponto de partida.

Resumidamente, os empreendimentos da Economia Solidária são constituídos, em sua maioria, a partir da propriedade coletiva dos meios de produção, seja terra, insumos, máquinas, equipamentos, enfim, todo o aparato produtivo. A propriedade coletiva deriva para o uso coletivo dos meios de produção, com autogestão na organização do trabalho associado nos momentos de execução e de gestão da produção, resultando na socialização dos resultados operacionais, da geração de riqueza. (SINGER, 2002; GAIGER, 2004; FRANÇA FILHO, 2002)

Para além da atuação produtiva, a Economia Solidária pode ser compreendida como dinamizadora de ações de interesse público, tanto na geração de trabalho e renda quanto no alinhamento das atividades de seus empreendimentos com ações impactantes na sociedade. Basta recorrer à dimensão das cooperativas de resíduos sólidos urbanos, das cooperativas de artesãos, das associações e cooperativas populares de produção de alimentos da agricultura familiar, somente para exemplificar algumas modalidades, para situar as externalidades positivas encontradas em seus respectivos entornos.

Tais aspectos da atuação dos empreendimentos da Economia Solidária tornam pertinente a disponibilidade de um rol de políticas públicas direcionadas para o fomento e perenidade de sua atuação, quer via ações diretas de financiamento, suporte na gestão e produção, quer via aquisição de sua produção e serviços por meio de compras públicas: “Caso as diferentes esferas de governo orientassem a parcela de seu gasto passível de ser atendida por cooperativas e empreendimentos solidários [...] como já ocorre com a compra da agricultura familiar dos alimentos para merenda escolar, não poderíamos diminuir a corrupção?” (DAGNINO, 2018, p.192).

A partir da provocação acima, refletindo acerca do protagonismo da Economia Solidária, este estudo postula apresentar a arquitetura de ações direcionadas para a Economia Solidária no orçamento federal nos últimos 16 anos e a vontade política para sua manifestação sob a forma de a porte do fundo público nas Leis Orçamentárias Anuais de 2004 a 2019,

compartimentadas nos Planos Plurianuais – PPA – dos quadriênios 2004-2007, 2008-2011; 2012-2015; 2016-2019.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia deste estudo, no que concerne à análise orçamentária, parte do levantamento escrutinado nas LOAs de 2004 a 2019 em seus Programas Temáticos, buscando nestes as Ações específicas voltadas para a Economia Solidária e os valores aportados anualmente. Neste aspecto, foi feita a busca nos sítios eletrônicos dos Ministérios e Secretarias que alojavam as unidades orçamentárias.

Buscou-se compreender assim a trajetória da alocação do fundo público para a Economia Solidária, voltada para fomento, suporte, e fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários e dos seus trabalhadores, consolidando sua introdução na agenda de política pública, já analisada por alguns autores. (SERAFIM & DIAS, 2011; SCHIOCHET, 2011; FARIA & SANCHEZ, 2011)

3. A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA ELABORAÇÃO DOS PPAS E DAS LOAS

No Brasil, a elaboração e proposição da LOA são de competência exclusiva do Poder Executivo. Em linhas gerais, deve conter os três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas públicas. Apresenta as macrodiretrizes, a previsão de receitas e destinação de despesas.

Cada LOA deve ser avaliada, debatida, aprimorada e aprovada pelo Poder Legislativo anualmente, em calendário estipulado. A confecção da LOA é norteada pelo Plano Plurianual, elaborado para duração de 4 anos, com início da vigência a partir do segundo ano de um mandato presidencial, ou seja, tem a mesma duração de um mandato mas não coincide com ele, justamente para permitir que uma gestão se inicie comprometida com a finalização dos programas da gestão anterior, evitando rupturas drásticas. Nessa perspectiva, o PPA carrega consigo os desígnios de uma gestão, uma perspectiva da execução do orçamento orientada pela sua proposta de política econômica e social. (GIACOMONI, 2010).

A partir do norte dado pelo PPA, cada LOA é arquitetada, contemplando em seus Programas e Ações o direcionamento do orçamento público, a fim de atingir as metas desejadas e esperadas em consonância macro com o PPA. Nas seções que seguem serão apresentados e

analisados os dados e a expressão gráfica dos valores orçamentários nos quatro PPAs, por meio de suas LOAs de 2004 a 2019.

3.1. O PPA 2004-2007

O PPA 2004-2007 inaugurou a inclusão da temática da Economia Solidária diretamente do Plano Plurianual, no planejamento central do Orçamento Federal nas LOA de 2004 a 2007 e marca sua relevância e atenção dentre as políticas de governo, enquanto forma de produção, geração de trabalho e renda, além de dinamizadora da solidariedade no espaço local.

No corpo da mensagem do Poder Executivo do PPA 2004-2007, a menção à Economia Solidária está presente em um dos desafios elencados pelo governo, na alínea 13, de ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade, como no extrato abaixo:

A busca pela inclusão social é refletida também pelo programa Economia Solidária em Desenvolvimento, cujo objetivo será promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário. O programa apoiará as iniciativas orientadas pelos princípios da autogestão, cooperação e solidariedade, estimulando a formação de redes de relações sociais que reduzam a dependência do mercado. O programa fomentará até 2007 a geração de trabalho e renda com o apoio a mais de 2.000 empreendimentos voltados para atividades de economia solidária (BRASIL, 2019a, p.74).

No plano institucional, ministérios, secretarias e fundos legais tiveram a incumbência de planejar ações orçamentárias sob a forma de políticas públicas para a Economia Solidária de forma integrada.

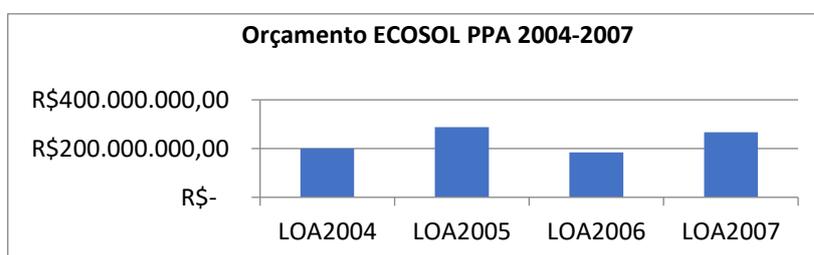
O orçamento direcionado para ações de Economia Solidária na vigência do PPA 2004-2007 foi de R\$ 939.303.407,02, sendo 2005 o ano com maior dotação orçamentária, conforme a Tabela 1 e Gráfico 1. Dentre as ações transversais, cabe destaque à Ação 4728, Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e Economia Solidária, com aporte do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT - no valor de R\$ 347.230.308,21 entre 2004 e 2007 e à Ação 4963, promoção da inclusão produtiva, com dotação de R\$ 20.578.3011,76 entre 2004 e 2007.

TABELA 1- Valores orçamentários para a Economia Solidária LOAS 2004-2007

ANO	VALORES
LOA2004	R\$ 199.632.872,00
LOA2005	R\$ 287.883.275,00
LOA2006	R\$ 184.249.530,62
LOA2007	R\$ 267.537.730,00
TOTAL	R\$ 939.303.407,62

Fonte: LOAs 2004-2007 (Elaborado pelos autores)

GRÁFICO 1 – Evolução do Orçamento para Economia Solidária 2004-2007



Fonte: LOAs 2004-2007 (Elaborado pelos autores)

3.2. O PPA 2008-2011

O Plano Plurianual 2008-2011 orientou uma expansão das políticas públicas voltadas para as atividades de Economia Solidária, com aumento paulatino dos valores anuais, como apontado no gráfico 2. Verificou-se o aumento no número de Programas e Ações, bem como de Unidades Orçamentárias.

A diversificação de Unidades Orçamentárias representa uma maior capilaridade e especificidade no direcionamento dos valores para determinadas ações, mostrando uma sofisticação em termos de arquitetura orçamentária. Todavia, também pode ser constatado que a dispersão em uma gama mais ampla de ações pode levar a uma maior dificuldade de monitoramento, controle e mesmo execução orçamentária em vista da ampliação do escopo de atuação.

É relevante a menção à Economia Solidária, dentre os Objetivos do Governo, no inciso 1, de promover a inclusão social e a redução das desigualdades, tal como transcrito no seguinte registro:

Na área de geração de trabalho e renda, importa particularmente citar iniciativas relacionadas à inclusão produtiva das famílias pobres, como os Programas Microcrédito Produtivo Orientado (PMPO) e Economia Solidária em Desenvolvimento, criados, respectivamente, em 2005 e em 2003. [...] o

Programa Economia Solidária em Desenvolvimento tem por objetivo apoiar a formação e o fortalecimento de empreendimentos autogestionários, a constituição de redes de economia solidária, a implementação de arranjos para a comercialização de bens e serviços e a transferência e adequação de tecnologia aos empreendimentos solidários e suas formas de articulação (BRASIL, 2019b, p.69).

No que tange aos valores, as LOAs de 2008 a 2011 apresentaram uma dotação de R\$ 1.525.618.375,19 para a Economia Solidária, um aumento de 70% em relação ao total das LOAs 2004-2007, o que pode ser visualizado na Tabela 2. Tal elevação aponta para a consolidação de ações, dando maior relevância para as políticas públicas de Economia Solidária na agenda governamental, sendo a LOA2009 aquela com maior dotação orçamentária no quadriênio.

O maior número de programas e ações, acompanhado por maior volume de recursos, possibilitou a alocação de valores em determinadas ações, marcando de certa forma o período. A Ação 4728, Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e Economia Solidária teve continuidade, sob gestão do FAT, com dotação de R\$ 440.865.918,73 (27% do total); a Ação 4963, Promoção da Inclusão Produtiva também teve elevação no seu aporte para R\$ 403.099.990,29 no período (24% do total), sendo que a partir de 2009 passou a ser gerida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

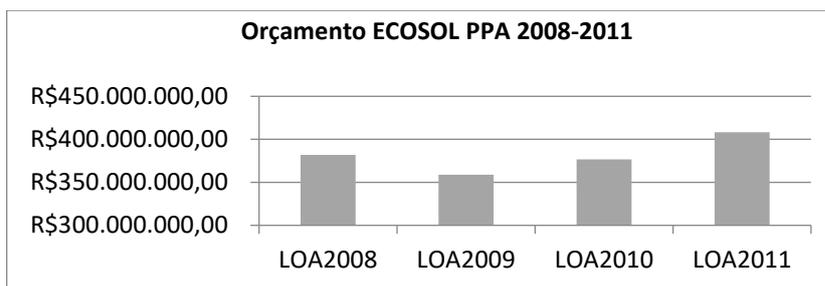
Houve a inclusão da Ação 8394, Fomento aos empreendimentos associativos e cooperativos da agricultura familiar e assentamentos de reforma agrária, vinculada ao Programa 1334, Desenvolvimento sustentável de territórios rurais, com aporte de R\$ 165.077.873,00 e imbricando o desenvolvimento territorial com as atividades de Economia Solidária. Também a Ação 8274, Apoio para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos, teve aumento substancial em sua dotação, que no quadriênio foi de R\$ 89.396.084,60.

TABELA 2 - Valores orçamentários para a Economia Solidária LOAS 2008-20011

ANO	VALORES
LOA2008	R\$ 381.979.220,08
LOA2009	R\$ 358.749.255,00
LOA2010	R\$ 376.531.219,00
LOA2011	R\$ 408.358.681,71
TOTAL	R\$ 1.525.618.375,79

Fonte: LOAs 2008-2011 (Elaborado pelos autores)

GRÁFICO 2 – Evolução do Orçamento para Economia Solidária 2008-2011



Fonte: LOAs 2008-2011 (Elaborado pelos autores)

3.3. O PPA 2012-2015

A elaboração do PPA 2012-2015 apresentou alterações estruturais. As mudanças visaram a uma redução no número de programas e ações, pois a descentralização dificultava o processo de controle e de atuação intersetorial (SILVA, 2018). Com essa iniciativa, buscou-se uma imbricação das unidades orçamentárias para uma gestão mais compacta das ações, que passariam a ser complementares.

Para se ter uma ideia, o número de programas do PPA 2012-2015 foi reduzido de mais de 400 para apenas 65. Em consonância com a nova metodologia, as várias ações direcionadas para a Economia Solidária foram condensadas e também as metas deixaram de ser expressas anualmente, passando a ser determinadas para todo o quadriênio do PPA.

A temática da Economia Solidária está referenciada ao longo do corpo do texto do PPA, na mensagem sobre temas especiais relevantes para o desenvolvimento:

O PPA orienta os investimentos para o desenvolvimento do território. Nesse sentido, os valores previstos objetivam elaborar o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Cerrado; gerar 106.770 postos de trabalho nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) firmados; apoiar a organização produtiva de 5.600 empreendimentos econômicos solidários, 109 sendo, no mínimo, 30% de grupos de mulheres e disponibilizar suporte adequado que permita a melhoria das condições de produção e comercialização favorecendo a inclusão produtiva sustentável de 50.000 famílias, dentre outras iniciativas (BRASIL, 2019c, p.108).

Nas designações do Plano Brasil Sem Miséria:

Por fim, vale ressaltar o papel das políticas públicas de trabalho, emprego e renda para a implementação do Plano Brasil Sem Miséria, na inclusão produtiva dos mais pobres mediante cursos de qualificação profissional, intermediação de emprego, ampliação da política de microcrédito e incentivo à economia popular e solidária (BRASIL, 2019c, p.170)

E no rol das Políticas e Temas Especiais, no tópico Desenvolvimento Regional:

Entre as metas do PPA 2012-2015 para esse segmento temos: certificar os produtos e serviços de 5 mil empreendimentos econômicos solidários no Sistema de Comércio Justo e Solidário; criar e fortalecer 200 redes de produção e comercialização; incluir 200 comunidades nas finanças solidárias; promover a formação e capacitação social e profissional de 10.000 trabalhadores para a economia solidária e promover a incubação, assessoria técnica e o fomento direto a 1,5 mil empreendimentos econômicos solidários (BRASIL, 2019c, pp.275-276).

A ênfase textual dada à Economia Solidária no PPA 2012-2015 esteve expressa, a princípio, na maior dotação orçamentária direcionada às políticas públicas para a Economia Solidária. A LOA de 2012 foi a que teve o maior volume de recursos destinados às Ações de Economia Solidária em todos os anos, R\$ 799.630.557,01, e o valor total do quadriênio foi de R\$ 1.882.536.082,00, 16% superior ao período 2007-2011, conforme a Tabela 3.

As Ações geridas diretamente pela SENAES ficaram circunscritas ao Programa 2012 Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e encampou a Ação 8274, apoio para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos.

Algumas ações foram inseridas a partir da LOA2012 e tiveram um volume orçamentário impactante. Ação 20GG, fomento, capacitação ocupacional e assistência técnica a empreendimentos populares e solidários e a trabalhadores foi a mais expressiva no período em termos de montante, tendo como unidade orçamentária o MDS.

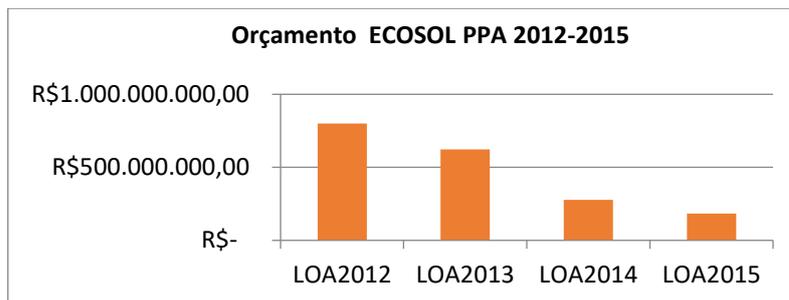
Na LOA2012 a Ação 20GG teve dotação de R\$ 368.657.137,80 em 2012, (38% do total) e de R\$ 348.708.200,00 em 2013 (56% do total). Contudo, seus valores recuaram para R\$ 26.822.000,00 em 2014 e R\$ 1.260.300, 00 em 2016, deixando de ser uma ação perene. Se a LOA2012 teve o maior orçamento para a Economia Solidária, a partir da LOA 2013, os valores orçamentários destinados para a Economia Solidária passam a cair ininterruptamente, o que pode ser observado no Gráfico 3.

TABELA 3 - Valores orçamentários para a Economia Solidária LOAS 2012-2015

ANO	VALORES
LOA2012	R\$ 799.630.557,00
LOA2013	R\$ 621.924.909,78
LOA2014	R\$ 276.695.752,00
LOA2015	R\$ 184.384.864,00
TOTAL	R\$ 1.882.636.082,78

Fonte: LOAs 2012-2015 (Elaborado pelos autores)

GRÁFICO 3 – Evolução do Orçamento para Economia Solidária 2012-2015



Fonte: LOAs 2012-2015 (Elaborado pelos autores)

3.4. O PPA 2016-2019

O PPA 2016-2019 foi elaborado em uma conjuntura marcada pelo desaquecimento da economia nacional, no campo da produção interna e no campo da arrecadação. Mesmo tendo sido arquitetado na gestão Dilma Rousseff, logo em maio de 2016 houve o seu impedimento, assumindo a presidência o vice-presidente e posteriormente, em 2019, tendo início outro governo. Ou seja, o PPA foi elaborado em uma gestão mas executado em outras duas, com perfis políticos bastante diferentes.

A Economia Solidária está expressa de forma mais sumarizada ao longo do corpo da Mensagem do PPA 2016-2019, de onde são extraídos alguns extratos, relacionados às diretrizes estratégicas, indicando: a) “Fortalecimento das micro e pequenas empresas e dos microempreendedores individuais, e promoção do trabalho associado, da cooperação, da autogestão e dos empreendimentos solidários” (BRASIL, 2019d, p.38); b) o papel do crédito solidário para as mulheres, onde se estampa que “O problema da menor remuneração pelo mesmo trabalho persiste, tanto no meio urbano quanto no meio rural, tornando a capacitação e o crédito solidário importantes instrumentos para promover a emancipação da mulher” (BRASIL, 2019d, p85).

O Programa Trabalho Decente e Economia Solidária também é bastante mencionado. Quanto aos objetivos do Programa:

No PPA 2016-2019, o Programa Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária incluiu Objetivo de promoção da economia solidária, uma vez que o intenso crescimento dos Empreendimentos Econômicos Solidários – EES, nos últimos anos, exige respostas adequadas às necessidades que os trabalhadores da economia solidária se deparam no seu cotidiano (BRASIL, 2019d, p.97).

Ao longo do PPA a ênfase dada à Economia Solidária é notada. Porém, o que se verificou no período de 2016 a 2019 foi a drástica redução orçamentária, visível na Tabela 4, resultando em um desmonte das políticas públicas para a Economia Solidária. Tal processo já

se evidenciava a partir de 2013, mas a queda vertiginosa de recursos alocados para a Economia Solidária apresentada no Gráfico 4 permite inferir que não houve e não há vontade política alguma para continuidade, consolidação e perenidade da presença do Estado, ao menos no âmbito Federal, em relação à Economia Solidária. Em termos de dotação, o orçamento total nas LOAs 2016 a 2019, direcionado a ações para a Economia Solidária foi de R\$ 218.436.928,00, valor residual em termos comparativos com a série histórica deste estudo, simplesmente 11% do valor referente às LOAs 2012 a 2015. Em termos de ações, houve também a supressão da grande maioria, ficando resumidas a apenas duas na LOA 2019.

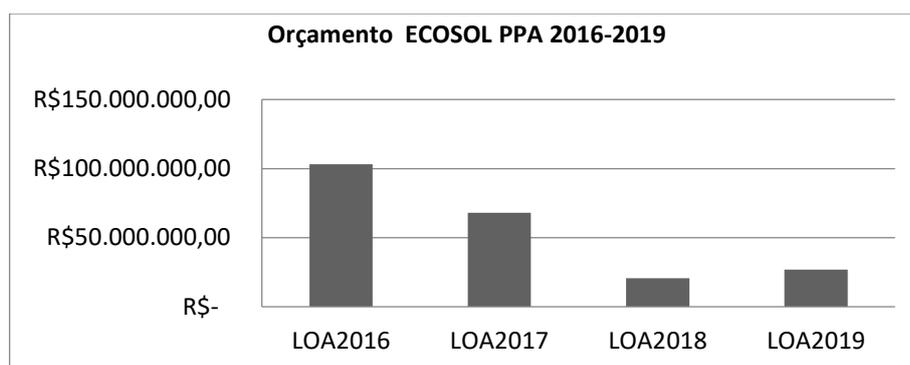
A SENAES então teve o seu réquiem. Emblemática na proposição de ações para a Economia Solidária desde 2003, simplesmente deixou de existir em 2019.

TABELA 4 - Valores orçamentários para a Economia Solidária LOAS 2016-2019

ANO	VALORES
LOA2016	R\$ 103.063.572,00
LOA2017	R\$ 67.909.569,00
LOA2018	R\$ 20.550.738,00
LOA2019	R\$ 26.913.049,00
TOTAL	R\$ 218.436.928,00

Fonte: LOAs 2012-2015 (Elaborado pelos autores)

GRÁFICO 4 – Evolução do Orçamento para Economia Solidária 2016-2019



Fonte: LOAs 2012-2015 (Elaborado pelos autores)

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste texto foi buscar entender a composição orçamentária como vontade política em relação à Economia Solidária nos últimos 16 anos. Para efeitos comparativos de vontade política, os recursos para a Economia Solidária sempre foram residuais em termos de

Orçamento Federal, se observarmos que a arrecadação nos últimos anos fica acima de R\$ 1 trilhão ao ano. A análise dos valores alocados nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 permite observar que houve uma proposição de ações concretas e crescentes para a Economia Solidária. Mas mesmo tendo como ápice de valor orçamentário em 2012, o PPA 2012-2015 e, em especial o PPA 2016-2019, o que se assistiu foi a involução da dotação do fundo público para a Economia Solidária, chegando a um patamar irrisório em 2019, de pouco mais de R\$ 20 milhões, acompanhado pelo desaparecimento da SENAES.

Mais do que somente apresentar e analisar dados dos últimos 16 anos, buscou-se resgatar uma memória, uma orientação de gestão que incluiu a Economia Solidária na Agenda Política, incentivando um peculiar modelo coletivo de produção e de trabalho. O resgate da trajetória das políticas públicas para a Economia Solidária pode impulsionar novos caminhos para uma 'Agenda' em outro contexto político, com o alerta de que, com base nos dados aqui apresentados, atualmente não se vislumbra no horizonte próximo uma retomada da participação federal no espaço da Economia Solidária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004–2007:** desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Mensagem Presidencial. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias>>. Acesso em: 10 set. 2019a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008–2011:** desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Mensagem Presidencial. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias>>. Acesso em: 10 set. 2019b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012–2015:** desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Mensagem Presidencial. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias>>. Acesso em: 10 set. 2019c.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2016–2019:** desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Mensagem Presidencial. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias>>. Acesso em: 10 set. 2019d.

DAGNINO, R. A gestão estratégica pública e os desafios da retomada. In: SILVA, R. B.; TAIT, M.; NOVAES, H. T.; FRAGA, L. S. **Suleando a retomada com tecnociência social:** o pensamento de Renato Dagnino. Florianópolis: Insular, 2018. pp 171-195.

FARIA, M. S.; SANCHEZ, F. J. B. A economia solidária no Governo federal: intersetorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In: BENINI, E. A.; FARIA, M. S.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R. **Gestão pública e sociedades:** fundamentos e políticas de economia solidária. pp.413-425.

FRANÇA FILHO, G. C. **Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular**: traçando fronteiras conceituais. Bahia Análise & Dados. Salvador: pp.9-19, 2002.

GAIGER, L. I. **Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Conceitos e ferramentas para análise de política pública. In: BENINI, E. A.; FARIA, M. S.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R. **Gestão pública e sociedades**: fundamentos e políticas de economia solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2011. pp.305-337.

SCHIOCHET, V. políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios. In: BENINI, E. A.; FARIA, M. S.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R. **Gestão pública e sociedades**: fundamentos e políticas de economia solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2011. pp.443-452.

SILVA, S. P. A política de Economia Solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2018. In: SINGER, P. I. **Uma utopia militante**: repensando o socialismo. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

SINGER, P. I. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

INFORMAÇÕES SOBRE OS AUTORES

Caio Luis Chiariello – Prof. Dr. na UFGD, Pós doutorando pela UNESP.
caiomudo@gmail.com

Sergio Azevedo Fonseca – Prof. Dr. Na Unesp; sergio.fonseca@unesp.br

FEIRAS ECONÔMICAS: A MANIFESTAÇÃO SOCIOESPACIAL DO CIRCUITO INFERIOR EM ARARAQUARA/SP

Renan Augusto RAMOS

RESUMO

As práticas econômicas alternativas estão em evidência no contexto brasileiro do século XXI. Constatamos, nesse sentido, a existência de feiras econômicas em Araraquara que reforçam a temática da economia urbana. Dessa maneira, sob o apoio de um governo municipal eleito em 2016 com o slogan “Cidade Solidária e Participativa”, são necessárias iniciativas de compreensão do fenômeno da Economia Solidária e Criativa no município de Araraquara. Para tanto, recorreremos à Geografia para fornecer arcabouço teórico-metodológico de referência ao entendimento da problemática. A proposta, então, é qualificar essas práticas econômicas como representativas do circuito inferior da economia urbana, que almeja fornecer ocupação nos circuitos gerais da produção de valores. A partir disso, com a realização de uma pesquisa empírica nas edições da “Rolêfeira”, a finalidade foi observar a importância desses empreendimentos enquanto estratégias de desenvolvimento econômico e social, bem como a própria interface estabelecida entre a sociedade civil e o governo municipal.

Palavras-chave: Economia urbana; Economia solidária e criativa; Feiras econômicas; Desenvolvimento social; Araraquara/SP.

ABSTRACT

Alternative economic practices are in evidence in Brazilian context of 21st century. In this sense, we note the existence of economic fairs in Araraquara that reinforce the theme of the urban economy. Thus, under the support of a municipal government elected in 2016 with the slogan "Solidary and Participative City", initiatives are needed to understand the phenomenon of Solidarity and Creative Economy in the municipality of Araraquara. For this purpose, Geography provides theoretical and methodological framework for understanding the problem. The proposal is to qualify these economic practices as representative of the lower circuit of urban economy, which aims to provide occupation in general circuits of value production. Based on this, with the realization of empirical research in “Rolêfeira” editions, the purpose was to observe the importance of these ventures as strategies for economic and social development, as well as the interface established between civil society and municipal government.

Keywords: Urban economy; Solidary and creative economy; Economic fairs; Social development; Araraquara / SP.

1. INTRODUÇÃO

O mundo do trabalho brasileiro é complexo, pois apresenta especificidades que se vinculam ao seu próprio processo histórico de formação (COSTA, 2016). Nesse sentido, observam-se nas cidades as mais distintas estratégias econômicas que visam à inserção nos circuitos gerais de produção. A impossibilidade de rendas permanentes produzem iniciativas no espaço urbano que refletem o surgimento do chamado circuito inferior da economia (SANTOS, 2018). A partir disso, o alto grau de desigualdade socioeconômica sustenta uma divisão do trabalho marcada pela coexistência de iniciativas econômicas caracterizadas por distintos níveis de capitalização, organização e incorporação de tecnologias nos empreendimentos (SILVEIRA, 2015). Então, dessa maneira, cada vez mais se constata práticas econômicas alternativas, inseridas no contexto maleável e múltiplo do mercado urbano de produção de valores.

O objetivo é trazer à tona a importância da compreensão sobre o mercado atual de produção de valores no Brasil. Assim, as dificuldades encontradas no mundo do trabalho remetem a um contexto de diversidade nas práticas econômicas existentes, alicerçadas na procura pela produção da provisão dos sujeitos. Dessa forma, o artigo propõe realizar um debate sobre as práticas econômicas alternativas no município de Araraquara. Nesse sentido, a partir de uma pesquisa empírica nas edições da “Rolêfeira”, o trabalho reflete sobre a planificação da Economia Solidária e Criativa araraquarense em função das estratégias de superação do desemprego estrutural contemporâneo. A institucionalização desses espaços de troca se insere na agenda política enquanto iniciativas que, de certo modo, trabalham na direção da apropriação do espaço público (CARLOS, 2014). A partir disso, o enfoque se dá pela perspectiva analítica da valorização da praça como lugar de sociabilidade em potencial. Por fim, a revalorização do circuito inferior da economia urbana é colocada como uma alternativa viável para a gestão pública ao mesmo tempo em que promovem iniciativas culturais e artísticas de lazer a céu aberto.

2. APRESENTANDO O CONTEXTO DA ANÁLISE

A cidade de Araraquara apresenta propensão ao estímulo de práticas alternativas da economia urbana. O município traz o slogan “Cidade Solidária e Participativa” como representativo de sua ação governamental. Dessa forma, o discurso de uma cidade que fomenta

práticas econômicas não convencionais toma destaque. Esse mesmo processo de incentivos é coordenado por um desenho institucional da prefeitura que organiza as relações estabelecidas no interior dessas atividades econômicas. O município possui na Secretaria do Trabalho e de Desenvolvimento Econômico uma ramificação específica voltada para práticas econômicas alternativas. A Coordenadoria do Trabalho e de Economia Criativa e Solidária fornece o respaldo para que os espaços de troca sejam instituídos na prática social e, por conseguinte, é possível observar também a complexidade existente no interior da economia urbana. Porém, para compreender sobre a temática, é necessário demarcar o contexto sociopolítico atual do município.

A discussão sobre Economia Solidária e Criativa no governo municipal de Araraquara se intensifica, sobretudo no momento em que a prefeitura organiza, entre os dias 14 e 15 de julho de 2017, a 1ª Conferência de Economia Criativa e Solidária de Araraquara. O evento foi resultado de um esforço coletivo entre a gestão do município, especialistas no assunto, sociedade civil no geral e os responsáveis pelos empreendimentos econômicos em si. A temática transcorreu em razão do título “Desenvolvimento econômico local com trabalho decente: geração de renda e inclusão social”. Nesse sentido, a proposta do cronograma era relacionar os conteúdos do enfrentamento ao desemprego e à pobreza, articulando com a possibilidade de estratégias de fomento, bem como de justiça social. Portanto, a conferência funcionou como um instrumento participativo no encaminhamento das demandas para a construção do Plano Municipal de Economia Solidária, válido para o período de 2018 a 2021.

A lei nº 9.143 de 30 de novembro de 2017 institui o Plano Municipal de Economia Solidária em virtude das proposições apresentadas na 1ª Conferência de Economia Criativa e Solidária de Araraquara. Ao todo, foram tratadas dezenove diretrizes no interior do projeto que versam sobre a postura a ser adotada pelo município. Dessa maneira, a lei coloca em evidência as estratégias de fomento e dinamização desse segmento da economia, bem como fornece os mecanismos de controle social por parte da sociedade civil e demais agentes sociais. A expansão das iniciativas de promoção da economia alternativa coloca o município de Araraquara no centro da discussão realizada atualmente sobre as estratégias de superação do desemprego, via incentivo e formalização dos empreendimentos econômicos.

A segunda diretriz encaminhada pela conferência, e presente na lei nº 9.143, trata sobre a criação e regulamentação do Conselho Municipal de Economia Criativa Solidária em novembro de 2018. Dessa forma, é possível encontrar o propósito do conselho em função do aprimoramento das práticas de gestão desse segmento, com ampliação da participação política

da sociedade civil. O município de Araraquara apresenta, nesse sentido, um desenho institucional representado pela múltipla interação dos mais variados agentes sociais em conjunto com o governo municipal. Portanto, o destaque na materialização das políticas públicas para as práticas econômicas alternativas apenas serão compreendidas se forem levados em conta o subsistema atuante no processo de formulação (CAPELLA, 2014).

Ainda a respeito do contexto araraquarense, o governo municipal promoveu, entre os dias 14 e 16 de março de 2019, o I Congresso Internacional de Democracia Participativa. O evento apresentou um profundo debate de acordo com a troca de experiências a respeito de temas como participação popular, democracia, bem como o assunto de maior interesse desse trabalho: a Economia Social e Criativa. Como apresentado pela comissão organizadora do evento, o debate seria estabelecido para alcançar diretrizes estratégicas de políticas públicas para esses setores-chave. Além disso, articulado aos espaços de discussões, houve a realização da Feira Regional de Economia Solidária, Criativa e da Agricultura Familiar, que contou com a presença de mais de cinquenta expositores dos mais variados segmentos. Devido a essa natureza de eventos destacados, se fortalece o argumento sobre a importância de evidenciar o contexto sociopolítico no qual a cidade de Araraquara se encontra atualmente.

A pesquisa, portanto, se realiza pela necessidade de compreender a importância desse tipo diverso de economia urbana. A inventividade é um traço comum dos agentes econômicos que estão vinculados a essas práticas, sobretudo em função das pressões exercidas pelas demandas de provisão. Para entender esse fenômeno, é importante que se estabeleça uma rede de articulação entre os indivíduos vinculados às práticas econômicas, os próprios agentes públicos do governo municipal, bem como também entre os intermediadores que organizam os espaços de troca. Cabe, nesse momento, demonstrar o aporte teórico-conceitual que dá embasamento à reflexão proposta pelo artigo.

3. A DIMENSÃO POLÍTICA NA DISCUSSÃO APRESENTADA

O campo das políticas públicas impõe a aproximação entre dimensões do Estado e da sociedade civil que influencia diretamente na organização econômica e social (SOUZA, 2006). Dessa forma, o objetivo é demonstrar como a abordagem geográfica dos circuitos da economia urbana pode contribuir no universo da promoção de políticas públicas voltadas ao combate das deficiências estruturais do mercado de trabalho. O conhecimento empírico levantado visa, em certo sentido, representar um avanço teórico no campo da compreensão das articulações

desenvolvidas entre os segmentos da Economia Criativa e Solidária e o domínio das práticas de gestão territorial.

A promulgação da Constituição de 1988 proporcionou um amplo processo de descentralização política no território brasileiro, possibilitando a inserção de novos sujeitos na arena política. A partir disso, é possível reconhecer a importância dos governos municipais como centros do processo decisório de políticas públicas (CÔRTEZ, 2007). O município de Araraquara responde a essa tendência, pois recebe papel fundamental na gestão dos processos de resolução das problemáticas do desemprego. Dessa maneira, o enfoque ao combate das dificuldades vivenciadas no mundo do trabalho precisa demonstrar esse pressuposto inicial.

O desenho institucional do município voltado para a Economia Criativa e Solidária representa, em última instância, o reconhecimento das interfaces socioestatais existentes. Dessa maneira, o conceito de interface socioestatal ajuda na compreensão dos canais de interação que são construídos entre o quadro governamental e os agentes sociais (PIRES e VAZ, 2014). A elaboração de políticas públicas voltadas para esse segmento econômico demonstra a efetivação da plataforma eleitoral do governo araraquarense, visando à transformação social no plano concreto (SOUZA, 2006). Nesse sentido, o slogan “Cidade Solidária e Participativa” ganha atenção por reforçar a participação popular enquanto um dos objetivos centrais do governo.

A institucionalização dos espaços públicos participativos é fator fundamental para o envolvimento da sociedade civil nas atividades decisórias de políticas públicas (CÔRTEZ, 2007). Dessa forma, é preciso considerar também a postura das autoridades municipais no que diz respeito à interação da sociedade civil e demais agentes nesse processo. O governo araraquarense aponta para uma cultura política no município relacionada à participação. Nesse sentido, a elaboração de todo o desenho institucional voltado para a aproximação da sociedade civil nos assuntos relacionados às deficiências presente no mundo do trabalho representa uma iniciativa de fomento à participação popular (CÔRTEZ, 2007). A interação desenvolvida no Conselho Municipal de Economia Criativa Solidária torna-se central, pois constata a ampliação dos sujeitos presentes na articulação do debate e, por conseguinte, no processo de decisão sobre as políticas do setor (CÔRTEZ, 2007). Portanto, em vista do apresentado, Araraquara encontra-se em um contexto de fortalecimento das interfaces socioestatais de participação, fomentando uma cultura política capaz de superar as oscilações conjunturais de troca da gestão municipal.

A partir disso, o município elabora estratégias de combate ao desemprego estrutural contemporâneo, presente no plano nacional e local. A baixa incorporação dos trabalhadores no mercado de trabalho convencional abre espaço para novas estratégias políticas no planejamento

municipal. Nesse sentido, a cidade de Araraquara participa em consonância com o movimento de valorização da Economia Solidária enquanto uma das áreas prioritárias do setor de políticas públicas (COSTA, 2016). A busca pela superação das dificuldades vivenciadas no mundo do trabalho, por conseguinte, viabiliza o contexto geral de fomento dessas práticas no município de Araraquara.

A análise do contexto da Economia Criativa e Solidária evidencia o enfoque na articulação entre a sociedade civil e o quadro governamental do município para essas práticas econômicas. Nesse sentido, o planejamento municipal incorpora as demandas vindas dos mais variados sujeitos vinculados ao processo, fortalecendo, assim, o subsistema de políticas públicas (CAPELLA, 2014). Portanto, a teoria dos circuitos da economia urbana fornece o aporte teórico capaz de proporcionar avanços no planejamento do contexto urbano em Araraquara.

4. O DEBATE DA ECONOMIA URBANA À LUZ DA GEOGRAFIA

O Brasil apresenta, em fevereiro de 2019, uma taxa de 12,4% de desempregados, proporção que atinge, segundo dados do IBGE, um total superior a 13 milhões de brasileiros desvinculados do circuito convencional de produção de valores. Essa constatação delimita a complexidade do mercado atual de geração de riquezas no país, ao passo que, mesmo sem ocupação permanente, os sujeitos estão a todo o momento produzindo, distribuindo e consumindo bens. Dessa forma, a necessidade de se destacar a natureza diversa do mercado de trabalho nacional toma proporções fundamentais na compreensão da problemática.

Levando em conta a especificidade da história dos países subdesenvolvidos, Santos (2018) estabeleceu um novo paradigma de análise da realidade espacial, baseado na teoria dos circuitos da economia urbana. A proposta dessa nova abordagem resulta das deficiências encontradas nas estatísticas nacionais que trataram da temática urbana, mediante modelos transpostos da realidade dos países desenvolvidos, e que contribuíram pouco para o esforço de compreensão do espaço subdesenvolvido em sua totalidade (SANTOS, 2018). Nesse sentido, o modelo teórico dos circuitos da economia urbana visa promover o entendimento do caráter diverso do mercado de produção de valores nacional.

De início, a proposta adotada é superar a visão clássica da economia que segmenta as práticas econômicas. Nesse sentido, não compactuamos com a adoção de setor primário, secundário e terciário como forma de compreender a realidade múltipla e complexa do mercado

de produção de valores no Brasil. O aporte teórico incorporado na discussão reconhece os circuitos superior e inferior da economia urbana como os instrumentos ideais de interpretação do espaço econômico brasileiro (SANTOS, 2018). Portanto, ao considerar esse pressuposto, evidencia-se a fluidez de práticas econômicas que transitam pelos setores e interagem entre si, ao mesmo tempo em que reconhece a diversidade dessas práticas que coexistem na realidade concreta (COSTA, 2016).

Após demonstrar a motivação para a escolha teórica dos circuitos da economia urbana, é importante apresentar o contexto de surgimento destes e caracterizá-los. Em síntese, os dois circuitos da economia urbana levam em conta o conjunto de atividades que são realizadas em distintos níveis de capital, tecnologia e de organização (SILVEIRA, 2015). Sua realidade está estritamente vinculada aos períodos de modernização do território nacional, ou seja, os circuitos são produtos (in)diretos desse novo contexto. Nesse sentido, o circuito superior caracteriza-se enquanto produto direto da modernização, que leva em conta as atividades organizadas por um alto nível de incorporação de capital. O circuito inferior, por sua vez, surge mediante a necessidade de adaptação do sistema econômico para suprir as necessidades daqueles que não podem recorrer aos consumos e serviços modernos. Ao mesmo tempo, este circuito não moderno funciona como uma estratégia de ocupação laboral não convencional, tendo em vista a capacidade limitada de emprego formal atualmente (SANTOS, 2018).

O enfoque é trabalhar com as práticas econômicas não convencionais, ou seja, atividades que fogem à relação tradicional de assalariamento do trabalho pelo capital. Nesse sentido, é colocado o circuito inferior da economia urbana enquanto representativo dessa realidade, na qual os sujeitos, almejando ocupação laboral, procuram estratégias econômicas de inserção nos ciclos de produção e distribuição de riquezas. O contexto atual, marcado pela flexibilização e aumento do desemprego, promove a multiplicação de iniciativas econômicas atreladas ao conteúdo local de inserção e à baixa utilização de capitais (MONTENEGRO, 2013). Portanto, observa-se a ampliação do próprio circuito inferior da economia urbana, pois sua marca fundamental é a inventividade dos agentes que recrutam baixos volumes de capitais, aplicando um trabalho intensivo nas atividades econômicas (SANTOS, 2018).

Por essa razão destacada, é fundamental a retomada do circuito inferior da economia urbana enquanto instrumento de compreensão da realidade atual da produção, distribuição e do consumo nas cidades. Essa abordagem deve ser colocada como a dimensão privilegiada de análise contemporânea das realidades urbanas, pois permite levar em conta a especificidade do mercado de trabalho no Brasil atual. A heterogeneidade, dessa forma, é a principal característica

encontrada e deve ampliar a percepção para além de uma lógica de práticas capitalistas e não capitalistas, alcançando a coexistência como divisor comum. Portanto, as práticas econômicas atuais, observadas como alternativas ou não convencionais, precisam considerar o potencial de empregabilidade, de sociabilidade desenvolvida, bem como de abrir espaço para uma nova perspectiva de olhar da economia (COSTA, 2016).

Em vista disso, a proposta é fazer, nesse momento, uma discussão sobre como as atividades econômicas desenvolvidas nas edições da “Rolêfeira” representam a manifestação socioespacial do circuito inferior da economia urbana. Dessa forma, os sujeitos responsáveis pelos empreendimentos econômicos estariam vinculados às práticas alternativas que visam fornecer a provisão familiar dos indivíduos. O contexto atual permite falar em diversas formas de configuração do circuito inferior que se vinculam à adaptação conjuntural e incorporação de novos mecanismos de organização das atividades (SILVEIRA, 2015). Portanto, o caso de uma feira ao ar livre, territorializada no espaço público da Praça do Faveral, faz possível reconhecer essa forma de manifestação do circuito inferior da economia urbana na cidade de Araraquara. Partiremos, agora, para a discussão desse posicionamento.

4.1. O Circuito Inferior Da Economia Urbana Em Araraquara

No município araraquarense é possível constatar a existência de espaços de trocas que são locais voltados, acima de tudo, para dar vazão ao empreendimento local. Com o apoio das esferas municipais, se realizam por meio de um trabalho coletivo na Praça do Faveral as edições da “Rolêfeira”. Os eventos do coletivo “Rolêfeira” ocorrem desde 2017 como uma forma de incentivo e valorização da produção artesanal dos expositores. Nesse sentido, o evento se coloca enquanto uma feira que é, acima de tudo, empreendedora, independente e autônoma em Araraquara. Seu objetivo principal, de acordo com as organizadoras, está centrado em promover a Economia Criativa, Colaborativa e Sustentável, ao passo que constrói um canal de visibilidade entre o produtor local e o público consumidor. Por conseguinte, fortalece a rede de comércio consciente e ecológico, ao mesmo tempo em que lançam mão da (re)ocupação do espaço público com propostas de atividades culturais e artísticas no decorrer das edições das feiras.

Os expositores, ao que tudo indica, vinculam-se a essas práticas para obter a inserção num circuito de produção da provisão familiar se comparada àquelas “empresas solidárias” de feições capitalistas destacadas por Singer (2002). A Economia Criativa araraquarense, nesses moldes, ocorre de forma semelhante àquilo que pode se caracterizar como representativa do circuito inferior da economia urbana. A praça dá o substrato físico de (re)ocupação e

(res)significação dos lugares junto das trocas econômicas, permitindo o forte diálogo com economia local de Araraquara. Nesse sentido, observa-se que a abrangência desses empreendimentos está intimamente relacionada a uma pequena escala de produção, adaptável de acordo com as necessidades momentâneas de provisão. Assim, a aproximação do quadro paradigmático do circuito inferior sustenta-se, pois a tecnologia, nestes empreendimentos, é o trabalho intensivo recriado e adaptado localmente (SANTOS, 2018).

O problema apresentado desenvolve-se em função de compreender o contexto complexo dos circuitos gerais de produção, distribuição e, por conseguinte, de consumo de riquezas. Nesse sentido, é necessário reconhecer que a problemática apresentada atua como produtora de formas alternativas de geração de renda e provisão familiar. O quadro governamental araraquarense reconhece a importância do fomento às práticas econômicas não convencionais como forma de superação do massivo desemprego contemporâneo. Em certo sentido, o governo municipal dá enfoque às atividades e iniciativas econômicas caracterizadas pela pesquisa enquanto circuito inferior da economia urbana.

Santos (2018) advertiu para o fato dos estudiosos concentrarem esforços somente no entendimento do setor moderno da economia em detrimento da compreensão das práticas surgidas pela ação indireta das modernizações. Nesse sentido, também reconheceu o Estado enquanto grande patrocinador dos monopólios, expressão máxima do circuito superior da economia, ao mesmo tempo em que criminalizava e perseguia as atividades econômicas, sobretudo, informais. A partir disso, o município de Araraquara se coloca contrário a essa tendência, pois apresenta um quadro administrativo que fomenta e organiza a expansão dessas iniciativas econômicas não convencionais, buscando superar os estigmas em direção a uma outra prática econômica. Portanto, há um esforço municipal de planificação da Economia Solidária e Criativa, permitindo o avanço na produtividade econômica e espacial da cidade.

A busca pela superação das problemáticas advindas do mundo do trabalho permite deslocar o foco para proposição de um sistema pautado, sobretudo, na concepção do trabalho em correspondência aos princípios econômicos (COSTA, 2016). Dessa maneira, o mercado de trabalho brasileiro não deve ser observado pela ótica das relações capitalistas tradicionais, pois apresenta uma complexidade que se vincula ao seu próprio processo histórico de formação. A constatação de estratégias econômicas alternativas nas cidades insere-se nessa característica maleável do mercado urbano, principalmente em virtude de sua deterioração que acarreta numa elevada parcela de pessoas sem atividades e rendas permanentes (SANTOS, 2018).

Por essa razão, caracterizar um circuito inferior da economia urbana em Araraquara, materializado nas práticas econômicas da “Rolêfeira”, demonstra a divisão territorial do trabalho que reconhece a diversidade nos graus de capitalização dos sujeitos (SILVEIRA, 2015). Assim, a economia urbana deve ser interpretada por meio desse viés múltiplo das práticas. O passo seguinte relaciona-se com a análise dos empreendimentos presentes nas feiras ao ar livre da cidade.

4.2. Caracterização Das Práticas Econômicas Alternativas

A caracterização da manifestação socioespacial do circuito inferior da economia urbana em Araraquara levou em conta o levantamento total de quarenta e quatro (44) empreendimentos que expõem nas feiras de Economia Criativa da “Rolêfeira”. Ao longo das respostas obtidas, foi possível reconhecer a presença de empreendimentos econômicos de nove cidades distintas do estado de São Paulo. A destacar: Araraquara (65,9%), São Carlos (15,9%), Ribeirão Bonito (4,54%), Ibaté (2,27%), Américo Brasiliense (2,27%), Guariba (2,27%), Rio Claro (2,27%), Matão (2,27%) e, até mesmo, São Paulo (2,27%). Dessa maneira, é possível interpretar as edições da feira como um mecanismo de articulação regional da economia urbana, pois une empreendimentos e consumidores em uma escala que ultrapassa a local.

Os empreendimentos econômicos são compostos principalmente por apenas um indivíduo (61,4%), ao passo que os empreendimentos que contêm dois responsáveis contabilizam 34,1% e, por fim, os que possuem três ou mais sujeitos compreendem apenas 4,5% do total de respostas obtidas. A partir disso, é possível reconhecer que, nessas práticas econômicas, o responsável seria o sujeito que assume sozinho a totalidade das funções referentes à sua atividade no circuito inferior (SANTOS, 2018). As iniciativas econômicas que se manifestam espacialmente nas edições da “Rolêfeira” são, nesse sentido, majoritariamente desenvolvidas por uma associação simples de até dois indivíduos.

Os vínculos existentes entre os responsáveis são, sobretudo, os de matrimônio e de parentesco, ambos com 33,3% dos casos levantados. Em seguida, encontram-se as relações de namoro e amizade, com 19% e 14,4%, respectivamente. A característica mais marcante, no que diz respeito à associação dos sujeitos, está relacionada com a relação próxima entre os responsáveis pelo empreendimento. Em certa medida, não é possível constatar o nexo tradicional de assalariamento por parte dos agentes econômicos e, por conseguinte, relações de comando do trabalho pelo capital. Essa estratégia permite que nas atividades do circuito inferior a produtividade aumente sem que haja mobilização de mais capital de giro (SANTOS, 2018),

ao mesmo tempo em que demonstra uma outra possibilidade de associação dos sujeitos. Portanto, a heterogeneidade encontrada nas relações de trabalho no Brasil representa a permanência das redes de solidariedade familiar que não foram e nem poderiam ser suplantadas pela conveniência da relação salarial (COSTA, 2016).

A presença do registro de Microempreendedor Individual (MEI) foi identificada em 40,9% das respostas obtidas. Entretanto, a maioria dos empreendimentos atua sem a presença de CNPJ, representando 59,1% dos negócios pesquisados. Mesmo com o predomínio da informalidade, é fundamental demonstrar a expressividade dos dados referentes à presença do registro MEI. A incerteza no mercado de trabalho convencional incentiva os sujeitos na busca pela montagem e adequação de um pequeno negócio. Nesse sentido, cada vez mais, há a procura pelo enquadramento na categoria como forma de adquirir direitos e maiores benefícios na busca pela provisão familiar. O município de Araraquara também responde a essa tendência, pois se ampliam cada vez mais as iniciativas econômicas que recorrem à formalização. Diante disso, segundo dados do SEBRAE, no ano de 2019, o município reconheceu um aumento de 23% na procura e efetivação do MEI, contabilizando o número total de 12.223 registros na cidade.

Desse modo, foi elaborado um banco de dados com todos os empreendimentos econômicos, caracterizando os negócios segundo os produtos que são oferecidos pelos expositores. Sendo assim, os empreendimentos foram dispostos de acordo com os segmentos de “artesanato”, “alimentação”, “roupas”, “saúde & cosméticos”, “bebidas” e “outros”.

A maior parte dos empreendimentos vende somente para o consumidor final (77,3%), ao passo que 22,7% transfere suas mercadorias para intermediários econômicos. Essa forma de funcionamento dos empreendimentos reforça ainda mais a importância dos canais de comunicação entre os agentes econômicos e os potenciais consumidores. Dessa maneira, o enfoque dado aos consumidores finais é o objetivo central dos sujeitos que se vinculam às práticas econômicas alternativas na cidade de Araraquara.

No que diz respeito ao local de comércio das mercadorias, os agentes ressaltaram a importância das feiras de Economia Criativa, já que, para a totalidade dos empreendimentos, esse é o mais expressivo canal de realização de suas vendas. Ao mesmo tempo em que 59,1% destacou que operam suas trocas em seus domicílios. Em 13,6% dos casos, os sujeitos comercializam seus produtos nas ruas, ao passo que apenas 2,3% salientou a presença de uma loja física do empreendimento. Em razão dessas características encontradas, é possível demonstrar como as feiras são uma importante ferramenta de efetivação de suas mercadorias. A pequena escala das atividades é outro aspecto possível de se relatar, pois, devido à pequena

dimensão de suas práticas, elas acabam sendo alojadas nas casas dos agentes (SANTOS, 2018). Nesse sentido, podemos destacar essa estratégia como uma racionalidade que visa diminuir os custos de sua produção, na medida em que a maioria dos empreendimentos não possui segurança financeira para arcar com aluguéis comerciais.

A propaganda dos empreendimentos é praticada mediante dois principais instrumentos, sendo eles as redes sociais (100%) e a eventual propaganda pelo boca a boca (86,4%). Apenas 2,3% dos empreendimentos recorrem às mídias tradicionais de rádio e televisão. Nos finais da década de 1970, Santos (2018) demonstrou a baixa utilidade da publicidade no circuito inferior da economia urbana, bem como a sua própria inviabilidade devido ao custo representado. A proximidade com a clientela proporcionava a superação do obstáculo da falta de propaganda existente nas atividades econômicas. Porém, atualmente, vale ressaltar o aumento progressivo da publicidade nas práticas do setor inferior, sobretudo pela incorporação das redes sociais como instrumento de divulgação dos trabalhos. Nesse sentido, a publicidade pelo Facebook e Instagram alia-se aos tradicionais cartões de visita, faixas e boca a boca (MONTENEGRO, 2013), pois representam um custo mínimo ou inexistente no orçamento dos sujeitos.

No que diz respeito à organização do empreendimento, quase a totalidade (86,4%) pontuou que faz encomenda de seus produtos, restando uma parcela mínima (13,6%) agindo a pronta-entrega. A grande presença de empreendimentos procedendo também por meio de encomendas demonstra como os agentes econômicos precisam expandir suas práticas econômicas. Em vista disso, inserem-se numa possibilidade econômica que vai para além dos dias em que ocorrem as edições das feiras de Economia Criativa do coletivo "Rolêfeira".

As formas de pagamento são preferencialmente realizadas por meio de transações em dinheiro líquido, operação que prevalece como tradicional nas atividades do circuito inferior (SANTOS, 2018). Porém, é possível destacar as transformações ocorridas pela incorporação dos recursos de transações financeiras nos empreendimentos, ou seja, adesão aos cartões de débito (88,6%) e de crédito (86,4%). As finanças representam, ao lado do consumo, da tecnologia e da informação, uma das variáveis centrais do período atual que moldam as relações sociais desenvolvidas nesse circuito (MONTENEGRO, 2013). Pode-se destacar que, dentre os empreendimentos que utilizam esses instrumentos, a empresa PagSeguro obteve maior presença, alcançando 60,9% dos agentes. Em segundo lugar, com 9,75%, aparecem as empresas Mercado Pago, SumUp e GetNet. Por fim, as empresas Cielo e Stelo foram presentes em apenas 4,87% dos empreendimentos. Portanto, a banalização do acesso ao mundo financeiro é um novo

constituente do período atual que rebate na organização desses empreendimentos, sobretudo em razão das facilidades de inserção nessas novas prestadoras de serviços de crédito.

Em 72,7% dos empreendimentos os agentes mantêm a contabilidade dos negócios, enquanto que no restante (27,3%) não há nenhum tipo de registro do caixa. Nesse sentido, sobre a renda mensal aproximada dos empreendimentos, 36,4% dos sujeitos indicaram que seus negócios movimentam até R\$ 500,00, ao passo que 34,1% destacou que arrecada um valor no intervalo de R\$ 500,00 até R\$ 1.000,00. Nos valores de R\$ 1.000,00 a R\$ 1.500,00 e acima de R\$ 1.500,00, foi constatado 13,6% e 15,9%, respectivamente. Dessa forma, as informações destacadas apontam na direção da deficiência estrutural dos empreendimentos no que diz respeito ao volume de negócios movimentados mensalmente. No circuito inferior da economia urbana, as práticas econômicas tendem a possuir uma baixa movimentação global dos negócios, representando uma pequena escala econômica (SANTOS, 2018). Entretanto, é fundamental ressaltar que a racionalidade por detrás dessas iniciativas está vinculada a uma estratégia de inserção nos circuitos gerais de produção de valores, com enfoque na organização da provisão familiar.

Nessa perspectiva, a divisão da renda nos empreendimentos com mais de um responsável é feita de modo igualitário em 71,4% dos casos, sendo elaborada de forma diferencial em 28,6%. A prática de divisão igualitária abre espaço para a constatação de novas metodologias de gestão dos empreendimentos. Os agentes econômicos demonstram uma mudança de paradigma na associação entre as pessoas, pois levam em conta os processos de cooperação solidária e a inserção do público que não se encaixa nos modelos de emprego convencionais (COSTA, 2016). Nesse sentido, a constituição do circuito inferior da economia urbana também leva em conta os elementos de uma prática econômica solidária em comparação à capitalista (SINGER, 2002).

Finalizando, no que diz respeito à inserção dos sujeitos no mercado de trabalho convencional, pouco mais da metade (52,3%) respondeu que o empreendimento é, no momento, a única fonte de renda, ao mesmo tempo em que 47,7% destacou emprego no mercado tradicional. Em certa medida, é possível relacionar essa constatação representando a tendência do circuito inferior em caracterizar relações que não necessariamente representam as de assalariamento entre os sujeitos. Os empreendimentos como principal fonte de renda dos sujeitos demonstram a importância dessas práticas enquanto estratégia alternativa para aqueles que não conseguem absorção pelo mercado de trabalho, bem como uma captação extra de

recursos para compor a renda familiar. Portanto, é fundamental ter em vista essa dupla relação presente na manifestação socioespacial do circuito inferior da economia urbana em Araraquara.

4.3. A Retomada Do Espaço Público Na Praça Do Faveral

A iniciativa de feiras criativas no município de Araraquara em função das edições da “Rolêfeira” abre espaço para o debate da ressignificação dos espaços públicos na cidade. De início, a abordagem da produção do espaço público reconhece, em certa medida, a própria questão da produção geral do espaço. O entendimento desse fenômeno perpassa fundamentalmente pelo conteúdo transversal de três perspectivas analíticas distintas. Nesse sentido, é preciso considerar o nível da dominação política, da acumulação capitalista, bem como da realização da vida humana (CARLOS, 2014). O enfoque central, apesar de vislumbrar as três concepções, está relacionado, sobretudo, com os processos e dinâmicas presentes na dimensão de realização da vida humana no contexto da sociabilidade araraquarense.

A existência das edições da “Rolêfeira” demonstra como os conteúdos da produção do espaço urbano levam em conta a ação concreta dos sujeitos sociais, que são dotados de intencionalidades, projetos e interesses próprios (CORRÊA, 2014). Dessa maneira, esses eventos são observados pela ótica da apropriação do espaço público, pois aqui a centralidade se vincula às práticas socioespaciais produzidas pelo uso que desenvolvem o plano do vivido e resultam na relação de pertencimento com o espaço público (SOBARZO, 2006). O uso e ocupação da Praça do Faveral acontecem de acordo com o conjunto de amigos, familiares, casais, segmentos populacionais das mais variadas faixas etárias que frequentam as edições como uma possibilidade de materializar práticas cotidianas de lazer, consumo e circulação (SOBARZO, 2006), ao passo em que também ocorrem as exposições dos empreendimentos alternativos da economia. Em vista disso, é possível fortalecer o argumento dessas iniciativas como forma de articular a dimensão econômica, cultural e simbólica nos espaços públicos esquecidos pelo contexto de fortalecimento dos locais privados de lazer (CARLOS, 2014).

O quadro apresentado pelo município de Araraquara permite ressaltar o governo enquanto um agente importante no processo de institucionalização dessa revalorização dos locais públicos. A partir disso, demonstra-se a forte presença da prefeitura desempenhando múltiplos papéis no interior desse fenômeno, principalmente em relação à promoção da legalidade dos eventos. O Estado, em última instância, é a arena de ajustamento dos diversos interesses presentes em qualquer contexto socioespacial (CORRÊA, 2014). Entretanto, as iniciativas da “Rolêfeira” devem ser reconhecidas como o produto da associação de sujeitos

engajados num projeto de transformação social da realidade. Dessa forma, em Araraquara existe uma convergência de interesses no que diz respeito à consolidação desse quadro geral de fomento às iniciativas de ressignificação dos espaços públicos, sobretudo pela forte articulação de segmentos da sociedade civil com o governo municipal. A “Rolêfeira”, nesse sentido, é produto desse esforço coletivo entre sujeitos sociais de vários segmentos, que fortalecem uma rede de cooperação com a prefeitura ao incentivar uma agenda cultural duradoura na cidade.

O fenômeno das feiras de Economia Criativa demonstra uma alternativa na política pública municipal para a superação de duas grandes deficiências presentes no contexto atual. Primeiramente, visam o combate às dificuldades vivenciadas na geração de renda pelos sujeitos em razão do momento problemático de desemprego atual. O circuito inferior da economia urbana cumpre, dessa maneira, papel fundamental nesse fenômeno de inserção dos sujeitos nos ciclos produtivos alternativos. Por fim, articulam a construção de um cronograma de eventos apresentado como a oferta de uma programação cultural e artística sem restrições de acesso.

Nesse sentido, o movimento de apropriação do espaço público promove o vínculo dos pressupostos relacionados à ideia de lugar. A construção do lugar demonstra a dimensão da afetividade presente na relação socioespacial das práticas dos sujeitos com o ambiente construído, reconhecendo que suas demandas se estendem para além das necessidades materiais (CARLOS, 2014). Em vista disso, a prática socioespacial dos sujeitos que frequentam a “Rolêfeira” amplia a experiência do vivido na cidade em direção ao envolvimento de aspectos simbólicos do imaginário coletivo, pois fomentam um potencial transformador da realidade ao promover a sociabilidade entre os indivíduos no espaço urbano (SOBARZO, 2006). A consolidação das edições das feiras econômicas, por conseguinte, vislumbra uma alternativa criativa à lógica dominante de produção do espaço, reforçando a retomada do espaço público pelos agentes sociais não hegemônicos (SOBARZO, 2006). Em síntese, os eventos devem ser observados pelo viés do pertencimento ao espaço, pois revalorizam a sociabilidade pautada na convivência no espaço público, na medida em que promovem encontros entre diversas pessoas. Portanto, a planificação incorpora na agenda governamental a Praça do Faveral enquanto o substrato físico para que esse conjunto de relações socioeconômicas, culturais e simbólicas se desenvolva no tecido urbano de Araraquara. O próximo passo pretende discutir a nova configuração do circuito inferior da economia urbana no município.

4.4. A Nova Feição Do Circuito Inferior Da Economia Urbana

A permanente transformação da realidade social demanda uma constante revisão dos conteúdos conceituais responsáveis por compreender determinado fenômeno em questão (LENCIONE, 2008). O circuito inferior da economia urbana representa, assim, uma realidade em constante renovação ao longo do processo histórico. A partir disso, é importante ressaltar como as mudanças conjunturais produzem novas exigências para o setor inferior da economia em direção a uma nova manifestação socioespacial. As demandas do contexto contemporâneo estão relacionadas, sobretudo, com a superação das problemáticas presentes no mundo do trabalho e, nesse sentido, surgem novas estratégias econômicas dos sujeitos para a garantia da provisão. Portanto, os circuitos encontram novas feições em função do contexto socioespacial do município de Araraquara, marcado pelo surgimento das feiras de Economia Criativa e da gestão pública favorável.

O estabelecimento das interações entre os diversos agentes sociais com a organização municipal permite reconhecer o circuito inferior enquanto um fenômeno que busca os elementos de sua articulação na escala local. Nesse sentido, a manifestação socioespacial do circuito inferior da economia urbana em Araraquara é a convergência de vetores sociais capazes de promover as edições das feiras criativas como representativas desse circuito. A organização do evento demonstra o alto poder de transformação da sociedade civil quando bem alinhada em função de um interesse concreto. Em síntese, o exemplo da “Rolêfeira” reforça o fenômeno das feiras ao ar livre que revalorizam e articulam a dimensão econômica nos espaços públicos em esquecimento, no momento em que o foco é trazer visibilidade aos empreendimentos alternativos. Essas iniciativas retomam o espaço das praças e caracterizam-se como importantes, pois vão à contramão do momento atual em que a sociabilidade dos espaços públicos do encontro se resume a ambientes fechados (CARLOS, 2014).

A dimensão cultural, nesse sentido, é evidenciada no decorrer dos eventos da “Rolêfeira”. A cada edição apresenta-se uma temática principal na qual o figurino, as intervenções culturais e os artistas selecionados correspondem à proposta. Nesse sentido, existe uma estética cultural que busca inserir os participantes no contexto sugerido, trazendo a presença cada vez maior de pessoas enquanto potenciais consumidores. Ao mesmo tempo, a revitalização do espaço público acontece de modo material e imaterial, pois restaura o espaço construído, bem como requalifica a função social das praças. Portanto, o evento torna evidente a proposta de articular a dimensão econômica com as dimensões culturais e simbólicas de

retomada do espaço público, que reforçam, em certo sentido, o associativismo dos sujeitos, a solidariedade e a democracia no espaço urbano.

Sobre os empreendimentos, encontra-se uma verdadeira adesão de novos mecanismos e instrumentos que correspondem às mudanças técnicas do contexto atual. O desenvolvimento tecnológico caminha de forma a tornar alguns de seus elementos banais e, por conseguinte, passíveis de serem incorporados pelo circuito inferior. Nesse sentido, novos recursos como os de vendas on-line, máquinas de cartão de crédito e débito, bem como a realização de propaganda mediante o uso das mídias de informação digital reforçam essa nova feição do circuito inferior da economia urbana que, cada vez mais, incorpora elementos da modernidade (SILVEIRA, 2015). Os agentes do circuito inferior realizam suas trocas por meio dessas ferramentas, ao mesmo tempo em que mantém comportamentos representativos do circuito inferior clássico, ou seja, reaproveitamento de matérias primas, reciclagem de produtos e a reutilização de recursos para redução de custos (SANTOS, 2018). Portanto, podemos demonstrar como as transformações sociais permitem novas incorporações de elementos no circuito inferior, ao passo que persistem práticas tradicionais.

O desenvolvimento da pesquisa reconheceu a apropriação do registro de Microempreendedor Individual (MEI) como um fenômeno a ser considerado. Em certa medida, é possível retratar a incorporação do MEI enquanto o novo mecanismo de expansão e adequação na formalidade dos empreendimentos do circuito inferior da economia urbana. Tradicionalmente, as atividades econômicas desse circuito eram confundidas com os setores informais, reconhecendo os dois fenômenos como correspondentes. A manifestação socioespacial do circuito inferior da economia urbana em Araraquara incorpora, em certo grau, o MEI como instrumento de uma rede maior de segurança no mundo do trabalho, sobretudo na medida em que esse circuito revela instabilidade para os seus agentes econômicos.

Portanto, o circuito inferior da economia urbana representa um fenômeno híbrido na realidade socioespacial, pois incorpora elementos da modernidade ao mesmo tempo em que mantém práticas tradicionais. As estratégias de provisão dos agentes caminham em correspondência com as transformações conjunturais, mantendo sempre o objetivo final de reprodução social do cotidiano familiar. A partir disso, o paradoxo do circuito inferior é evidenciado pelo trânsito entre as variáveis modernas que controlam o período atual (MONTENEGRO, 2013) e a racionalidade tradicional desse setor, representada pelas técnicas não modernas de produção e organização dos empreendimentos (SANTOS, 2018).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão apresentada procurou articular um complexo de procedimentos metodológicos relacionados aos trabalhos de campo, aplicação de questionários, realização de entrevistas e à reflexão teórica, servindo como síntese sobre o objeto de estudo (LAKATOS e MARCONI, 1983). A partir disso, foi possível aprofundar na temática da Economia Criativa e Solidária em Araraquara, adotando uma abordagem geográfica que permitiu analisar a manifestação socioespacial do circuito inferior no município, bem como ressaltar a “Rolêfeira” como uma iniciativa de apropriação do espaço público pensada pela sociedade civil.

Nesse sentido, o intuito da discussão realizada foi destacar como o debate sobre a Economia Criativa e Solidária se assemelha aos pressupostos presentes na teoria dos circuitos da economia urbana. A existência das feiras econômicas, representadas pelas edições da “Rolêfeira”, assegura as iniciativas que se voltam à produção da provisão familiar dos agentes, ao mesmo tempo em que fortalece os conteúdos da sociabilidade mediante o aprofundamento das relações de pertencimento com o espaço construído. Dessa forma, o processo de pesquisa permite reconhecer a Economia Criativa e Solidária em Araraquara como a ressignificação do circuito inferior da economia urbana. Qualificar as atividades que ocorrem nas feiras criativas de Araraquara como quadro referencial do circuito inferior parece correto, pois são constituídas, sobretudo, por formas de produção com baixo capital tecnológico, bem como pelo pequeno comércio não moderno (SANTOS, 2018).

O quadro analisado nesse fenômeno toma proporções ainda mais dramáticas pelo fato de países que alcançaram tardiamente o cenário industrial revelarem um profundo processo de mudança na estrutura socioeconômica e espacial de modo concentrado (SINGER, 1998). Dessa forma, mais da metade dos sujeitos responsáveis pelos empreendimentos apontaram essas iniciativas como sua única fonte de rendimento. Assim, o surgimento dessas iniciativas toma a feição de uma estratégia de inserção na produção e distribuição de riquezas, via circuito inferior da economia urbana. A abordagem da pesquisa compreende o circuito inferior como um mecanismo alternativo de integração permanente desses sujeitos “ao meio construído, ao trabalho e ao mercado”, pois as “diferenças de renda e o tamanho das cidades permitem a coexistência de formas diversas de produção e consumo” (SILVEIRA, 2015, p.255). Portanto, a própria acumulação no circuito inferior deve ser observada pelo viés oposto do setor superior da economia urbana, tendo como enfoque a reprodução familiar do cotidiano e a importância da inserção esporádica nos circuitos modernos de consumo (SANTOS, 2018).

A partir disso, admitindo a necessidade de retomada do circuito inferior da economia na planificação urbana (SANTOS, 2018), o baixo volume financeiro levantado pelas unidades de produção em suas atividades torna essa característica cada vez mais essencial. As atividades do circuito inferior, via de regra, não dispõem dos incentivos do planejamento governamental em suas práticas. Entretanto, a ressignificação do circuito inferior da economia urbana por meio da Economia Solidária e Criativa em Araraquara se apresenta como uma possibilidade alternativa para a ampliação de sua produtividade espacial e econômica.

O município araraquarense, dessa forma, apresenta um quadro distinto ao articular o fomento dessas práticas em função do desenho institucional existente na cidade. A partir disso, encontra-se uma outra possibilidade de prática econômica que leva em conta a superação das problemáticas estruturais no mundo do trabalho. A promoção dessas iniciativas econômicas dos sujeitos fortalece a constituição de novos modelos de trabalho e gestão dos empreendimentos, pois permitem padrões de cooperação solidária, inclusão e sustentabilidade econômica (COSTA, 2016). Em síntese, essas atividades de pequena escala devem ser vistas como centrais nas políticas públicas por sua capacidade de agregar os sujeitos sociais na vida econômica local, sobretudo pelo fortalecimento da planificação municipal em função da Economia Criativa e Solidária de Araraquara.

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento da pesquisa apresentada por meio deste artigo recebeu o apoio financeiro pelo processo nº 2019/24895-3, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Dessa forma, o financiamento demonstrou-se fundamental para incentivar o engajamento e determinação na produção desse material, pois o retorno social sempre foi visto como o objetivo maior da pesquisa. Por fim, é necessário que se faça os agradecimentos individuais às pessoas que mais contribuíram ao longo desse processo. A destacar, ao professor Rafael Alves Orsi, na condição de orientador e supervisor do projeto, e à minha companheira Raissa Carvalho Ribeiro pela constante revisão técnica e gramatical de todo o material elaborado para a realização desse trabalho científico.

REFERÊNCIAS

- CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 4, n. 2, p. 65, 2014
- CARLOS, A. F. A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de.; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2014.
- CARLOS, A. F. A. O poder do corpo no espaço público: o urbano como privação e o direito à cidade. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 18, n. 3, p. 472-486, 12 dez. 2014
- CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de.; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2014.
- CÔRTEZ, S. V. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- COSTA, S. C. D da. **Do precário ao plural: realidades e possibilidades da economia popular no Brasil contemporâneo**. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte, p. 204. 2016
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1983
- LENCIONE, S. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 12, n. 1, p. 109-123, 30 abr. 2008
- MONTENEGRO, M. R. Dinamismos atuais do circuito inferior da economia urbana na cidade de São Paulo: expansão e renovação. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, n. 34, p. 33-45, 30 ago. 2013
- PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 61-91, Dec. 2014
- SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2018
- SILVEIRA, M. L. Modernização contemporânea e nova constituição dos circuitos da economia urbana. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 19, n. 2, p. 245-261, 3 nov. 2015
- SINGER, P. **A economia política da urbanização**. 14. ed. São Paulo: Contexto, 1998
- SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002

SOBARZO, O. A produção do espaço público: da dominação à apropriação. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 10, n. 2, p. 93-111, 30 dez. 2006

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006

INFORMAÇÕES SOBRE O AUTOR

Renan Augusto Ramos - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho -Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. E-mail: renan.aug.95@gmail.com

INSTITUIÇÕES INFORMAIS E PODER LOCAL: O FUNCIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMÉRICO BRASILIENSE A PARTIR DOS PROJETOS DE LEI (2010-2018)

Renan Nakamura Lopes da SILVA

Maria Teresa Miceli KERBAUY

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar as variáveis político-institucionais que orientam o comportamento dos vereadores na Câmara Municipal de Américo Brasiliense – SP e a relação entre Legislativo e Executivo no âmbito local. O modelo teórico utilizado enfatiza o papel das regras e instituições informais dos processos decisórios que regulam a prática política, isto é, aquelas que orientam e constroem o comportamento dos agentes, embora não se encontrem formalmente instituídas. Os projetos considerados foram as emendas parlamentares individuais dos vereadores, que figuram como uma instituição informal a partir da qual o vereador procura atender a uma demanda específica do eleitorado e, em troca, aproxima-se da agenda proposta pelo Executivo. Os resultados apontam na direção de uma relação de complementaridade entre instituições formais e informais – isto é, relações que aumentem a eficiência das atividades legislativas –, tendo em vista o crescente protagonismo das emendas parlamentares como principais ferramentas de ação dos vereadores.

Palavras-chave: Instituições informais; Estudos legislativos; Américo Brasiliense; Emendas parlamentares individuais.

ABSTRACT

This work aims to analyze the political-institutional variables that guide the behavior of the councilors in the Municipality of Américo Brasiliense - SP and the relationship between Legislative and Executive at the local level. The theoretical model used emphasizes the role of informal rules and institutions in decision-making processes that regulate political practice, that is, those that guide and constrain the behavior of agents, although they are not formally instituted. The projects considered were the individual parliamentary amendments of the councilors, which figure as an informal institution from which the councilman seeks to meet a specific demand from the electorate and, in return, approaches the agenda proposed by the Executive. The results point in the direction of a complementary relationship between formal and informal institutions - that is, relationships that increase the efficiency of legislative activities -, in view of the increasing role of parliamentary amendments as the main action tools of councilors.

Keywords: Informal institutions; Legislative studies; Américo Brasiliense; Individual parliamentary amendments

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa é uma continuação da pesquisa do ano anterior, também financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), tendo como objetivo entender as variáveis político-institucionais que orientam o funcionamento do poder Legislativo em âmbito local.

A pesquisa anterior teve como recorte temporal o período de 01/01/2013 a 31/12/2016, referente a uma única gestão governamental de Américo Brasiliense - SP. Nesta nova pesquisa, o recorte foi estendido de 01/01/2010 a 31/12/2018. Outra alteração foi o modelo teórico aplicado no estudo de caso, tendo em vista as dificuldades do modelo anteriormente utilizado para explicar algumas questões importantes do funcionamento da Câmara Municipal.

Primeiramente, foi selecionada a literatura especializada sobre o tema, a fim de obter maior embasamento teórico, bem como para compreender os métodos e instrumentos necessários para a análise do objeto de estudo. Em seguida, foram coletados os projetos de lei aprovados no período, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara, a fim de conhecer as regras institucionalizadas que permitem e limitam a atuação dos agentes no sistema político.

O modelo teórico atual enfatiza o peso das regras informais nos trâmites decisórios, isto é, as condutas convencionadas pela prática política que também exercem influência na capacidade de ação das partes envolvidas. Nossa hipótese é de que as regras informais são significativas no andamento dos procedimentos da Câmara, havendo uma relação de complementaridade entre elas e as regras formalmente instituídas. Isso significa que a coexistência entre os dois tipos de regras permite uma relação eficiente do ponto de vista político, tanto dentro da Câmara quanto na relação entre os dois poderes. Este trabalho pretende, a partir do estudo de caso, contribuir para o aprofundamento dos estudos legislativos no âmbito local, fomentando o debate do papel das instituições e regras informais do jogo político e fornecendo material para novos estudos dessa área que enfatizem novas variáveis, como o perfil das elites locais, o tamanho do município e a heterogeneidade do eleitorado.

1.1. Estudos Legislativos No Brasil

Pelo menos desde o final do século XX, os estudos legislativos e institucionais têm sido o foco da Ciência Política contemporânea. Tendo em vista o processo de democratização sem precedentes que ocorreu no período 1990-2015, a demanda por conhecimento a respeito dos

pilares político-institucionais que viabilizam o funcionamento da democracia representativa também cresceu intensamente (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Dentro desse contexto, o Brasil teve grandes contribuições no âmbito dos estudos legislativos no final da década de 90, abrindo caminho para o debate entre os modelos teóricos neo-institucionalistas que melhor explicam os trâmites decisórios no início da década seguinte, como Limongi e Figueiredo (2001) e Ames (2003). Com o tempo, as análises institucionais e legislativas foram estendidas às esferas estaduais de poder e recentemente têm se voltado para o município como objeto de estudo.

Até o regime militar, o poder local foi interpretado sob a ótica do coronelismo e do voto pessoal, na qual a figura do coronel assumia o papel de mediador de seus eleitores com o poder público estadual e federal. Nesse modelo, as grandes propriedades rurais são consideradas determinantes no processo de votação e da estrutura político-partidária da democracia brasileira, embora já demonstrasse sinais de esgotamento no período 1945-1964 (Leal, 2012).

Tais sinais estavam ligados à reformulação do território nacional. Durante esse mesmo período, o Brasil passa de uma nação majoritariamente rural para majoritariamente urbana. Essa reconfiguração acelerada teve consequências importantes do ponto de vista socioeconômico, aumentando o protagonismo das grandes cidades na economia e trazendo novos agentes sociais para o mercado político, que passaram a influenciar o eleitorado antes dominado pelas relações coronelistas.

As eleições de 82 marcaram o fim do coronelismo e do mandonismo locais no seu sentido tradicional (KERBAUY; 2016). Isso porque o governo militar apostou na capacidade de os coronéis orientarem os votos das famílias no âmbito municipal, mantendo, assim, os “velhos alinhamentos políticos”; o que se viu, contudo, foi a vitória significativa da oposição nas prefeituras do estado de São Paulo, que elegeu 310 das 572 prefeituras possíveis.

A promulgação da Carta Constitucional de 1988 trouxe novas prerrogativas e funções político-administrativas, tais como maior autonomia dos estados e municípios e o fortalecimento do Legislativo federal. O processo de consolidação democrática aumentou a demanda por estudos legislativos capazes de abarcar os principais agentes e mecanismos político-institucionais da democracia brasileira, incluindo as inovações do desenho institucional dos municípios.

1.2. O Modelo Partidário

Na pesquisa anterior, o modelo utilizado para analisar os trâmites decisórios locais foi o neo-institucionalismo de versão partidária, idealizado por Limongi (1994) ao debruçar-se sobre os estudos legislativos federais. Opondo-se à literatura que aponta para a fraqueza dos partidos em orientar os votos de seus parlamentares e ao protagonismo das comissões internas, enfatiza que os partidos políticos têm papel importante como mediador das votações, articulando os votos de seus deputados com as propostas do Executivo.

A versão partidária foi defendida e aplicada por Figueiredo e Limongi (2001), em que os autores buscaram entender os processos decisórios no âmbito federal brasileiro. Tendo o controle da agenda orçamentária e contando com o alto índice de disciplina partidária por parte dos parlamentares – isto é, a capacidade de o partido orientar o voto dos deputados que pertençam à legenda –, o Executivo figura no sistema político como preponderante na agenda legislativa. Essa relação foi observada a partir da interpretação das regras formalizadas do jogo, entendidas como aquelas que são levadas em consideração pelos agentes envolvidos para tomar suas decisões.

Sendo o município tornado um ente federativo a partir da Constituição de 1988, as regras e legislações federais foram trazidas para a política local. Assim, seria possível partir da hipótese que as mesmas relações observadas na esfera federal seriam encontradas nas instituições locais:

As regras constitucionais que veiculam os princípios do processo legislativo são impositivas às três esferas de governo. Excetuado o mecanismo da medida provisória, o arcabouço legal que rege o município é basicamente o mesmo daquele identificado em nível federal. Em relação às competências privativas do Executivo e do Legislativo, as leis orgânicas estão sob o arcabouço da Constituição Federal. Dessa maneira, está delegado ao prefeito o mesmo arsenal de que dispõe a Presidência para ditar o processo legislativo. A hipótese aqui desenhada é que há uma forte preponderância do Executivo na formulação e aprovação da agenda dos trabalhos legislativos. Para ver sua agenda aprovada, o Executivo deve montar um governo de coalizão partidária, trazendo para a sua base de apoio uma série de partidos, os quais darão sustentação ao governo na aprovação de sua agenda legislativa. Assim, a hipótese principal do trabalho está filiada ao modelo partidário de relacionamento entre os poderes. (CAETANO, 2005, p. 105)

Assim como Caetano (2005), a primeira pesquisa buscou aplicar o modelo partidário ao âmbito local. Contudo, a existência das mesmas regras formais não implica a sua efetividade na prática política. Embora os mecanismos institucionais que permitam às lideranças partidárias orientar o comportamento dos parlamentares estejam previstos na legislação, no caso de Américo Brasiliense, aquelas lideranças não figuravam como atuantes nos processos decisórios.

Outro fator que chamou a atenção foi a alta capacidade do Executivo em criar consensos na Câmara Municipal apesar da baixa atuação partidária. Na ausência dos partidos como mediador dos interesses entre os parlamentares e o Executivo, o modelo encontra limitações em explicar a ocorrência de tais consensos.

1.3. As Regras E Instituições Informais

Considerando as limitações do modelo anteriormente aplicado, a presente pesquisa esteve centrada no papel das instituições informais no jogo político, isto é, aquelas que não se encontram oficializadas ou instituídas, que podem ser definidas como

[...] expresiones acerca de la forma como se han llevado –y se siguen llevando– a cabo las relaciones al interior de una sociedad. Constituyen pues modos que recogen la historia y la cultura de comunidades enteras y están condensadas en códigos de conducta, normas sociales y convenciones que se establecen no de modo tácito sino a través del tiempo y toman forma y significado en el marco de los usos y costumbres imperantes en la sociedad. (Rocha, 2006, p.04)

A definição de Rocha é bastante ampla, pois “códigos de conduta”, “normas sociais” e “convencões” estabelecidos através de um longo período de tempo pelos costumes, podem ser identificados e analisados em diversos grupos de interação social. Deve-se enfatizar que o conceito de instituições informais não deve ser tomado como um sinônimo para cultura. Assim, é preciso estabelecer a relevância e especificidades daquelas instituições no que se refere à compreensão das instituições políticas, bem como comparar o seu impacto em relação às regras instituídas, há muito já consideradas como decisivas nos processos decisórios. Desse modo, as instituições informais

(...) son una fuente relevante de expresiones comportamentales y no un simple complemento –o, de manera contraria, un residuo– de las 24 instituciones formales. Esto quiere decir que aún cuando las limitaciones formales prescriben el comportamiento individual, en el sentido de que lo reglamentan y, con ello, se puede saber cuáles pueden ser los comportamientos esperados, en las interacciones humanas siempre existe una zona que no es abarcada por éstas. El comportamiento humano, y particularmente el comportamiento político, es tan complejo como para esperar verlo plasmado en algunas formulaciones. Si ello fuera de ese modo, en las sociedades que comparten instituciones formales similares se deberían observar los mismos resultados, pero la verdad es que los productos institucionales pueden variar y diferir considerablemente. (Rocha (2006)., p.04)

O autor argumenta que, comparadas às regras formalizadas, as instituições informais são de igual importância, tendo em vista a complexidade do comportamento humano e político,

que dificilmente poderia ser reduzido a um conjunto de formulações previamente colocadas. Se assim fosse, seria esperado que o comportamento político fosse o mesmo em diferentes contextos contanto que as regras fossem as mesmas, mas o que se observa é a considerável variedade de comportamentos mesmo sob tais condições.

Helmke e Levitsky (2004) definem o conceito de instituição como “regras e procedimentos (formais e informais) constringendo e permitindo a ação dos atores” envolvidos, definição considerada padrão para o termo e, em seguida, diferenciam as instituições formais das informais:

We define informal institutions as socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels. By contrast, formal institutions are rules and procedures that are created, communicated, and enforced through channels widely accepted as official. This includes state institutions (courts, legislatures, bureaucracies) and state-enforced rules (constitutions, laws, regulations), but also what Robert C. Ellickson calls "organization rules," or the official rules that govern organizations such as corporations, political parties, and interest groups.⁵⁷ Distinguishing between formal and informal institutions, however, is only half the conceptual task. "Informal institution" is often treated as a residual category, in the sense that it can be applied to virtually any behavior that departs from, or is not accounted for by, the written-down rules. (HELMKE; LEVITSKY, 2004, p. 727)

No entanto, a distinção entre as instituições formais e informais não é consensual e muitas vezes acaba-se entendendo por “informal” tudo aquilo que não se encontra representado explicitamente nas regras formalmente instituídas, confundindo-o com regras fracas, corrupção ou simplesmente cultura. Assim, os autores propõem quatro diferenciações básicas, a fim de tornar o conceito mais preciso.

A primeira é que as instituições informais não devem ser confundidas com instituições formais fracas. Isso porque instituições ineficazes não necessariamente implicam a existência de instituições informais; as regras podem simplesmente não existir ou terem sido institucionalizadas de uma forma não eficiente, abrindo espaço para comportamentos e procedimentos não desejados, tais como o clientelismo ou o abuso de poder do Executivo (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

A segunda distinção é em relação a tendência de se considerar qualquer comportamento regular e informal como sendo sinais da existência de instituições informais. Tais instituições só podem ser encontradas a partir de comportamentos informais e regulares que, caso não sejam cumpridos, impliquem algum nível de “punição externa”. Caso a ação informal não apresente alguma contrapartida que a constanja, não se pode tratá-la como instituição informal. A terceira

distinção proposta é entre instituições informais e organizações informais. Na visão dos autores, é importante diferenciar as regras dos atores envolvidos.

A quarta e última distinção é em relação ao conceito de cultura. Embora os autores reconheçam que instituições informais podem ser criadas e transmitidas por meio da cultura, esta última é sempre tratada como uma rede compartilhada de valores societários. Já as instituições informais devem ser compreendidas mais através do compartilhamento de expectativas, expectativas essas que podem ou não estar enraizadas na cultura da sociedade (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

Ao precisar o conceito de instituições informais, os autores contribuem para a dissociação entre aquele conceito e ineficiência política ou institucional. A implicação direta dessa contribuição é que a articulação entre o formal e o informal define o tipo de comportamento esperado nas instituições a que se pretende analisar. Em outras palavras, instituições informais e formais podem convergir tanto para o bom quanto ao mau andamento dos processos decisórios

Quadro 1: Tipologia das Instituições Informais

Resultados	Instituições informais eficazes	Instituições Informais ineficazes
Convergente	Complementares	Substitutivas
Divergente	Acomodativas	Competitivas

Fonte: HELMKE; LEVITSKY, 2004.

A fim de classificar as diferentes combinações entre instituições informais e formais, é preciso compará-las com o grau de convergência ou divergência entre elas. Compreendem-se instituições informais como *complementares* aquelas que, ao serem colocadas em prática, facilitam os trâmites políticos, de modo a garantir a realização dos resultados esperados pelas regras escritas. A convergência complementar tende a ser positiva na fundação de novas instituições, criando ou aumentando os incentivos para que sejam praticadas regras que apenas existem no papel.

Instituições informais *acomodativas* são esperadas quando as instituições informais incentivam resultados que alteram substantivamente o efeito das regras formalizadas, mas sem violá-las; as regras formais são contraditas em espírito, mas não no seu conteúdo (HELMKE; LEVITSKY, 2004). Nesses dois casos, as instituições formais funcionam de forma efetiva.

Quando os resultados esperados são divergentes e as instituições formais, ineficazes, têm-se instituições informais *competitivas*. Isto é, são instituições incompatíveis com as regras formalizadas, fazendo com que, para que se siga uma das regras, seja necessário violar a outra.

Os exemplos mais trabalhados pela Ciência Política contemporânea são clientelismo, patrimonialismo e corrupção, sendo mais encontrados em países que passaram por um processo de descolonização.

Por fim, as instituições informais *substitutivas* são aquelas em que as instituições formais são ineficazes, porém compartilham os mesmos resultados. Assim como as instituições informais complementares, as substitutivas buscam uma convergência de resultados com as instituições formais, mas elas ganham espaço onde as regras formais não são reforçadas e divulgadas, como as instituições competitivas (HELMKE; LEVITSKY p. 729). Tais instituições tendem a aparecer onde a estrutura estatal é fraca, no sentido de não possuir a devida autoridade.

Martins e Kerbauy (2018), ao analisarem o comportamento do Executivo e do Legislativo, no município de São Carlos – SP, valem-se das instituições informais para compreendê-lo. Para isso, as autoras analisam as emendas parlamentares, entendidas “enquanto uma regra informal que incide sobre as trocas políticas, o comportamento dos vereadores e o processo legislativo no município de São Carlos – SP (MARTINS; KERBAUY, 2018). Tendo em vista a baixa quantidade de estudos referentes à esfera local, nesta perspectiva, optaram pelo estudo de caso.

Geralmente os estudos que focam na relação entre os poderes abordam a “distribuição de pastas e as nomeações políticas como um recurso para a gestão da coalizão” (MARTINS; KERBAUY, 2018). Por outro lado, no caso do município,

(...) a depender de seu porte e da magnitude eleitoral, por vezes, o vereador é o único representante de seu partido, de modo que a sigla pode não exercer efetiva coordenação legislativa. Assim, as emendas parlamentares que são dispositivos individuais podem condicionar comportamentos, atendendo aos interesses específicos dos vereadores. Isso não significa que a distribuição de cargos – reconhecidas como regras formais – não tenha peso significativo em âmbito local; mas é importante atentar para outros dispositivos. (MARTINS; KERBAUY, 2018, p. 14).

O estudo, ao voltar-se para a esfera local, analisa o papel da instituição informal com incidência sobre o comportamento político tão importante quanto as regras propriamente formalizadas. O presente trabalho espera contribuir para a criação de mais material a respeito dessa temática, para que, futuramente, os estudos possam analisar o impacto das instituições informais no poder local de um ponto de vista comparativo.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Regras Informais E Emendas Parlamentares

Como colocado anteriormente, os dados referentes aos projetos aprovados entre 01/01/2010 a 31/12/2018 permitem uma análise mais abrangente dos procedimentos das atividades legislativas. No quadro 2, os projetos aprovados foram classificados de acordo com a autoria e tipo de lei. Foram contabilizadas 243 matérias legislativas, sendo 193 Leis Ordinárias, 36 Leis Complementares, 2 Leis Orgânicas e 14 Resoluções. Os dados oficiais da Câmara Municipal de Américo Brasiliense não são divulgados de forma padronizada, o que impossibilitou o reconhecimento dos autores e a votação dos vereadores dos projetos aprovados entre 2010 e 2012:

Quadro 2: Projetos de lei aprovados por autoria e tipo (2013-2018)

	Ordinária	Complementar	Orgânica	Resolução
Executivo Municipal	143	28	2	-
Vereadores	48	1	-	-
Mesa Diretora	2	7	-	14
	193	36	2	14

Fonte: Site da Câmara Municipal <<http://www.camaraamericobrasiliense.sp.gov.br/>>

A partir dessa primeira relação dos dados, pode-se notar a preponderância do Executivo frente à atividade legislativa, tanto nas Leis Ordinárias (74,8%) quanto nas Leis Complementares (77,7%). No entanto, tais números não são suficientes para sugerir uma relação conflituosa entre o Executivo e o Legislativo, no sentido de que a ação parlamentar esteja sendo orientada por ameaças ou possíveis sanções vindas do Executivo. É importante ressaltar que os dados sugerem que a atividade dos parlamentares é centrada quase que integralmente nos projetos de Lei Ordinária, representando 24,08% do total de Leis Ordinárias aprovadas.

As emendas parlamentares individuais consistem no “repasse de recursos a entidades municipais”, que podem ter diferentes fins, tendo como objetivo atender às múltiplas demandas das bases eleitorais dos vereadores (KERBAUY; MARTINS, 2018, p. 15). Assim, as matérias legislativas vindas dos vereadores foram classificadas de acordo com o seu propósito, tendo em vista identificar as emendas dentre tais projetos.

Na tabela a seguir, as emendas parlamentares foram classificadas de acordo com o conteúdo enunciado. A categoria “Outros” engloba os projetos cujos conteúdos eram particulares, isto é, não apresentavam semelhança temática com nenhum outro projeto (18,7%).

Os projetos foram divididos em dois períodos diferentes, 2013-2016 e 2017-2018, pois foram encontradas mudanças significativas nos conteúdos predominantes das matérias legislativas aprovadas:

Quadro 3: Emendas classificadas por conteúdo (2013-2018)

Conteúdo/Temática	2013-2016	2017-2018
Denominação de via Pública	17	1
Denominação de Próprio Público Municipal	6	3
Alteração/Revogação de textos de lei	1	4
Instituição de eventos/programas	1	6
Outros	6	3
Total	31	17

Fonte: Site da Câmara Municipal <<http://www.camaraamericobrasiliense.sp.gov.br/>>

2.2. As Emendas Como Regras Informais

Observando o Quadro 3, nota-se que, no período 2013-2016, a atividade legislativa em Américo Brasiliense era predominantemente marcada por projetos que tratavam de denominação de via pública ou de Próprio Público Municipal¹⁰¹, e mais um – que está representado em “Outros” –, referente à denominação de uma praça local. Ao todo, tais atividades representam 77,4% dos projetos do período, constatação que parece confirmar o “senso comum” da literatura especializada, que tratava o município como um ambiente de decisões “paroquiais” (CAETANO, 2005).

O período de 2017-2018, em relação aos anos anteriores considerados para esta pesquisa, apresenta uma precisão maior no que se refere à sistematização dos dados oficiais da Câmara. É importante destacar que, nesse mesmo período, há um aumento expressivo na quantidade de matérias legislativas aprovadas, quando comparada aos anos anteriores. Em 2013-2016, o total foi de 119 projetos, ao passo que, em 2017-2018 – portanto, metade da duração do período anterior –, foram contabilizados 126 projetos.

No entanto, no período 2017-2018, os projetos sobre denominação de vias públicas diminuem drasticamente, aparecendo apenas uma vez. Em contrapartida, houve aumento significativo no número de projetos que envolvam alteração ou revogação de textos de lei e principalmente de instituição de eventos/programas de diversas categorias, como cultural, assistencial, esportivo, eventos de conscientização e entretenimento.

Essas últimas (emendas referentes à instituição de eventos/programas) tendem a estar de acordo com as demandas de grupos específicos do município, todos enviados por vereadores

¹⁰¹ Próprio Público Municipal é a nomenclatura oficial da Câmara Municipal para todos os bens públicos do município.

e aprovados como Leis Ordinárias. Pode-se notar, dessa forma, que, no período analisado, as emendas parlamentares começam a ganhar espaço nas matérias legislativas. Assim, as emendas individuais, ao lado das alterações e revogações de lei, têm se mostrado como atividade principal dos vereadores em termos de aprovação de projetos.

Dos projetos enviados pelos vereadores que tiveram disponíveis suas respectivas votações, a grande maioria foi aprovada de forma unânime na Câmara, 97,5%. Embora esteja instituído a possibilidade de as bancadas partidárias intervirem no processo político, as decisões parecem ter seguido caminhos acordados pelos próprios vereadores e prefeitos, não havendo evidências de uma intervenção significativa das legendas partidárias.

2.3. Instituições Informais Complementares

Municípios de pequena magnitude eleitoral geralmente apresentam baixa participação das legendas – como é o caso de Américo Brasiliense –, uma vez que os vereadores podem ser os únicos representantes dos seus partidos (KERBAUY; MARTINS, 2018). Nesse contexto, as emendas parlamentares podem aparecer como importantes ferramentas por meio das quais os vereadores orientam seus comportamentos, aproximando-se do Executivo municipal e buscando atender às demandas de grupos específicos que compõem o eleitorado.

Seguindo a tipologia proposta por Helmke e Levitsky (2004), a pesquisa aponta para uma possível relação de complementaridade entre as regras formais e informais dos processos decisórios, uma vez que as emendas parlamentares não infringem nenhuma regra instituída e parecem convergir para os resultados esperados pelas instituições formais, favorecendo a eficiência dos processos decisórios.

Embora não escritas, as emendas surgem como uma regra informal que permite a aproximação com as propostas do Executivo, num contexto de aumento do número de matérias legislativas – principalmente no período 2017-2018 – e de mudança dos conteúdos dos projetos. Tais conteúdos têm passado de matérias predominantemente referentes a denominações oficiais para matérias que dispõem sobre alteração ou revogação de leis e principalmente sobre a criação ou oficialização de eventos e programas para grupos e fins específicos.

Em se tratando de uma mudança que parece ter ganhado força nos dois últimos anos, é difícil afirmar que as emendas parlamentares já tenham se consolidado como um mecanismo indispensável para o andamento dos processos decisórios, como é no caso de São Carlos analisado por Kerbauy e Martins (2018). De qualquer forma, levá-las em consideração, bem como quaisquer outras instituições informais que venham a ser identificadas, é necessário, para

que seja possível compreender de maneira mais precisa os comportamentos dos atores e regras que efetivamente os constroem e orientam.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo dos projetos de lei aprovados no período 2013-2016, a pesquisa anterior buscou analisar as variáveis que orientam o comportamento dos atores envolvidos nas atividades legislativas de Américo Brasiliense. Nessa primeira coleta de dados, o modelo teórico utilizado foi o proposto por Limongi e Figueiredo (2001), que defendia a preponderância do Executivo nas matérias legislativas ao considerar os mecanismos político-institucionais formalizados no Regimento Interno e na Lei Orgânica do Município como formas de constroer o comportamento dos parlamentares, como a possibilidade de pedir o Requerimento de Urgência e o controle sobre a agenda orçamentária.

Com essas regras postas, as lideranças partidárias apareceriam como figuras importantes para orientar o comportamento de seus parlamentares e na negociação com o poder Executivo. No entanto, é necessário apontar que o modelo foi originalmente criado para a análise da esfera federal; simplesmente aplicá-lo ao município sem atentar às especificidades desse último poderia enfraquecer a análise, pois, como apontam Martins (2015) e Kerbauy (2014). O perfil das elites locais, variações regionais e a magnitude do eleitorado influenciam o andamento do sistema político. Embora as regras instituídas no município fossem semelhantes às regras no âmbito federal, a sua aplicação não ocorreu da mesma forma. Como coloca Rocha (2006), a simples existência de regras iguais em contextos diferentes não implica resultados e comportamentos iguais.

No caso de Américo Brasiliense, as lideranças partidárias exerceram pouca influência sobre seus vereadores; as decisões foram tomadas numa relação direta dos parlamentares com a Prefeitura do município. Durante esse processo, a votação das matérias legislativas foi unânime na grande maioria das vezes, sugerindo uma aproximação entre os atores envolvidos. Trazer as regras informais como variáveis a serem observadas abriu novas possibilidades de explicação dos processos decisórios nesse contexto, uma vez que os mecanismos político-institucionais que beneficiam o Executivo e as legendas não eram colocados em prática.

O período entre 2016 e 2018 sugere uma mudança nos tipos de propostas que passaram pela Câmara. Conforme analisado na seção 2.1, houve um aumento na quantidade de matérias legislativas a serem votadas e uma mudança significativa nos conteúdos sobre os quais as

matérias tratavam. Os trabalhos legislativos eram notadamente marcados pela denominação de vias públicas e Próprios Públicos até 2016, mas, a partir deste período, estas denominações caíram drasticamente.

Os vereadores começaram a enviar emendas de conteúdos programáticos, como alteração ou revogação de textos de lei e oficialização de eventos culturais, eventos esses que tendem a ser de interesse de grupos específicos dentro do eleitorado. Assim, a análise sugere que as emendas parlamentares começam a ganhar espaço na atividade legislativa do município como uma forma de aproximar os poderes.

Esta pesquisa por se tratar de um estudo de caso, não pretende abranger todas as variáveis relevantes para a análise do comportamento dos políticos local. Ainda que os dados deste estudo de caso apontem na direção de complementaridade entre regras formais e informais, são necessários mais estudos comparativos que busquem qualificar o impacto das regras informais no jogo político.

Há outras variáveis importantes que orientem a atuação daquelas regras, como as características socioeconômicas de cada município (KERBAUY, 2014), o perfil das elites políticas locais (MARTINS, 2015), a magnitude do eleitorado (KERBAUY; MARTINS, 2018) e a composição da Câmara, que varia a cada período eleitoral. Esperamos contribuir para essa discussão, fornecendo dados para pesquisas futuras que consigam abranger tais variáveis e aprofundem o conhecimento sobre o funcionamento da política municipal.

REFERÊNCIAS

CAETANO, B. Executivo e Legislativo na esfera local – Agendas e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo. **Revista Novos Estudos** n. 71, março/2005, p. 100-125.

CÂMARA MUNICIPAL DE AMÉRICO BRASILIENSE. **Lei Orgânica Municipal de Américo Brasiliense**. Disponível em: <<http://www.camaraamericobrasiliense.sp.gov.br/leis/lei-organica-municipal>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE AMÉRICO BRASILIENSE. **Regimento Interno**. Disponível em: <<http://www.camaraamericobrasiliense.sp.gov.br/leis/regimento-interno/formato-pdf/view>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

FIGUEIREDO, A. LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora FGV: Rio de Janeiro – RJ, 2001.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. Informal Institutions and Comparatives Politics: a Research Agenda. *Perspectives on Politics*, v.2, n. 4, pp.725- 40, 2004. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/bbc2/74446e63d48bf7ac1bd4713562cd82414c42b.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2019

_____ ; _____. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=WT2OiQQg508C&oi=fnd&pg=PR7&dq=Informal+Institutions+and+Democracy:+Lessons+from+Latin+America.+Baltimore:+The+Johns+Hopkins+University+Press,+2006.&ots=qm7_DvBfnP&sig=Yt3Hk0wwdafIkJbTZLyV2Mmzg70#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 17 mai. 2019

KERBAUY, M. T. M. **A morte dos coronéis**. Appris Editora: Curitiba – PR, 2016.

KERBAUY, M T. M. Câmaras Municipais, Partidos e Negociações Políticas. **IX Congresso Internacional da BRASA (Brazilian Studies Association)**, Mar/2008. Disponível em: <http://www.brasa.org/wordpress/Documents/BRASA_IX/Maria-Kerbaury.pdf>.

KERBAUY, M. T. M. “Padrões regionais de votação nas eleições municipais brasileiras”. In: KERBAUY, M. T. M; ROCHA, M. M. (orgs). **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Editora UFJF: Juiz de Fora – MG, 2014, p. 79-107.

KERBAUY, M.T.M. MARTINS, T. C. Instituições Informais, Trocas Políticas e Emendas Parlamentares no Contexto Municipal. XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, 2018, Curitiba. Anais do 11º Encontro da ABCP, 2018. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/__arquivos/encontro-abcp-2018/arquivos/BYGN.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019

LEVITSKY, S. ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Editora Zahar, São Paulo – SP. 2018.

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura norte-americana recente. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 37, 1994, p. 3-38.

MARTINS, T. C. Organização e funcionamento da política representativa local: o caso do município de São Carlos. **Agenda Política**, vol. 3 – n. 2 – jul/dez 2015, p. 184-209.

ROCHA, R. **Instituciones Informales y Calidad de la Política**: Entre la Cultura y la Subjetividad Política. En Sánchez, C. (Coord.) *Psicología Alternativa en América Latina*. AMAPS, 2006.

O CONTROLE SOCIAL COMO DIRETRIZ PARA A GESTÃO DO SUS, IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS: ESTUDO REALIZADO NA SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE MARAGOGIPE-BA

Luis Paulo Santos da CRUZ

Jacques Henrique Gomes da SILVA

RESUMO

O controle social é um instrumento jurídico exercido pelos cidadãos. Com a instituição do conselho de saúde essa forma de controle torna-se de caráter permanente, garantindo a participação da sociedade nos procedimentos administrativos no setor público. A pesquisa tem como objetivo, identificar as contribuições do controle social para a gestão do SUS no município de Maragogipe-Ba. Quanto aos procedimentos metodológicos a pesquisa classifica-se como estudo de caso, de natureza descritiva, seguindo abordagem qualitativa. Para alcançar os resultados: realizou-se revisão de literaturas e entrevistas semiestruturadas com integrantes do conselho de saúde. Constatou-se que eles têm conhecimento das implicações e perspectivas atribuídas às ações desempenhadas pelo conselho de saúde, mas notou-se que alguns não atuam como deveriam, pois sofrem interferências por assumirem cargos ofertados pelo gestor do executivo. Verificou-se que a legislação que institui o conselho precisa ser atualizada, devido às novas normas estabelecidas.

Palavras-chave: Controle Social, Conselho de Saúde, Participação

ABSTRACT

Social control is a legal instrument exercised by citizens. With the institution of the health council, this form of control becomes permanent, guaranteeing the participation of society in administrative procedures in the public sector. The research aims to identify the contributions of social control to the management of SUS in the municipality of Maragogipe-Ba. As for the methodological procedures, the research is classified as a case study, of a descriptive nature, following a qualitative approach. To achieve the results: a literature review and semi-structured interviews with members of the health council were carried out. It was found that they are aware of the implications and perspectives attributed to the actions performed by the health council, but it was noted that some do not act as they should, as they suffer interferences for assuming positions offered by the executive manager. It was found that the legislation establishing the council needs to be updated, due to the new rules established.

Keyword: Health Control, Health Council, Participation

1. INTRODUÇÃO

No contexto político o Controle Social é um instrumento que possibilita a participação do cidadão nos processos de gestão pública. O Controle Social é uma ferramenta que permite à população atuar de forma organizada, demandando aos órgãos públicos aperfeiçoamentos dos serviços, acompanhamento e fiscalização das ações, visando à prevenção e combatendo possíveis irregularidades, com a perspectiva de contribuir para a correta aplicação dos recursos públicos.

Diante das dificuldades socioeconômicas enfrentadas pela sociedade frente às desigualdades e impossibilidades de acesso aos serviços público, o controle social tem a finalidade de combater prováveis desconformidades nos processos gerenciais, os quais sofrem reflexos da corrupção e falhas nos processos de gestão. Entende-se que o papel assumido pela sociedade organizada, participativa pode contribuir com proposição de implementações dos serviços, acompanhamento, deliberação, avaliação e fiscalização das Políticas do SUS de acordo com as necessidades locais.

Nota-se que o estado percebe suas deficiências e passa a reconhecer a importância da participação da sociedade nos aspectos relacionados às atividades que em momentos foram restritas apenas aos gestores das devidas instituições, no entanto, as comunidades podem desempenhar o papel que a figura do estado não consegue nas mesmas proporções. Para Souza; et al (2012, p.12), “[...] as constituições evoluíram ao reconhecer os direitos sociais, ao lado dos direitos individuais civis e políticos, e ao promover a abertura do Estado à efetiva participação do povo em sua gestão e controle”.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à participação da sociedade na gestão pública, permitindo que a sociedade participe da criação das políticas públicas e atuem continuamente como fiscais dos recursos públicos destinados aos serviços prestados à população. O controle social é um dos fundamentos do SUS, onde o conselho de saúde assume um papel fundamental, garantindo as diretrizes estabelecidas pela carta magna na seção II da saúde, que em seu art. 198 determina o direito de participação da população nos processos de gerenciamento das políticas de saúde no país.

As instituições que desempenham as ações de controle do SUS são compostas por representantes do governo, de profissionais de saúde, de prestadores de serviços de saúde e usuários, sendo o seu presidente eleito entre seus membros, estas pessoas são encarregadas de atuar obedecendo aos princípios e normas estabelecidas pelas Leis nº 8.142/90 e Lei nº

8.080/90. Assim, o devido controle poderá contribuir para que os serviços de saúde possam proporcionar os supostos benefícios para a sociedade, portanto, a pesquisa buscou responder a seguinte questão: qual a percepção dos conselheiros de saúde com relação ao papel do controle social na gestão do SUS na cidade de Maragogipe?

Diante do problema exposto, esta pesquisa será impulsionada com o seguinte objetivo geral, Identificar as contribuições do controle social para a gestão do SUS no município de Maragogipe. Buscando atender o objetivo geral foram determinados os seguintes objetivos específicos: Abordar as normas que estabelecem o papel que deve ser desempenhado pelo controle social do SUS; Levantar dados relacionados à percepção dos conselheiros de Saúde sobre o papel do conselho como ferramenta de controle social; Averiguar se as práticas atualmente adotadas pela entidade e conselheiros que assume o controle social estão em conformidade com a função do controle social do SUS.

Essa pesquisa justifica-se em decorrência da relevância que o controle social vem assumindo no país, e pelo fato de mostrar a necessidade da participação da sociedade nos processos de gestão, apontando carências, anseios e urgências na atenção pública, visando atender as necessidades da população.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O estudo apresenta uma abordagem conceitual relacionado ao controle social, que é instituído com a prerrogativa de operar como ferramenta de participação dos cidadãos nos processos da administração pública.

2.1. Controle

Compreende-se que a Administração Pública deve estar pautada nos interesses da população, e desempenhar ações que justifiquem a criação do Estado, sendo ele incumbido de regulamentar ou estabelecer regras de convivência em sociedade, assim como, prestar serviços para os cidadãos. Dentro do contexto torna-se evidente a necessidade da incidência de controle nos processos administrativo.

O direito de participação da sociedade na gestão pública é garantido pela Constituição Federal, em seu art. 198 inciso III garante a participação da comunidade na elaboração das políticas públicas, acompanhem o desenvolvimento das ações e também fiscalizem a aplicação dos recursos destinados à realização de tais políticas.

Nas funções administrativas o controle é uma ferramenta que avalia o desempenho, possibilita a correção de ações que foram executadas com irregularidades. Para Santos (2014), o controle na gestão pública tem a finalidade de assegurar que os resultados das estratégias políticas e dos planos táticos possibilite alcançar os objetivos previamente estabelecidos.

Com relação às formas de controle, a Constituição Federal de 1988, na seção IX, assegura duas formas: A existência de um sistema integrado de controle interno realizado diretamente pelas instituições dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o mesmo deve ser exercido pelo próprio poder ou órgão do corpo administrativo. E também um controle externo que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Além desses modelos, também existe o controle social que é um instrumento que possibilita a participação dos cidadãos nos processos da administração dos recursos e prestação dos serviços públicos.

2.2. Controle Social

O estudo buscou analisar as questões relacionadas à temática, visando apresentar discussões referenciadas por diversos autores, tendo em vista a relevância social e democrática que são estabelecidos pelos atos de cidadania exercidos pelas pessoas que desempenham as atividades de controle social junto às organizações públicas. Para Oliveira, Ianni e Dallari (2013, p. 2330), “Controle social é um conceito originado nas Ciências Sociais e está associado ao condicionamento ou limitação das ações dos indivíduos, pelos grupos sociais e pela sociedade aos quais pertencem, [...]”.

Na concepção dos autores Silva, Kischlat e Cortes (2015), as ideias de participação e controle social estão relacionadas, com a participação na gestão pública, à sociedade pode contribuir nos procedimentos administrativos, propondo ideias para a Administração para que adote medidas que realmente atendam as necessidades da população. Dentro dessa mesma linha os cidadãos podem desempenhar papéis de controle sobre a ação do ente Estatal, demandando do administrador público a prestação de contas de sua atuação.

Para Amorim et. al. (2012), é necessário que o Controle Social atue de forma efetiva contribuindo com reivindicações propositivas e medidas fiscalizadoras dos procedimentos burocráticos e das políticas de implementação dos serviços, pois, o controle social pode ser um dos campos capaz de dar uma maior visibilidade aos movimentos de saúde.

Os autores Amorim; et. al. (2012) e Garcia e Reis (2016) demonstram que as questões relacionadas com o controle social e aos planejamentos se configuram como o momento em que a participação da sociedade pode contribuir significativamente, é o período onde a

população pode relatar suas dificuldades relacionadas com o acesso aos serviços públicos, pois, a comunidade incluída nesse processo democrático, auxilia a gestão a conhecer a realidade das pessoas, a perceber os anseios dos cidadãos, e a ausência ou falhas nas prestações de serviços.

Diante das informações relacionadas à importância da participação da sociedade nas questões relacionadas ao planejamento, fiscalização e controle das ações dos gestores do SUS, nota-se que os estudos apresentam que há falhas na execução das atribuições conferidas à população no CMS. “Para se concretizar a democracia pelo controle social é fundamental, no processo decisório das políticas públicas, a participação de diversos setores da sociedade através de sua representação nos Conselhos de Saúde”. (ROCHA; et al. 2013, p. 105).

Os autores Rocha et. al. (2013) apresentam questões cruciais para a construção de um espaço democrático, onde, utilizando-se do controle social como instrumento de gestão participativa do SUS, pode-se fortalecer e possibilitar alguns avanços. Portanto, participação cidadã instituídas com a criação dos CMS direcionará uma imagem de fortalecimento da democracia meio às ações dos agentes públicos na execução dos programas e projetos desenvolvidos pela gestão pública.

2.3. Mecanismos Do Controle Social

O controle social é uma atividade que foi impulsionada pela Constituição de 1988 que determinou em seu artigo 198 que a sociedade participasse da gestão do sistema de saúde. Posteriormente foram instituídas as Leis nº 8.080, de 1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, e a Lei nº 8.142 do mesmo ano, que regulamenta a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS tem como uma das instâncias colegiadas o Conselho de Saúde, esta legislação também aborda sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. Estas regulamentações caracterizaram a institucionalização do SUS, assim como o fortalecimento do controle social na sociedade.

Com a regulamentação do SUS por meio da Lei nº 8.080/90, dispendo sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, pautando pela organização e o funcionamento dos serviços em seu Art. 37. determina que: “O Conselho Nacional de Saúde estabelecerá as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços em cada jurisdição administrativa”. Dentro desse mesmo contexto em seu Art. 33. estabelece que: “Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde”.

O conselho de saúde é uma instância colegiada, permanente e deliberativa que assume atribuições para atuar na criação e proposição de ações estratégicas junto aos gestores e no controle da execução das Políticas de Saúde. De acordo com Bravo e Correia (2012), As ferramentas de controle social foram implementadas a partir dos anos 1990, num panorama de regressão dos direitos sociais, momento da globalização do capital que tem na financeirização da economia um novo estágio de acumulação capitalista.

Cabe salientar que o controle social atua inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros da gestão do SUS, com a possibilidade de controlar o dinheiro destinado à saúde, acompanhar a execução das ações relacionadas às verbas que são direcionadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais e participa da elaboração das metas para a saúde.

Para Amorim et. al. (2012, p. 297) “A peculiaridade do Conselho de Saúde é de ser deliberativo, ou seja, participar diretamente no processo de tomada de decisão, característica esta que o diferencia da maioria das experiências internacionais”. Diante do que aborda o autor nota-se a relevância das ações de controle desenvolvida por esta instituição e, suas características possibilita que os cidadãos participem com veemência dos processos de desenvolvimento das ações de gestão do SUS.

Fortalecendo os conceitos dos autores Amorim et. al. (2012), Alves e Almeida (2013), relatam que atuando nos conselhos os cidadãos tem a possibilidade de participar do processo de tomada de decisões, atuar na fiscalização e controle dos gastos públicos, assim como, analisarem a avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental. Diante das questões abordadas pôde-se perceber a importância que é estabelecida para o papel de controle social exercido pelos Conselhos de Saúde.

A população, por meio dos Conselhos de Saúde, passou a exercer o controle social, participando do planejamento das políticas públicas, fiscalizando as ações do governo, verificando o cumprimento das leis relacionadas ao SUS e analisando as aplicações financeiras realizadas pelo município ou pelo estado no gerenciamento da saúde. (MORRONE; DIAS; MORELI, 2013, p. 38)

Fortalecendo a abordagem de Marrone, Dias e Moreli (2013), Souza et al. (2012), relata que a efetividade das ações de controle social depende essencialmente da competência e disposição de mobilização da sociedade e do seu desejo de contribuir com a efetividade nos procedimentos de gestão dos recursos públicos. Pois, é necessário que a sociedade participe das questões administrativas governamentais, e assumam o seu papel de exercer o controle social sobre os recursos públicos, tendo compreensão da relevância de estabelecer uma sociedade

participativa que busque o controle efetivo dos recursos públicos, objetivando melhor aplicação dos erários.

Na perspectiva de Moreira e Escorel (2009), o mau desempenho dos Conselhos Municipais de Saúde CMS nas dimensões “autonomia” e “organização”, corroem a consolidação das organizações que viabilizam a participação deliberativa dos diferentes integrantes destas instituições, os quais preocupados com o processo decisório das políticas municipais de saúde buscam participar das ações de controle social.

Os autores abordam alguns pontos que são responsáveis por fragilizar o CMS, pois, eles colocam que a dependência e a ausência de definição jurídica para o caráter deliberativo e de regras que responsabilizem estas instituições pelos resultados e impactos de suas deliberações, assim, as normas instituídas não são eficientes a ponto de assegurar que a participação popular efetiva limite as ações dos gestores.

Diante dessas definições percebe-se a importância do Conselho Municipal de Saúde (CMS) como órgão estratégico para a descentralização e operacionalização da política de saúde, e por meio da participação da comunidade possibilitar uma relação democrática, ampliando os diálogos atendendo às demandas da população.

Os estudos científicos demonstram que existem algumas questões que limitam a funcionalidade do controle social, mas os mesmos apresentam fatos afirmando que relevância dos papéis assumidos pelos CMS se sobrepõem as devidas dificuldades enfrentadas, pois, a participação direta nas políticas de saúde fortalecem as questões democráticas conquistadas pela sociedade.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O objetivo desta pesquisa é analisar as contribuições do controle social para a gestão do SUS no município de Maragogipe-Ba, cidade que fica localizada no recôncavo baiano, a cerca de 130 quilômetros de Salvador, tendo uma população estimada 46.260 segundo o IBGE (2017). Percebe-se que o município tem estrutura para oferecer à população alguns serviços de saúde relacionados com atenção básica e pronto atendimento de emergência de baixa complexidade e encaminha os pacientes com casos mais complexos para os municípios da região ou para Salvador.

Quanto aos objetivos o estudo tem natureza descritiva, pois busca descrever o papel desempenhado pelo controle social do SUS junto à gestão. Neste sentido, Gil (2002, p. 42),

assegura: “As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômenos ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Quanto ao delineamento a pesquisa estruturou-se em um estudo de caso. Ele foi realizado no conselho de saúde no município de Maragogipe-Ba. No contexto de Prodanov e Freitas, (2013, p. 60), “O estudo de caso consiste em coletar e analisar informações sobre determinado indivíduo, uma família, um grupo ou uma comunidade, a fim de estudar aspectos variados de sua vida, de acordo com o assunto da pesquisa”.

A pesquisa possui abordagem qualitativa, pois, objetiva-se caracterizar o objeto quanto às suas qualidades do que a elementos estatísticos. Dessa forma, Kauark, Manhães e Medeiros, (2010, p. 26) relatam que a pesquisa qualitativa “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números”.

Para alcançar os resultados e concretizar os objetivos, pretende-se aprofundar dos conhecimentos relacionados à discussão de diversos autores, através de trabalho de compilação em livros, artigos, trabalhos monográficos etc.. . Será utilizado para coleta de dados: a) entrevistas semiestruturadas com os integrantes do conselho de saúde do município de Maragogipe-Ba; b) análises de relatórios elaborados periodicamente pelo conselho; c) observações das praticas de controle social do SUS no município estudado. As ações foram desenvolvidas com o objetivo de buscar respostas para o problema da pesquisa.

A entrevista foi planejada, utilizado perguntas Pré-esboçadas, ao qual poderiam ser incluídas novas questões se fossem necessário, portanto, manteve-se a operacionalização semiestruturada para que as atividades pudessem se desenvolver sem interferência nos resultados analisados a partir do material.

Após a coleta dos dados o trabalho procedeu de acordo com os métodos definidos, seguindo o planejamento, os dados foram organizados, categorizados, comparados, analisados, interpretados e consolidados. Para a análise e interpretação dos dados adotaram-se técnicas que responda à estrutura metodológica da pesquisa. Conforme explana Gil (2002), os procedimentos de observação e interpretação podem envolver diversos modelos de verificação, entretanto, é importante que a análise dos dados tenha natureza predominantemente qualitativa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O processo de análise e interpretação dos resultados da pesquisa foi dividido em categorias, para que os dados possam ser tratados respeitando a metodologia definida e sejam apreciados de forma coerente, possibilitando melhor compreensão do estudo relacionado.

4.1. Percepções Sobre O Conselho Municipal De Saúde E O Seu Papel Para A Gestão Das Políticas Públicas De Saúde

No que se referem à concepção dos conselheiros sobre o conselho de saúde e o papel que eles desempenham no processo de gestão do SUS, 50% apontam que é um órgão que possibilita o debate relacionado à criação e avaliação sobre as políticas municipais de saúde. Aproximadamente 33,33% abordam que é um instrumento que possibilita a participação de representantes da população nos processos de administração, planejamento e fiscalização dos recursos aplicados na saúde municipal. E 16,67% colocam que o conselho é um órgão que visa contribuir com a gestora da secretaria, com o propósito de acompanhar as ações e fiscaliza-las com o propósito de aprovar as contas dos períodos analisados.

Com relação ao fato apresentado, Rocha et. al (2013), relatam que é fundamental que os conselheiros tenham compreensão da responsabilidade e relevância da função que assumem perante a sociedade, por isso, é necessário que pautem suas atuações na ética e na cidadania. Pois, abordam que é indispensável que eles tenham ciência da importância de aperfeiçoar suas atuações, tornando-as eficazes e eficientes, buscando sempre atuar nos limites do exercício de suas funções a fim de ser ético e legal.

Na análises das informações foi possível compreender que todos os conselheiros reconhecem a importância do conselho como uma ferramenta de controle social, mas não utilizam como uma ferramenta de controle que detém poder de interferir diretamente nas tomadas de decisões, visando a melhor aplicação dos recursos públicos e conseqüentemente atender as necessidades da população.

Com relação ao papel que eles desempenham 33,5% descrevem que compreendem que são através dos conselheiros, os representantes da sociedade, os quais exercem a função de fazer supervisões das ações e fiscalização das praticas de saúde, e também comparar os efeitos ou resultados das atividades com gastos relacionados à saúde do município. E 66,5% abordam que a função dos conselheiros é atuar junto à secretaria de saúde buscando contribuir com a gestora para que ocorram as ações de saúde e a população possa usufruir dos serviços.

Diante desse contexto, Júnior e Martins (2014), relatam que os conselhos municipais de saúde tem potencial para ampliar a participação e a democratização nos serviços de saúde. No entanto, cabe aos conselheiros discutir e buscar resolver as dificuldades assistenciais e estruturais da comunidade. A partir das atividades dos conselhos, os usuários devem participar dos atos de controle social, com objetivo de fortalecer a comunidade, na busca de melhorias dos serviços de saúde pública prestado à população.

No que diz respeito às atribuições e responsabilidades inerentes ao papel que devem ser desempenhados pelos conselheiros, nota-se que algumas respostas se distanciam dos principais fundamentos atribuídos ao controle social, que é atuar na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública.

4.2. Participação E Controle Social

Com relação à participação dos cidadãos maragogipanos nas reuniões do conselho de saúde, os entrevistados de forma unanime apontam que é baixíssimo o número de usuários do SUS que buscam informações relacionadas às atividades do conselho. Reiteram que é notória a falta de interesse da população em participar do processo de construção das políticas, acompanhamento e cobrança de melhorias dos serviços públicos por meio do conselho de saúde.

Com relação ao processo de participação e fiscalização dos procedimentos da gestão pública, Ferreira et al. (2016), afirma que mesmo os gestores tendo o dever de aplicar os recursos pautados nos procedimentos legais, apontando para o bem estar da coletividade, é comum gestores mal intencionados ou sem qualificação técnicas utilizarem recursos de formas ilegais. Daí a ideia de fortalecer a participação do controle social nos procedimentos da gestão pública, esta ferramenta assumem o papel de acompanhar o trabalho desses dirigentes e gestores, com objetivo de melhorar seus resultados, com a devida aplicação dos recursos públicos.

No que diz respeito a fazer parte deste órgão e como são pautadas suas opiniões e decisões, 41,7% deles abordam que visam estabelecer o controle da execução das políticas de saúde, analisando a realização das atividades levando em consideração o investimento e o retorno obtido pela população. E 58,3% relatam que suas decisões limitam-se a contribuir com o processo de gestão estabelecendo como base de análises os objetivos apresentados pela gestora da pasta de saúde.

Quanto ao quesito relacionado à forma de atuação dos conselheiros no SUS apontada por Amorim et. al (2012), demonstra que a participação da população nos conselhos acontecem de forma tímida, visto que a maioria dos conselheiros não possui conhecimentos que possibilite contribuir com análises coesas das matérias abordadas nas reuniões. Essas questões podem causar inseguranças e distancia-los do debate e priva-los de expressar suas opiniões, outra questão que acaba causando ausência de efetiva participação é a concentração das informações pelos gestores e técnicos, e acabam influenciando nas decisões do conselho.

Na análise das informações foi possível compreender que a maioria dos conselheiros não pauta suas atuações de forma coerente aos procedimentos de controle social, nos quais visem contribuir para a melhor aplicabilidade dos recursos públicos orçados para gastos com a prestação de serviços de saúde pública do município. Percebe-se o que os motivou a participar do conselho de saúde não foi o direito de participação e execução do controle social, o fato que os direcionou ao conselho foi auxiliar a gestora da pasta de saúde no município.

4.3. A Importância Do Controle Social Exercido Pelo Conselho Municipal De Saúde Para A Gestão Do SUS

Os conselheiros em unanimidade relatam que o controle social desenvolvido pelo conselho municipal de saúde é relevante, um órgão que possibilita a participação da sociedade nos processos de gestão do sistema de saúde. Para os respondentes a população por intermédios ou juntos aos seus representantes podem exercer o controle social, desde a participação nos planejamentos das políticas, na fiscalização das ações do gestor, verificando o cumprimento das atividades planejadas e analisando como estão sendo feitas as aplicações dos recursos do SUS.

Quando foram entrevistados os representantes de sindicatos de trabalhadores da saúde, representantes de conselhos de classes de trabalhadores, representantes de associações de profissionais de trabalhadores e representantes dos prestadores de serviços em saúde, eles trouxeram algumas questões que compreendem que afeta de forma negativa a realização das atividades de controle social que devem ser exercida pelo conselho de saúde.

Cabe salientar que a Lei nº 8.142 de 1990 que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão dos SUS, define a forma de composição dos membros dos Conselhos de Saúde, que são órgãos colegiados compostos por representantes do governo, prestadores de serviço, trabalhadores da saúde e usuários do SUS. São instâncias deliberativas do SUS e atuam

na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.

Os respondentes relataram que pelo fato de a lei municipal que instituiu o conselho de saúde direcionar ao gestor do poder executivo o direito de convidar as instituições que devem compor as representações, a gestora direcionou os convites às instituições que tem os representantes assumindo cargos comissionados ou contratados. Com as devidas questões apresentadas eles abordaram que a gestão por ter características centralizadoras busca interferir indiretamente nos procedimentos ou ações desenvolvidas pelo conselho de saúde.

De acordo com a resolução nº 453 de 2012, o direito de participação da sociedade organizada, torna os Conselhos de Saúde uma instância privilegiada na proposição, discussão, acompanhamento, deliberação, avaliação e fiscalização da implementação da Política de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros. Dessa forma, percebe-se que se busca desqualificar a organização e a finalidade do conselho.

Reiteram, expondo que mesmo os conselheiros representantes dos usuários tendo vontade de exercer o controle social da forma devida são pressionados pela necessidade de continuar trabalhando na gestão municipal. Eles colocam que não estão fazendo nenhum julgamento relacionado ao caráter dos referidos conselheiros, apenas relatando questões que interferem no desenvolvimento das ações do controle social. Pois, eles entendem que com essas condições apresentadas sobre as representações que compõem o conselho de saúde do município não estamos realizando as atividades da maneira devida.

No que se referem às questões apresentadas pelos entrevistados, Silva, Kischlat e Cortes (2015), menciona que quanto maior a participação e o engajamento dos conselheiros, mais intensificados será a atuação do controle social. Assim, eles se tornarão mais eficientes, eficazes e positivamente impactantes, possibilitando melhores condições dos serviços proporcionados pelos órgãos públicos, e conseqüentemente melhor se tornará a vida das pessoas no município.

Complementando suas abordagens eles mencionam que é notório que os conselheiros que tem cargos na prefeitura ou são contratados não exercem o controle social na íntegra, apenas compõe a estrutura do conselho. Expõem que foi criada uma comissão com o objetivo de fazer alteração na Lei municipal 022/2005, que encontra-se desatualizada, no entanto foram propostas alterações, mas os procedimentos são sempre prorrogados e até o momento não aconteceram às mudanças necessárias.

Diante do relato dos conselheiros percebe-se que a devida precisa ser reformulada considerando o que disciplina a Lei Complementar no 141, de 13 de janeiro de 2012, que

regulamenta valores mínimos a serem aplicados anualmente na saúde nas três esferas de governo, estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde e a resolução nº 453, de 10 de maio de 2012 que estabelece diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde.

Os pontos abordados anteriormente pelos conselheiros vão de encontro com Costa e Vieira (2013), quando ele discorre que a institucionalização da participação social por meios dos conselhos de saúde visa assegurar que a pluralidade de atores da sociedade esteja presente no processo de participação, criando oportunidades para que os representados possam agir no espaço público.

No entanto, percebe-se que as decisões destes componentes podem ter direcionamento para favorecer os aspectos gerenciais defendidos pela gestora da saúde e não visam especificamente melhores condições da aplicação dos recursos públicos e consequentemente avanços na prestação de serviços de saúde.

Os resultados demonstram que existem lacunas e incoerências na criação e instituição da lei ou inadequações no cumprimento da mesma. Com isso, entende-se que a estrutura do conselho municipal está fragilizada e não executa o controle social que é estabelecido como direito de participação com a finalidade de estabelecer procedimentos de fiscalização e controle das políticas públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A finalidade desta pesquisa foi analisar como os procedimentos do controle social estão sendo desenvolvidos pelo conselho municipal de saúde no município e verificar se as ações pertinentes acontecem de forma efetiva. Diante das seguintes questões buscou-se verificar se ocorrem possíveis contribuições para a gestão do SUS, por meio das medidas de controle social adotadas pelos conselheiros.

As implicações dos possíveis resultados que esta pesquisa apresenta estão relacionadas com o formato das ações de controle social desenvolvidas pelos conselheiros, e também pelo compromisso, integração e compreensão da relevância das competências assumidas pela sua representação. Entende-se que para o controle social ser estabelecido como diretriz para a gestão do SUS, o gestor da pasta de saúde do município deve ter postura crítica e ser receptivo

as novas ideias, podendo o mesmo preocupar-se em utilizar os relatórios apresentados pelo conselho como um instrumento de avaliação das ações desenvolvidas no município.

Como resposta à questão norteadora desta pesquisa: qual a percepção dos conselheiros de saúde com relação ao papel do controle social na gestão do SUS na cidade de Maragogipe? Conclui-se que eles têm conhecimento das implicações e perspectivas atribuídas às ações que devem ser desempenhada pelo conselho de saúde. A partir das análises nota-se que a lei que o institui está desatualizada, não atendendo aos pré-requisitos da resolução nº 453, de 10 de maio de 2012 e da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e pelos depoimentos percebe-se que as atuações não ocorrem da forma devida por interferências de forma indireta do gestor do executivo municipal.

A partir de estudos bibliográficos e análises dos resultados obtidos por meio das entrevistas com os conselheiros pôde-se atender ao objetivo geral e aos específicos. Vale ressaltar que a relação dos conselheiros e gestora do executivo não deve ser motivo de interferência nas atuações dos mesmos, pois, algumas questões foram pontuadas por integrantes do conselho, as quais apresentam situações que podem tornar o controle social fragilizado.

Diante deste trabalho percebe-se a relevância do conselho de saúde como diretriz para a gestão do SUS, compreende-se que ele tem como propósito fortalecer a participação da sociedade no planejamento, acompanhamento e controle das ações que envolvem os recursos públicos atribuídos ao SUS no município. No entanto, Compreende-se que o controle social deve ser utilizado pelo gestor com a perspectiva de aprimorar a sua atuação e melhor atender as necessidades da população.

Recomenda-se aos estudiosos e pesquisadores em gestão que realizem estudos abordando essa temática, tendo como finalidade fortalecer contextos democráticos a partir da participação da sociedade nos procedimentos da gestão pública. Propõe-se pesquisas relacionadas com o objetivo de disponibilizar um maior universo amostral de materiais similares, potencializando os conhecimentos científicos úteis para pesquisadores, gestores e sociedade em geral.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. de M.; ALMEIDA, D. M. F de. Participação e controle social: a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/PR. **O Social em Questão**. Paraná, v. 30, p.143-168, jan. 2013. Disponível em: <http://osoc.ialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Alves_8.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2018.

AMORIM, C. R.; et al. PARTICIPAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL NO SUS: ENTRAVES, DESAFIOS E PERSPECTIVAS. **Aps**. São Paulo, v. 15, n. 3, p.294-298, 07 jul. 2012. Trimestral. Disponível em: <<https://aps.ufjf.emnuvens.com.br/aps/article/view/1391>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BISPO JÚNIOR, J. P.; MARTINS, P. C. Participação social na Estratégia de Saúde da Família: análise da percepção de conselheiros de saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 102, p.440-451, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v38n102/0103-1104-sdeb-38-102-0440.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Lei 8.080 de 19 de Setembro de 1990**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. **Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8142.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

_____. **Lei Complementar Nº 141, DE 13 de janeiro de 2012**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

_____. **Resolução nº 453**, de 10 de maio de 2012. Ministério da Saúde Conselho Nacional de Saúde. Brasília, Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2012/res0453_10_05_2012.html>. Acesso em: 10 maio 2018.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 109, p.126-150, jan. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008>. Acesso em: 26 ago. 2018.

CORREIA, M. V. C. **Que controle social?: os conselhos de saúde como instrumento**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000. 160 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/qycmp/pdf/correia-9788575415221.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

COSTA, A. M.; VIEIRA, N. A. Participação e controle social em saúde. In: **FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde [online]**. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 3. pp. 237-271. ISBN 978-85-8110-017-3. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

FERREIRA, R. do N.; et al. A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS. In: **SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA. Desenvolvimento de competências Frente aos Desafios de Amanhã**. Rio

de Janeiro: Aedb, 2016. p. 01 - 14. Disponível em: <<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos16/21324209.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

GARCIA, P. T.; REIS, R. S. **GESTÃO PÚBLICA EM SAÚDE: O Plano de Saúde Como Ferramenta de Gestão**. São Luis: Edufma, 2016. Disponível em: <http://www.unasus.ufma.br/site/files/livros_isbn/isbn_gp04.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE. **Cidades**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/maragogipe/panorama>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

KAUARK, F. da S.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, C. H. **METODOLOGIA DA PESQUISA: UM GUIA PRÁTICO**. Itabuna/ba: Via Litterarum, 2010. 88 p. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/154542244/livro-metodologia-da-pesquisa-guia-pratico>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

MOREIRA, M. R.; ESCOREL, S. Conselhos Municipais de Saúde do Brasil: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 01, n. 01, p.795-806, 13 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/15.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2018.

MORRONE, C.; DIAS, C.; MORELI, L. **PARA ENTENDER O CONTROLE SOCIAL NA SAÚDE**. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. 182 p. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_controle_social_saude.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018.

OLIVEIRA, A. M. C.; IANNI, A. M. Z.; DALLARI, S. G. Controle social no SUS: discurso, ação e reação. **Ciência & Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 01, n. 01, p.2329-2338, jan. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n8/17.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGIPE (Município). **Lei nº 022, de 24 de novembro de 2005**. Maragogipe, Bahia, 2005.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2.ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <<https://www.feevale.br/cultura/editora-feevale/metodologia-do-trabalho-cientifico---2-edicao>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

ROCHA, E. N.; et al. O papel do conselheiro municipal de saúde na fiscalização do orçamento público. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 96, p.104-111, 01 jan. 2013. Trimestral. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/pdf/sdeb/2013.v37n96/104-111/pt>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

SANTOS, C. S dos. **Introdução à Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, R de. B da; KISCHLAT, E.; CORTES, R. Controle Social e Cidadania I. **Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, n. 3, p.01-21, fev. 2015. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2717/1/MODULO%203_CONTROLE_SOCIAL.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2018.

SOUZA, A. Á. O de.; et al. **Olho Vivo no Dinheiro Público: Controle Social**. Brasília: Grafica Positiva, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

TRANSPARÊNCIA, Portal da. **Controle Social**. 2018. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-control-social>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Luis Paulo Santos da Cruz: Bacharel em Ciências Contábeis pela FAMAM. Discente do curso superior de Tecnologia em Gestão Pública da UFRB. Especialista em Gestão Pública Municipal pela UNILAB. E-mail: paulopsc2008@hotmail.com

Jacques Henrique Gomes da silva: Mestre em Direito Constitucional pela UFC. Procurador do município de Pacajus (CE). Advogado, Professor na UNILAB, na FAECE e na FAFOR. E-mail: Jacques_henrique@hotmail.com

OCUPAR E RESISTIR: A ATUAÇÃO DO MTST COMO INSTÂNCIA POPULAR DE ACESSO AO DIREITO SOCIAL À MORADIA

André Luiz Pereira SPINIELI

Letícia de Paula SOUZA

RESUMO

Historicamente, o território brasileiro é marcado pela desigualdade socioespacial, uma vez que há uma má distribuição de terras e espaços habitáveis causada pelas falhas e lacunas da legislação brasileira. Diante desse contexto e das novas demandas pela realização dos direitos humanos no plano material, determinados movimentos sociais emergem na esfera urbana com a finalidade de incitar lutas pela reforma urbana. Adotando-se um percurso metodológico que busca evidenciar a importância das contribuições da teoria crítica dos direitos humanos para a consolidação do direito de acesso à moradia, o presente trabalho tem por finalidade discutir essa garantia enquanto direito humano e a consequente materialização de um princípio de justiça social, tomando-se como exemplo a atuação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) no Brasil. A materialização do acesso à moradia perpassa necessariamente pela práxis social baseada em um modelo de direitos humanos que leve em consideração a atuação dos novos movimentos sociais.

Palavras-chave: Direito à moradia urbana; Desigualdade socioespacial; Direitos humanos; Movimentos sociais.

ABSTRACT

Historically, the Brazilian territory has been marked by socio-spatial inequality, since there is a poor distribution of land and habitable spaces caused by the flaws and gaps in Brazilian legislation. Given this context and the new demands for the realization of human rights on the material plane, certain social movements emerge in the urban sphere in order to incite struggles for urban reform. Adopting a methodological path that seeks to highlight the importance of the contributions of critical human rights theory to the consolidation of the right of access to housing, the present work aims to discuss this guarantee as a human right and the consequent materialization of a principle of justice social, taking as an example the performance of the Movement of Homeless Workers (MTST) in Brazil. The materialization of access to housing necessarily runs through social praxis based on a human rights model that takes into account the performance of new social movements.

Keywords: Right to urban housing; Socio-spatial inequality; Human rights; Social movements.

1. INTRODUÇÃO

Presente no processo histórico de ocupação do território brasileiro, a desigualdade socioespacial se faz recorrente ainda no cenário atual de análise do direito à moradia, ou seja, há expressivas impossibilidades no âmbito das classes não hegemônicas em se apropriarem de condições adequadas de moradia e sobrevivência material. Dessa maneira, a partir da contraposição da reprodução desigual do espaço que a luta pelos direitos fundamentais sociais ganha espaço e está em constante transformação, sobretudo pela atuação dos movimentos sociais que pugnam pela reforma urbana, como método de acesso e distribuição igualitária da propriedade urbana. Assim, os direitos sociais de acesso à moradia e à propriedade urbana estão situados no campo das novas demandas de direitos humanos.

Dessa forma, a ocupação do território urbano brasileiro é vista como ponto estratégico para a reprodução desigual das relações sociais e de produção, visto que está vinculado à industrialização e valorização do capital (RODRIGUES, 2007). Logo, exprime diferentes maneiras de apropriação, no qual a propriedade se torna mercadoria de exploração, marcado pela acumulação desigual do espaço, evidenciando a ausência do Estado frente às políticas urbanas. Na realidade, a produção e a divisão (des)igual do espaço urbano seguem necessariamente as contradições apresentadas pelo sistema capitalista. Essa relação entre sistema econômico e desigualdade urbana pode ser percebida na obra de Friedrich Engels (2010), para quem as transformações ocorridas nas cidades inglesas do século XIX, além de estarem atreladas às vantagens econômicas que viriam a produzir, também eram consideradas lugares característicos do capitalismo e da exploração do homem pelo homem.

Diante dessa problemática, deve-se reconhecer o papel desempenhado pelos chamados "novos movimentos sociais" como agentes da construção de uma nova perspectiva igualitária e pluralista de acesso ao direito à moradia urbana. A reformulação no modelo de movimento social faz com que sejam grupos responsáveis por buscar "alterar a estrutura política existente, apostando numa nova percepção da sociedade com fundamento na participação direta e organização de diversos setores sociais atingidos diretamente pela crise instalada" (SILVA, 2002, p. 72). Nesse campo, destacam-se os movimentos sociais que militam em prol do acesso à propriedade urbana como fonte do conjunto de atores sociopolíticos que reivindicam os direitos humanos das populações não hegemônicas, sendo exemplo o MTST, como instância questionadora da própria estrutura organizacional do Estado, incapaz de responder às demandas por direitos humanos.

A principal crítica contemporânea levada a cabo no campo de análise teórica dos direitos humanos está relacionada às baixas taxas de realização prática dessas garantias, não obstante a existência de um vasto leque de instrumentos normativos. Essa preocupação da teoria crítica se aprofunda na medida em que os direitos de cunho social, dos quais se destaca o direito à moradia, leva à necessidade de uma atuação estatal eficiente, no sentido de prover minimamente o conteúdo desses direitos, enquanto agente do bem-estar social. Por isso, a proposta de uma visão crítica sobre o direito à moradia, conforme engajada pelos novos movimentos sociais, deve ter por finalidade ultrapassar a condição contemporânea dessa garantia, de encastelamento na Constituição Federal para uma lógica de cumprimento prático, já que, devido à acumulação e especulação de terras, além dos fatores já apontados, torna-se díspar a ocupação das propriedades por pessoas que vivem em situação de desigualdade em face das demais que compõem o contexto urbano.

Com base nesse contexto em que impera uma lógica de direitos humanos apenas no campo abstrato, este trabalho tem por finalidade discutir o direito de acesso à moradia urbana enquanto direito fundamental e a participação dos novos movimentos sociais no processo brasileiro de conquista dessas garantias, valendo-se do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) como exemplo de organização atuante nesse sentido. Para tanto, o escrito é dividido em três diferentes capítulos. Inicialmente, aborda-se a questão da propriedade urbana a partir de um panorama crítico brasileiro relacionado à problemática do acesso à moradia. Em segundo lugar, há uma reflexão acerca dos denominados "novos movimentos sociais" e sua relação com a luta pelo direito à moradia. Por fim, voltam-se os olhares para a atuação do MTST como instância popular de acesso à moradia. Justifica-se o emprego do MTST enquanto exemplo de novo movimento social pelo fato de que, na conjuntura sociopolítica brasileira, trata-se da organização de maior relevância no que diz respeito à luta pelo acesso à moradia no contexto urbano.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Metodologia

O percurso metodológico empregado para a construção deste escrito adota o levantamento bibliográfico como ponto de partida, que se concentra em três dimensões distintas: a) abordam-se aspectos do urbanismo em sua faceta relacionada aos problemas do acesso à moradia no Brasil e seu vínculo instrumental com o direito à cidade, a partir de uma

exposição sobre a condição histórica das desigualdades socioespaciais; b) o trabalho emprega o pensamento da corrente crítica dos direitos humanos, especialmente de autores que enxergam as inacessibilidades às garantias fundamentais desde uma perspectiva latino-americana, a fim de afirmar as dificuldades estruturais de acesso a direitos que determinados sujeitos e grupos possuem ainda na contemporaneidade; e c) tendo o MTST como exemplo de práxis emancipatória inscrita nos direitos humanos, busca-se ilustrar que a associação entre a reflexão teórica da teoria crítica aplicada ao direito e a atuação de movimentos sociais ligados aos interesses urbanísticos permite o rompimento de uma estrutura de desigualdades e ausência de acesso à propriedade urbana.

2.2. O direito de acesso à moradia: da compreensão à segregação socioespacial na cidade

No curso da história das sociedades ocidentais, as transformações econômicas, políticas e sociais influenciaram a estruturação da propriedade urbana e a formação do direito de acesso à moradia, que, embora considerado um direito social, possui déficits de materialização. De forma geral, a América Latina ostenta os maiores níveis de desigualdade do mundo, uma vez que pelo menos seis dos vinte países considerados mais desiguais em todo o mundo estão situados nesse continente (LATINOBARÓMETRO, 2018), fruto do efeito corrosivo de direitos humanos não efetivados. Além da crônica inefetividade de direitos nesse espaço, elementos como a pobreza, a violência e a exclusão social carregam um viés étnico-racial ou de gênero, convalidando em uma categoria de racialização ou feminização da pobreza e da discriminação histórica. Todos esses fatores colaboram diretamente para a existência de uma defasagem em relação aos direitos sociais como um todo, especialmente quanto ao de acesso à moradia.

No Brasil, as disparidades em relação à distribuição da propriedade urbana e das terras em geral estão diretamente relacionadas à própria formação histórica desse direito, o que faz necessário compreender o processo de concentração de terras e sua produção. A partir de 1500, no início da expansão marítima e colonização europeia, as terras brasileiras passaram ao domínio da Coroa portuguesa, de modo que a distribuição de propriedades se dava a partir do sistema de sesmarias. Essa lógica de concessão de terras funcionou de forma excludente e privativa, uma vez que levava em consideração os interesses das elites, dos grupos hegemônicos, e conferia o direito de uso aos beneficiários da Coroa, sendo sua transmissão por hereditariedade (CUNHA, 2001). Dava-se início a uma futura radicalização das desigualdades sociais.

Contudo, no período imediatamente após a colonização brasileira, mesmo com diversas mudanças de caráter legislativo e social, sobretudo com o desenvolvimento das cidades, o

procedimento para a ocupação das terras urbanas, de seu espaço, estava relacionado aos seus usos a partir de uma visão que beneficiava uma parcela específica da população brasileira, aquela que detinha poderio econômico e gozava de prestígio social. Embora a noção de propriedade já existisse desde então, não havia nenhum documento formal que regulamentasse a posse de terras e fornecesse base para uma efetiva distribuição. Entretanto, em 1850, com a chamada Lei de Terras, inaugurou-se a organização da propriedade privada no Brasil, de forma menos desigual. A partir de então, o acesso à propriedade urbana ocorria exclusivamente pela aquisição formal.

Com o rompimento da tradição de aquisição de propriedades no país, algumas propriedades ainda permaneceram com aqueles que já as possuíam, além de estender o mesmo direito às demais pessoas que detinham terras públicas por pelo menos cem anos antes da aprovação do texto legal (CUNHA, 2001). Nesse sentido, torna-se fácil perceber como a ideia de apropriação do território – em um primeiro momento, exclusivamente rural, e, posteriormente, urbano – estava completamente desvinculada de quaisquer preocupações com os impactos sociais do uso e ocupação do solo. Considerava-se um direito individual e absoluto¹⁰², conferido a quem exercia um domínio das terras brasileiras, marcado pela desigualdade socioespacial.

Porém, foi apenas nos anos trinta e cinquenta do século passado que essa problemática se agravou ainda mais, em que a conjuntura social e econômica brasileira apresentou grandes mudanças direcionais para a industrialização. Uma vez que, segundo coloca Lefebvre (2006, p. 3) o processo de industrialização foi o "indutor" as transformações na sociedade e os "induzidos" foram as problemáticas relativas ao crescimento das cidades. Assim, com o fenômeno da industrialização apareceu o dismantelamento das corporações de ofício e a concentração da produção nas mãos do capital comercial, marcados pelo parcelamento e seriação do trabalho, que, juntos, produzem a disseminação do trabalho assalariado. Por conseguinte, as cidades se tornaram grandes polos de atração populacional, com migração rural e também estrangeira.

A partir desse instante, as indústrias que eram implantadas em pontos fora dos perímetros urbanos, próximas a rotas de transporte e energia, passaram a atrair um grande contingente de trabalhadores. Então, inicia-se um processo comumente denominado de

¹⁰² Essa ideia decorre do pensamento empirista de John Locke, filósofo e político inglês que viveu no interregno dos séculos XVII e XVIII. Para ele, a propriedade é um espaço de liberdade individual para a satisfação das necessidades humanas, logo, corresponde a um direito inato, de caráter absoluto. Neste sentido, o Estado apenas assegura o direito individual, centradas na ideia de propriedade como direito natural por excelência.

"periferização". Esse fenômeno está atrelado a uma diferenciação do espaço urbano, pois a forma de ocupação nessas áreas industriais correspondia à classe trabalhadora, enquanto espaços tipicamente operários, ao passo em que o centro urbano passou a ter atividades mais diversificadas e atendia a outra camada social (FERREIRA, 2014).

Identifica-se nesse período uma mudança nas cidades em relação ao modelo de sociedade, principalmente em relação à habitação, elemento em que, devido às novas formas de ocupação e moradia, a classe trabalhadora se via obrigada a (sobre)viver em condições precárias e em cortiços. Observa-se que "a industrialização, baseada numa organização da produção fordista, impôs um padrão de urbanização com características tipicamente metropolitana, ou seja, uma forte expansão urbana, criando imensas periferias" (CARVALHO, 2002, p. 49).

Pode-se dizer que o processo de urbanização desenvolvido com a era industrial trouxe diversos problemas de caráter social, como a degradação ambiental, carências de habitação, insalubridade e desorganização social, com o argumento de absorver os grandes contingentes de trabalhadores que se instalavam nas cidades. Com o século XXI, a cidade assume outra roupagem e aprofunda ainda mais a segregação e desigualdade urbana construída no século anterior, pois, além da "terra urbana ter se transformado em uma mercadoria, a cidade passa a ser inserida nesse percurso de mercado, e cada vez mais perde seu valor de uso, não sem elevar às alturas o seu valor de troca" (FERREIRA, 2014, p. 28).

Logo, com um mundo predominantemente urbanizado, a sociedade passa a ter outras características vinculadas a esse novo modelo de cidade capitalista, ou seja, torna-se impossível pensar o espaço urbano sem tratar diretamente da questão e das contradições do capitalismo por trás (MARICATO, 2015). Sendo assim, os estudos urbanos nos últimos anos se voltam a análises do ponto de vista social, justificado pela intensa urbanização e metropolização a partir dos anos cinquenta, já que, no caso brasileiro, a retenção de terras, de caráter histórico, é um dos maiores problemas das cidades, dificultando a ocupação sustentável e justa do território.

Por outro lado, com os chamados movimentos sociais, em combate a essa injustiça urbana tomada pela dimensão política presente nas cidades atuais, que, segundo uma leitura marxista, "o sentido de injustiça tem sido historicamente uma das mais potentes fontes a animar a busca da mudança social" (MARCUSE; *et al.*, 2009, p. 41 *apud* MARICATO, 2012, p. 87). Histórica e juridicamente, o Brasil se mostra com grandes avanços em termos de políticas territoriais com a Constituição Federal de 1988, sobretudo com a inserção do capítulo "Da Política Urbana", e com o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, que estabelece o

desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e introduz formalmente o direito coletivo e o princípio de justiça social para que todos os cidadãos tenham acesso aos direitos sociais, como equipamentos, moradia, saneamento básico, transporte, lazer, assistência social e trabalho.

No entanto, a questão urbanística no Brasil ainda apresenta problemas pautados na desigualdade social e no uso do solo e acesso à moradia. De acordo com dados oriundos de pesquisas encetadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010a), o déficit habitacional no Brasil atinge cerca de 6.355.734 famílias, o que representa aproximadamente 22 milhões de pessoas que não possuem acesso ao direito à moradia. Desse total de pessoas, 39% vivem em casas de parentes e outros 32% pagam aluguel e deixam de consumir o básico para adimplir as taxas de moradia. O restante vive em condições notadamente precárias e/ou em cortiços. Além de pensar em questões quantitativas, é preciso considerar o déficit habitacional do ponto de vista qualitativo, o qual diz respeito às condições básicas para o mínimo existencial, corolário da dignidade da pessoa humana, e aos princípios normativos que guiam a política urbana no Brasil. Diante disso, 10,5 milhões de famílias não tem condições básicas de infraestrutura, como água, energia elétrica, saneamento básico e coleta de lixo (BOULOS, 2012).

Ao analisar esses dados, nota-se que os números são contraditórios ao mencionar os imóveis particulares não ocupados, que somam 7.351.000 casas (IBGE, 2010b). Ou seja, "há mais casas sem gente do que gente sem casa" (BOULOS, 2012, p. 17) Com essa lógica, não precisaria ser construídas casas para resolver o problema de habitação no país. Porém, ao tratar a propriedade urbana, a moradia e os direitos sociais como mercadorias, automaticamente se percebe que esses elementos estão retidos nas mãos de poucos, que encontram nesses vazios urbanos e espaços subutilizados¹⁰³ pontos estratégicos de valorização e melhor rendimento com o passar do tempo.

As contradições urbanísticas que se verificam são gigantes e inerentes ao modelo capitalista, não sendo por acaso que o Brasil é um dos países com maior déficit habitacional do

¹⁰³ Os vazios urbanos e subutilizados são resultantes da desarticulação de fatores que geram remanescentes na dinâmica de ocupação territorial diante do novo modelo de cidade na contemporaneidade, com ampliação do seu tecido urbano, que se apresenta de forma dispersa, resultando na expansão da cidade. Portanto, a tratativa da cidade como mercadoria favorecerá a formação do fenômeno dos vazios urbanos ou subutilizados presentes na malha das cidades, ícones de uma reserva especulativa e de consequências sociais. Logo, estes espaços possuem grande potencial para reestabelecer a funcionalidade e o desenvolvimento socialmente justo das cidades e, por isso, a criação de projetos que visem transformações futuras de reestruturação e integração da malha urbana, vinculados aos investimentos públicos, considerando o planejamento e desenvolvimento contidos no Plano Diretor da Cidade são fundamentais para cumprir a sua função social e as medidas territoriais previstas no Estatuto da Cidade.

mundo. Frente a esse contexto, é notória a problemática da habitação e da realização prática dos direitos humanos sociais no país, uma vez que esse contexto está umbilicalmente relacionado ao processo histórico de luta pelo direito à moradia. À vista disso, uma das tarefas do planejamento e da gestão urbana é lidar com estratégias que visem à democratização do espaço, que assegure o direito à moradia de forma igualitária, nos termos do art. 6º da Constituição Federal. Mais do que pensar o desenvolvimento urbano enquanto sinônimo de modernizar ou fazer crescer a cidade, é pensa-lo enquanto processo de melhoria da qualidade de vida e aumento dos níveis de justiça social.

Assim, deve-se levar em consideração a atuação predatória de empreendedores imobiliários, que produzem espaços voltados para seus interesses no âmbito da lógica capitalista de mercado e, ao intervirem na esfera urbana, interferem na prática socioespacial e nos modos de apropriação da vida. Essas categorias são essenciais para se pensar a real efetivação do direito à moradia, de acesso à propriedade urbana e, para além desses direitos sociais, o direito à cidade por meio de garantias declaradas em documentos de cunho jurídico-urbanístico.

2.3. O papel dos movimentos sociais frente às novas demandas por direitos humanos

A par da importância desempenhada pelo movimento de formalização ou declaração dos direitos humanos em documentos específicos no momento posterior à Segunda Guerra Mundial, fato é que a verificação da (in)efetividade dessas garantias no contexto latino-americano ou, mais precisamente, no âmbito brasileiro, leva-nos a levantar determinadas considerações críticas sobre a existência de um modelo de prática de direitos que privilegia as exclusões em face das inclusões de grupos considerados marginalizados. A dimensão prática dos direitos humanos vista a partir de um panorama de desigualdades sociais implica a observância de limites valorativos, epistemológicos e culturais, que impedem ou relativizam a materialização desses direitos.

A gramática dos direitos humanos desde uma visão crítica da realidade brasileira permite afirmar que há causas estruturais, sociais e materiais que engrandecem o vácuo entre teoria e prática. Significa dizer que, embora haja uma considerável gama de direitos humanos reconhecidos em tratados internacionais e documentos constitucionais, essa dimensão é insuficiente para materializar essas garantias, uma vez que dependem diretamente da conjugação de dois fatores, a depender da espécie de direito: engajamento social e político e, no caso da maioria dos direitos sociais, atuações positivas do Estado no sentido de dispender

rendas para sua colocação em prática. Dessa forma, a perspectiva crítica dos direitos humanos enumera três fatores que obstaculizam a condição intensiva (de reconhecimento para além do aspecto formal) e expansiva (de aplicação para o maior número de indivíduos possível) dos direitos humanos (MACHADO, 2017).

O primeiro fator está atrelado ao fato de que toda a retórica dos direitos humanos, assim como suas práticas, possui resultados satisfatórios tão somente em contextos sociais, políticos e econômicos em que se busca garantir um nível razoável de igualdade material¹⁰⁴. Em sociedades marcadas pela desigualdade estrutural, ocorre o fracasso ou uma implementação menos eficaz dessas garantias. Significa dizer que os direitos humanos têm maior funcionalidade nos Estados que adotam o sistema do bem-estar social. No caso brasileiro, a existência do Welfare State restou apagada, uma vez que se percebe um salto direto, que vai do Estado de direito (*rule of law*) para o Estado democrático de direito, sobretudo com a entrada em vigor do novo constitucionalismo no país.

O segundo elemento que impede um sistema prático de direitos humanos no Brasil e na América Latina em geral está fixado na ideia de que, após a queda dos regimes de exceção, os países dessa região optaram por assinar massivamente todos os tratados de direitos humanos existentes e aplicáveis às cicatrizes deixadas pelos governos ditatoriais. No entanto, a colocação desses direitos tão somente no aspecto formal, como direitos em papel, fez com que o sistema de justiça fosse pensado para solucionar conflitos e fornecer direitos caso a caso, e não para uma distribuição universalista. Além disso, questiona-se a veracidade do conceito de "universalismo dos direitos humanos", já que a própria gênese histórica dos direitos fundamentais no Brasil revela um passado de exclusões materiais dos grupos socialmente postos à margem, de modo que essas garantias, embora aplicáveis a todos os seres humanos no contexto formal, não há possibilidade de todos as exercerem.

Essa perspectiva é verificada nas palavras do professor David Sánchez Rubio (2015, p. 100-101):

Por un lado, estamos de acuerdo con la importancia que tienen los derechos humanos, el efecto positivo y encantador que poseen porque simbólicamente sirven para legitimar la justicia de los estados civilizados, constitucionales y democráticos. Discursivamente casi todo el mundo está convencido de lo

¹⁰⁴ A crítica marxista do direito e das ideias de igualdade e liberdade são essenciais para a compreensão da virada hermenêutica que sofre esses conceitos no contexto de realização prática dos direitos humanos. Assim, de acordo com a teoria crítica e materialista do direito, somente podem ser considerados iguais aqueles que se encontram em um mesmo patamar de consumo, uma vez que as garantias jurídicas são transformadas em mercadorias. Assim, sendo o direito uma decorrência das contradições e da maneira como se estruturam as relações sociais conformadas pelo sistema capitalista, a forma jurídica segue o mesmo parâmetro, ou seja, a ideia de igualdade formal passa a ser considerada um elemento para a reprodução do circuito de trocas do capitalismo.

necesarios que son para que principios como la dignidad humana, la libertad y la igualdad sean garantizadas en cualquier comunidad que los respeta. Pero por otro lado, somos conscientes de lo difícil que resulta cumplirlos en el día a día, en la práctica y, lo que es peor, que sean garantizados en determinados espacios sociales como puede ser el ámbito doméstico o los mundos de la producción, el trabajo y/o el mercado¹⁰⁵.

O terceiro fator que se revela como obstáculo aos processos de disponibilidade dos direitos humanos está atrelado àquilo que o professor Antônio Alberto Machado (2017) nomeia de "cativeiro do positivismo". Essa dimensão da construção gramatical dos direitos humanos em contextos periféricos revela uma proposta essencialmente, formal, positivista e de culto à legislação. O "quadrado paradigmático" que cerca os direitos humanos na contemporaneidade estão condicionados por padrões que permeiam os campos da ciência (epistemologia), da política e da filosofia. Inicialmente, os dois paradigmas científicos que direcionam a ciência jurídica é a compreensão kelseniana do direito como lei ou norma e o método lógico-formal, exigindo, para o conhecimento do direito, que se abstraíam os sentidos de validade e vigência da norma. No aspecto político, tem-se o vínculo à ideologia liberalista, pela qual o direito é essencialmente individualista e privatista. No campo filosófico, por fim, há uma reflexão sobre os sujeitos que aplicam as normas, cujo parâmetro de análise das normas é o racional, de origem cartesiana, como uma lógica fria.

A partir dessas três premissas postas para um pensamento mais realístico da dimensão de (des)cumprimento das garantias fundamentais no contexto brasileiro, tem-se claro que os direitos humanos não podem ser considerados meros preceitos valorativos ou teóricos, uma vez que apresentam dimensões relacionadas à política, pois não nascem somente de contextos de paz, mas sim da luta e do conflito, e à cultura, já que devem ser considerados elementos tipicamente culturais (FLORES, 2005). Significa dizer que os direitos humanos não são necessariamente um dado, mas sim um construto, fruto das lutas sociais praticadas majoritariamente por grupos postos à margem da sociedade. Com base nesse posicionamento, destaca-se a fundamentalidade da atuação dos movimentos sociais na busca por implementações dos direitos dos homens.

¹⁰⁵ Tradução livre: Por um lado, concordamos com a importância dos direitos humanos, o efeito positivo e encantador que eles têm porque servem simbolicamente para legitimar a justiça dos estados civilizados, constitucionais e democráticos. Discursivamente, quase todos estão convencidos do quão necessários são para que princípios como dignidade humana, liberdade e igualdade sejam garantidos em qualquer comunidade que os respeite. Mas, por outro lado, sabemos como é difícil cumpri-los no dia a dia, na prática, e, o que é pior, que eles sejam garantidos em certos espaços sociais, como na esfera doméstica ou nos mundos de produção, trabalho e/ou mercado.

Em seu princípio, os movimentos sociais surgem como instâncias políticas aptas a fornecer uma resposta em termos de materialização de garantias até então encasteladas pela lei, que esteja à altura das novas demandas por direitos humanos. A importância dos movimentos não está limitada à mera representatividade das camadas marginalizadas, como porta-vozes de seus anseios, mas também se relaciona à possibilidade de serem atores políticos de mudanças sociais concretas. A propósito, a professora Maria da Glória Gohn (2000, p. 13) conceitua movimentos sociais como "ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais". Na América Latina, em específico, a dinâmica participativa dos movimentos sociais passou a ser analisada tão somente diante dos resultados dos processos de exclusão social e do crescimento dos centros urbanos (GOHN, 1997, p. 214).

Diante das crises econômicas que se estabeleceram no cenário posterior ao término da Segunda Guerra Mundial, a tutela dos direitos sociais passou a ser negligenciados pelos Estados, ante a necessidade imediata de dispêndio de valores para a sua efetivação. Nesse contexto propício às reivindicações populares por direitos, os movimentos sociais clássicos, que buscavam a defesa de direitos primordialmente classistas de partidos políticos e sindicatos, dão espaço para o surgimento dos chamados "novos movimentos sociais", cuja proposta inicial é justamente subverter toda a estrutura política em vigor, já incapaz de responder satisfatoriamente às demandas por direitos humanos – que também se tornam "novas demandas", frente à saída da esfera exclusivamente trabalhista – e iniciar uma perspectiva de participação direta e organizada e setores sociais atingidos pela crise.

Nesse campo, os interesses questionados superam aqueles dos movimentos classistas e atingem outros direitos sociais, como o direito à saúde, à habitação e urbanismo (moradia) e o acesso à terra. De acordo com Antônio Carlos Wolkmer (1994, p. 114), os novos movimentos sociais podem ser caracterizados por lutar pela alteração de toda a conjuntura sociopolítica, já que essa nova espécie de agrupamento põe em questionamento a "particularidade das crises geradas pelo próprio desenvolvimento interno das nossas estruturas sócio-econômicas dependentes e pelas necessidades cíclicas compartilhadas e sempre crescentes da população em torno da melhoria das condições de vida". Em realidade, os novos movimentos sociais colocam em xeque toda a estrutura recriada pelas classes hegemônicas em momentos posteriores às crises, haja vista o acirramento das desigualdades sociais nesse contexto.

No contexto nacional de crise de efetividade dos direitos sociais, os novos movimentos sociais se posicionam como domínios arraigados como sujeitos políticos coletivos. O

reconhecimento desses movimentos como produtores de uma política social articulada com a luta engajada de grupos postos à margem favorece a crítica à opressão e às desigualdades criadas pelo sistema econômico em vigência. Além disso, uma importante constatação feita sobre os novos movimentos sociais está no fato de serem produtores não apenas de uma política social revisitada, mas também a produção jurídica para além do campo estatal, como expressão do chamado "pluralismo jurídico", que, segundo Wolkmer (1994, p. 168), trata-se da "negação de que o Estado seja a fonte única e exclusiva de todo o Direito".

A relação entre novos movimentos sociais e o pluralismo jurídico, como matriz de busca da realização prática dos direitos sociais, especialmente o direito à moradia urbana, está fundada na necessidade e possibilidade de existência de múltiplas fontes para o fenômeno jurídico. Ou seja, deixa-se de delegar a produção de normas jurídicas e, conseqüentemente, do perfazimento dos direitos na prática ao Estado, que, atingido pelas crises, não possui vontade política ou possibilidade material de atender às demandas de determinados grupos sociais, para dar identidade e autonomia aos movimentos sociais. Busca-se, então, o reconhecimento de direitos não satisfeitos ou não reconhecidos pelos setores oficiais do Estado, mediante a elaboração de estratégias que atendam às propostas levantadas pelos grupos mais necessitados.

Portanto, a consciência política engajada e formulada a partir da realidade de luta dos novos movimentos sociais favorece a exteriorização dos conflitos estabelecidos entre a ausência de interesse político e de mecanismos materiais dos Estados atingidos pela crise e a não efetivação dos direitos na prática cotidiana. Da mesma forma que esses movimentos influenciaram diretamente a elaboração analítica da Constituição Federal em 1988, a prática continuada da busca por efetividade dos direitos sociais visa permitir a composição de um novo modelo de cidadania social e normativa, a partir da incorporação dessas garantias na vida corrente.

2.4. A luta contra o desmonte neoliberal: o MTST como instância popular de acesso à moradia

Partindo-se da crítica marxista, pela qual a propriedade privada é a base sobre a qual se firma o processo que ocasiona os índices radicais de desigualdade social entre os cidadãos, a luta pela reforma urbanística vem se intensificando ao longo dos últimos anos, sobretudo pela colocação do direito social à moradia como parte das novas demandas por direitos humanos. A luta pelo direito de morar está firmada em uma necessidade humana de ser pertencente a algum espaço, ainda que o sistema excludente do neoliberalismo contemporâneo, que atinge

diretamente os direitos dos mais vulneráveis, transforme essa garantia da moradia adequada em elemento vazio. No contexto do neoliberalismo e do acirramento das contradições do capitalismo, não há uma universalidade em termos de direitos sociais em geral, uma vez que "o que sentimos no cotidiano é que com a ofensiva neoliberal estamos sofrendo uma brutal regressão nas configurações do trabalho revelada no processo de superexploração" (SUAVE, 2016, p. 162), o que não deixa para trás o acesso à moradia¹⁰⁶.

A proposta crítica dos direitos humanos nesses tempos busca inseri-los como elementos culturais e com potencial emancipatório, condição que é passível de ser encontrada no fortalecimento dos movimentos sociais como instâncias populares de reivindicação e luta pela materialização das garantias constitucionais. Exemplo disso é a fundação do MTST em 1997, para servir como movimento necessário à realização das reivindicações sobre moradia digna nos centros urbanos brasileiros. Porém, para uma melhor compreensão sobre a atuação dos movimentos sociais nesse sentido, faz-se preciso lembrar brevemente alguns aspectos da configuração das cidades e das habitações, sobretudo quanto ao respeito à função social da propriedade urbana no Brasil.

Nesse sentido, em primeiro lugar, ao tratar da problemática do déficit habitacional, paralelamente estamos tratando da concentração de propriedades nas mãos de poucos, ou seja, não se refere exatamente à ausência de espaços, senão a uma má distribuição. Assim, guiado pelos ideais do capitalismo, o desenvolvimento urbano segue a lógica de mercantilização, em que propriedades ou imóveis construídos e esvaziados são vistos como meios lucrativos futuros, já que são mantidos como uma "poupança" à espera de uma possível valorização. Em segundo lugar, conforme assegurado pela Constituição Federal nos arts. 5º e 170, toda propriedade deve ter por mote o cumprimento de uma função social, que significa estar guiada a uma finalidade que atenda primordialmente aos modus da economia capitalista e da democracia social presentes nos sistemas políticos contemporâneos.

Dessa forma, devido à carência ou à insuficiência adequada de fiscalização dessas propriedades, a forma de ocupação pelos trabalhadores se torna legítima, sendo parte de um processo de emancipação social a partir dos direitos humanos. Nesse sentido, "ocupar uma terra

¹⁰⁶ Uma reflexão apurada sobre o direito à moradia no contexto do neoliberalismo é realizada por Bruna Nogueira Machado Morato de Andrade (2019), em dissertação de mestrado sobre o caso da Vila Itália, uma comunidade pobre situada em São José do Rio Preto que luta diariamente, inclusive em termos judiciais, para ter acesso à moradia digna. No texto da autora, parte-se da ideia de que os direitos humanos são construções percebidas nas relações sociais que são travadas cotidianamente, de modo que é na convivência dos homens que há construção e respeito ou desconstrução e violação dos direitos humanos, com base em lógicas de imperialismos, emancipações e libertações.

que não tenha função social é fazer cumprir a lei" (BOULOS, 2012, p. 46), de modo que ocupar se torna sinônimo de cumprir o previsto na lei e reivindicar legitimamente o direito à moradia digna, como substrato do mínimo existencial. Assim, com a especulação imobiliária na atual cidade capitalista, que Milton Santos (1993) chamou de "urbanização corporativa", tem gerado um quadro bastante problemático em relação à ausência de uma distribuição igualitária da propriedade e da moradia no Brasil, o que justifica a formação de movimentos sociais que incorporam essas reivindicações dentre seus objetivos políticos.

No final dos anos noventa, notava-se certa homogeneidade nas pautas abordadas pelos trabalhadores do campo e da cidade no Brasil, que contavam com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), como a vinculação ideológica aos debates de esquerda e a busca por melhores condições em termos de reformas estruturais nos âmbitos urbano e rural. Percebe-se que o surgimento de um movimento organizado dos trabalhadores urbanos está intimamente relacionado aos seus antecedentes históricos, às necessidades políticas do momento e às articulações que já eram tomadas pelo MST desde meados da década de oitenta. Essas constatações se devem ao fato de que, durante a marcha nacional implementada pelo MST todos os anos, em 1997, criou-se um grupo de militantes cuja função era notabilizar a moradia e o trabalho como dois problemas estruturais presentes na sociedade brasileira (GOULART, 2011, p. 14).

De acordo com Débora Goulart (2011), ao citar a criação, fixação e desenvolvimento do MTST enquanto instância popular de luta pelos direitos das populações mais vulneráveis dos centros urbanos, diz que, em princípio, as diretrizes do MST mostraram a necessidade de organização de trabalhadores das cidades e nas cidades.

As marchas já indicavam a necessidade de divulgação e contato com outros agentes sociais, mas, agora, de maneira mais incisiva, havia uma diretiva de trabalho de formação e ação com essa parte da classe trabalhadora fora do campo e calcada nas reivindicações em torno de moradia e trabalho. Além disso, a liberação de militantes para auxiliar no trabalho de constituição de um movimento urbano, a partir da Marcha Nacional de 1997, indicava, além de um interesse, uma deliberação do MST de trabalho na cidade, construindo um movimento análogo, capaz de enfrentar o neoliberalismo e os ataques aos trabalhadores naquele momento. (GOULART, 2011, p. 14)

A principal arma de atuação do MTST é justamente a crítica e o combate às mazelas produzidas pelo neoliberalismo aplicado à realidade de desigualdade brasileira, o que ocasionaria um agravamento da situação social daqueles mais vulneráveis, sobretudo em relação ao trabalho e ao acesso à moradia. Dessa forma, a bandeira do movimento é firmada em torno da ideia de organizar trabalhadores urbanos advindos da periferia, para uma luta a

favor da reforma urbana popular e classista, de apoio às classes menos favorecidas, grupos nos quais se observou uma homogeneidade de pensamento a partir do acirramento do modelo capitalista em relação aos mais pobres. Por isso, o MTST se articula como um movimento que joga contra os interesses do capitalismo, cujas contradições impossibilitam a formulação de um meio urbano em que os interesses dos trabalhadores, que têm direitos transformados em mercadorias, sejam postos em prática.

Como resposta ao avanço do neoliberalismo no Brasil a partir das décadas de oitenta e noventa, o MTST se vê obrigado a forjar medidas que estejam à altura dos males causados pelo sistema econômico e político em vigência, de modo que, pouco tempo após sua fundação, se organiza para ocupar e fundar um acampamento no Parque Oziel, em Campinas-SP. A realidade urbana que foi apresentada inicialmente ao movimento envolvia não apenas a necessidade de combate aos privilégios criados pelo capitalismo, mas também problemas com a criminalização dos movimentos sociais. Assim, o número de ocupações do MTST cresce nos anos subsequentes à sua fundação e alcança a nacionalização em 2009, como resposta à crise urbanística que era percebida a partir da falta de acesso à moradia adequada e nos altos níveis de desemprego e precarização do trabalho (MARICATO, 2015).

Inseridos em contextos urbanísticos desiguais, o acesso à moradia para a população posta mais à margem acaba se tornando um direito vazio ou de meias realizações. Diante do desmonte promovido pelo neoliberalismo, problemas como a formação de vazios urbanos, de comunidades informais e a ausência de ingresso efetivo à moradia ociosa, passaram a ser recorrentes. Conforme coloca Mike Davis (2006), entre 1991 e 2000, anos imediatamente anteriores e posteriores à formação do MTST, houve um aumento de 22,5% no número de favelas, sendo que, na cidade de São Paulo, a década de noventa representou um aumento explosivo de 16,4% novas comunidades ao ano. Esse cenário com que se deparou o movimento em formação foi essencial para que houvesse uma articulação baseada em uma postura anticapitalista.

A adoção desse viés de combate às desigualdades produzidas pelo capitalismo a partir dos olhares do movimento nos permite verificar que toda sua construção coletiva tem por finalidade colocar em ação conjunta indivíduos que, a princípio, parecem separados de acordo com seus interesses. Assim, sustentar esse viés insere a cidadania em contexto social e de amplitude, cuja premissa é a conquista de significativos avanços em termos de direitos sociais, o que permitiria o diálogo entre os movimentos sociais e o Estado. No entanto, a crise da cidadania social está concentrada no agravamento das tensões entre acesso a direitos e

regulação estatal da vida social. Conforme Jair Pinheiro (2008, p. 43), os membros do movimento e da luta cotidiana contra as mazelas sociais e que militam pelo direito de acesso à moradia digna nos centros urbanos estão

[...] de frente para o Estado, interpelando-o como estrutura de poder capitalista, e com um olhar desconfiado dirigido ao parlamento. O que sustenta esse posicionamento? Dois fatores, pelo menos: a) esse movimento resgata o lugar ocupado nas relações de produção como critérios de classe, inclusive para a abordagem da questão urbana e b) identifica a forma institucional do Estado com os interesses capitalistas.

Essa formatação que toma o movimento em questão, sobretudo por ser fruto de uma crítica contra o capital e o neoliberalismo que já vinha sendo historicamente consolidada no Brasil pelas mobilizações do MST, ganha força e coloca o MTST como instância autônoma e popular de poder, uma vez que produz universalidades na busca por direitos humanos das populações mais vulneráveis. Não menos importante, o movimento também se insere como porta-voz dessas pessoas, na busca por romper com o histórico de negação da realização prática das garantias constitucionais de moradia digna, como parte de um núcleo de defesa dos direitos sociais fundamentais, e fragilizar o Estado enquanto base para a exploração e dominação na sociedade de classes.

Assim, compreender os direitos humanos como produtos culturais, de caráter emancipatório, significa inseri-los no contexto das lutas cotidianas levadas a cabo por indivíduos ou grupos, como os movimentos sociais, pela realização prática dessas garantias. Assim, a crítica à condição de cidadania social no âmbito da atuação desses movimentos está em se revoltarem contra a proposta de um Estado que se escusa da promoção dos direitos sociais, sobretudo o direito à moradia, mediante propostas contrárias ou de não enfrentamento às problemáticas do uso do solo urbano.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o estudo aqui desenvolvido, entende-se que há uma desigualdade social relevante em relação ao direito à moradia urbana, que termina negado a uma grande parcela da população brasileira. Sendo assim, o problema da moradia no Brasil é composto por diversos fatores, como a especulação imobiliária, déficit habitacional, ausência de serviços básicos e falta de vontade política em promover os direitos humanos. Assim, ao considerar a atuação predatória da lógica capitalista de mercado, tem-se uma clara interferência desses elementos na

esfera urbana e, conseqüentemente, na prática socioespacial e nos modos de apropriação da vida.

À vista disso, os movimentos sociais populares surgem de acordo com as necessidades da população em buscar a efetividade dos direitos sociais e a composição de um novo modelo de cidadania social. Dessa maneira, o MTST surge como produto das lutas sociais em combate às desigualdades produzidas pelo capitalismo, uma construção coletiva em prol do alcance dos seus direitos constitucionalizados. Além disso, pode-se considerar que o movimento insere a cidadania em contexto social e em especial patamar, enquanto processo de melhoria da qualidade de vida e aumento dos níveis de justiça social. Passa-se a considerar a prática das instâncias populares como meio de acesso aos direitos fundamentais, especialmente em relação às populações mais vulneráveis, para as quais o Estado não possui perspectivas de atuação pró-direitos humanos.

Portanto, é possível afirmar que o MTST se configura enquanto movimento popular frente às novas demandas por direitos humanos, isto é, uma categoria capaz de lutar e pensar pela efetivação do direito à moradia, do acesso à propriedade urbana e, para além desses direitos sociais, o direito à cidade, por meio de garantias declaradas em documentos de cunho jurídico-urbanístico. Com isso, perfaz-se uma das tarefas do planejamento e da gestão urbana, consistente em lidar com estratégias que visem à democratização do espaço, que assegure o direito à moradia de forma igualitária, realizando o plano constitucional dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

BOULOS, G. **Por que ocupamos?** Uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Scortecci, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em:
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 04 ago. 2019.

CARVALHO, E. Cidades brasileiras, crescimento e desigualdade social. **Revista Organizações e Democracia**, v. 3, n. 3, p. 45-54, 2002.

CUNHA, A. dos S. The social function of property in Brazilian Law. **Fordham Law Review**, v. 80, n. 3, p. 1170-1181, 2011.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Trad. B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo, 2010.

FERREIRA, V. R. **Planejamento urbano no Brasil: a insuficiência do direito na ordenação do espaço urbano**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2014.

FLORES, J. H. **Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto**. Madrid: Catarata, 2005.

GOHN, M da. G. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. **Revista Mediações**, Londrina, v. 5, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2000.

GOHN, M da. G. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOULART, D. C. **O anticapitalismo do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto – MTST**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Marília, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Déficit habitacional no Brasil**, 2010a.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Domicílios recenseados, por espécie e situação de domicílio**, 2010b.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2018**. Santiago do Chile: Corporación Latinobarómetro, 2018.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 4.ed. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2006.

MACHADO, A. A. **Elementos de teoria dos direitos fundamentais**. Franca: Cultura Acadêmica, 2017.

MARICATO, E. **O impasse da política urbano no Brasil**. 2 ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 2012.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

PINHEIRO, J. De frente para o Estado. **Revista Lutas Sociais**, v. 13, n. 19/20, p. 39-52, 2008.

RODRIGUES, A. M. Desigualdades socioespaciais – a luta pelo direito à cidade. **Revista Cidades**, v. 4, n. 6, p. 73-88, 2007.

RUBIO, D. S. Crítica a una cultura estática y anestesiada de derechos humanos: por una recuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos. **Revista Derechos y Libertades**, n. 33, p. 99-133, jun. 2015.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SILVA, G. G da. **Pluralismo jurídico, ética da libertação e a construção de uma nova cidadania**. 2002. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

SUAVE, Â. M. **No caminho para o direito à cidade**: reconfiguração sociopolítica do movimento Pinheirinho, SJC, 2011-2015. 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. São Paulo: Alfa-Ômega, 1994.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

André Luiz Pereira Spinieli. Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Franca/SP. Bolsista CAPES/DS. E-mail: spinieliandre@gmail.com.

Letícia de Paula Souza. Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Uberlândia e pesquisadora em estudos urbanos e cidades na contemporaneidade. E-mail: lepaulasouza@gmail.com.

PROTESTOS DE DIREITA E O CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO PÓS 2013: REFLEXÕES SOBRE TEORIAS DEMOCRÁTICAS E TRANSFORMAÇÕES NO RELACIONAMENTO ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

Anne-Sophie MADL

Marco Antonio de PAULA FILHO

Mariana de Sousa CAIRES

RESUMO

Este artigo visa enriquecer o debate sobre a relação entre Estado, Sociedade Civil e democracia a partir de uma análise bibliográfica do surgimento das manifestações de direita entre 2013 e 2016 no Brasil. Busca-se analisar a evolução dos protestos diante do cenário político-social brasileiro na época e compreender as motivações político-ideológicas dos grupos protagonistas.

Palavras-chave: Democracia; Participação; Movimentos de Direita; Manifestações de Protestos; Sociedade Civil;

ABSTRACT

This essay aims at contributing to the discussion about the relation among state, civil society and democracy, by analyzing the literature about the emergence of right-wing street protests in Brazil between 2013 and 2016. We seek to explore the evolution of the protests in light of the Brazilian sociopolitical setting during that period and to identify the political and ideological factors that motivated its protagonists.

Keywords: Democracy; Participation; Right-wing movements; Manifestation of protests; Civil society;

1. INTRODUÇÃO

Uma manifestação exige grande organização e alinhamento com outros movimentos e organizações para garantir o maior número de pessoas nas ruas e aumentar a pressão sobre políticos e ministros. O acompanhamento diário dos acontecimentos políticos nos permite a rápida identificação de situações de risco institucional à democracia e, sempre que necessário, convocaremos toda a população para ir às ruas demonstrar sua indignação. (Trecho publicado no site do Movimento Vem Pra Rua. Visualização em 20/09/2019).

A relação entre Sociedade Civil e governo em sistemas políticos democráticos é constituída por desafios funcionais. As posturas de grupos sociais perante o Estado são diversas, bem como há variações na forma como as instituições públicas regulam a interação da sociedade com o poder público. A partir de 2013, no Brasil, manifestações protagonizadas por grupos de direita tomaram as ruas do país. O presente trabalho investiga, por meio de análise bibliográfica, implicações dessas manifestações de movimentos de direita no cenário político democrático brasileiro pós 2013.

O estudo tem como objetivo específico analisar a atuação em protestos dos movimentos de direita no Brasil na perspectiva das teorias sobre democracia, relação entre Estado e Sociedade Civil, direita e esquerda e com a literatura sobre a ascensão desses movimentos. Sob a percepção de que os movimentos de direita não sejam comumente incorporados à bibliografia acadêmica sobre sociedade civil, o trabalho lança a possibilidade de inclusão destes atores nessas categorizações, pois estes têm interações marcantes com o Estado. Nessas relações com o Estado, de que forma eles se relacionam com o sistema democrático?

Para investigar esse cenário, estruturamos o artigo em três eixos fundamentais. A começar pelo resgate de teorias sobre sistemas políticos democráticos (NOGUEIRA, 2014; LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO 2006; WARREN, 2008), as práticas distintas dos Estados democráticos (SCHMITTER, KARL, 1991; WARREN, 2008) e a abordagem *State-in-Society* de Migdal (2004), bem como as motivações para o surgimento de grupos sociais com diferentes relações de poder e liberdade existentes nas sociedades contemporâneas (CHAMBERS, KOPSTEIN, 2008), chegando à importância da investigação sobre projetos neoliberais (PEREIRA, 2012).

Na segunda parte, trazemos a discussão sobre a necessidade de estabelecer qual seria a diferença entre os conceitos de direita e esquerda no campo político (BOBBIO, 1994), relacionando-as com estudos sobre o novo espírito do capitalismo (BOLTANSKI, CHIAPELLO, 2009), razão neoliberal, dissolução do público e privado (DARDOS, LAVAL,

2016) e efeitos de contextos de crises econômicas na regulação da democracia (LEVITSKY E ZIBLATT, 2018).

O direcionamento do nosso olhar para o tema dos protestos de rua de direita no Brasil pós 2013 reúne, na terceira parte, estudos sobre a forma de mobilização de três atores: Movimento Brasil Livre, Revoltados Online e Vem Pra Rua (MESSEMBERG, 2017; SOLANO, ORTELLADO, 2016). Apresentamos também a sistematização sobre a identificação desse fenômeno dos protestos (GOHN, 2016) e sobre possíveis mudanças que essas mobilizações teriam suscitado no debate político brasileiro.

2. ESTADO E SOCIEDADE NA DEMOCRACIA

Os sistemas políticos democráticos, que, na contemporaneidade, encontram-se no auge da sua disseminação no mundo, estão, ao mesmo tempo, paradoxalmente confrontados com desafios funcionais em relação às suas instituições representativas nas complexas sociedades em que vivemos (Nogueira, 2014; Lavallo, Houtzager e Castello, 2006; Warren, 2008). De uma perspectiva teórica, entrelaçam-se nessa afirmação inicial vários conceitos que obtêm permanente atenção de estudiosos das teorias política e democrática, e que deixam espaço substancial para interpretações discrepantes. Nogueira delinea o campo das contradições potenciais quando ele menciona que parte da dificuldade

Tem a ver com a ideia mesma de representação, invariavelmente marcada por discrepâncias de entendimento, ora confundida com democracia, ora vista como princípio oposto à participação e à democracia direta, como forma de governo indireto e elitista na qual o povo não seria bem-vindo ou teria pouco protagonismo. Em muitas dessas operações perde-se o caráter complexo da representação (um sistema de governo composto por múltiplas instituições) e abandonam-se suas relações com a sociedade e a história, ou seja, a modelagem que a experiência social concreta faz do sistema. (NOGUEIRA, 2014, p.92).

A partir dessa problematização de que a sociedade teria lugar apenas passivo ou pontual nos sistemas políticos representativos, pretende-se aqui um aprofundamento nas teorias sobre a relação e o confronto entre Estado e Sociedade Civil.

A democracia, do ponto de vista conceitual e genérico, é uma forma de organizar as relações entre governantes e cidadãos, em que o acesso dos primeiros aos cargos políticos se baseia em regras e princípios prévios e coletivamente acordados e constitucionalmente ancorados, enquanto os segundos concedem legitimidade aos políticos através de eleições regulares e justas. As características institucionais e práticas distintas dos Estados democráticos

têm heranças diretas das suas precedentes estruturas estatais, práticas políticas e condições socioeconômicas (SCHMITTER, KARL, 1991; WARREN, 2008). Essas versões estatais representam configurações específicas e podem ser concebidas como manifestações dos conflitos de interesse existentes dentro da sociedade, uma vez que as preferências da maioria, através do processo político, se formalizam no âmbito público. Historicamente, a questão do desenho e do tamanho da esfera pública tem sido motor de conflito duradouro e diferentes vertentes políticas nasceram em torno das disputas sobre o que deveria ser o bem coletivo.

De modo geral, a clássica concepção da política liberal é ideologicamente alinhada com os direitos à propriedade e liberdade individual, defende um Estado minimalista que assegure, antes de tudo, o funcionamento dos arranjos institucionais estabelecidos para proteger tais direitos fundamentais e segue uma lógica mercantil. Em contraposição à vertente liberal, temos a abordagem socialista ou socialdemocrata, que prevê a extensão do âmbito público através de regulações, subsídios e propriedade coletiva. De acordo com Schmitter e Karl, não pode se afirmar que uma modalidade seja melhor ou mais democrática do que a outra, mas que a relação entre o público e o privado, na realidade, se expressa de forma misturada nas configurações político-administrativas dos Estados (SCHMITTER, KARL, 1991).

Migdal constata que a famosa citação de Weber, em que ele define o Estado como “[...] uma comunidade humana que reivindica (de maneira bem sucedida) o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um dado território” (1985 apud. MIGDAL, 2004, p.13) serviria, do ponto de vista teórico, apenas como um ideal inalcançável. Ele conclui:

A suposição de que apenas o Estado cria, ou deveria, criar regras e que somente ele mantém, ou deveria, manter os meios violentos de persuadir as pessoas a obedecer a essas regras, minimiza e banaliza a rica negociação, interação e resistência que ocorre em toda sociedade humana, dentro de vários sistemas de regras. (MIGDAL, 2004, p.15; traduções nossas).

Com o intuito de fazer jus às relações que existem entre Estado e sociedade, Migdal (2004) sugere a abordagem ‘*State-in-Society*’. Seguindo essa abordagem, “o Estado é um campo de poder marcado pelo uso e ameaça de violência e moldado pela (1) imagem de uma organização coerente e controladora em um território, que é uma representação da população delimitada por este território, e pelas (2) efetivas práticas das suas múltiplas partes.” (MIGDAL, 2004, p.16; tradução nossa). Primeiro, a imagem seria a percepção do ente do Estado e suas agências como poder central e integrador, autônomo e legítimo, seja de uma perspectiva de fora ou de dentro do seu território. Ao mesmo tempo em que ele existe em limites territoriais, também apresenta limites sociais, ou seja, os agentes públicos em nome do Estado vs. os atores

privados sujeitos às regras estatais (ibid., 2004). Segundo, as práticas cotidianas dos atores públicos podem corroborar a imagem do Estado. Mas nem sempre isso acontece. Aliás, em termos reais, as práticas dos agentes estatais muitas vezes são contraditórias com a imagem, constituem alianças parciais e elaboram projetos que conflitam com a lei oficial. Ponto crucial, então, apontado por Migdal é a consideração das forças estatais como campo de poder, conceito emprestado de Bourdieu, que permite a revelação das “disputas pela definição dos princípios legítimos de divisão do campo.” (MIGDAL, 2004, p.22; tradução nossa). Diante disso, fica evidente o caráter processual e interativo da construção do Estado, como também a existência de formas de contestação e resistência em relação à imposição de normas.

Chambers e Kopstein (2008) aprofundam nas diversas formas de interação entre Estado e Sociedade Civil, a fim de explorar as relações de poder e liberdade de associação existentes nas sociedades contemporâneas. De particular interesse a esse respeito são as razões motivacionais e oportunidades reais que levam à ativação de grupos sociais, bem como as maneiras em que suas ações se manifestam. De acordo com os autores, as associações civis podem tomar caráter diversificado em relação ao Estado, de posturas alienadas, oposicionistas, críticas, apoiadoras até de substituição do Estado (CHAMBERS, KOPSTEIN, 2008).

Partindo do ponto de vista da Sociedade Civil e do reconhecimento da liberdade de associação, percebe-se que sua existência (legal), de fato, está inevitavelmente ligada à democratização da autoridade estatal (ibid.). Na ausência do direito à associação livre, qualquer grupo dependerá da tolerância e aprovação do soberano. Assim, uma vez que exista esse direito, deve-se pressupor que todos os tipos de associações provenientes da sociedade serão bem-vindos nos Estados democráticos?

As respostas que se encontram na literatura são divergentes. Um aspecto que se destaca é a importância da Sociedade Civil na formação de identidades e na canalização de interesses coletivos, que podem agir em conjunto para pressionar e restringir o poder dos líderes políticos, ou seja, colocar em xeque a própria legitimidade destes, bem como influenciar outros cidadãos comuns (SCHMITTER, KARL, 1991; CHAMBERS, KOPSTEIN, 2008). Pereira afirma que

Dentro de um contexto democrático, a explicitação do conflito permite que determinadas temáticas adentrem o espaço público através do uso estratégico da mídia e da influência da opinião pública. Desta forma, os movimentos sociais influenciam e são influenciados pelos contextos políticos nos quais estão inseridos. (PEREIRA, 2012, p.79).

Tendo como exemplo os protestos de rua, Chambers e Kopstein destacam, por um lado, os argumentos institucionalistas que julgam este tipo de ação como “não necessariamente

produtivo para a estabilidade política ou para boas políticas públicas”, e por outro lado, as avaliações positivas que compreendem-nas como meio de diálogo eficiente entre Estado e sociedade em situações em que as “instituições democráticas estão desacreditadas” (CHAMBERS, KOPSTEIN, 2008, p.369; traduções nossas). Os autores continuam:

Quando é [o protesto] visto como normal e legítimo, quando é regularizado e até institucionalizado, e quando não envolve violência ou ideologias antidemocráticas, ‘participação política não convencional mas institucionalizada é sinal de vitalidade democrática ou consolidação democrática’. (CHAMBERS; KOPSTEIN, 2008, p.369; traduções nossas).

Posturas antidemocráticas fazem parte da heterogeneidade da Sociedade Civil e não raramente se alimentam de atitudes hostis frente ao Estado, cuja excessiva burocracia interferiria demais nas liberdades individuais dos cidadãos. Ações políticas que originam de ideologias antidemocráticas têm o efeito de propagar ódio e violência e de deteriorar valores como tolerância, cooperação, respeito e reciprocidade, bem como obstruir o fortalecimento democrático em geral (ibid.).

Vimos, na discussão acima, que movimentos da Sociedade Civil não necessariamente contribuem para uma sociedade mais democrática, mas que também existem “projetos autoritários, populistas, neoliberais” (PEREIRA, 2012, p.81) que tentam ganhar força na esfera pública. Como estes projetos estão proliferando em várias regiões no mundo, inclusive no Brasil, é preciso estudar e investigar essas experiências. Como bem diz Pereira:

Portanto, para que se possa analisar a “saúde” de nossas democracias, torna-se necessário compreender a fundo as formas de ativismo político que estão sendo desenvolvidas. Os movimentos sociais contemporâneos representam uma diversidade enorme das novas formas de ativismo político e devem estar no centro das análises de novas práticas que representam uma alternativa a uma proposta totalizante e hegemônica de mundo. (ibid., p. 84).

3. DIREITA E ESQUERDA – DOS MODERANTISMOS AOS EXTREMISMOS

Em meio a tantas possibilidades de atuação política, o que poderia definir um projeto enquanto “de direita” ou “de esquerda”? Trouxemos ao artigo a definição de Bobbio (1994), que nos anos 1990 observou a “ascensão” de partidos da extrema direita na Itália e buscou meios para responder a teóricos que acusavam que uma crise de ideologias teria feito dessa distinção entre direita e esquerda se tornar duas caixas vazias, sem critérios suficientes de

distinção. O autor, então, caracteriza esses dois termos como relacionais, entendendo que um sempre se define em relação à oposição que representa ao outro.

Esquerda e direita “indicam programas contrapostos com relação a diversos problemas cuja solução pertence habitualmente à ação política, contrastes não só de ideias, mas também de interesses e valorações.” (BOBBIO, 1994, p.33). Essa distinção se daria por duas concepções diferentes de finalidade (causa que se almeja) e sua intersecção entre as concepções a nível de método (procedimentos para alcançar o que se almeja). A título da finalidade, há uma díade entre igualdade *versus* desigualdade; a título de método, há a díade entre extremismo *versus* moderantismo, ou autoritarismo *versus* liberdade.

Conforme teoriza Bobbio, a principal característica da direita seria a de aceitar a desigualdade como natural, como uma tradição habitual e inevitável, então os movimentos inigualitários consideram as desigualdades como inelimináveis, enquanto a esquerda almejaria a igualdade, acreditando que a desigualdade teria causas sociais que deveriam ser eliminadas. A concepção sobre a liberdade irá diferenciar o método conforme o grau de moderantismo e extremismo. Se os extremistas buscam seus fins por meio de métodos autoritários, os moderados buscam pelo libertarismo. Então, relacionando essas díades, Bobbio explica os espectros ideológicos de extrema esquerda (igualitários autoritários), esquerda moderada (igualitários libertários), direita moderada (libertários inigualitários) e extrema direita (autoritários inigualitários).

Como essas correntes políticas se relacionam com a democracia? Para o autor, a antidemocracia é um ponto em comum nos extremismos de esquerda e de direita, um sentimento motivado pelo ódio. Mas em outros pontos, esses extremos não se tocam. Na mesma linha, Bermeo (2003) afirma que políticos extremistas apresentam riscos à democracia. Mais adiante, veremos que, no contexto brasileiro, a desilusão com o sistema político e crises econômicas foram fatores que levaram as massas a optarem pelo extremismo e inigualitarismo.

Já nas décadas de 1920 e 1930, crises políticas e econômicas trouxeram advertências à democracia com a ascensão de grupos políticos extremistas (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018). Por que os moderados se aproximariam dos extremistas? Bobbio identifica que em contextos de crise afloram essas alianças entre moderados e extremistas de direita, motivados pelos seus fins inigualitários. Se o contexto de crise democrática dos anos 1930 confluía com as crises do capitalismo, o crescimento dos protestos nas ruas organizados pelos movimentos sociais de direita coincide (ou não) com uma crise do neoliberalismo.

No contexto atual, a razão neoliberal estende a racionalidade mercantil a todos os traços da racionalidade humana (DARDOT, LAVAL, 2016), pois faz parte de um projeto construtivista de mercado que pressupõe desigualdades e relações de concorrência, assim como submete o Estado à concorrência, como se fosse uma empresa. Então, o desaparecimento das distinções entre esferas pública e privada teria corroído os fundamentos da democracia liberal.

O neoliberalismo é caracterizado por Boltanski e Chiapello (2009) como um novo espírito do capitalismo que vem da necessidade da gestão empresarial em responder às demandas por autenticidade e liberdade das manifestações de maio de 1968. Esse espírito teria aproximado uma esquerda que clamou pela liberdade, igualdade e fraternidade, mas apenas tem foco na questão da liberdade, deixando de lado as críticas sociais sobre a desigualdade. No Estado neoliberal, a percepção consumista do serviço público faz questionamentos à noção de cidadania, à universalização dos benefícios e igualdade de tratamento. Essa perspectiva traz o teor inegalitário da direita, já apontado por Bobbio (1994). E na perspectiva de Brown (2015), esse desencantamento democrático do neoliberalismo não seria passageiro, seria uma mutação mais radical. Como apontado em Dardot e Laval (2016), essa seria uma dessimbolização da política, uma desdemocratização.

4. MOVIMENTOS DE DIREITA NO BRASIL VÃO ÀS RUAS

Quando olhamos para as “manifestações de protestos”¹⁰⁷ de 2013 no Brasil percebemos uma transformação nas características tipicamente associadas a essa forma de participação social. Como mostra Gohn (2016), as manifestações e protestos na rua eram, historicamente, associadas aos movimentos de esquerda, fazendo com que o conceito de Sociedade Civil fosse visto como sinônimos de organizações ou movimentos de esquerda.

Para identificar esse novo fenômeno, Gohn (2016) diferencia “Povo”, “Massa” e “Multidão” classificando quais dessas formas melhor atende as características dessas manifestações de protesto. O Povo estaria mais relacionado às classes populares, classes trabalhadoras industriais e às camadas médias que tinham uma maior capacidade de organização, com maior identidade política. A Massa “[...] remete a grupos sem nenhuma autodefinição, grupos cooptados, grupos que acompanham ou se incorporam a eventos e acontecimentos sem nada entender, o que de fato acontece.” (GOHN, 2016, p.131). A

¹⁰⁷ Conceito utilizado por Maria da Glória Marcondes Gohn (2016).

Multidão¹⁰⁸ seria o que mais se aproxima dos eventos de junho de 2013 e dos demais acontecimentos posteriores, já que remete a uma categoria mais contemporânea e “[...] são coletivos, ajuntamentos, em função de dado evento, fato, conjuntural.” (GOHN, 2016, p.131). Por não ter uma identidade duradoura, com o tempo vai se enfraquecendo ou mudando suas pautas.

A fragmentação, falta de liderança, com pautas pontuais são características que marcam essas novas formas de manifestações e seus novos grupos.

Não têm liderança, mas todos são líderes. Autoproduzem imagens com discursos sem referência a tempos do passado, como se não tivessem outras memórias incorporadas além de si próprios. Desde logo registre-se encontrar eixos identitários ou unidade nos coletivos das manifestações é impossível pois são blocos diferenciados internamente. São fragmentados. A referência é o presente. A permanência é circunstancial. São similares aos instant mob, ações combinadas nas redes sociais para promover uma ação específica no tempo e no espaço, impactar um coletivo e se dissolver. Não visam ter continuidade, só o prazer momentâneo. (GOHN, 2016, p.134).

Para tratar propriamente das manifestações de protestos há a necessidade de apresentar cronologicamente os fatos, usaremos como base o Quadro 1 (Protestos à direita em São Paulo) presente no texto de Tatagiba, Trindade e Teixeira (2015, p.199), começando pelas manifestações de junho e julho de 2013.

As manifestações de junho e julho de 2013 foram organizadas pelo Movimento Passe Livre (MPL) e tiveram seu início devido ao aumento da tarifa no transporte público em São Paulo. A falta de lideranças no movimento (que se declarava horizontal) criou uma lacuna na comunicação, “[...] não havia mediadores entre os manifestantes e os poderes constituídos, não havia interlocutores. O diálogo não fluía, apenas a polícia se fez presente, nos atos de violência contra os manifestantes.” (GOHN, 2016, p.136). Além da violência, a falta de mediadores e representantes abriu um espaço para que a pauta se modificasse com o tempo. A reivindicação que no começo era sobre o aumento da tarifa, com o tempo passou a ser mais abrangente tratando sobre corrupção e rejeição das instituições de representação.

Como dito anteriormente, as manifestações de 2013 foram um marco nas mudanças dos atores e dos modos de se manifestar, abrindo espaço para novas formas de organizações e manifestações de protestos que surgiram em 2014 e 2015, começando dias antes da reeleição de Dilma Rousseff para Presidência da República e que continuaram e aumentaram

¹⁰⁸ Para uma discussão aprofundada sobre o conceito de Multidão, ver HARDT, M., NEGRI, A. **Multitude: War and Democracy in the Age of Empire**, New York: Penguin, 2004.

posteriormente. É nesse momento que surgem o Movimento Brasil Livre, o Vem Pra Rua e os Revoltados Online.

Ainda seguindo a cronologia apresentada por Tatagiba, Trindade e Teixeira (2015)¹⁰⁹, a próxima manifestação de protesto organizada pelo Vem Pra Rua (VPR) foi no dia 16 de outubro de 2014 e tinha como alvo o Partido dos Trabalhadores e seus integrantes, que em grande medida associavam as suas imagens à corrupção. Outras manifestações ocorreram nos dias 22 e 25 de outubro – antes das eleições – mas foi apenas no dia 1 de novembro de 2014 que o Movimento Brasil Livre (MBL) começou a integrar formalmente as manifestações. Os Revoltados Online (ROL) começam a participar e terem grande influência no dia 29 de novembro de 2014. Todos eventos aqui destacados tiveram como foco e como grande característica o antipetismo. É importante destacar o papel das mídias e redes sociais, já que eram através delas que esses grupos se organizavam e compartilhavam as agendas com as informações dos eventos.

Aconteceram manifestações de protesto no dia 15 de novembro de 2014, organizadas pelo VPR, e no dia 6 de dezembro que foi organizada pelo VPR junto com o MBL, além do panelaço no dia 08 de março de 2015. Os dados sobre o número de participantes são discrepantes, dependendo de quem fez o levantamento, os organizadores trazem números iguais ou maiores do que os contabilizados pela Polícia Militar.

No dia 15 de março de 2015, o grande ato contou com a participação dos três atores (MBL, VPR, ROL) que se organizaram e convocaram os participantes pelas redes sociais. Em grande medida as pautas entre os grupos estavam alinhadas, exceto pelo fato de que o Vem Pra Rua não concordava com o pedido de Impeachment, eles estavam dispostos a aceitarem os resultados das urnas. O Datafolha registrou aproximadamente 210 mil pessoas na Paulista, ao passo que a Polícia militar registrou 1 milhão de pessoas. Nesse mesmo dia, outras capitais e cidades de outros Estados e até mesmo de São Paulo tiveram manifestações.

Na questão do perfil e das características da multidão, o Datafolha¹¹⁰ entrevistou 432 pessoas durante a manifestação na Paulista neste dia e apresentou que: a) 63% eram homens e 38% mulheres; b) idade média de 40 anos; c) 76% possuíam ensino superior; d) 85% fazia parte da População Economicamente Ativa; e) 69% se declaram brancos; f) 19% recebe mais de 20 salários mínimos e 22% recebe de 10 a 20 salários mínimos; g) 96% avaliam o Governo Dilma como ruim ou péssimo; h) 47% estavam se manifestando contra a corrupção, os demais traziam

¹⁰⁹ Vale destacar que essas Manifestações de Protesto correspondem às que ocorreram na Cidade de São Paulo.

¹¹⁰ Resultado disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/03/17/manifestacao-15-03.pdf>.

Margem de erro de 5 pontos para mais ou para menos

como ponto principal a rejeição ao PT, e outros reivindicavam segurança pública; i) 15% estavam contra todos os políticos; j) 85% consideravam a democracia como a melhor forma de governo; k) 10% apoiavam a ditadura; e l) 3% consideravam que tanto faz entre democracia e ditadura.

No dia 12 de abril de 2015, a multidão voltou às ruas, agora menos fortalecida. Segundo os dados apresentados por Solano e Ortellado (2016), as críticas em torno da corrupção, principalmente relacionado a Petrobras, se mantiveram. Segundo os autores, quando perguntaram aos manifestantes sobre a confiança nos movimentos que organizaram o evento, o resultado foi: a) 52,7% das pessoas confiam no MBL, 21,9% confia pouco, 9,3% não confiam, 15,9% não conhecem e 0,2% não respondeu; b) 70,8% confiam muito no Vem Pra Rua, 20,8% confiam pouco, 6% não confiam, 2,3% não conhecem e 0,2% não responderam; c) 19,3% confiam muito no Revoltados Online, 26,3% confiam pouco, 30,6% não confiam, 23,6% não conhecem e 0,2% não responderam. O que mais recebeu confiança da população foi o VPR, depois o MBL e por último os ROL, vale destacar que a baixa confiança pode estar relacionada mais ao não conhecimento dos movimentos, do que necessariamente a desconfiança por fatores de desvio de conduta ou disparidade de programa.

A desconfiança nos partidos de oposição, como era o caso do PSDB, também era grande, o que demonstra uma característica antiestablishment, agravado pelos escândalos com o Metrô, a CPTM e o Mensalão Tucano.

Entendendo a importância que a internet teve nesse processo, é interessante analisar o desprezo da multidão em relação aos meios tradicionais de comunicação. Uma possibilidade para explicar essa rejeição está no fato “[...] de que a imprensa também compunha o sistema político, num sentido ampliado, já que ela é responsável por prover as informações necessárias para o debate e a tomada de decisão políticas.” (SOLANO e ORTELLADO, 2016, p.173).

E por último, aconteceu a manifestação do dia 16 de agosto de 2015 que contou com um público parecido com a do dia 15 de março, tomando ruas de todas as unidades da Federação.

Analisando propriamente os novos grupos e atores que se formaram pós 2013 e principalmente se consolidaram em 2015, o Movimento Brasil Livre, o Vem Pra Rua e os Revoltados Online podem ser classificados à direita no espectro político.

Parte-se do pressuposto que os ativistas que foram às ruas nos dias 15 de março, 12 de abril e 16 de agosto de 2015 encontram-se posicionados ideologicamente no que se convencionou chamar de à direita do espectro político. (MESSEMBERG, 2017, p.622).

Cavalcante (2015), no artigo “classe média e o conservadorismo liberal”, mostra a presença marcante dos grupos liberais e/ou conservadores de classe média nos protestos de rua em 2013 e 2015 no Brasil e analisa a alta classe média considerando os critérios de renda, relações de trabalho e âmbito social. Entre as motivações, encontra:

Parece-nos que esse conservadorismo liberal, que chega fortemente na classe média por meio de certos veículos de comunicações de ampla circulação, encontra nos ambientes privados e nas manifestações importantes ponto de convergência. Dois são mais visíveis. O primeiro é um anticomunismo (frequentemente nacionalista) que vincula o governo do PT a uma excrecência “bolivariana” e o critica por ter implantado no Brasil uma “luta de classes entre ricos e pobres”, quando, na verdade, a luta deveria ser entre “todos nós pagadores de impostos” contra o “Estado que nos expropria”. O segundo é a aversão histórica à inclusão das “massas” na política e, não raro, as teses conservadoras sobre a “não uniformidade” dos indivíduos originam o já conhecido medo e desqualificação de uma maioria incapaz de pensar politicamente. (CAVALCANTE, 2015, p.193).

Para o autor, é importante tentarmos responder até que ponto a combinação das posições liberais e conservadoras podem influenciar a dinâmica das soluções propostas à crise.

Ao falar sobre a liderança e as características de cada movimento recuperamos a análise feita por Messenberg (2017), sobre o funcionamento desses grupos através de suas atividades nas redes sociais. Conforme sistematizado por Messenberg (2017), o MBL tem entre suas lideranças o Fernando Silva Bispo (Fernando Holiday) homem, gay, de origem humilde e negro que diz que o desenvolvimento pessoal é responsabilidade do próprio indivíduo, não cabendo ao Estado garantir políticas afirmativas no intuito de resolver problemas históricos e estruturais no Brasil. Outra liderança destacada pela pesquisadora foi Kim Kataguirí, que como ela mostra, se assume liberal e também critica o caráter “paternalista” do Estado. O MBL se declara como uma entidade sem fins lucrativos que busca uma sociedade que garanta a liberdade (expressão, imprensa, mercado) através da democracia, além de pedir a diminuição do Estado e da burocracia, defendendo que o dinheiro se concentre nas mãos do povo e não do Estado, para isso, há a necessidade de diminuir os impostos e os custos com as empresas estatais.

Ainda na análise de Messenberg (2017), o Vem Pra Rua durante as manifestações 2015 foi coordenado, principalmente, pelo Rogério Chequer (engenheiro formado pela Universidade de São Paulo) que se declara empresário. O VPR mudou sua postura no decorrer dos eventos de 2015, a princípio eram contra o impeachment, mas depois se tornaram a favor. As transformações que eles almejavam para o país deveriam vir, segundo eles, por meio da ética dentro de um regime democrático e de um Estado menor. Os Revoltados Online existem “desde

agosto de 2010, como uma comunidade no Facebook” (MESSEMBERG, 2017, p.627) com intuito de combater a corrupção. Seus fundadores são o administrador de empresa Marcello Reis e a Beatriz Kicis (procuradora do Distrito Federal). O ROL se posicionava em favor do Jair Bolsonaro e do Olavo de Carvalho, e o financiamento se dava através da venda de roupas e outros utensílios que possuíam frases contra o Governo de Dilma Rousseff e contra o PT.

Segundo Messenberg (2017), as lideranças têm um papel fundamental na responsabilidade de organizar cognitivamente as informações e pautar os interesses de sua audiência através da ideia-força, sendo sujeitos produtores de sentido, já que possuem a “opinião autorizada”. É através das ideias-força que as lideranças pautam suas agendas.

Os campos semânticos e as ideias-força apresentadas pela autora (ibid.) dizem respeito ao: 1) antipetismo, relacionado a corrupção, crise econômica e ao bolivarianismo; 2) conservadorismo moral, atrelado a família tradicional, a fé cristã, patriotismo, combate à criminalidade e oposição às cotas raciais; e 3) princípios neoliberais, com o discurso da eficiência do mercado, do Estado mínimo, das privatizações, da meritocracia e dos cortes em políticas sociais. Os três movimentos presentes nas manifestações reivindicavam lutarem – em menor ou maior grau dependendo do grupo – contra esses três campos semânticos e suas ideias-força. O MBL se aproxima mais dos princípios neoliberais em seu discurso, o Vem Pra Rua em suas postagens em redes sociais e suas falas parecem dizer mais sobre o antipetismo, e os Revoltados online alinham-se mais ao conservadorismo moral.

Embora existam algumas diferenças no conteúdo principal do método de ação dos movimentos, o que ambos têm em comum é atribuir ao Partido dos Trabalhadores a responsabilidade por todos os problemas econômicos que o país está passando, mas é necessário pontuar novamente, que os manifestantes por mais alinhados que estivessem aos movimentos que convocaram as manifestações, eles também atribuíam que havia um problema no sistema político como um todo, mostrando o descontentamento até com os partidos de oposição.

Uma outra diferenciação é importante de ser feita, por mais que esses movimentos tenham representado a direita e parte da extrema-direita durante as manifestações, não significa que eles se assemelham a movimentos neofascistas, como a Aurora Dourada e a Frente Nacional Francesa “Mas a extrema-direita brasileira atual tem pouca relação com essa matriz antiga; grupos neofascistas existem, porém são marginais. Nada comparável com a Aurora Dourada grega ou a Frente Nacional francesa. (LÖWY, 2015, p.662).”

A única semelhança que pode ser guardada entre os fatos é que ambas são conservadoras e enxergam a repressão policial como algo normal que deva ser encorajada. E essa demanda

está representada no Congresso “A ideologia repressiva, o culto da violência policial, o chamado a restabelecer a pena de morte: é o caso na Europa da extrema-direita e no Brasil da “bancada da bala”, fortemente representada no Congresso. (LÖWY, 2015, p.662-663)”.

É importante destacar que o MBL e VPR não se identificam com a cultura do militarismo e sempre destacam a importância da democracia, ao passo que os Revoltados Online fazem referência ao então parlamentar Jair Bolsonaro, que constantemente busca constranger as instituições democráticas, saudando a tortura e a ditadura militar.

Uma das possíveis explicações dessa reviravolta no cenário nacional e internacional é de que o “fracasso desastroso da assim chamada ‘transição’ (para o capitalismo), sob a liderança de partidos liberais e/ou social-democratas, criaram condições favoráveis para o surgimento de tendências de extrema-direita” (LÖWY, 2015, p.656), que tenta aplicar novas formas e novos métodos para garantir a manutenção do capitalismo. Segundo Löwy (2015), o grande capital consegue se acomodar em qualquer regime político – ou governo – sem exame de consciência.

Para além dos poucos manifestantes que se consideravam favoráveis ou indiferentes à ditadura, cabe destacar o que essas manifestações representaram, principalmente no que diz respeito ao aumento da participação dos cidadãos no debate público.

Três tendências são observadas nesse processo. A primeira está relacionada a superficialidade presente no debate público, em que os assuntos ou só possuem características boas ou só características ruins – uma espécie de maniqueísmo – ou que os indivíduos que não seguem toda a cartilha proposta pelo movimento devem ser automaticamente tratados como opositores, o que contribui para a criação de caricaturas no processo social. Assim como mostram Solano e Ortellado (2016):

[...] dialética da política inimiga, sugerindo que devemos ir além da simplificação e caricaturização dos processos sociais. O debate político atual tem se dado em termos muito superficiais, estruturado em torno da dicotomia petismo/antipetismo como se o espectro ideológico pudesse se reduzir a este binarismo e como se esses conceitos fossem unívocos e monolíticos. (SOLANO e ORTELLADO, 2016, p.170-171).

A Segunda tendência é menos saudável para a democracia, e tem a ver com os movimentos e parte dos manifestantes que eram simpáticos ou indiferentes com a possibilidade de haver um retorno de regimes ditatoriais. Já a terceira tendência corresponde às possibilidades que esses processos estão abrindo para a ampliação da participação dos cidadãos nos assuntos públicos, tendo em vista que a maior parte dos manifestantes se diziam defensores da democracia e dos serviços públicos e universais em saúde e em educação, como demonstra a pesquisa realizada por Solano e Ortellado (2016):

Cerca de 97% dos manifestantes concordavam total ou parcialmente tanto com a universalidade, como com a gratuidade dos serviços públicos de saúde e educação, e mesmo a demanda por tarifa zero nos transportes públicos contava com a concordância total ou parcial de 50% dos manifestantes. (SOLANO e ORTELLADO, 2016, p.177).

Então, retomaremos as conclusões propostas por Gohn (2016), que aponta como resultado dessas manifestações um ponto de vista educacional, entendendo esses processos como necessários para a construção de saberes em torno de atos participativos, produzindo conhecimento. Isso demanda compromisso de quem analisa esses grupos e essas manifestações, para que não se caia numa simplificação e desqualificação dos acontecimentos e dos atores devido a questões de ordem ideológica. Até com o objetivo de conseguir avançar na interpretação sobre os desdobramentos culturais e políticos.

Este debate, no campo dos estudos sobre os processos participativos civis, a exemplo dos movimentos sociais, traduz-se frequentemente no reconhecimento dessas ações coletivas como produtoras de conhecimento; ou seja, o reconhecimento de que a participação social em movimentos sociais, ou outros coletivos como as ONGs (Organizações Não Governamentais), associações sem fins lucrativos, entidades do terceiro setor, conselhos, fóruns etc. são espaços produtores e agenciadores de saberes. (GOHN, 2016, p.128).

Messenberg (2017) destaca a importância dos diversos discursos, uma vez que os discursos são decorrentes de uma versão do mundo perante outras que competem entre si.

Com as mudanças nas características ideológicas e o surgimento de novos atores políticos, vemos que a Sociedade Civil não é algo exclusivo dos setores progressistas, embora, historicamente, os grupos de esquerda tenham participado com maior intensidade do debate público e tenham organizado manifestações.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomamos agora o trecho¹¹¹ que apresentamos no início do artigo, retirado da página virtual do Movimento Vem Pra Rua, justamente na aba sobre “manifestações de rua”, que está no ar neste dia 20 de setembro de 2019. Portanto, é a informação que o movimento quer passar atualmente ao público que acessa suas redes. O movimento caracteriza manifestações de rua como uma forma de organizar a indignação popular, e também como “o final de um processo que se inicia bem antes”. Em uma análise superficial, pode-se entender que os protestos sejam

¹¹¹ Além do trecho inicial, é possível acessar a imagem recortada do site, que está disponível no anexo do artigo.

previamente planejados e utilizados como forma de oposição ao Estado, “para aumentar a pressão sobre políticos e ministros”, como pontuam.

O pós 2013 no Brasil ficou marcado pelo aumento dos protestos de movimentos de direita nas ruas, transformando a arena política, as relações entre Sociedade Civil e Estado. Um possível trajeto seria pesquisar se os movimentos continuam indo às ruas após o impeachment e após sanções antidemocráticas dos governos que sucederam. Um dos desafios está em identificar se as motivações dos protestos se alteraram conforme as mudanças no cenário do combate à corrupção no Brasil, com os rumos tomados pela operação Lava Jato. Também, investigar como se configura esse cenário nas eleições seguintes, quando lideranças de partidos passaram de Sociedade Civil a candidatos a cargos públicos e se pleitearam vagas no poder público.

As transformações no cenário democrático brasileiro foram guiadas rumo à direita, e os protestos iniciados em 2013/14 foram cruciais para essas mudanças. Logo, a literatura sobre democracia e relações de poder entre Sociedade Civil e Estado precisaria dar mais foco no poder dos protestos e sua utilização para fins inegalitários e antidemocráticos.

REFERÊNCIAS

BERMEO, N. **Ordinary People in Extraordinary Times: The Citizenry and the Breakdown of Democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

BOBBIO, N. **Direita e Esquerda: Razões e Significados de uma Distinção Política**, 1994.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, È. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo; Porto Alegre: Editora Edusp; Zouk, 2007.

BROWN, W. **Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution**. New York: Zone Books, 2015.

CAVALCANTE, S. Classe média e conservadorismo liberal. In: CRUZ, S. V.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (Orgs.). **Direita, volver!: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

CHAMBERS, S.; KOPSTEIN, J. Civil society and the State. In: Dryzek, John; Honig, Bonnie; Phillips, Anne (eds.). **The Oxford Handbook of Political Theory**. Oxford: Oxford University Press, p. 363-381, 2008.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (org). **Política e sociedade no Brasil**. Ed. Brasiliense, p. 103-115, 1994.

_____. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (org). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, 2004.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: Ensaio sobre a Sociedade Neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DATAFOLHA. **Manifestação na avenida Paulista 15/03/2015**, Instituto de Pesquisa, 2015.

DATAFOLHA. **Manifestação 17/03/2015**. 2015. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/03/17/manifestacao-15-03.pdf>> Acesso em: 03 set. 2019.

GOHN, M. G. M. Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de Junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena. **Rev. Diálogo Educ., Curitiba**, v. 16, n. 47, p. 125-146, jan/abr. 2016.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Multitude: War and Democracy in the Age of Empire**, New York: Penguin, 2004.

LAVALLE, A; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, São Paulo, 67: pp. 49-103, 2006.

LEVISTKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as Democracias Morrem**. Estados Unidos: Crown, 2018.

LÖWY, M. Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil. **Serv. Soc. Soc.** n.º.124, São Paulo, Outubro/Dezembro. 2015.

MESSEMBERG, D. A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. **Revista Sociedade e Estado** – v.32, n. 3, Set/Dez. 2017.

MIGDAL, J. S. **State in Society**, Introduction – The State-in-Society Approach, p. 3-38, 2011.

NOGUEIRA, M. A. Representação, crise e mal-estar institucional. **Sociedade e Estado**, 29(1), p. 91-111, 2014.

ORTELLADO, P.; SOLANO, E. Nova direita nas ruas? Uma análise do descompasso entre manifestantes e os convocantes dos protestos antigoverno de 2015. **Fundação Perseu Abramo**, n. 11, Ano 7, 2016.

PEREIRA, M. A. Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária. **Opinião Pública**. vol. 18, n.º 1, Junho, p. 68 – 87, 2012.

SCHMITTER, P. C.; KARL, T. L. What democracy is... and is not. **Jornal of Democracy**, p. 103-109, 1991.

TATAGIBA, L.; TRINDADE, T.; TEIXEIRA, A. C. C. Protestos à direita no Brasil (2007-2015). In: CRUZ, S. V.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (Orgs.). **Direita, volver!: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

WARREN, M. E. Democracy and the State. In: DRYZEK, J.; HONIG, B.; PHILLIPS, A. (org.). **The Oxford Handbook of Political Theory**. Oxford: Oxford University Press, pp. 382-399, 2008.

ANEXO

Imagem 1

vempraru.net/projetos/#manifestacoes-de-rua

VemPraRua.net HOME O MOVIMENTO PROJETOS CONTRIBUA CONTATO ENGLISH FAÇA SUA DOAÇÃO

Manifestações de rua

A indignação popular de forma organizada.

As manifestações são a parte mais visível do trabalho do Vem Pra Rua, porém é o final de um processo que se inicia bem antes. Uma manifestação exige grande organização e alinhamento com outros movimentos e organizações para garantir o maior número de pessoas nas ruas e aumentar a pressão sobre políticos e ministros.

O acompanhamento diário dos acontecimentos políticos nos permite a rápida identificação de situações de risco institucional à democracia e, sempre que necessário, convocaremos toda a população para ir às ruas demonstrar sua indignação.

As manifestações acontecem tanto nacional como regionalmente, organizadas também pelas regionais do Vem Pra Rua contra fatos locais.



O Vem Pra Rua precisa da sua doação para continuar na luta contra a corrupção. FAÇA SUA DOAÇÃO

RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE: A ARBITRAGEM COMO INSTRUMENTO ADEQUADO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Danilo Henrique NUNES

Olavo Augusto Vianna Alves FERREIRA

Carlos Eduardo Montes NETTO

Isabella MATTOS

RESUMO

A excessiva judicialização se apresenta como um obstáculo para a obtenção de decisões céleres, eficientes e justas. Destarte, vêm sendo exploradas alternativas de resolução de conflitos como a Arbitragem, incluindo controvérsias da administração pública com a legitimação dessa possibilidade por marcos legais recentes. O presente estudo versa sobre a arbitragem na administração pública, apresentando-a como um instrumento válido para a concreção do princípio da continuidade do serviço público. A partir do método hipotético-dedutivo chegou-se aos resultados alcançados, verificando-se que a aplicação do instituto da arbitragem considerando as nuances da administração pública é significativamente benéfica, apontando para grandes vantagens da via arbitral sobretudo ao contemplar maior eficiência e celeridade nas decisões. Evidencia-se assim a possibilidade de utilização da arbitragem na Administração Pública, em vários níveis da Federação, bem como uma tendência de sua ampliação a partir do advento de legislações recentes objetivando a concreção da eficiência na prestação de serviço público.

Palavras-chave: Administração Pública; Arbitragem; Serviço Público; Continuidade.

ABSTRACT

Excessive judicialization presents itself as an obstacle to attempts at swift, efficient and fair decisions. Thus, alternatives for conflict resolution such as Arbitration have been explored, including public administration controversies with the legitimation of this possibility by recent legal frameworks. The present study deals with arbitration in public administration, presenting it as a valid instrument for the concretization of the principle of continuity of public service. Based on the hypothetical-deductive method, the results achieved were obtained, verifying that the application of the arbitration institute considering the nuances of public administration is significantly beneficial, pointing to great advantages of the arbitration route, especially considering greater efficiency and speed in decisions. This highlights the possibility of using arbitration in Public Administration at various levels of the Federation, as well as a tendency to expand it with the advent of recent legislation aimed at achieving efficiency in the provision of public services.

Keywords: Public Administration; Arbitration; Public service; Continuity.

1. INTRODUÇÃO

O legislador Constituinte de 1988 assegurou no inciso XXXV do artigo 5º o direito ao acesso à justiça como um dos principais direitos individuais para o cidadão brasileiro. No entanto, o Poder Judiciário brasileiro vem atravessando ao longo do século XXI um grande desafio de efetivar o acesso à justiça, diante de uma forte cultura de judicialização, a qual reflete uma alta demanda de ações judiciais sem que os tribunais possuam condições adequadas para lidar com a mesma. Tal perspectiva pode ser observada em todos os ramos do Direito, incluindo ações judiciais que envolvem a Administração Pública.

Dessa forma, passaram a ser vislumbradas outras possibilidades adequadas de resolução de conflitos, as quais não são concebidas como inovações jurídicas propriamente ditas, como é o caso da Arbitragem, atualmente regulada no país pela Lei nº 9.307/1996. A Arbitragem passou a ser vista como um dos principais meios adequados para a resolução de controvérsias, ao lado da mediação e da conciliação, o que torna relevantes estudos sobre esses instrumentos.

Em casos onde está presente a Administração Pública as questões envolvidas na resolução do confronto são ainda mais complexas, uma vez que de acordo com Pavão e Leal (2016) ela deve atender ao princípio da continuidade do serviço público, que impede sua interrupção em favor do interesse público. Por isso, a morosidade judicial pode proporcionar grandes prejuízos para a sociedade e para a própria atuação da Administração Pública como um todo, em todos os seus níveis. Com o advento de recentes marcos legais importantes, a Arbitragem passou a ser estimulada como um meio adequado de resolução de conflitos em diferentes contextos, representando uma grande tendência para a adoção desse instituto para a solução de controvérsias nas quais a Administração Pública está envolvida, objetivando a concreção da eficiência no setor público.

O objetivo geral do presente artigo consiste em analisar, a partir dos métodos de revisão de literatura e hipotético-dedutivo, a utilização do instituto da Arbitragem na Administração Pública direta, indireta, autarquia e fundacional como um instrumento de concreção do princípio da continuidade ou da não-interrupção do serviço público, dando ênfase para as vantagens da adoção deste meio adequado de resolução de controvérsias no âmbito administrativo.

Para atender a tal objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Realização de uma ampla revisão de literatura sobre o princípio da continuidade (ou da não interrupção) do serviço público, sobre a Arbitragem e sobre os métodos alternativos de solução de conflitos, apontando para a necessidade de vislumbrar novas possibilidades de tratamento de controvérsias nos casos que envolvem a Administração Pública;
- Apresentar os marcos legais recentes que elegem a Arbitragem na Administração Pública em vários níveis, indo além da Lei nº 9.307/1996, como métodos de solução de questões administrativas, a exemplo da Lei Federal nº 13.867/2019 que “altera o Decreto-Lei nº 3.365/41, para possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública, nas condições que especifica”; do Decreto Federal nº 9.760/2019 que “altera o Decreto nº 6.514/ 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações”; do também Decreto Federal nº 10.025/2019 que “dispõe sobre a arbitragem para dirimir litígios que envolvam a administração pública federal nos setores portuário e de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário” e, ainda, do Decreto do Governo do Estado de São Paulo nº 64.356/2019 que “dispõe sobre o uso da arbitragem para resolução de conflitos em que a Administração Pública direta e suas autarquias sejam parte”;
- Analisar a aplicabilidade do instituto da Arbitragem sob as perspectivas do princípio da continuidade ou da não interrupção do serviço público no âmbito da Administração Pública, demonstrando ainda como os custos não representam um empecilho ou desvantagem para que seja acionado tal instituto no caso em questão, além de concretizar os princípios fundamentais do acesso à justiça e da razoável duração do processo que estende-se ao processo administrativo, de modo evidente.

A justificativa para a elaboração do artigo científico parte da necessidade de verificar os motivos pelos quais a Arbitragem vem sendo considerada uma das grandes tendências para a resolução de controvérsias no âmbito da Administração Pública, contemplando tal instrumento como significativamente benéfico para esse tipo de disputas. Para tanto, foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica, contando com a visão de outros autores e de informações oriundas de periódicos, sempre que necessário.

2. DA ARBITRAGEM E DAS OUTRAS FORMAS ADEQUADAS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS

Segundo Melo e Teixeira (2019) conceituar a arbitragem significa aprofundar sua definição, além de distingui-la dos outros meios de resolução de conflitos. Para os autores, a arbitragem é uma via adequada de solução de conflitos, a qual pode ser convencionalizada na via judicial (em processos judiciais em andamento) ou extrajudicial, desde que ocorra voluntariamente, possibilitando que as partes solucionem conflitos sem a intervenção do Poder Judiciário, fornecendo uma resolução mais célere. Trata-se basicamente de um mecanismo privado de solução de disputas (jurisdição privada), a partir do qual um terceiro selecionado pelas partes imporá sua decisão, que possui a mesma força de uma decisão judicial proferida pela justiça estatal.

De acordo com Donizetti (2010) a arbitragem pode ser definida como um método de resolução de conflitos que ocorre fora do Poder Judiciário, sempre com a presença e o julgamento de um ou mais árbitros, que por sua vez devem emitir decisões acerca de um determinado conflito com força de sentença judicial. Para o autor, esse método alternativo tem o intuito de propiciar decisões mais ágeis e com embasamento técnico para a resolução de conflitos, tendo como sua característica primordial a informalidade. Cahali (2018, p. 82-88) afirma que “não há mais razão de se manter a crença no dogma da exclusividade do Estado no exercício da função jurisdicional e na indelegabilidade da jurisdição, considerando a arbitragem uma jurisdição privada e sua natureza jurisdicional.”

Guimarães (2016) leciona que a cultura de “judicialização” amplamente praticada no Brasil acaba tornando os sistemas tradicionais de resolução de conflitos mais morosos, sem atender ao critério de celeridade necessário para as soluções, o que fez necessário o surgimento e a análise de possibilidades de resolução alternativa de conflitos, como é o caso do instituto da Arbitragem. O autor reitera, contudo, que não basta apenas a criação de meios alternativos para que os conflitos possam ser solucionados de modo mais célere, mas sim se faz necessária a criação de meios para que os conflitos sejam resolvidos de um modo consideravelmente mais célere e eficaz. De nada valeria a produção de decisões pautadas tão somente pelo princípio da celeridade caso as mesmas não sejam justas, eficientes e eficazes.

Isso não significa que a arbitragem deva ser contemplada como um “milagroso” mecanismo para proporcionar o acesso à justiça, posto que o instituto recebe severas críticas de estudiosos e operadores do Direito diante de sua implementação, tanto nos conflitos entre

particulares quanto na possibilidade de utilização do procedimento arbitral no caso da Administração Pública. Deste modo, para que seja possível analisar a arbitragem especificamente no caso da Administração Pública, faz-se necessária a apresentação do princípio da continuidade ou da não-interrupção do serviço público, o que será realizado a seguir.

3. DO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE (OU DA NÃO-INTERRUPÇÃO) DO SERVIÇO PÚBLICO

Na lição de Pavão e Leal (2016, p. 39) o “princípio da continuidade no serviço público tem extraído posicionamentos marcantes na doutrina, que não admite a sua desconstituição, por ser uma das marcas registradas do Direito Público”, de modo que a continuidade se caracteriza como a ausência de interrupção.

Pietro (1994. p. 268) assenta que “serviço público é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público”. E, completa a autora: “dois sentidos aos quais a noção de serviço público poderá ser adotada: o conceito de serviço público em sentido amplo e o conceito de serviço público em sentido restrito.”

Já Meirelles (1884. p. 52) adotando o sentido amplo de serviço público assim conceitua "serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado". O conceito de serviço público em sentido restrito parte da distinção entre atividade jurídica e atividade social exercida pelo Estado (MELLO, 1992. p. 95). Nessa perspectiva, a continuidade de tais serviços é apontada como um dos princípios fundamentais norteadores da Administração Pública no caso brasileiro, razão de existir da mesma, sempre considerando os inegáveis prejuízos da interrupção das atividades.

Genoso (2011) aponta que o serviço público e atividade administrativa como um todo são regidos por uma série de princípios e raízes constitucionais, alguns destes previstos de modo expresso no artigo 37 da CRFB/1988. No caso do princípio da continuidade, tem-se que o mesmo não se encontra expressamente albergado no texto constitucional, mas decorre do dever da Administração em relação ao princípio da legalidade, empenhando a função da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa, de modo que a Administração Pública deve se submeter à continuidade do seu agir, zelando pelo interesse público.

A autora supramencionada continua tal explanação ao afirmar que os agendes submetidos estão submetidos ao mesmo dever de zelo pelo interesse público, de modo que estes não podem deixar de seguir essa finalidade cogente, a realizado de modo contínuo e ininterrupto: os serviços públicos não podem ser descontinuados ou interrompidos, pois não são descontinuados ou interrompidos os anseios e necessidades da coletividade.

Em interpretação sistemática, extrai-se a importância do referido princípio, ainda, da Lei nº 8.078/1990, Código de Defesa do Consumidor que traz o conceito de serviços públicos essenciais que em seus artigos 4º, 6º e 22, almejando a execução, aprimoramento, racionalização e continuidade dos serviços públicos tidos, de modo especial, como essenciais.

Assim é o mandamento do artigo 22 e de seu parágrafo único do CDC, qual seja, o de que “órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos” e completa o legislador que “casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.”

No mesmo sentido, o artigo 10 da Lei 7.783/1990, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências e convive em harmoniosamente com o diploma de Defesa do Consumidor. Observe que, de acordo com o artigo em tela, são considerados essenciais, nos termos de seus incisos, as tarefas de: a) tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; b) assistência médica e hospitalar; c) distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; d) funerários; e) transporte coletivo; f) captação e tratamento de esgoto e lixo; g) telecomunicações; h) guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; i) processamento de dados ligados a serviços essenciais; j) controle de tráfego aéreo e navegação aérea; k) controle de tráfego aéreo e navegação aérea; l) compensação bancária; m) atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social; n) atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); e, o)

outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Tal mandamento é tão importante que, os artigos seguintes, quais sejam, 12 e 13 da mesma lei, informa que “o Poder Público providenciará a prestação dos serviços indispensáveis” e que “há a obrigatoriedade de pré-aviso ao empregador e aos usuários com antecedência de 72 (setenta e duas) horas”, respectivamente. Com base nesse entendimento:

[...] o serviço público se caracteriza exatamente por se constituir numa atividade cuja essencialidade para a comunidade é de ordem fundamental. É nisso que ele se distingue de uma simples atividade econômica do Estado; nesta, a essencialidade está ausente. O serviço público é marcado por um interesse público objetivo: a característica da sua essencialidade para a comunidade. A atividade econômica, quando exercida pelo Estado, se constitui em algo que representa um interesse público subjetivo: o Estado reputa a atividade como sendo de interesse público ou coletivo quanto à sua gestão. E é, exatamente, porque isto é assim, que a prestação do serviço público é de titularidade do Poder Público, enquanto que, com relação à atividade econômica, esta, porque é tipicamente própria da iniciativa privada, a Administração Pública só deve explorá-la em caráter excepcional (MUKAI: 1996, p. 103).

Tem-se assim que o princípio da continuidade (ou da não-interrupção) dos serviços públicos é contemplado como um princípio voltado à função administrativa do Poder Público e no zelo ao interesse da coletividade. Uma vez que é a coletividade que “sustenta” o Estado e o cidadão é contemplado como a própria razão de existir do Estado, é fundamental que suas atividades essenciais sejam continuadas e não-interrompidas. Estes são apenas alguns pressupostos fundamentais que levam a um entendimento do que consiste tal princípio, posto que mais adiante tal princípio será contemplado versando sobre a utilização da arbitragem no caso da Administração Pública.

4. A ARBITRAGEM COMO MEIO ADEQUADO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ruiz, Nunes e Cavvazani (2017) apontam que embora a Arbitragem sempre tenha sido acolhida em solo pátrio, foi somente ao longo das duas últimas décadas que o descrédito do Judiciário a viabilizou como mais um meio adequado para a solução de todos os tipos de conflitos, com maior celeridade e menor onerosidade em comparação com o processo judicial.

Nessa perspectiva, destaca-se que no ano de 2014 a morosidade processual foi a principal reclamação recebida pela Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2014).

No ano seguinte, entre janeiro e novembro de 2015, mais da metade das demandas para a Ouvidoria do CNJ tiveram como objeto a morosidade processual (CNJ, 2015).

Para se ter uma ideia da imprevisibilidade de duração de um processo judicial, que permite a interposição de uma infinidade de recursos, no dia 06/12/2018 a Quarta Turma do STJ decidiu que o Palácio Guanabara, sede do governo do Rio de Janeiro, é de domínio da União, não sendo devida indenização à antiga família imperial, que também não tem direito de posse sobre o imóvel. Por ocasião desse julgamento, o processo estava em tramitação há 123 anos. O feito chegou a ser extinto na década de 1960, mas continuou a tramitar em razão da interposição de recursos. Em 2018, os recursos foram incluídos em pauta e o julgamento foi adiado ao menos três vezes. Ainda havia a possibilidade de interposição de recursos contra essa decisão proferida pelo STJ (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

Já o procedimento arbitral, de acordo com o artigo 23 da Lei de Arbitragem, deverá ser concluído em seis meses, contados da instituição da arbitragem ou da substituição do árbitro, desde que não haja disposição em contrário, demonstrando que o procedimento arbitral é muito mais célere do que o judicial.

Em arbitragens complexas, as partes podem convencionar a dilatação do prazo, diante da necessidade de instrução com grandes perícias e outras provas a serem produzidas, mas mesmo assim tem-se verificado muito mais celeridade com a escolha do procedimento arbitral. Recente pesquisa ilustra a rapidez do processo arbitral:

[...] para um conjunto de 42 arbitragens, cinco foram concluídas em menos de um ano e 27 em menos de dois anos. Nesse universo, cinco procedimentos consumiram mais de dois anos e quatro excederam três anos. Há somente um caso extremo no qual a sentença exigiu um tempo de quatro anos. (CHACEL; LOSS, 2017, p. 35).

Deve ser destacado ainda, em favor do procedimento arbitral, que nele não é possível a interposição de recursos, o que torna muito mais previsível o prazo necessário para a resolução do conflito, eliminando custos e o tempo dispendido pelas partes no tratamento da questão em reuniões com advogados e demais providências, já que no Judiciário a atuação será da primeira instância até, eventualmente, os Tribunais Superiores, com gastos de honorários e pareceres que só aumentarão, enquanto que na arbitragem a questão será resolvida em instância única.

Destarte, a arbitragem constituirá, em determinados casos, o meio mais adequado para que a Administração Pública possa resolver as suas disputas, demonstrando assim zelo no trato de questões que envolvem interesse público e a efetivação do princípio constitucional da eficiência.

No ano de 1996, quando entrou em vigor a atual Lei de Arbitragem, não havia previsão específica com relação à sua aplicação às disputas que envolvem a Administração Pública, não existindo também qualquer impedimento legal, o que levou o STJ a reconhecer a sua aplicação¹¹².

Com a evolução dessa forma adequada de solução de disputas, surgiu também a necessidade de reformar a Lei de Arbitragem, o que se deu a partir do advento da Lei nº 13.129/2015, a qual incluiu a administração pública direta e indireta no rol dos capazes de contratar a arbitragem.

Silva e Santos (2017) apontam que a Lei nº 9.307/96 (cuja redação fora alterada pela Lei nº 13.129/2015) determina que a administração pública direta e indireta pode se fazer valer da arbitragem para dirimir os conflitos relativos aos direitos patrimoniais disponíveis, contemplando ainda que a autoridade ou órgão competente da administração pública direta para a celebração da convenção do instituto é a mesma para a realização de acordos ou transações.

Uma característica distinta, contudo, deve ser observada na utilização da arbitragem pela Administração Pública: embora as decisões arbitrais sejam costumeiramente sigilosas, por vontade das partes, a arbitragem que envolve a administração pública sempre será de direito e deve respeitar o princípio da publicidade, em função da própria razão de existir do Poder Público.

Yamamoto (2018) concentrou seu estudo em analisar a arbitragem e a administração pública a partir de cláusulas compromissórias nos contratos administrativos, situação na qual o autor apontou que a Arbitragem é contemplada como um modo eficiente visando a redução de custos de contingenciamento de bens e valores envolvidos nas discussões remetidas ao Poder Judiciário, considerando também os custos de oportunidade relacionados à ausência de livre disponibilidade das partes sobre quantias ou direitos em discussão ao longo do tempo de duração de um processo judicial.

Outros quatro benefícios foram citados pelo autor ao defender a utilização da arbitragem na Administração Pública, sobretudo em relação aos menores custos de transação. A saber: a) a partir da adoção do instituto, torna-se possível obter maior qualidade da decisão da matéria sob controvérsia em comparativo com os processos judiciais tradicionais, posto que os árbitros selecionados detêm maior especialidade sobre as deliberações; b) não há incidência de prerrogativas processuais previstas na legislação para o Estado e que atrasam o limite de ações judiciais nas Varas das Fazendas Públicas; c) há maior incentivo ao cumprimento estrito das

¹¹² Nesse sentido: STJ, REsp. 612.439.

obrigações contratuais, de modo que os eventuais descumprimentos podem ser sancionados de modo mais célere e efetivo; e, por fim, d) há ainda diminuição da probabilidade de ocorrência de comportamentos oportunistas de uma das partes contratantes.

Deste modo, no mesmo sentido que a arbitragem como método adequado de resolução de conflitos pode servir não tão somente para as situações em que tal instituto é tradicionalmente utilizado, como também pode proporcionar uma série de benefícios para a administração pública, sempre considerando suas particularidades, contemplando inclusive benefícios em eficiência e economicidade.

Também fora estabelecido no artigo 2º da Lei de Arbitragem que a arbitragem pode ser de direito ou de equidade, a critério das partes. Contudo, a aplicação da arbitragem deve levar em conta os princípios da Administração Pública, sobretudo aqueles que tratam da coisa pública como o da indisponibilidade do interesse público, da publicidade, dentre outros, de modo que o âmbito da arbitragem na administração pública sempre será de direito, e não de equidade. Diante do reconhecimento da adequação da arbitragem à Administração Pública, serão apresentados e analisados, brevemente, alguns dos principais marcos regulatórios que versam sobre o tema.

A primeira das recentes legislações apresentadas, neste sentido, é a Lei Federal ordinária nº 13.867/2019 que alterou o Decreto-Lei nº 3.365/1941 visando possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição de valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública.

Conforme se observa do o § 3º do Código Civil de 2002, um proprietário pode ser privado da coisa em casos de desapropriação, por necessidade, utilidade pública ou ainda por interesse social, bem como na requisição em caso de perigo público eminente. Para exemplificar essa aplicabilidade será abordada a seguinte questão fictícia: suponha-se que um proprietário viva em uma residência necessária para a construção de um hospital público, sendo necessário desapropriá-la para que a instituição de saúde seja levantada. Nesse caso, configura-se a necessidade, bem como a utilidade pública e o interesse social. Assim, pode-se vincular a opção pela via arbitral (bem como para a mediação) com o intuito de definir os valores indenizatórios, com base no preâmbulo da Lei 13.867/19.

Nesse sentido, há que se dar atenção, também, aos Decretos Federais nº 9.760/2019 que altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que “dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações” e o de nº 10.025/2019 que “dispõe sobre a arbitragem para dirimir litígios que

envolvam a administração pública federal nos setores portuário e de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário”, pois ambos os diplomas infralegais possibilitam ao cidadão tratar com a Administração Pública sobre direitos patrimoniais disponíveis, favorecendo a conciliação.

Não por acaso, o primeiro Decreto Federal supracitado ensejou a Portaria Conjunta nº 1 de 07 de agosto de 2019 e instituiu no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, o Nucam – Núcleo de Conciliação Ambiental que, nos termos do artigo 2º do referido ato normativo, terá unidades nas capitais de todos os Estados da Federação, no Distrito Federal e no município de Santarém, no Estado do Pará.

Outro marco legal recente que merece destaque para alcançar aos fins pretendidos pelo presente estudo é o Decreto Estadual nº. 64.356/2019, no qual o Governo de São Paulo dispõe sobre o uso da arbitragem para a resolução de conflitos em que a Administração Pública direta e suas autarquias sejam parte. O artigo 3º do referido Decreto aponta que a arbitragem será sempre preferencialmente institucional, podendo ser justificadamente constituída como *ad hoc*.

O artigo 1º deste marco legal contempla que suas implicações se dão no emprego por parte da Administração Pública direta e autárquica da arbitragem como um meio de resolução de conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis, sendo que o parágrafo único versa sobre as não-aplicações da legislação: a) não se aplica o Decreto aos projetos contemplados com recursos oriundos de financiamento ou doação de agências oficiais de cooperação estrangeira ou organismo multilateral em que o Brasil seja parte, quando tais entidades estabelecerem regras próprias para a arbitragem conflitantes com o Decreto; e, b) em casos onde legislação específica regulamente a arbitragem de modo distinto.

Legitimada a arbitragem em situações específicas no caso brasileiro, é necessário apontar para sua aplicabilidade considerando o princípio da continuidade do serviço público. Para exemplificar essa questão, foi elaborada a seguinte situação fictícia: em uma determinada municipalidade, uma série de residências foram desapropriadas e derrubadas para a construção de uma instituição de saúde pública no centro da cidade, buscando ampliar o acesso à saúde no município. Contudo, essa obra essencial permaneceu parada e foi retomada apenas 3 anos depois, após uma demanda do Ministério Público. Nesse caso, uma vez que fosse acionado o instituto da arbitragem, poderia ser vinculada a continuidade da obra em questão se apoiando no princípio da não-interrupção do serviço público.

De acordo com os ensinamentos de Thiago Rodovalho (2017) em todos os casos onde vislumbra-se que seja acionado o mecanismo da arbitragem devem ser considerados os seus principais atrativos: especialidade do julgador, celeridade, flexibilidade e confiabilidade. No exemplo supramencionado, a celeridade seria o principal “atrativo” para a resolução da controvérsia, posto que a própria Lei da Arbitragem fixa um prazo de seis meses para seu fim, ainda que não seja incomum sua prorrogação, no caso de necessidade de produção de provas complexas, por exemplo.

Carmona (2009) reitera com base no artigo 32 da Lei nº 9.307/96 que a decisão final dos árbitros produz os mesmos efeitos de sentença condenatória, ainda que não oriunda do Poder Judiciário. O legislador da Lei de Arbitragem optou pela tese jurisdicional da arbitragem, colocando termo à atividade homologatória do magistrado. O autor aponta que os principais críticos da arbitragem nesse sentido não conseguem vislumbrar possibilidades de jurisdição que sejam fora do amparo judicial, desconsiderando a grave situação do Poder Judiciário brasileiro, que não consegue atender efetivamente e de modo célere às demandas nos tribunais. No caso de questões que envolvem interesse público, ou seja, da arbitragem relacionada à administração pública, o acionamento do instituto da arbitragem pode ser considerado significativamente vantajoso, sobretudo se comparado aos procedimentos tradicionais de resolução de controvérsias.

Outros autores como Dinamarco (2013. p. 217) também buscaram analisar a arbitragem sobre as perspectivas da Lei nº 9.307/96 e da Teoria Geral do Processo, apontando para a indispensabilidade de contemplar outros meios de resolução de conflitos como a arbitragem para proporcionar o acesso à justiça.

Essa é justamente uma das questões trazidas no inteiro teor da obra de Levy e Pereira (2018), na qual diversos autores buscam oferecer uma nova visão para o instituto da arbitragem, rompendo com preconceitos arcaicos e reconhecendo o valor de tal instrumento para romper com a cultura de judicialização e para a ampliação do acesso à justiça. Uma vez que o Judiciário se apresenta como ineficiente e incapaz de atender a toda a demanda que envolvem os conflitos e controvérsias nos quais estão envolvidos entes públicos, os mecanismos alternativos emergem como uma possibilidade para a resolução desse dilema. O apego à resolução de conflitos pela via judicial, nesses termos, é extremamente nocivo para a releitura do direito frente aos anseios dos novos tempos.

Fichtner, Mannheimer e Monteiro (2019) abordaram no capítulo 8 de sua obra a arbitragem e a administração pública, defendendo as vantagens de escolha por esse método de

solução de controvérsias já apresentadas no presente estudo. São expostas, inclusive, a jurisprudência dos tribunais e o reconhecimento da constitucionalidade da Lei de Arbitragem pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse sentido, estudo prévio realizado por Sombra (2011) também atestou para a constitucionalidade da arbitragem, versando inclusive sobre sua aplicação no âmbito da administração pública com base no anteprojeto do CPC publicado em 2015.

Deste modo, é inegável que os benefícios da utilização da arbitragem como um todo e especificamente no caso da administração pública justificam a necessidade de um maior enfoque para tal abordagem. Dentre os autores utilizados para a elaboração do presente estudo, há um entendimento unânime quanto à necessidade de vislumbrar novas possibilidades de trato para as controvérsias que envolvem a administração pública, sendo a arbitragem um dos principais caminhos a ser percorrido.

Ferreira, Ferreira e Rocha (2019, p. 384) são defensores dessa tese, apontando para uma tendência de utilização do instituto da arbitragem não apenas no contexto da administração pública, mas também no direito do consumidor, direito societário, direito de família, direito ambiental, direito do trabalho e direito tributário, dentre outros ramos jurídicos. Para tais autores, que analisaram e comentaram todos os artigos da Lei de Arbitragem, é necessário considerar todos os pressupostos que envolvem o instituto para um parecer conclusivo acerca do acionamento do mesmo com o intuito de resolver diferentes controvérsias.

5. ARBITRAGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

Conforme apontado ao longo do capítulo 4 do presente estudo, o princípio da continuidade do serviço público é uma das perspectivas utilizadas por autores que defendem a utilização da arbitragem no âmbito da administração pública. Ao considerar as legislações recentes publicadas e apresentadas no capítulo anterior, verifica-se uma grande tendência para a incorporação do instituto nesse sentido.

Oliveira (2015) aponta que as alterações recentes promovidas na Lei de Arbitragem com o intuito de fomentar a utilização da arbitragem nos contratos da Administração Pública em geral encontra respaldo nos novos paradigmas do Direito Administrativo contemporâneo, sobretudo ao considerar o princípio da eficiência, com a escolha consensual do árbitro que

decidirá as controvérsias contratuais, diminuindo os custos de transação e oferecendo maior celeridade à solução e proximidade das partes envolvidas na controvérsia com o árbitro.

Para o autor supramencionado, uma vez elegida a arbitragem, a Administração Pública passa a renunciar à via tradicional e à prerrogativa de rescindir unilateralmente o contrato, o que poderia reforçar a tendência de releitura dos contratos administrativos, envolvendo a relativização de dogmas do Direito Administrativo tradicional, como os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Certo é, de acordo com sua visão, que a utilização da arbitragem na administração representa mais vantagens do que riscos para o caso brasileiro, ofertando mais eficiência e celeridade na obtenção de decisões sem a necessidade de acionar o procedimento judicial tradicional.

Uma das grandes controvérsias que envolve a aplicação do instituto da arbitragem nos casos onde é concebida a administração pública consiste nos custos envolvendo o procedimento arbitral. Segundo Rodas (2015) embora no Brasil os custos relativos à arbitragem contra a Administração Pública devam ser pagos pelo particular, muitos juristas consideram essa regra injusta e muitas vezes inviável, de modo que o país deveria seguir o modelo praticado em outros países, como o Chile, que estabelece a divisão de despesas entre as partes.

Ferreira Lemes (2019), em sua análise sobre os incentivos à arbitragem na administração pública, contemplou que apontou que os principais incentivos nesse sentido são financeiros, envolvendo a economia de custos de transação, com a administração pública deixando de utilizar o Judiciário (mantido pelo Estado) promovendo a redução de custos e gerando mais eficiência aos serviços prestados aos seus jurisdicionados. De acordo com a autora, há uma redução significativa de custos no processo arbitral se comparado ao processo judicial, com uma economia que pode chegar aos 60% no trâmite.

Ainda segundo a autora supramencionada a cláusula de arbitragem vem deixando de ser apenas uma cláusula jurídica de solução de conflitos na administração pública, sendo também uma cláusula financeira que integra a equação econômica de contratos públicos, gerando benefícios para toda sociedade ao concebê-la em favor dos princípios da economicidade e da eficiência da administração pública, de tão necessário cumprimento para a realidade brasileira dos novos tempos. Deste modo, o custo da arbitragem não é considerado um ponto negativo para sua aplicabilidade envolvendo a administração pública.

Sobretudo ao se tratar de casos onde o princípio da continuidade é descumprido por parte da Administração Pública (como no caso da obra inacabada exemplificado ao longo do capítulo 4), acionar o instituto da arbitragem é uma perspectiva que não tão somente contribui

para ‘desafogar’ o Judiciário, mas também para a obtenção de decisões céleres e efetivas, vinculando a administração pública ao seu dever de zelar pelo bem de seus cidadãos. De fato, a cultura de judicialização e a morosidade do Judiciário nos termos relatados passa a criar condições para que o princípio da continuidade seja descumprido, algo inadmissível para a situação atual vivenciada no Brasil, onde os cidadãos passam a questionar cada vez mais a eficiência estatal.

Constata-se, assim, não apenas a legitimidade da arbitragem ao considerar a administração pública, mas também a indispensabilidade de acionar a tal instituto com o intuito de proporcionar decisões mais céleres, efetivas e justas. Ao considerarmos as legislações recentes já comentadas, tais como a Lei nº 13.867 e o Decreto Federal nº 64.356, ambas de 2019 se confirma uma tendência do legislador em aprofundar e reger os aspectos relacionados ao instituto da arbitragem nas perspectivas que envolvem a administração pública. Há consenso dentre os autores utilizados na elaboração do presente artigo científico quanto à necessidade de ampliação das possibilidades de utilização da arbitragem na administração pública, sendo tal utilização já concebida na Lei de Arbitragem.

De fato, não é apenas reconhecida a possibilidade de arbitragem na administração pública, como ela passa a ser estimulada, posto que além dos inúmeros benefícios diretos ao acionar o instituto, há ainda benefícios como a melhoria do acesso à justiça no Brasil e o combate à cultura de judicialização, o que pode contribuir para “desafogar” o Judiciário Brasileiro.

Os cidadãos brasileiros em geral não têm poupado críticas tanto para a Administração Pública como um todo quanto especificamente para a morosidade do Judiciário. Nos casos onde a Administração Pública está envolvida em algum conflito, a morosidade pode prejudicar a continuidade de obras e de serviços públicos considerados essenciais, fazendo com que o Poder Público se torne cada vez mais ineficiente.

Deste modo, ainda que o princípio da continuidade não esteja previamente expresso no bojo do artigo 37 da CRFB/1988 vigente, é indispensável considerar que o instituto da Arbitragem e sua aplicabilidade na Administração Pública deve contemplar todos os princípios basilares da atuação do Poder Público com base no Direito Administrativo. O Estado deve sempre buscar atender aos interesses e às necessidades fundamentais de seus cidadãos e da coletividade, fazendo uso de instrumentos distintos para proporcionar a rápida solução de controvérsias.

O instituto da Arbitragem, nesse sentido, pode representar um grande marco jurídico no caso brasileiro, contribuindo não apenas para o combate da cultura da Judicialização, mas também para o cumprimento dos princípios fundamentais que regem a Administração Pública como um todo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo partiu da realização de uma ampla análise sobre a Arbitragem na Administração Pública, considerando sempre o princípio da continuidade do serviço público e os outros princípios constitucionais previstos no artigo 37 do Diploma Constitucional de 1988. Foram expostos os principais benefícios pautados pela adoção da Arbitragem no âmbito da Administração Pública, o que revelou que se torna possível aumentar a celeridade e eficiência das decisões sem ferir o princípio da legalidade, além de concorrer para a concreção do princípio da continuidade ou não-interrupção do serviço público em situações onde obras ou serviços essenciais são interrompidos, o que fere a própria razão de existir do Estado em sentido amplo. Para demonstrar essa perspectiva, foram apresentados alguns exemplos ao longo da elaboração da pesquisa, como o caso de uma obra essencial (um hospital) que foi interrompida por um período de três anos. Com a aplicação do instituto da Arbitragem, seria possível obter uma decisão mais célere e eficiente, evitando o desperdício de recursos públicos e a não-continuidade de tal obra.

De modo algum buscou-se apresentar a Arbitragem como um 'remédio para todos os males' que afligem o funcionamento da Administração Pública brasileira, mas sim demonstrar os inegáveis benefícios de sua aplicação. Por isso, também foi apresentado o fator custo como um aspecto presente nessa equação: há a tendência de que os procedimentos arbitrais sejam significativamente mais baratos do que os processos judiciais, especialmente se considerarmos que também deve ser inserido no cálculo de custos o tempo de tramitação do processo, já que no Judiciário a atuação será da primeira instância até, eventualmente, os Tribunais Superiores, com gastos de honorários e pareceres que só aumentarão, enquanto que na arbitragem a questão será resolvida em instância única, propiciando decisões justas e eficientes em um menor período de tempo.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Palácio Guanabara é da União, decide STJ na ação mais antiga do país: Processo ainda pode continuar se houver recurso da família imperial.** 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-12/palacio-guanabara-e-da-uniao-decide-stj-na-acao-mais-antiga-do-pais>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

CAHALI, F. J. **Curso de arbitragem.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

CARMONA, C. A. **Arbitragem e processo: um comentário à Lei nº 9.307/96.** 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CHACEL, J.; LOSS, J. A gestão extrajudicial de disputas e o tempo. **Cadernos FGV Projetos**, Abril/Maio de 2017, Ano 12, nº 30.

CNJ. **Morosidade da justiça é a principal reclamação recebida pela ouvidoria do CNJ.** 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62126-morosidade-da-justica-e-a-principal-reclamacao-recebida-pela-ouvidoria-do-cnj>>. Acesso em: 02 mar. 2020.

CNJ. **Morosidade processual corresponde a 50% das demandas na Ouvidoria do CNJ.** 2015. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/morosidade-processual-corresponde-a-50-das-demandas-na-ouvidoria-do-cnj/>>. Acesso em: 02 mar. 2020.

DINAMARCO, C. R. **Arbitragem na teoria geral do processo.** São Paulo: Malheiros, 2013.

DONIZETTI, E. **Curso Didático De Direito Processual Civil.** 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, O. A.V. A; FERREIRA, D. C. F. A. A; ROCHA, M. L. **Lei de Arbitragem Comentada Artigo por Artigo.** Editora JusPODIVM, 1ª ed., 2019.

FICHTNER, J. A; MANNHEIMER, S. N; MONTEIRO, A. L. **Teoria geral da arbitragem.** Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GENOSO, G. **Princípio da Continuidade do Serviço Público.** Dissertação (Pós-Graduação em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GUIMARÃES, J. F. **Os Direitos Fundamentais E Os Métodos Alternativos De Composição De Conflitos Individuais E Coletivos Do Trabalho Diante Da Cultura Da Judicialização.** Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP, Piracicaba, 2016.

LEMES, S. M. F. **Incentivos à arbitragem na administração pública (Internet).** GENJURÍDICO, 2019. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2018/01/02/incentivos-arbitragem-administracao-publica/>> Acesso em: nov. 2019.

LEVY, D; PEREIRA, G. S. J (cords). **Curso de Arbitragem.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 10.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

MELLO, C. A. B. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1992.

MELO, B. S.; TEIXEIRA, S. T. Arbitragem como Solução de Conflitos Individuais do Trabalho. **Ciências Humanas e Sociais**. Recife, v. 4, n.2, p. 147-158, Julho 2019.

MUKAI, T. O Princípio Da Continuidade Do Serviço Público. **R. Dir. Adro.**, Rio de Janeiro, 204: 103-109, abr./jun. 1996.

OLIVEIRA, R. C. R. **A arbitragem nos contratos da Administração Pública e a Lei 13.129/2015 (Internet)**. GENJURÍDICO, 2015. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2015/06/17/a-arbitragem-nos-contratos-da-administracao-publica-e-a-lei-13-1292015/>> Acesso em: nov. 2019.

PAVÃO, F. B.; LEAL, R. G. O problema da Prestação de Serviço Público Essencial enquanto Direito Social Fundamental e Sua Contraprestação em Face da Incapacidade Financeira do Usuário. **Revista Thesis Juris – RTJ**. ISSN 2317-3580, São Paulo, V. 5, N.1, pp. 33-52, Jan.-Abr. 2016.

PIETRO, M. S. Z Di. **Direito administrativo**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

RODAS, S. **Estado deveria dividir custos da arbitragem com particular, dizem advogados (Internet)**. CONJUR, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-ago-12/estado-deveria-dividir-custos-arbitragem-particular>> Acesso em: nov. 2019.

RODOVALHO, T. Aspectos Introdutórios da Arbitragem. In: MOTTA JR., A.; et al. **Manual de Arbitragem para Advogados. Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB)**: OAB, Comissão Especial de Mediação, Conciliação e Arbitragem, 2017.

RUIZ, I. A.; NUNES, T. Z. S. D.; CAVVAZANI, A. Z. Arbitragem E Administração Pública Brasileira: Breves Considerações e Perspectivas Analíticas. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva** | Belo Horizonte | n.33 | p 28-46|set./dez. 2017. Disponível em: <<http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2018/03/REVISTA-DE-DIREITO-N.-33.pdf#page=28>>. Acesso em: nov. 2019.

SILVA, W. A. P; SANTOS, E. L. Compatibilidade do Uso da Arbitragem nos Contratos da Administração Pública. **Revista Científica Univiçosa** - Volume 9- n. 1 - Viçosa-MG - Jan/Dez 2017.

SOMBRA, T. L. A constitucionalidade da arbitragem e sua disciplina no Anteprojeto de CPC. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília ano 48 n. 190 abr./jun. 2011.

YAMAMOTO, R. **Arbitragem e administração pública: uma análise das cláusulas compromissórias em contratos administrativos**. Dissertação (mestrado profissional) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

INFORMAÇÕES SOBRE OS AUTORES

Danilo Henrique Nunes - Doutorando e Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto. Advogado, jornalista e professor universitário. Docente do Centro Universitário da Fundação Educacional de Barretos/SP e do Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto. E-mail: dhnunes@hotmail.com.

Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira - Professor Titular do Programa de Pós-Graduação da UNAERP Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Procurador do Estado de São Paulo. E-mail: olavoferreira@hotmail.com.

Carlos Eduardo Montes Netto - Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Professor de cursos de graduação da UNAERP e UNIP. Juiz de Direito do Estado de São Paulo. E-mail: carlosmontes3@hotmail.com.

Isabella Mattos - Graduada em Administração Pública e mestranda em Ciências Sociais pela UNESP. E-mail: Isinha_mattos@hotmail.com.

RELAÇÃO ENTRE OS PODERES: O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE NO BRASIL

Jonathas Celino PAIOLA

Flávia de Almeida Montingelli ZANFERDINI

Carlos Eduardo Montes NETTO

Isabella MATTOS

RESUMO

O presente artigo tem por escopo a análise da legitimidade da intervenção do Poder Judiciário na proteção e promoção do direito fundamental à saúde no Brasil. Visando alcançar esse propósito, decompôs-se a pesquisa nos seguintes estágios: a introdução do direito fundamental à saúde no Brasil; a análise do âmbito de proteção do direito à saúde; a judicialização do direito à saúde à luz do princípio da separação dos poderes, da cláusula da reserva do possível, do postulado do mínimo existencial, do princípio da proporcionalidade como proibição da proteção deficiente e do princípio da proibição do retrocesso; a responsabilidade do Estado no cumprimento do mandamento constitucional e a jurisprudência dos tribunais superiores na colmatação das omissões inconstitucionais dos órgãos estatais. Por meio de um método dedutivo de pesquisa, apreciaram-se as controvérsias relacionadas ao tema e a análise dos casos julgados pelos tribunais superiores que versam sobre o tema.

Palavras-chave: Direitos à saúde; políticas públicas; separação de poderes; reserva do possível; princípio da proporcionalidade.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the legitimacy of the Judiciary's intervention in protecting and promoting the fundamental right to health in Brazil. In order to achieve this purpose, research was broken down into the following stages: the introduction of the fundamental right to health in Brazil; the analysis of the scope of protection of the right to health; the judicialization of the right to health in the light of the principle of separation of powers, the clause on the reservation of the possible, the postulate of the existential minimum, the principle of proportionality as a prohibition of deficient protection and the principle of the prohibition of retrogression; the responsibility of the State in the fulfillment of the constitutional mandate and the jurisprudence of the higher courts in filling the unconstitutional omissions of state bodies. Through an deductive research method, the controversies related to the topic and the analysis of cases judged by the higher courts that deal with the topic were appreciated.

Keywords: Health rights; public policy; separation of powers; reservation of the possible; proportionality principle.

1. INTRODUÇÃO: O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE NO BRASIL

A consagração do direito fundamental à saúde decorreu da passagem do Estado Liberal – cujos direitos fundamentais, resultantes das Revoluções americana e francesa, traduziram-se em postulados de abstenção dos governantes, denominados, conseqüentemente, de liberdades individuais¹¹³ – para o Estado Social¹¹⁴ – no qual há uma intervenção estatal a fim de alcançar o *welfare state*, a partir do combate da injustiça social, da contenção do poder abusivo do capital e da prestação de serviços públicos para a população.¹¹⁵

O ideal absenteísta do Estado liberal agravou a desigualdade social, ensejando diversos movimentos que reivindicavam um papel ativo estatal, em busca da idealizada justiça social. Nesse cenário, exsurge uma plethora de direitos fundamentais que não mais caracterizavam-se como liberdades públicas, mas que exigiam do Estado prestações positivas a fim de materializar o princípio da igualdade no seu aspecto substantivo, denominados de direitos sociais¹¹⁶.

No Brasil, a elevação do direito à saúde ao status constitucional ocorreu na Constituição Federal de 1988¹¹⁷, uma vez que as Cartas Políticas anteriores apenas previam disposições esparsas sobre o tema, como a garantia de “socorros públicos” prevista no art. 179, XXXI, da

¹¹³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO; Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Livro digital (E-pub).

¹¹⁴ “É sabido e assente que o constitucionalismo do século XX marca-se pela superação da perspectiva inerente ao liberalismo individualista do período clássico. As Constituições, mexicana de 1917 e a de Weimar de 1919 são os primeiros sinais expressivos de um ideário novo, de cunho social, cristalizado nas Cartas Fundamentais. Nelas está plasmada a concepção de que não basta assegurar os chamados direitos individuais para alcançar-se a proteção do indivíduo. Impende considerá-lo para além de sua dimensão unitária, defendendo-o também em sua condição comunitária, social, sem o que lhe faltará o necessário resguardo. Isto é, cumpre ampará-lo contra as distorções geradas pelo desequilíbrio econômico da própria sociedade, pois estas igualmente geram sujeições, opressões e esmagamento do indivíduo. [...] A consagração dos direitos individuais corresponde ao soerguimento de uma paliçada defensiva do indivíduo perante o Estado. A consagração dos direitos sociais retrata a ereção de barreiras defensivas do indivíduo perante a dominação econômica de outros indivíduos. Enquanto os direitos individuais interditam ao Estado o amesquinamento dos indivíduos, os direitos sociais interditam aos próprios membros do corpo social que deprimam economicamente ou que releguem ao abandono outros indivíduos menos favorecidos pela fortuna”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social*. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 57-58, p. 235, 1981).

¹¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Livro digital (E-pub).

¹¹⁶ “[...] como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais à medida que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade” (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 286-287).

¹¹⁷ A regulamentação do art. 196 da Constituição Federal foi realizada pela Lei nº 8.080/90, cognominada de Lei orgânica da saúde

Constituição de 1824, ou a garantia de inviolabilidade do direito à subsistência previsto no art. 113, *caput*, da Constituição de 1934¹¹⁸.

2. DO ÂMBITO DE PROTEÇÃO DO DIREITO À SAÚDE

A Constituição Federal de 1988 consagra o direito fundamental à saúde em seu artigo 196, como sendo um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O direito à saúde é um direito público subjetivo assegurado à generalidade das pessoas pela própria Constituição Federal, incumbindo ao Poder Público a formulação e a implementação de políticas sociais e econômicas que garantam, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços necessários para sua promoção, proteção e recuperação, incluída a assistência farmacêutica e médico-hospitalar, mormente por representar uma consequência constitucional indissociável do direito à vida.

Não obstante os direitos sociais indiquem uma diretriz a ser observada pelo poder público, a interpretação da norma não pode conduzir a uma promessa constitucional¹¹⁹, no sentido de um postergável dever de implementação por parte do Estado, sob pena de qualificar-se como uma situação de inconstitucionalidade por omissão imputável ao Poder Público¹²⁰.

3. DA JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE

Há intenso debate doutrinário concernente ao efetivo âmbito de proteção da norma constitucional do direito à saúde e da necessidade de compatibilização do princípio da

¹¹⁸ MENDES; BRANCO, op. cit.. SARLET, Ingo Wolfgang. *O direito fundamental à proteção e promoção da saúde no Brasil: principais aspectos e problemas*. Temas aprofundados Defensoria Pública. Vol. 1. 2º ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

¹¹⁹ “a interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inconsequente sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado”. (STF, RE 271286 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 12.09.2000).

¹²⁰ “O alto significado social e o irrecusável valor constitucional de que reveste o direito à saúde não podem ser menosprezados pelo Estado, sob pena de grave e injusta frustração de um inafastável compromisso constitucional, que tem, no aparelho estatal, o seu precípua destinatário. O objetivo perseguido pelo legislador constituinte, em tema de proteção ao direito à saúde, traz meta cuja não-realização qualificar-se-á como uma censurável situação de inconstitucionalidade por omissão imputável ao Poder Público, ainda mais se se tiver presente que a Lei fundamental da República delineou, nessa matéria, um nítido programa a ser (necessariamente) implementado mediante adoção de políticas públicas consequentes e responsáveis”. (STF, STA 175 AgR, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 17.03.2010).

separação dos poderes¹²¹⁻¹²², do princípio da "reserva do possível" com o princípio do "mínimo existencial".

Nesse cenário, exsurge a corrente que entende que a intervenção do Poder Judiciário, em face da omissão estatal quanto à concretização dos direitos fundamentais através da implementação das políticas, violaria o princípio da separação dos Poderes e o princípio da reserva do possível.

Há, por outro lado, a compreensão de que a inércia estatal na efetivação dos direitos fundamentais resultaria em flagrante desrespeito à Constituição Federal, comprometendo, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional¹²³.

¹²¹ O princípio da separação de poderes tem sua origem no pensamento de John Locke: "Baseado na realidade inglesa do tempo, Locke formulou a primeira construção sistemática de uma teoria da separação de poderes, dividindo-os em Legislativo, Executivo e Federativo. Ao primeiro competiria elaborar as leis que disciplinariam o uso da força na comunidade civil; ao segundo, aplicar as leis aos membros da comunidade; e ao terceiro, o desempenho da função de relacionamento com outros Estados. Não aparece, na obra do autor, o Poder Judiciário como corpo independente dos demais." (BOTELHO, Ramon Fagundes. *A judicialização do direito à saúde: a tensão entre o "mínimo existencial" e a "reserva do possível" na busca pela preservação da dignidade da pessoa humana*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 122). No entanto, referido princípio, tal como conhecido por nós, foi consolidado na obra *Do espírito das leis (De l'esprit des lois)*, de Montesquieu: "Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do poder executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor." (MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 181).

¹²² "O sistema de separação de poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria, os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais, ou são atos especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, constituem-se na emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. [...] Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo poder legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes, surge a ação fiscalizadora do poder judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência." (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 184-185).

¹²³ "O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um facere (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. - Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. - A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental". (STF, ADPF 45 MC, Relator(a): Min. Celso de Mello, julgado em 29.04.2004).

O desprestígio da Constituição Federal, por parte dos poderes públicos, engendra um processo de desvalorização da Carta Política, consubstanciando o fenômeno da erosão da consciência constitucional observado por Karl Loewenstein¹²⁴⁻¹²⁵.

3.1. Do princípio da separação dos poderes

No que tange à violação da separação dos poderes, mister consignar que, conquanto as políticas públicas devam, aprioristicamente, ser implementadas por aqueles investidos em mandato eletivo, não se revela absoluto o poder de conformação do legislador, tampouco o âmbito de atuação do Poder Executivo, quando comprometer a eficácia dos direitos fundamentais, de modo a neutralizar ou reduzir o núcleo irreduzível das condições mínimas necessárias à existência digna do indivíduo, a resultar em conduta irrazoável ou desproporcional, autorizando a intervenção do Poder Judiciário¹²⁶.

A implementação de políticas públicas pelo Judiciário é legitimada pelo descumprimento do encargo constitucional atribuído, originariamente, aos poderes legislativo e executivo, quando comprometer, de qualquer sorte, a eficácia e a integridade dos direitos fundamentais¹²⁷.

Destarte, a intervenção judicial na concretização dos direitos individuais e coletivos “tornar-se-á plenamente legítima (sem qualquer ofensa, portanto, ao postulado da separação de poderes), sempre que se impuser, nesse processo de ponderação de interesses e de valores em

¹²⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria da la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1983, p. 222.

¹²⁵ “O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional”. (STF, ADI 1484, Relator(a): Min. Celso de Mello, julgado em 21.08.2001).

¹²⁶ “A constituição confere ao legislador uma margem substancial de autonomia na definição da forma e medida em que o direito social deve ser assegurado, o chamado ‘livre espaço de conformação’ [...] Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional. No entanto, paremos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais. [...] A negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como consequência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos. (...) Em geral, está crescendo o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais.” (KRELL, Andreas Joachim. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha*. Porto Alegre: Fabris. 2002, p. 22-23).

¹²⁷ “a incumbência de fazer implementar políticas públicas fundadas na Constituição poderá atribuir-se, ainda que excepcionalmente, ao Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, pode descumprirem os encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional” (STF, STA 175 AgR, Voto do Min. Celso de Mello, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 17.03.2010).

conflito, a necessidade de fazer prevalecer a decisão política fundamental que o legislador constituinte adotou em tema de respeito e de proteção ao direito à saúde”^{128- 129}.

3.2. Da cláusula da reserva do possível

A expressão “reserva do possível”, com origem no direito alemão¹³⁰, consiste na possibilidade de o poder público alegar limitação dos recursos públicos como justificativa para o descumprimento na implementação dos direitos sociais.

É cediço que os direitos fundamentais, notadamente os direitos de segunda dimensão (direitos econômicos, sociais e culturais), demandam, para a sua efetivação, de recursos econômicos que estão limitados à capacidade financeira do Estado, o que limita a implementação das políticas públicas.

Nesse contexto, são relevantes os estudos realizados por Stephen Holmes e Cass Sunstein relativamente ao tema da "reserva do possível", especialmente ao evidenciar a "escassez dos recursos" e a necessidade das escolhas alocativas, cuja conclusão, sob a ótica das finanças públicas, seria a de que “levar a sério os direitos significa levar a sério a escassez”¹³¹.

Entretanto, “a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade”¹³².

A avaliação a ser realizada pelo Poder Judiciário com o escopo de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais deve ser baseada no binômio razoabilidade da pretensão deduzida em juízo e a existência de disponibilidade financeira do

¹²⁸ STF, STA 175 AgR, Voto do Min. Celso de Mello, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 17.03.2010.

¹²⁹ “O acórdão recorrido, na hipótese, não destoa da jurisprudência desta Corte, quanto à incoerência de violação ao princípio da separação dos poderes, eis que o julgamento, pelo Poder Judiciário, da legalidade dos atos dos demais poderes, não representa ofensa ao princípio da separação dos poderes, especialmente em se tratando de políticas públicas nas questões envolvendo o direito constitucional à saúde”. (STF, ARE 1189382 AgR, Relator(a): Min. Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 25.10.2019.

¹³⁰ A expressão foi cunhada no julgamento do caso *numerus clausus*, pelo Tribunal Constitucional Federal alemão em 1972.

¹³¹ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. Nova Iorque: W. w. Norton & Company, 1999.

¹³² STF, ADPF 45 MC, Relator(a): Min. Celso de Mello, julgado em 29.04.2004.

Estado, à luz do postulado da dignidade da pessoa humana na perspectiva da intangibilidade do mínimo existencial¹³³, atribuindo-se o ônus ao poder público para a comprovação da efetiva falta de recursos necessários para a satisfação dos direitos prestacionais¹³⁴.

Há, com efeito, uma escolha trágica a ser realizada pelo julgador, na medida em que, de um lado, há a necessidade de assegurar a concretização de um direito fundamental e, de outro, a dificuldade financeira para viabilizar a alocação dos recursos necessários.

Contudo, há uma inegável incumbência do Poder Judiciário, de natureza institucional, de fazer prevalecer a primazia da Constituição Federal, a partir de um comportamento afirmativo, colmatando as omissões inconstitucionais dos órgãos estatais¹³⁵, que devem ser repelidas, ao adotar medidas tendentes a restaurar a norma fundamental violada pela inércia do poder estatal¹³⁶.

Não se pode olvidar, ainda, que a dimensão objetiva dos direitos fundamentais¹³⁷ impõe um dever de proteção, pelo Estado, em face de lesões oriundas do próprio Poder Público, como

¹³³ “A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental [...] A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana” (STF, ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 23.08.2011).

¹³⁴ “[...] muitas vezes a reserva do possível tem sido utilizada entre nós como argumento impeditivo de intervenção judicial e desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, especialmente de cunho social. Assim, levar a sério a “reserva do possível” (e ela deve ser levada a sério, embora sempre com as devidas reservas) significa também, especialmente em face do sentido do disposto no artigo 5º, §1º, da CF, que cabe ao poder público o ônus da comprovação da falta efetiva dos recursos indispensáveis à satisfação dos direitos a prestações, assim como da eficiente aplicação dos mesmos”. (SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo e TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p.11-53, 2008, p. 32).

¹³⁵ “[...] A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional [...] objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas” (STF, ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 23.08.2011).

¹³⁶ STF, RE 393.175, AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 12.12.2006.

¹³⁷ “A dimensão objetiva resulta do significado dos direitos fundamentais como princípios básicos da ordem constitucional. [...] Esse fenômeno faz com que os direitos fundamentais influam sobre todo o ordenamento jurídico, servindo de norte para a ação de todos os poderes constituídos. Os direitos fundamentais, assim, transcendem a perspectiva da garantia de posições individuais, para alcançar a estatura de normas que filtram os valores básicos da sociedade política, expandindo-os para todo o direito positivo. Formam, pois, a base do ordenamento jurídico de um Estado democrático. [...] Importante consequência da dimensão objetiva dos direitos

dos particulares, seja no tocante a providências materiais ou jurídicas. Do prisma objetivo dos direitos fundamentais deriva a diretriz para a interpretação e aplicação das normas inscritas no ordenamento jurídico, traduzindo-se no dever de prestações positivas, pelo Estado, a fim de assegurar o direito à saúde e à vida do indivíduo.

Essa problemática tem sido, frequentemente, solucionada com fundamento nas teorias da justiça¹³⁸, nas teorias da argumentação¹³⁹, nas teorias econômicas do direito e na dignidade da pessoa humana¹⁴⁰.

3.3. Da teoria do mínimo existencial

A noção da teoria do mínimo existencial foi cunhada originariamente na decisão do Tribunal Administrativo Federal da Alemanha, em 1954, na qual se reconheceu, com fundamento no postulado da dignidade da pessoa humana, o direito subjetivo do auxílio material do Estado¹⁴¹.

fundamentais está em ensejar um dever de proteção pelo Estado dos direitos fundamentais contra agressões dos próprios Poderes Públicos, providas de particulares ou de outros Estados". (MENDES; BRANCO, op. cit.).

¹³⁸ "[...] A observância, a prática e a defesa dos direitos sociais, a sua inviolável textura formal, premissa indeclinável de uma construção material sólida desses direitos, formam hoje o pressuposto mais importante com que fazer eficaz a dignidade da pessoa humana nos quadros de uma organização democrática da Sociedade e do Poder. [...] Sem a concretização dos direitos sociais não se poderá alcançar jamais 'a Sociedade livre, justa e solidária', contemplada constitucionalmente como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º). O mesmo tem pertinência com respeito à redução das desigualdades sociais, que é, ao mesmo passo, um princípio da ordem econômica e um dos objetivos fundamentais de nosso ordenamento republicano, qual consta respectivamente no art. 170, VII, e do sobredito art. 3º". (BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 642).

¹³⁹ "[...] a questão acerca de quais direitos fundamentais sociais o indivíduo definitivamente tem é uma questão de sopesamento entre princípios. De um lado está, sobretudo, o princípio da liberdade fática. Do outro lado estão os princípios formais da competência decisória do legislador democraticamente legitimado e o princípio da separação de poderes, além de princípios materiais, que dizem respeito sobretudo à liberdade jurídica de terceiros, mas também a outros direitos fundamentais sociais e a interesses coletivos." (ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 511-512)

¹⁴⁰ "[...] não há distinção de grau nem de valor entre os direitos sociais e os direitos individuais. No que tange à liberdade, ambas as modalidades são elementos de um bem maior já referido, sem o qual tampouco se torna efetiva a proteção constitucional: a dignidade da pessoa humana. Estamos, aqui, em presença do mais alto valor incorporado à Constituição como fórmula universal de um novo Estado Social de Direito. É por essa ótica – a dignidade da pessoa humana – que se guia a diligência interpretativa das presentes reflexões. Garantias sociais são, no melhor sentido, garantias individuais, garantias do indivíduo em sua projeção moral de ente representativo do gênero humano, compêndio da personalidade, onde se congregam os componentes éticos superiores mediante os quais a razão qualifica o homem nos distritos da liberdade, traçando-lhe uma circunferência de livre-arbítrio que é o espaço de sua vivência existencial". (BONAVIDES, Curso de direito constitucional, op. cit., p. 642-643).

¹⁴¹ "Na doutrina do Segundo Pós-Guerra, um dos primeiros a sustentar a possibilidade do reconhecimento de um direito subjetivo à garantia positiva dos recursos mínimos para uma existência digna foi o publicista Otto Bachof, que, já no início da década de 1950, considerou que o princípio da dignidade da pessoa humana [...] não reclama apenas a garantia da liberdade, mas também um mínimo de segurança social, já que, sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade da pessoa humana ficaria sacrificada. Por esta razão, o direito à vida e integridade corporal (art. 2º, inc. II, da LF) não pode ser concebido meramente como proibição de destruição da existência, isto é, como direito de defesa, impondo, ao revés, também uma postura ativa no sentido de garantir a vida." (SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua

Cerca de duas décadas após referida decisão, o Tribunal Constitucional Federal alemão reconheceu direito fundamental à garantia das condições mínimas para uma existência digna¹⁴², ao restringir a tributação sobre a parcela remuneratória indispensável à existência digna do indivíduo¹⁴³, constituindo um limite material ao poder de tributar do Estado¹⁴⁴.

Consubstancia a noção de que há um conjunto de prestações estatais que visam a assegurar condições mínimas ao indivíduo para que tenha uma vida digna, não podendo, a vida humana, ser reduzida à mera existência¹⁴⁵.

Relativamente ao direito à saúde, Ricardo Torres assevera que “As políticas públicas, inclusive judicializadas, devem garantir o máximo do mínimo existencial, e não apenas o mínimo do mínimo existencial”¹⁴⁶.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de um processo gradual inconstitucionalização do § 3º do artigo 20 da Lei nº 8.742/93 (LOAS), porquanto o critério adotado pelo legislador na definição da renda familiar per capita para fazer jus ao benefício violaria o conceito do mínimo existencial¹⁴⁷, o que resultou na declaração de inconstitucionalidade do dispositivo legal, sem, contudo, pronunciar de imediato a sua nulidade, concedendo um prazo para que o legislador alterasse o parâmetro do benefício.

Nessa ambiência, o Poder Judiciário, como guardião da Constituição Federal, tem o dever primordial de propiciar a efetivação do direito à saúde, haja vista se tratar de um direito fundamental imanente ao direito à vida e à dignidade da pessoa humana.

interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016).

¹⁴² “[...] certamente a assistência aos necessitados integra as obrigações essenciais de um Estado Social. [...] Isto inclui, necessariamente, a assistência social aos concidadãos, que, em virtude de sua precária condição física e mental, encontram-se limitados na sua vida social, não apresentando condições de prover a sua própria subsistência. A comunidade estatal deve assegurar-lhes pelo menos as condições mínimas para uma existência digna e envidar os esforços necessários para integrar estas pessoas na comunidade, fomentando seu acompanhamento e apoio na família ou por terceiros, bem como criando as indispensáveis instituições assistenciais” (Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais” (SARLET; ZOCKUN, Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais, op. cit.

¹⁴³ BVerfGE nº 78, p. 104, BVerfGE nº 82, p. 60 e nº 87, 1p. 53.

¹⁴⁴ ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 498 e ss.

¹⁴⁵ “A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV)”. (STF, ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 23.08.2011).

¹⁴⁶ TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 126.

¹⁴⁷ STF, Rcl 4374, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 18.04.2013.

3.4. Princípio da proporcionalidade

As atuais constituições atuais, ao consagrarem pluralidade de valores axiológicos, demandam maior atividade jurisdicional para a resolução de conflitos, notadamente nos casos em que não há uma previsão legal expressa (*hard cases*) cuja solução requer a interpretação à luz dos princípios constitucionais.

É oportuno rememorar que o novo modelo de Estado baseado no reconhecimento da força normativa da Constituição¹⁴⁸, no desenvolvimento da teoria dos princípios¹⁴⁹, na transformação da hermenêutica jurídica e na expansão e consagração dos direitos fundamentais surge a partir do fim da Segunda Guerra Mundial.

Nesse cenário, exsurge a possibilidade de controle da atuação do poder conformador, pelo Poder Judiciário, a partir da interpretação à luz do princípio da proporcionalidade¹⁵⁰.

O princípio da proporcionalidade não se restringe à vertente da proibição do excesso, consubstanciando, outrossim, um dever de proteção por parte do Estado em face de violações aos direitos fundamentais¹⁵¹.

¹⁴⁸ “A Constituição, portanto, é dotada de superioridade jurídica em relação a todas as normas do sistema e, como consequência, nenhum ato jurídico pode subsistir validamente se for com ela incompatível.” (BARROSO, *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*, op. cit.).

¹⁴⁹ “Os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos; as regras são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proíbem) que é ou não é cumprida (nos termo de Dworkin: *applicable in all-or-nothing fashion*)”. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina. 2003).

¹⁵⁰ “[...] Em síntese, a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito [...], há de perquirir-se, na aplicação do princípio da proporcionalidade se em face do conflito entre dois bens constitucionais contrapostos, o ato impugnado afigura-se adequado (isto é, apto a produzir o resultado desejado), necessário (isto é, insubstituível por outro meio menos gravoso e igualmente eficaz e proporcional em sentido estrito (ou seja, se estabelece uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto)”. (STF, IF 2257, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 26.03.2003.

¹⁵¹ “Trata-se de entender, assim, que a proporcionalidade possui uma dupla face: de proteção positiva e de proteção de omissões estatais. Ou seja, a inconstitucionalidade pode ser decorrente de excesso do Estado, caso em que determinado ato é desarrazoado, resultando desproporcional o resultado do seu sopesamento (Abwägung) entre fins e meios; de outro lado, a inconstitucionalidade pode advir de proteção insuficiente de um direito fundamental-social, como ocorre quando o Estado abre mão do uso de determinadas sanções penais ou administrativas para proteger determinados bens jurídicos. Este duplo viés do princípio da proporcionalidade decorre da necessária vinculação de todos os atos estatais à materialidade da constituição e tem como consequência a sensível diminuição da discricionariedade (liberdade de conformação) do legislador” (STRECK, Lênio. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (Untermassverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. *Revista da Ajuris*, Ano XXXII, nº 97, março/2005, p. 180).

Essa outra face do princípio da proporcionalidade¹⁵² tem relevante papel na análise dos direitos fundamentais, mormente quando consubstanciam os direitos prestacionais por parte do poder público, eis que há a violação da proibição insuficiente quando presente uma omissão estatal no cumprimento de um dever constitucional¹⁵³⁻¹⁵⁴⁻¹⁵⁵⁻¹⁵⁶.

3.5. Princípio da proibição do retrocesso

¹⁵² “A noção de proporcionalidade não se esgota na categoria da proibição de excesso, já que abrange, (...) um dever de proteção por parte do Estado, inclusive quanto a agressões contra direitos fundamentais provenientes de terceiros, de tal sorte que se está diante de dimensões que reclamam maior densificação, notadamente no que diz com os desdobramentos da assim chamada proibição de insuficiência no campo jurídico-penal e, por conseguinte, na esfera da política criminal, onde encontramos um elenco significativo de exemplos a serem explorados” (SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre a proibição de excesso e de insuficiência. *Revista da Ajuris*, ano XXXII, nº 98, junho/2005, p. 107).

¹⁵³ “A violação da proibição de insuficiência, portanto, encontra-se habitualmente representada por uma omissão (ainda que parcial) do poder público, no que diz com o cumprimento de um imperativo constitucional, no caso, um imperativo de tutela ou dever de proteção, mas não se esgota nesta dimensão (o que bem demonstra o exemplo da descriminalização de condutas já tipificadas pela legislação penal e onde não se trata, propriamente, duma omissão no sentido pelo menos habitual do termo)” (SARLET, Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre a proibição de excesso e de insuficiência, op. cit, p. 132).

¹⁵⁴ “Quanto à proibição de proteção deficiente, a doutrina vem apontando para uma espécie de garantismo positivo, ao contrário do garantismo negativo (que se consubstancia na proteção contra os excessos do Estado) já consagrado pelo princípio da proporcionalidade. A proibição de proteção deficiente adquire importância na aplicação dos direitos fundamentais de proteção, ou seja, na perspectiva do dever de proteção, que se consubstancia naqueles casos em que o Estado não pode abrir mão da proteção do direito penal para garantir a proteção de um direito fundamental”. (STF, RE 418376, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 09.02.2006).

¹⁵⁵ “Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas proibições de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (Übermassverbote), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbote)”. (STF, HC 102087, Relator(a): Min. Celso de Mello, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 28.02.2012).

¹⁵⁶ “[...] entre proteger a inviolabilidade do direito à vida e à saúde – que se qualifica como direito subjetivo inalienável a todos assegurado pela própria Constituição da República (art. 5º, “caput”, e art. 196) – ou fazer prevalecer, contra essa prerrogativa fundamental, um interesse financeiro e secundário do Estado, entendo, uma vez configurado esse dilema, que razões de ordem ético-jurídica impõem, ao julgador, uma só e possível opção: aquela que privilegia o respeito indeclinável à vida e à saúde humanas”. (STF, STA 175 AgR, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 17.03.2010).

O princípio da proibição do retrocesso¹⁵⁷ consiste na vedação a que direitos fundamentais já consagrados sejam ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, traduzindo-se, portanto, numa cláusula de irreversibilidade dos direitos adquiridos¹⁵⁸⁻¹⁵⁹.

Nessa perspectiva, os direitos adquiridos não podem ser reduzidos ou suprimidos, sob pena de violação ao princípio da proteção da confiança¹⁶⁰, tendo em vista que as medidas estatais que impliquem retrocessos em das prestações já alcançadas serão consideradas inconstitucionais¹⁶¹.

Isso porque a edição de uma norma de reconhecimento das prestações positivas pelo Poder público tem o condão de garantir a proteção do seu núcleo essencial, reflexo direto da Constituição Federal, consubstanciado no dever de legislar para a densificação do direito fundamental, o que traduz num dever de não eliminação ou de supressão da norma jurídica¹⁶². Há, destarte, um direito de defesa em face de medidas tendentes à restrição ou à supressão de direitos já consagrados, ainda que sejam decorrentes de normas infraconstitucionais¹⁶³⁻¹⁶⁴.

¹⁵⁷ Referida terminologia ganha outras denominações: na França, utiliza-se o termo efeito *cliquet* (trava), ou regra do *cliquet anti-retour* (trava anti-retorno); no direito americano, denomina-se *eternity clause* ou *entrenched clause*; no direito espanhol cunha-se a expressão *prohibición de regresividad o de retrocesso*.

¹⁵⁸ “O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados”. (STF, ARE 639.337 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 23.08.2011).

¹⁵⁹ “A aplicação desse princípio remonta o julgamento do Acórdão n. 39/84 pelo Tribunal Constitucional Português realizado em 1984, no qual se declarou inconstitucional o art. 17 do Decreto-Lei nº 254/1982 que revogava as garantias de um direito fundamental e na declaração de inconstitucionalidade de decreto que revogava o chamado “rendimento mínimo garantido”. (Tribunal Constitucional Português, Acórdão n. 509/2002, de 19 de dezembro).

¹⁶⁰ “[...] a proteção da confiança deve ser considerada um princípio deduzido, em termos imediatos, no sentido subjetivo, do princípio da segurança jurídica, e, em termos mediatos, do princípio do Estado de Direito, com precípua finalidade voltada à obtenção de um estado de coisas que enseje estabilidade, previsibilidade e calculabilidade dos atos, procedimentos ou simples comportamentos estatais e que traz consigo deveres comportamentais mediatos que impõem a preservação de atos estatais e de seus efeitos” (MAFFINI, Rafael. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006, p. 55).

¹⁶¹ “[...] a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto na hipótese – de todo inócua na espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais” (STF, ARE 745.745 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 02.12.2014).

¹⁶² QUEIROZ, Cristina. *Direitos fundamentais sociais: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade*. Coimbra: Coimbra, 2006, p. 102/103.

¹⁶³ CANOTILHO, Direito constitucional e teoria da Constituição, op. cit., p. 338-340.

¹⁶⁴ “[...] considerada a indiscutível primazia constitucional reconhecida à assistência à saúde, que a ineficiência administrativa, o descaso governamental com direitos básicos do cidadão, a incapacidade de gerir os recursos públicos, a incompetência na adequada implementação da programação orçamentária em tema de saúde pública,

4. DA RESPONSABILIDADE DOS ENTES DA FEDERAÇÃO

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que é solidária¹⁶⁵ a obrigação dos entes da Federação em promover os atos indispensáveis à concretização do direito à saúde, tal como, na hipótese em análise, o fornecimento de medicamento ao paciente destituído de recursos materiais para arcar com o próprio tratamento.

A solidariedade no âmbito do direito à saúde decorre do dever fundamental de prestação de saúde por parte do Estado de desenvolver políticas públicas que visem à redução de doenças, à promoção, à proteção e à recuperação da saúde está expresso no artigo 196, cuja competência é comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, à luz do que preceitua o art. 23, II, da Constituição Federal, sendo, pois, legitimados passivos nas demandas cuja causa de pedir é a negativa, pelo SUS (seja pelo gestor municipal, estadual ou federal), de prestações na área de saúde.

Corroborar esse entendimento o fato de o Sistema Único de Saúde ter descentralizado os serviços e distribuído os recursos financeiros dos entes da Federação, o que induz o dever de os três entes políticos implementarem políticas públicas para a consecução de um fim comum que é prestar a saúde¹⁶⁶.

5. DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES NO ÂMBITO DO DIREITO À SAÚDE

O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento pacificado de que nas ações para fornecimento de medicamentos, apesar de a obrigação ser solidária entre Municípios, Estados

a falta de visão política na justa percepção, pelo administrador, do enorme significado social de que se reveste a saúde dos cidadãos, a inoperância funcional dos gestores públicos na concretização das imposições constitucionais estabelecidas em favor das pessoas carentes não podem nem devem representar obstáculos à execução, pelo Poder Público, notadamente pelo Estado, das normas inscritas nos arts. 196 e 197 da Constituição da República, que traduzem e impõem, ao próprio Estado, um inafastável dever de cumprimento obrigacional, sob pena de a ilegitimidade dessa inaceitável omissão governamental importar em grave vulneração a direitos fundamentais da cidadania e que são, no contexto que ora se examina, o direito à saúde e o direito à vida". (STF, ARE 745745 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 02.12.2014).

¹⁶⁵ "É da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente". (STF, RE 855178 ED, Relator(a): Min. Luiz Fux, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 23.05.2019).

¹⁶⁶ STJ, AgInt no REsp 1573740/PI, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23.03.2020.

e União, caso o autor tenha proposto a ação apenas contra o Estado-membro, não cabe o chamamento ao processo da União, medida que apenas iria protelar a solução da causa¹⁶⁷.

Com o escopo de garantir maior efetividade ao cumprimento das ordens judiciais, restou pacificado, no âmbito da Corte Cidadã, a possibilidade de sequestro de valores do devedor (bloqueio)¹⁶⁸, não havendo violação ao regime constitucional de impenhorabilidade dos bens públicos e da submissão dos gastos públicos, porquanto deve haver uma ponderação com os demais valores e princípios consagrados pela Constituição, prevalecendo a tutela ao direito subjetivo à saúde sobre o interesse público¹⁶⁹⁻¹⁷⁰.

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça decidiu ser permitida a imposição de multa diária (astreintes) a ente público para compeli-lo a fornecer medicamento a pessoa desprovida de recursos financeiros¹⁷¹.

Relevante questão que foi, recentemente, objeto de julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça concerne à possibilidade de concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS¹⁷².

Para isso, mister a comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento¹⁷³⁻¹⁷⁴.

¹⁶⁷ STJ, AgInt no REsp 1.043.168/RS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 05.03.2020.

¹⁶⁸ STJ, REsp 1069810/RS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 23.10.2013.

¹⁶⁹ STJ, AgRg no Ag 654.960/MG, Rel. Ministro Massami Uyeda, Quarta Turma, julgado em 02.10.2007.

¹⁷⁰ STF, RE 393175 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 12.12.2006.

¹⁷¹ STJ, REsp 1.474.665/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 26.04.2017.

¹⁷² "TESE PARA FINS DO ART. 1.036 DO CPC/2015 A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos: (i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS; (ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; (iii) existência de registro na ANVISA do medicamento, observados os usos autorizados pela agência". (STJ, EDcl no REsp 1.657.156-RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 12.09.2018).

¹⁷³ "a exigência de apresentar laudo médico que demonstre a imprescindibilidade do medicamento é ônus imposto àquele que pretende recebê-lo. Não se afirmou que este laudo é vinculativo, ou seja, que uma vez juntado aos autos pelo requerente, o juiz necessariamente deve considerar satisfeito o requisito da imprescindibilidade. Cabe ao julgador avaliar referido laudo e na hipótese de entender que o laudo apresentado junto com a exordial é insatisfatório, poderá solicitar, nos termos do caput do art. 370 do CPC/2015, a produção de provas necessárias ao julgamento do pedido. Além disso, o laudo médico apresentado pela parte autora será necessariamente submetido ao contraditório, cabendo ao réu impugná-lo, expondo as razões porque ele não demonstra a imprescindibilidade do medicamento". (STJ, EDcl no REsp 1.657.156-RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 12.09.2018).

¹⁷⁴ É prescindível a presença dos elementos destacados no enunciado n. 15 da I Jornada de Direito da Saúde do CNJ: "As prescrições médicas devem consignar o tratamento necessário ou o medicamento indicado, contendo a sua Denominação Comum Brasileira (DCB) ou, na sua falta, a Denominação Comum Internacional (DCI), o seu princípio ativo, seguido, quando pertinente, do nome de referência da substância, posologia, modo de administração e período de tempo do tratamento e, em caso de prescrição diversa daquela expressamente informada por seu fabricante, a justificativa técnica".

Deve, ademais, restar corroborada a ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS, sendo prescindível a demonstração que o medicamento do SUS não traz qualquer efeito terapêutico no paciente.

Outro requisito refere-se à comprovação da incapacidade financeira do interessado de arcar com o custo do medicamento prescrito.

Por fim, referido medicamento deve estar registrado na ANVISA e ser observados os usos autorizados pela agência. Restou pacificado a necessidade de serem observados, aprioristicamente, os usos autorizados pela agência, à luz do disposto no art. 19-T da lei n. 8.080/1990, que veda o pagamento, o ressarcimento ou o reembolso pelo SUS de medicamento fora do uso autorizado pela ANVISA, ou seja, para tratamento não indicado na bula e aprovado no registro em referido órgão regulatório.

Diz-se, *a priori*, porquanto a ANVISA, com fundamento no art. 21 do Decreto n. 8.077/2013, em caráter excepcional, tem autorizado a utilização de medicamentos fora das prescrições aprovadas no registro, propiciando, por conseguinte, o fornecimento em outros casos em que a própria agência permitir¹⁷⁵.

Relevante questão enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal refere-se ao fornecimento pelo Poder Judiciário de medicamentos não registrados pela ANVISA.

Consoante restou pacificado no julgamento do RE 657718/MG¹⁷⁶, o Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos experimentais em qualquer hipótese, eis que o registro¹⁷⁷ é meio para garantir proteção à saúde pública, atestando a eficácia, a segurança e a qualidade dos fármacos comercializados no país, assegurando, inclusive, o devido controle de preços.

Por outro lado, tratando-se de medicamentos não experimentais, é dizer, cuja eficácia e segurança já estão comprovadas e os testes concluídos, mas que, ainda, não possuem registro na Anvisa, é possível o seu fornecimento por decisão judicial em caráter excepcional e somente

¹⁷⁵ “Destarte, ainda que não conste no registro na ANVISA, na hipótese de haver autorização, ainda que precária, para determinado uso, é resguardado o direito do usuário do Sistema Único de Saúde de também ter acesso a utilização do medicamento no uso autorizado não presente no registro” - STJ, EDcl no REsp 1.657.156-RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 12.09.2018 (Tema 106).

¹⁷⁶ “1. O Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos experimentais. 2. A ausência de registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) impede, como regra geral, o fornecimento de medicamento por decisão judicial. 3. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento sem registro sanitário, em caso de mora irrazoável da Anvisa em apreciar o pedido (prazo superior ao previsto na Lei 13.411/2016), quando preenchidos três requisitos: (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras);(ii) a existência de registro do medicamento em renomadas agências de regulação no exterior; e (iii) a inexistência de substituto terapêutico com registro no Brasil. 4. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa deverão necessariamente ser propostas em face da União” (STF, RE 657.718/MG, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgamento em 22.5.2019. Tema 500. Repercussão geral).

¹⁷⁷ A Lei n° 6.360/76, em seu art. 12 c/c art. 1º, proíbe a industrialização ou a venda de produtos não registrados no Ministério da Saúde.

no caso de mora irrazoável da Anvisa em apreciar o pedido ultrapassando o prazo previsto na Lei 13.411/2016¹⁷⁸, quando preenchidos os requisitos estatuídos pela Corte Suprema.

Deve haver um pedido de registro do medicamento no Brasil, salvo no caso de medicamentos órfãos¹⁷⁹ para doenças raras e ultrarraras, hipótese em que será possível conceder este fármaco independentemente do registro, porquanto, nesses casos, o laboratório não tem interesse comercial em pedir o registro.

O registro do medicamento pleiteado em renomadas agências de regulação no exterior, como é o caso do FDA (*Food and Drug Administration*) nos Estados Unidos da América, ou do EMEA (*European Medicine Agency*) na União Europeia.

Outro requisito consiste na inexistência de substituto terapêutico registrado na Anvisa. Vale dizer, se houver outro fármaco, registrado na agência, que de forma satisfatória possa ser utilizado no tratamento da doença, não será possível compelir o Poder Público à concessão do medicamento pleiteado pelo paciente.

Ademais, as ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa deverão necessariamente ser propostas em face da União¹⁸⁰. Apesar da solidariedade dos entes da federação, em decorrência da competência comum, nas demandas prestacionais na área da saúde, na hipótese de medicamento não registrado, a responsabilidade pela análise do registro é da ANVISA, que integra a estrutura da Administração Pública Federal, não podendo se responsabilizar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios por conduta a eles não atribuível.

Outra decisão, no âmbito do direito à saúde, que é de extrema relevância, consiste na definição da possibilidade de fornecimento, pelo poder público, de medicamentos de alto custo.

O Supremo Tribunal Federal decidiu, recentemente no RE 566.471, “que, nos casos de remédios de alto custo não disponíveis no sistema, o Estado pode ser obrigado a fornecê-los, desde que comprovadas a extrema necessidade do medicamento e a incapacidade financeira do paciente e de sua família para sua aquisição”¹⁸¹.

¹⁷⁸ Art. 17-A, § 2º, da Lei nº 6.360/76.

¹⁷⁹ Medicamentos órfãos são destinados ao diagnóstico, prevenção ou tratamento de doenças raras ou ultrarraras. Consoante estabeleceu o art. 3º da Portaria 199/2014 do Ministério da Saúde, “considera-se doença rara aquela que afeta até 65 pessoas em cada 100.000 indivíduos, ou seja, 1,3 pessoas para cada 2.000 indivíduos”.

¹⁸⁰ Não há uma obrigatoriedade de a ação ser proposta somente em face da União. O que se quer dizer é que, necessariamente, a União deverá compor a lide, razão pela qual a competência será da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal.

¹⁸¹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439095&caixaBusca=N>. Acesso: 01/05/2020.

O que se nota, por todo o exposto, é o reconhecimento, por parte dos tribunais superiores pátrios, da relevância do direito à saúde, corolário do direito à vida e do direito de personalidade, no aspecto da integridade física e psíquica, direito público subjetivo assegurado à generalidade das pessoas pela própria Constituição Federal, incumbindo ao Poder Público a formulação e a implementação de políticas sociais e econômicas que garantam, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços necessários para sua promoção, proteção e recuperação, incluída a assistência farmacêutica e médico-hospitalar.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consagração do direito fundamental à saúde decorreu da passagem do Estado Liberal para o Estado Social, no qual há uma intervenção estatal a fim de alcançar o *welfare state* e que exige do poder público prestações positivas a fim de materializar o princípio da igualdade no seu aspecto substantivo, denominados de direitos sociais.

No Brasil, a elevação do direito à saúde ao *status* constitucional ocorreu na Constituição Federal de 1988 (art. 196), porquanto as Cartas Políticas anteriores apenas previam disposições esparsas sobre o tema.

Há posicionamentos contrários à intervenção do Poder Judiciário em matéria de direito social, sob o fundamento de que haveria uma invasão na órbita da competência atribuída constitucionalmente aos Poderes Legislativo e Executivo (violação do princípio da separação dos poderes), além de existir uma limitação orçamentária que obsta a imediata efetivação do comando constitucional (reserva do possível).

Conquanto as políticas públicas devam, aprioristicamente, ser implementadas por aqueles investidos em mandato eletivo, não se revela absoluto o poder de conformação do legislador, tampouco o âmbito de atuação do Poder Executivo, quando comprometer a eficácia dos direitos fundamentais, de modo a neutralizar ou reduzir o núcleo irredutível das condições mínimas necessárias à existência digna do indivíduo, a resultar em conduta irrazoável ou desproporcional, autorizando a intervenção do Poder Judiciário.

Ademais, a inércia estatal na efetivação dos direitos fundamentais resulta em flagrante desrespeito à Constituição Federal, comprometendo a integridade da própria ordem constitucional.

No tocante à cláusula da reserva do possível, há, de fato, uma escolha trágica a ser realizada pelo julgador, na medida em que, de um lado, há a necessidade de assegurar a

concretização de um direito fundamental e, de outro, a dificuldade financeira para viabilizar a alocação dos recursos necessários.

Contudo, há uma inegável incumbência do Poder Judiciário, de natureza institucional, de fazer prevalecer a primazia da Constituição Federal, a partir de um comportamento afirmativo, colmatando as omissões inconstitucionais dos órgãos estatais, que devem ser repelidas, ao adotar medidas tendentes a restaurar a norma fundamental violada pela inércia do poder estatal. De mais a mais, a cláusula da reserva do possível somente poderia ser invocada se existente um justo motivo objetivamente aferível.

Não se pode olvidar, ainda, a noção de que há um conjunto de prestações estatais que visam a assegurar condições mínimas ao indivíduo para que tenha uma vida digna, não podendo, a vida humana, ser reduzida à mera existência (teoria do mínimo existencial). Nessa ambiência, o Poder Judiciário, como guardião da Constituição Federal, tem o dever primordial de propiciar a efetivação do direito à saúde, haja vista se tratar de um direito fundamental imanente ao direito à vida e à dignidade da pessoa humana.

Outro prisma relevante para a discussão do tema, refere-se ao controle da atuação do poder conformador, pelo Poder Judiciário, a partir da interpretação à luz do princípio da proporcionalidade como proibições de proteção insuficiente (*Untermassverbote*) em face de violações aos direitos fundamentais.

A intervenção judicial deve ser analisada, outrossim, à luz do princípio da proibição do retrocesso, consistente na vedação a que direitos fundamentais já consagrados sejam ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, traduzindo-se, portanto, numa cláusula de irreversibilidade dos direitos adquiridos, sob pena de violação ao princípio da proteção da confiança.

Com o escopo de promover os atos indispensáveis à concretização do direito à saúde, os tribunais superiores vêm firmando entendimentos vinculantes relativos ao tema do direito à saúde, como é o caso da responsabilidade solidária dos entes da Federação na dispensação de medicamentos e tratamentos, da possibilidade de sequestro de valores do devedor (bloqueio), bem como da possibilidade da imposição de multa diária (astreintes) a ente público para compeli-lo a fornecer medicamento a pessoa desprovida de recursos financeiros.

A Corte Cidadã pacificou, inclusive, o tema relativo à possibilidade de concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos pelo Egrégio Tribunal.

Relevante questão enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal refere-se à possibilidade de fornecimento pelo Poder Judiciário de medicamentos não registrados pela ANVISA, desde que observados os requisitos estatuídos pelo Excelso Pretório.

Por fim, outra decisão, no âmbito do direito à saúde, consistiu na autorização de fornecimento, pelo poder público, de medicamentos de alto custo, desde que comprovadas a extrema necessidade do medicamento e a incapacidade financeira do paciente e de sua família para sua aquisição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ÁVILA, H. **Sistema Constitucional Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOTELHO, R. F. **A judicialização do direito à saúde: a tensão entre o "mínimo existencial" e a "reserva do possível" na busca pela preservação da dignidade da pessoa humana**. Curitiba: Juruá, 2011.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. Nova Iorque: W. w. Norton & Company, 1999.

KRELL, A. J. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

LOEWENSTEIN, K. **Teoria da la Constitución**. Barcelona: Ariel. 1983.

MAFFINI, R. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MELLO, C. A. B de. **Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social**. São Paulo: Revista de Direito Público. 1981.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MONTESQUIEU, C. L de. S. B de la. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

QUEIROZ, C. **Direitos fundamentais sociais**: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade. Coimbra: Coimbra, 2006.

SARLET, I. W. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre a proibição de excesso e de insuficiência. **Revista da Ajuris**, ano XXXII, nº 98, junho/2005.

_____; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I; TIMM, L. B. (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p.11-53, 2008.

_____. **O direito fundamental à proteção e promoção da saúde no Brasil**: principais aspectos e problemas. Temas aprofundados Defensoria Pública. Vol. 1. 2º ed. Salvador: Juspodivm. 2014.

_____; ZOCKUN, C. Z. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **RIC**, Curitiba, vol. 3, n. 2, maio/ago. 2016.

SILVA, J. A da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

STRECK, L. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (Untermassverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. **Revista da Ajuris**, Ano XXXII, nº 97, março/2005.

TORRES, R. L. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

INFORMAÇÕES SOBRE OS AUTORES

Jonathas Celino Paiola - Agente Fiscal de Rendas do Estado de São Paulo. MBA em Finanças, Controladoria e Auditoria pela Faculdade Getúlio Vargas (FGV). Pós graduado em Direito Constitucional (Universidade Estácio de Sá). Pós graduado em Direito Tributário (Universidade Estácio de Sá). E-mail: johnpaiola@yahoo.com.br.

Flávia de Almeida Montingelli Zanferdini - Mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2007). Professora do curso de Graduação e do Mestrado em Direito ministrado pela Universidade de Ribeirão Preto. Juíza de Direito. E-mail: fzanferdini@hotmail.com

Carlos Eduardo Montes Netto - Juiz de Direito do Estado de São Paulo. Ex-Defensor Público do Estado de São Paulo. Doutorando e mestre em Direitos Coletivos pela Universidade de Ribeirão Preto. Pós-graduado em Direito Constitucional. E-mail: carlosmontes3@hotmail.com.

Isabella Mattos - Graduada em Administração Pública e mestranda em Ciências Sociais pela Unesp. E-mail: isinha_mattos@hotmail.com

EIXO TEMÁTICO 5: ESTADO, DEMOCRACIA E RELAÇÕES ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE

RESUMOS EXPANDIDOS

“ROLÊ FEIRA”: ECONOMIA LOCAL E CRIATIVA

Julia da Silva Gutierrez RUIZ

Ana Beatriz Alves de LIMA

Vivian Alves PACHECO

Caio Luis CHIARIELLO

1. INTRODUÇÃO

O Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania (NEPESC), da UNESP de Araraquara, juntamente com a Coordenadoria de Trabalho, Economia Criativa e Solidária, vinculada à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura Municipal de Araraquara, firmaram uma parceria para a execução do “Mapeamento dos Empreendimentos Solidários de Araraquara e Região”. O objetivo é identificar na cidade os Empreendimentos de Economia Solidária (EES) caracterizados, por Santos (2002), pelos princípios de autogestão, cooperação e comércio justo, a fim de apoiar a economia local, em acordo com os encaminhamentos propostos pela I Conferência Municipal de Economia Criativa e Solidária, realizada em julho de 2017. Além disso, no âmbito do NEPESC, o Mapeamento é utilizado para o desenvolvimento de estratégias de intervenção nos empreendimentos, além de, juntamente à literatura acadêmica, servir na construção de uma melhor compreensão do que é a Economia Solidária e Criativa.

Dentre os empreendimentos objeto do mapeamento, está o Rolê Feira, coletivo que promove eventos conjuntamente como artesãos e pequenos vendedores que participavam de feiras e bazares, e que constataram a necessidade de formular um espaço variado para ampliar a exposição de seus artigos. O Rolê Feira se inscreve no rol de empreendimentos de Economia Solidária e Criativa uma vez que fomenta a intercooperação entre produtores locais e empreendimentos de pequeno porte, inclusive de Economia Solidária.

2. OBJETIVOS

O objetivo deste resumo consiste na apresentação das peculiaridades do empreendimento Rolê Feira no bojo das experiências de Economia Solidária no município de Araraquara, objeto do mapeamento supracitado.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Para o levantamento de dados acerca do Rolê Feira e dos demais empreendimentos, foi elaborado um roteiro de questões dividido em 4 blocos, sendo eles: histórico do empreendimento solidário; perfil socioeconômico dos integrantes; situação atual do empreendimento; e perspectivas futuras. Esse roteiro de questões não possui um formato fixo de como essas perguntas são feitas para que o diálogo com os empreendimentos e o coletivo não sejam engessados e feitos de maneira superficial, traçando um contato com as pessoas envolvidas.

Além disso, a importância de se ter uma entrevista pessoalmente é que se consegue ter uma percepção visual, ver qual é a dinâmica real envolvida no empreendimento/coletivo, cria-se uma noção mais abrangente das problemáticas e dificuldades do mesmo, bem como há a criação de um elo com o os integrantes entrevistados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O empreendimento Rolê Feira surge em outubro de 2017 diante de uma necessidade de formação de um coletivo que possibilitasse a exposição de diversos artigos de vendas das mais variadas atividades econômicas, propiciando diversidade aos consumidores.

Sua trajetória é marcada pela a mudança dos locais de sua praça de vendas, que variou de feiras, saraus e bazares até constituírem num espaço físico para a consolidação de seu comércio que atualmente está localizado na Praça do Faveral, bairro Santa Angelina - Araraquara/ SP. Além dos organizadores do Rolê Feira, todos envolvidos são produtores/ vendedores de artigos para exposição.

Inicialmente o projeto surge com 9 colaboradores para a organização, divulgação e seleção das pessoas que comercializavam suas mercadorias de forma conjunta com o coletivo, atualmente esses colaboradores são 5 pessoas, todos possuem nível superior e a faixa etária varia entre 20 e 35 anos, majoritariamente constituídos por mulheres. Sua principal renda provém da venda dos artigos comercializados, e o valor que é auferido da inscrição prévia dos empreendimento que comercializarão no coletivo é destinada para o desenvolvimento do evento em si, estima-se que a circulação monetária seja de aproximadamente 40 mil reais por evento.

O coletivo não dispõe de espaço físico para a organização do Rolê Feira, tais atividades são desenvolvidas por meio de reuniões nas casas dos colaboradores. Os organizadores atuam

de forma horizontal na distribuição das atividades desenvolvidas para a planejamento e desenvolvimento do evento. As principais atividade desenvolvidas são organização, contratos, agendamentos, inscrições e gestão de valores e pagamentos diversos para a gestão do evento e por fim sua supervisão. A prefeitura de Araraquara disponibiliza espaços públicos e infraestrutura para a alocação do evento e os organizadores em cada evento buscam parcerias com empresas privadas para maior viabilidade.

Os organizadores do Rolê Feira ainda não possuem renda que provém da realização dos eventos, tão pouco estão formalizados como associação para sua regularização. São cerca de 80 expositores cadastrados nos eventos, entretanto recebem cerca de 180 inscrições, o espaço físico e suas limitações diversas impedem a ampliação do evento para comportar a demanda de inscritos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O coletivo que forma o Rolê Feira, seus participantes, notadamente apresenta um engajamento para o êxito do evento, percepção de renda por parte dos participantes, além de proporcionar um espaço de sociabilidade, arte, cultura e ação política. Adentram no campo da Economia Solidária como uma entidade de intercooperação, quando agregam diversos produtores, dentre eles empreendimentos de economia solidária, viabilizando o acesso direto ao consumidor final, propiciando aumento dos rendimentos individuais. Tem noção de seu papel na construção de uma ação coletiva, mas pretendem também obter rendimentos desta ação, uma vez que também dedicam seu trabalho para a efetivação dos eventos. Espera-se formar uma associação para que possa regularizar, ampliar o alcance do Rolê Feira para diversos espaços e datas, melhorando as condições de infra estrutura e conforto tanto dos expositores quanto público, além de aprimorar o perfil de engajamento político dentro dos eventos promovidos, propiciando mais atividades artísticas, culturais e de formação política nas feiras.

REFERÊNCIAS

SANTOS, B. S. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHIARIELLO. L. C. Diagnóstico "Rolê Feira". 2019. **Relatório do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária**, Criativa e Cidadania Inédito.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Julia da Silva Gutierrez Ruiz. Graduanda em Ciências Econômicas na Faculdade de Ciências e Letras das UNESP. E-mail: julia.ruiz@unesp.br

Ana Beatriz Alves de Lima. Graduanda em Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP. E-mail: anabeatriz94lima@hotmail.com

Vivian Alves Pacheco. Graduanda em Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP. E-mail: vivianalvespac@gmail.com

Caio Luis Chiariello. Cientista econômico. Mestre e Doutor em Engenharia de Produção. Pós doutorando em Administração Pública - Unesp. E-mail: caiomudo@gmail.com

A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64- REFLEXOS LEGISLATIVOS COM RELAÇÃO AO ESTADO DE SÃO PAULO

Marina Zen BERTOLAZZI

Soraya Regina Gasparetto LUNARDI

1. INTRODUÇÃO

O presente projeto analisa a implementação do direito à alimentação, incluído na Constituição Federal de 1988 através da emenda nº 64, de 04 de fevereiro de 2010, se tornando um assunto que, ao ser estudado, pode trazer respostas quanto à relação entre a regulação legislativa e a eficácia de direitos.

A Constituição é um texto normativo que estabelece as bases da organização política do Estado. Na Constituição atual, promulgada em 1988, os direitos sociais são expostos em um capítulo próprio e, com o passar do tempo, mudanças implementadas através de Emendas Constitucionais puderam implementar novos direitos, como no caso da alimentação. Através disso será buscado identificar se a mudança do texto constitucional nesse caso é usado: a) apenas para implantar novos direitos e políticas ou b) como forma de fortalecer uma política já formulada e sancionada por lei.

Dessarte, o presente projeto pretende verificar como o Estado elabora a estrutura legislativa para efetivação do direito estudado, buscando identificar as redes de concretização do direito fundamental e a dimensão legislativa da eficácia social.

2. OBJETIVOS

Desenvolver uma análise jurídica e normativa dos efeitos gerados nos direitos sociais a partir das emendas constitucionais, tendo como delimitação metodológica a emenda constitucional nº64/2010, implementadora do direito à alimentação na Constituição de 1988.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Para desenvolvimento do projeto, é apresentada uma revisão bibliográfica visando o entendimento dos conceitos e histórico da legislação brasileira voltadas ao direito à alimentação, bem como estudos atuais sobre este tema, no Brasil e no mundo.

Houve o mapeamento das legislações do direito à alimentação tanto à nível federal, como à nível estadual, levando em consideração o estado de São Paulo. Para melhor precisão, as palavras-chaves alimentação, direito à alimentação, educação alimentar, alimentação escolar, merenda escolar, agricultura familiar, segurança alimentar, água potável e acesso à água foram utilizadas.

Por fim, a comparação entre as legislações de ambos os níveis de governo nos traz uma visão de como o tema direito à alimentação é posto na sociedade, e de como este foi abordado pré e pós a emenda constitucional nº 64/2010.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Após averiguação das normas referentes à segurança alimentar e nutricional, pudemos obter um mapeamento de 80 normas federais e 67 estaduais. Dessas, 50 normas ainda estão vigentes, tendo, portanto 30 normas com revogação a nível federal e 16 a nível estadual.

Pela separação entre espécies normativas, houve a observação de grande atuação do Executivo na implementação do direito à alimentação, principalmente pelo uso de quantidade significativa de decretos presidenciais e de medidas provisórias (a nível federal).

O ordenamento jurídico, antes da promulgação da emenda, reconhecia o direito à alimentação de forma implícita através de uma interpretação dos direitos humanos já existentes, como o direito à vida, a saúde, além da adesão do Brasil a pactos e declarações, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, capacitando à população exigir que o direito fosse assegurado pelo Governo, mesmo sem sua existência explícita na Constituição, e possibilitando a abrangência do mesmo em políticas intersetoriais e criação de órgãos, tanto federal como estadual, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), entre outros.

Pós implementação da emenda, foi possível perceber a regulamentação deste SISAN, acrescentado as características de adesão do mesmo aos estados e municípios, o que permitiu uma maior abrangência do sistema e fortalecimento de outras políticas já existentes. Nos anos seguintes também foi possível visualizar a criação e enfoque na temática de acesso a água, questão não vista facilmente antes da emenda.

No ano de 2019, houveram mudanças importantes nesta temática, como a extinção de ambos conselhos existentes sobre o tema (CONSEA e CNPDA), culminando para um enfraquecimento e distanciamento da população no envolvimento direto das políticas de alimentação.

Assim, ao analisar as características das legislações e políticas públicas criadas podemos visualizar a finalidade da emenda, entendendo os caminhos de implementação desse direito e das normas que o concretizam na sociedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises centrais para a percepção do significado da Emenda Constitucional nº 64 de fevereiro de 2010 permitem um entendimento da atuação da mesma para a implementação do direito à alimentação na sociedade brasileira. O uso desta emenda constitucional, porém, abrange apenas a ideia de um direito a ser realizado, dificultando a implementação de políticas públicas mais eficazes e até mesmo de uma atuação judicial, envolvendo a cobrança do Estado para sua consecução.

Pelo mapeamento, foi possível entender que este direito está relacionado a um extenso processo, iniciado antes da promulgação da Constituição atual, apresentado indiretamente na Constituição, através de um enfoque maior dos direitos sociais e uso de políticas intersetoriais principalmente nas áreas de educação e saúde, tendo sua responsabilidade nas mãos do SUS e através de programas de alimentação escolar e pactos internacionais.

Portanto, tendo o entendimento desta existência, percebemos que a Emenda Constitucional nº 64, de 2010, acaba atuando no fortalecimento do mesmo, assegurando que haja assim, políticas de estado e não só de governo, além de trazer a obrigação, por parte dos entes federativos, de respeitar, proteger e realizar medidas que garantam o cumprimento de políticas e promovam o exercício do direito à alimentação.

Esta característica, no momento atual, possibilita a defesa do Consea em razão de sua extinção, em janeiro de 2019 pela Medida Provisória nº 870. Em um período onde a fome e a miséria crescem de maneira preocupante no país, a extinção dessa estrutura representaria a desconsideração de se manter o combate à fome como uma política de Estado, resultando em quebras de ações já implementadas.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 21, nº 61, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Presidência da República. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Consea**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea>>.

_____. **Emenda Constitucional nº 64, de 14 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>

INFORMAÇÕES SOBRE AS AUTORAS

Marina Zen Bertolazzi (marizen2008@hotmail.com; UNESP)

Soraya Regina Gasparetto Lunardi (soraya.gasparetto@unesp.br; UNESP).

Apoio: FAPESP

A INTERAÇÃO ENTRE SUAS E SISTEMA DE JUSTIÇA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: análise da relação entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo e o Ministério Público do Trabalho na implementação do PETI

Vanessa de Souza FERREIRA

A aprovação da Constituição Federal em 1988 foi um marco na história do Brasil tanto pela metodologia utilizada para sua elaboração, que contou com participação de movimentos da sociedade civil, bem como na ratificação do papel do Estado na garantia dos direitos humanos e sociais. Em relação à Assistência Social essa mudança foi muito significativa porque apresentou uma nova concepção sobre a função da Assistência Social que passa a ser direito do cidadão e dever do Estado. Desde então a Assistência Social vem se consolidando enquanto política pública e se desvinculando de seu passado assistencialista.

Ao mesmo tempo que é preciso estabelecer os limites de atuação, os profissionais que executam e os que gestam a política de Assistência Social precisam consolidar a articulação interinstitucional com os demais sistemas de defesa e garantia dos direitos humanos como o SUS, Sistema Educacional, Sistema de Justiça entre outros. As autoras AGULNSKY e ALENCASTRO apontam que na década de 90, principalmente após a eleição de Fernando Collor, as políticas sociais eram “operadas de forma fragmentada, focalizada e com níveis de financiamento que impedem a sua efetivação, tal como concebido no processo constituinte e na própria Carta Magna” (2006, p. 20), e para elas a forma como tais políticas foram implementadas é um dos motivos para na atualidade existir uma dificuldade em exercer a intersetorialidade na administração de políticas públicas.

Essa dificuldade em atuar de forma articulada intersetorialmente pode levar a possíveis entraves na relação cotidiana de trabalhadores do SUAS na sua interação com outras políticas e instituições. Pesquisa realizada entre os anos de 2014 e 2015 (COSTA, 2015) apresenta a relação do SUAS com um destes sistemas, no caso o Sistema de Justiça. Ao analisar a Política de Assistência Social e sua interação com os demais órgãos e instituições do Sistema de Justiça identificamos que gestores e trabalhadores desta política procuram esclarecer as instituições do Sistema de Justiça o que compete e o que não compete à política de Assistência Social, estabelecendo limites de atuação. Entre os anos de 2013 e 2016 compus a equipe da CPSE, onde foi possível observar que estes ‘limites’ estão diretamente relacionados ao tipo de relação

estabelecido entre os atores envolvidos. Cotidianamente, profissionais do Sistema de Justiça e do SUAS precisam estabelecer alternativas para superar essas dificuldades de interação estabelecendo atuações conjuntas. É justamente essas formas de interação que queremos analisar nessa pesquisa.

Assim como FREITAS e MIRANDA acreditamos que a interação entre instituições na execução de uma política pública para além de possibilitar aprendizado para os agentes envolvidos é um caminho para novas respostas (2019, p. 124). E embasados nos apontamentos realizados sobre a relação entre SUAS e Sistema de Justiça no cotidiano de seus trabalhadores, o presente estudo tem como objetivo identificar, descrever e analisar, de modo exploratório, a interação entre SMADS e MPT 2a Região na implementação do PETI na cidade de São Paulo utilizando como referencial lentes teóricas que abordam a fase da implementação de políticas públicas.

Para olhar essa relação realizaremos estudo de caso com unidade única de análise, segundo classificação proposta por YIN (2015). Neste estudo será considerada como unidade de análise a relação entre SMADS e MPT2o Região na implementação do PETI na cidade de São Paulo. A abordagem qualitativa de Estudo das interações cotidianas foi considerada a melhor abordagem de análise uma vez que queremos justamente compreender os processos e estruturas que facilitaram ou dificultaram a articulação entre as duas instituições.

Como instrumentos para geração de dados de campo será realizada análise de documentos e entrevistas semi-estruturadas com 2 (dois) representantes do MPT 2a Região e 2 (dois) da SMADS que atuaram na execução do PETI, e 1 (um) representante da sociedade civil que participa do FNPETI. Olhar documentos orientadores, planos e projetos de implementação do PETI e ao mesmo tempo considerar a prática cotidiana dos gestores que operacionalizam o programa em âmbito municipal também trarão elementos para subsidiar a análise com base nas categorias Cotidiano e Práxis.

Os apontamentos realizados sobre as tensões apresentadas acima, na interação SUAS e Sistema de Justiça, e a presente dentro do SUAS na execução do PETI, nos levou a identificar duas hipóteses que pretendemos confirmar ou refutar no final desse estudo. A primeira é que a relação entre essas instituições não gera tensão e a segunda é a relação gere uma tensão que pode estar relacionada à divergências de aspectos relevantes da concepção do programa, ou a disputa pela coordenação do PETI entre SUAS e MPT.

Quando olhamos para as principais profissionais nas duas instituições, Assistente Social no SUAS e advogados no MPT é importante considerar o projeto ético-político que perpassa a

atuação destes profissionais. Para conceituar nosso olhar trazemos alguns apontamentos apresentados por FREITAS E MIRANDA em artigo publicado em 2019:

Desta discussão depreende-se que a prática profissional [do assistente social] é composta por uma dimensão política vinculada a um projeto profissional e a um projeto de sociedade. No Direito, por outro lado, há uma prevalência do legalismo e esse legalismo atende a determinados interesses. (Freitas e Miranda, 2019, p.118)

Durante observação da reunião da Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil foi possível identificar possível tensão na relação entre SMADS e MPT, principalmente após julgamento de ação promovida por Procuradores do MPT contra a prefeitura de São Paulo, com destaque na atuação de serviços da Política de Assistência Social. Outro ponto de descoberta durante a pesquisa foi a importância de quem representa as instituições na hora da interação, se são pessoas que possuem histórico de envolvimento na temática do trabalho infantil ou se estão ali apenas por determinação institucional. Pretendemos explorar mais essa questão durante as entrevistas.

REFERÊNCIAS

AGUINSKY, B. G.; ALENCASTRO, E. H de. Judicialização da questão social: rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no Poder Judiciário. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 19-26, 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802006000100002>>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. CNAS. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília. Brasília, DF: 2004.

COSTA, A. P. M. As relações entre o Sistema Único de Assistência Social-SUAS e o Sistema de Justiça. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL). **Série Repensando o Direito**, n.58, Brasília: DF, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_58_Ana-Paula_web1.pdf> Acesso em: 20 set. 2019.

FREITAS, L. O.; MIRANDA, M. R. Intersetorialidade entre Sistema Único de Assistência Social e o Sistema de Justiça: Tensões e Disjunções. **Revista Direito, Trabalho e Política Social**. v. 5, n 9, 2019. p. 110-128. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/8912>> Acesso em: 17 out. 2019.

YANOW, D. **Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research, in Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**, 2007.

DEMOCRACIA E INCENTIVO FISCAL

Gabriel Afonso CAMPOS
João Lucas Ribeiro MOREIRA

1. INTRODUÇÃO

Em países de baixa participação política, as entidades do terceiro setor tornam-se responsáveis pela construção de um projeto nacional; pelo fomento de uma cultura de cidadania e de democracia; pelo fortalecimento da governabilidade; e pelo surgimento de uma democracia cultural. Uma das formas de financiamento das atividades das entidades do terceiro setor no Brasil é através de leis de incentivo fiscal. Nesse mecanismo, os recursos que iriam para o Estado sob a forma de tributos são revertidos para as organizações da sociedade civil. Assim, pessoas físicas ou jurídicas investem uma porcentagem do montante devido em impostos nas entidades do terceiro setor e o valor investido é, em seguida, deduzido do que seria pago, ou seja, trata-se de uma medida compensatória criada pelo legislador para o fomento de organizações sociais. Ao permitirem que o dinheiro, originariamente destinado aos cofres públicos, seja alocado nas entidades do terceiro setor a partir da indicação das pessoas físicas e jurídicas, as leis de incentivo fiscal ampliam a participação social na gestão da *coisa pública* e, além disso, permitem um maior enraizamento da democracia na sociedade como um todo. O papel do empresariado é relevante no financiamento de entidades do terceiro setor. Nesse sentido, os três maiores financiadores de projetos culturais no Brasil através da Lei Federal de Incentivo à Cultura, por exemplo, são empresas, a saber: Petrobrás, BNDES e Vale. A ação empresarial, entretanto, possui limites: grandes empresas não necessariamente terão os mesmos interesses que as comunidades locais, embora sejam elas as grandes financiadoras de entidades no Brasil. Dessa forma, haveria um deslocamento do centro de decisão da alocação de recursos via leis de incentivo. Se, por um lado, a inovação trazida pela consolidação do terceiro setor e das leis de incentivo acarreta uma democratização dos serviços sociais; por outro, a concentração dos recursos investidos nas entidades nas mãos de poucos grupos empresariais acaba por concentrar novamente seu processo de alocação.

2. OBJETIVOS

Demonstrar que, embora benéfica para as entidades do terceiro setor, as contribuições empresariais podem apenas deslocar o problema da concentração de recursos e de sua distribuição do Estado para o mercado.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Análise da legislação federal relativa a incentivos fiscais, sobretudo as leis 8.313 de 1991 (Cultura) e 11.438 de 2006 (Esporte) e dos dados relativos ao patrocínio de projetos culturais e esportivos no âmbito das leis supracitadas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os Incentivos fiscais são instrumentos que aprofundam a democracia e a cidadania ao permitirem que pessoas físicas, moradores, mas também os empreendedores residentes das comunidades locais, direcionem recursos públicos para projetos que atendam as necessidades destas localidades. A percepção de quais carências sociais são prioritárias e quais soluções são mais eficazes é mais precisa naqueles atores que se envolvem diretamente com a realidade local e com as entidades do terceiro setor. O ator local, assim, possui uma percepção dos problemas e soluções locais melhor que o burocrata do Estado. Todavia, o patrocínio de entidades locais por grandes empresas acaba por torná-las refém dos interesses desses grupos. Não se trata de negar o relevante papel dessas empresas no financiamento de organizações do terceiro setor, mas de ressaltar que seus interesses por vezes podem não coincidir com os interesses locais. Assim, a percepção que um empresário possui das necessidades e soluções locais pode ser tão míope quanto a do burocrata do Estado, ambas em contraste com a percepção dos atores locais.

Existem mecanismos que compensam a concentração do processo de alocação de recursos apenas no mercado, tal como a vedação de dedução de valor destinado a entidade que beneficie pessoa física ou jurídica vinculado ao financiador, contida na Lei Federal de Incentivo ao Esporte (art. 1, §4). A mesma legislação ainda estabelece um limite máximo de valor que pode ser renunciado pelo Estado a cada ano, o que evita o comprometimento do orçamento da União com tais renúncias. Não há, todavia, um fundo federal do esporte responsável por realocar parcela dos valores doados a entidades com baixa capacidade de captação de recursos, por exemplo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa objetiva menos suscitar respostas que levantar questões. Nesse sentido, se o mérito do terceiro setor consiste em melhor alocar recursos, pela ação da sociedade civil via leis de incentivo, que, do contrário, seriam utilizados diretamente pelo Estado, qual vantagem haveria em concentrar esse processo de alocação apenas em grandes empresas? É impossível e não é desejável elidir a atuação do mercado no terceiro setor, mas é necessário pensar em mecanismos de compensação à atuação apenas de grandes grupos na distribuição da maior parte dos recursos provenientes das leis de incentivo fiscal.

REFERÊNCIAS

FALCONER, A. P. **A promessa do terceiro setor - um estudo sobre o papel das organizações da sociedade civil e do seu campo de gestão**. FEA/USP, 1999. (Dissertação).

MATTOS, S. M da. S. N.; DRUMMOND, J. A. O terceiro setor como executor de políticas públicas: Ong's ambientalistas na baía de Guanabara (1990-2001). **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005, p. 177-192.

NOGUEIRA, F. A.; SCHOMMER, P. C. Quinze anos de investimento social privado no Brasil: conceito e práticas em construção. **EnANPAD**, 2009.

RICO, E de. M. A responsabilidade social empresarial e o Estado: uma aliança para o desenvolvimento sustentável. **São Paulo Perspec**, v. 18, n. 4, 2004, p. 73-82.

SCHOMMER, P. C. Investimento social das empresas: cooperação organizacional num espaço compartilhado. **Organ. Soc.**, v. 7, n. 19, 200, p. 145-160.

TORO, J. B. O papel do terceiro setor em sociedades de baixa participação (quatro teses para discussão). In: IOSCHPE, E. B. (Org.). **3o Setor. Desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Gabriel Afonso Campos: bacharel em Ciências do Estado e mestrando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (com financiamento CAPES e orientação da professora doutora Karine Salgado). gabriel.afns1@gmail.com.

João Lucas Ribeiro Moreira: bacharel em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais; Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. jlucasmoreira@hotmail.com.

MAPEAMENTO DOS EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP E REGIÃO: FORTALECENDO O ECOSISTEMA EMPREENDEDOR

Letícia Gonçalves RIBEIRO

Ana Clara Guedes Dias REBOUÇAS

Cauana Dias COSTA

Julia da Silva Gutierrez RUIZ

Leandro Pereira MORAES

1. INTRODUÇÃO

O Mapeamento dos Empreendimentos Econômicos Solidários de Araraquara e região é executado através de uma parceria entre o Núcleo de Extensão em Economia Solidária, Criativa e Cidadania (NEPESC) da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP – campus de Araraquara, e a Coordenadoria de Trabalho, Economia Criativa e Solidária, vinculada à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura Municipal de Araraquara/SP.

Os grupos de trabalho associado, que operam com os princípios da economia solidária (ESOL), são denominados empreendimentos econômicos solidários (EES). Segundo Santos (2002a), esses princípios englobam a autogestão, democracia, cooperação, solidariedade, valorização do trabalho humano, entre outros. A análise dos EES requer uma percepção dinâmica e diferenciada, tendo em vista a heterogeneidade de suas estruturas, que de acordo com Singer (2002) não se enquadram no perfil de empreendedorismo tipicamente capitalista. Por suas especificidades, os EES acabam enfrentando maiores dificuldades para se fortalecerem e se tornarem independentes, sobretudo em termos econômicos – o que revela a importância da promoção de políticas públicas (PPs) direcionadas a eles.

Nesse sentido, a ESOL necessita conceber e fortalecer um ecossistema empreendedor solidário, que consiste na totalidade de diferentes atores econômicos interdependentes que, juntos, determinam o perfil e a relação econômica de uma comunidade e região. Assim, seu objetivo é criar meios que ofereçam oportunidades às características dos EES, possibilitando seu fortalecimento (MORAIS; BACIC, 2019). O *Mapeamento* visa à coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos de EES situados em Araraquara/SP e municípios limítrofes, a fim de fundamentar e estimular o fortalecimento das PPs municipais de ESOL. Dessa forma, busca

consolidar-se enquanto instrumento de promoção de melhorias no ecossistema empreendedor da ESOL, sobretudo no que diz respeito ao fortalecimento e melhor funcionamento dos EES.

2. OBJETIVOS

O Mapeamento tem como objetivos: I) Conhecer o cenário e a abrangência da ESOL no município de Araraquara e região; II) Promover a aproximação e o fortalecimento do diálogo entre os EES, o poder executivo municipal e a UNESP; III) Verificar as principais características dos EES, bem como suas demandas e dificuldades; e IV) Fornecer subsídios para a definição de estratégias de intervenção nos EES, através da realização de parcerias com o Poder Público, Universidades, Sistema "S" e/ou com o Setor Privado.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Para a execução do Mapeamento, foi realizado, inicialmente, um levantamento bibliográfico acerca de temas relacionados. Foi elaborado, também, um roteiro semiestruturado de questões, dividido em quatro blocos: I) Histórico do EES; II) Perfil Socioeconômico dos Integrantes; III) Situação atual do EES; e IV) Perspectivas futuras. Posteriormente, foram realizadas visitas aos EES com aplicação do roteiro semiestruturado de questões, por meio de entrevistas realizadas com seus integrantes. E, por fim, foram construídos diagnósticos de cada EES visitado a partir dos dados coletados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Foram mapeados vinte EES, dos quais sete (35%) localizam-se em áreas urbanas, sendo eles: Cooperativa Acácia, Mãos que Criam, Quilombo Rosa, Horta Comunitária da Zona Norte, Luz do Vale, ATCAAR e Rolê Feira. Treze EES (65%) localizam-se em áreas rurais, sete deles no Assentamento Bela Vista do Chibarro (AMCA, COOBELA, Associação Chico Bento, Associação Macaxeira, Fuxico do Bem, Turismo Rural – Café com Coronel e OCS Bela Vista) e seis deles no Assentamento Monte Alegre (COOPERSOL, AMA, COOPAM, CEDIR, Turismo Rural – Circuito dos Sabores e OCS Monte Alegre).

Os EES mencionados organizam-se em forma de Associações (9), Cooperativas (4), Organizações de Controle Social (2) e grupos informais (5). Dentre as atividades desenvolvidas,

estão a produção agrícola; Produção e/ou comercialização de: hortifrúti (produtos orgânicos e hidropônicos), de panifícios e de artesanato; Processamento de alimentos; Coleta, processamento e venda de resíduos sólidos não orgânicos recicláveis; Organização de: feiras e de comércio ambulante; Prestação de serviços: turísticos e de assistência social; Segurança alimentar; Cultura; Educação ambiental e saúde. 28% dos EES visitados iniciaram ou retomaram suas atividades entre os anos 2000 a 2010, enquanto 72% foram criados a partir de 2011 até 2019.

Dos EES visitados, 44% têm menos de 10 integrantes, enquanto 56% possuem mais de 10 membros. Quanto à questão de gênero, 50% contam com uma presença massiva ou total de mulheres, 22% com maioria masculina, e em outros 22% não há predominância de gênero, havendo integrantes de ambos. A escolaridade mostra que 11% dos EES responderam que a maioria de seus membros não frequentou a escola ou não são alfabetizados, 28% dos EES informaram Ensino Fundamental (completo ou incompleto), 17% Ensino Médio e outros 17% alegaram escolaridade variada entre os participantes.

Nota-se que uma parcela significativa dos EES possui dificuldades de geração de renda. Não obtivemos esse dado para 33% dos EES; 39% declararam que não geram renda; 22% geram por volta de R\$1.000,00 e um EES gera aproximadamente R\$2.000,00 *per capita*. Dos EES que têm rendimentos, apenas quatro geram a renda principal de seus participantes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, vale mencionar que o Mapeamento se trata de uma pesquisa em andamento a qual se pretende dar continuidade, visando a inclusão de novos EES bem como atualizações e aprofundamento nos diagnósticos dos EES já mapeados. Assim, busca-se consolidar o Mapeamento enquanto um instrumento contínuo de coleta de dados, capaz de captar as dinâmicas do cenário da ESOL em Araraquara e de fornecer embasamento para a formulação de projetos e políticas públicas de intervenção no âmbito do ecossistema empreendedor.

REFERÊNCIAS

SANTOS, B. S. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SINGER, P. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In.: SANTOS, B. S. (org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

MORAIS, L. P.; BACIC, M. J. A importância do ecossistema empreendedor para Economia Social e Solidária (ESS): avanços, retrocessos e desafios atuais no Brasil. **Revista da ABET**, v. 18, n. 1, Janeiro a Junho de 2019.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Letícia Gonçalves Ribeiro. Graduanda em Administração Pública pela Faculdade de Ciências e letras da UNESP, campus de Araraquara. E-mail: leticia_g.ribeiro@hotmail.com

Ana Clara Guedes Dias Rebouças. Bacharel em Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, campus de Araraquara. E-mail: anaclara.gdr@gmail.com

Cauana Dias Costa. Graduanda em Administração Pública pela Faculdade de Ciências e letras da UNESP, campus de Araraquara. E-mail: cauana.dias@unesp.br.

Julia da Silva Gutierrez Ruiz. Graduanda em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências e letras da UNESP, campus de Araraquara. E-mail: julia.ruiz@unesp.br.

Professor Doutor **Leandro Pereira Moraes.** Departamento de Economia da Faculdade de Ciências e letras da UNESP, campus de Araraquara. E-mail: lpmorais@gmail.com.

MULHERES E ELEIÇÕES: O IMPACTO DA LEI DE COTAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Adriana Alves FRANCO

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), em 2018, 51,7% da população brasileira era de mulheres. No Congresso Nacional, das 594 vagas existentes, sendo 513 na Câmara dos Deputados e 81 no Senado, apenas 89 são ocupadas por mulheres – 77 na Câmara dos Deputados e 12 no Senado. O número, embora pequeno, é o patamar mais alto já atingido pelas mulheres na representação política brasileira. Tal desequilíbrio faz das mulheres o público-alvo da política de cotas eleitorais instituída no país em 1997.

Estabelecida pela Lei das eleições (Lei 9.504 de 1997), a cota eleitoral de gênero determinou em 1997 a reserva de, no mínimo, 30% e, no máximo, 70% das vagas para cada sexo. Como a lei determinou apenas a reserva de vagas, seu preenchimento tornou-se facultativo. Doze anos depois, a Lei 12.034 de 2009 modificou a política de cotas e instituiu o preenchimento das vagas na mesma proporção já determinada, tornando obrigatório por parte dos partidos e das coligações o cumprimento da legislação e da existência de candidatas mulheres nas vagas de disputa proporcional.

Diante de tal política, o artigo investiga em que medida a Lei 9.504 de 1997 e a Lei 12.034 de 2009, que estabeleceram a existência das cotas eleitorais de gênero para vagas proporcionais, ampliaram a inserção das mulheres na Câmara Federal.

2. OBJETIVOS

Os objetivos deste artigo são estudar os principais efeitos da política de cota eleitoral para as mulheres no contexto da Câmara Federal a partir dos resultados eleitorais desde a implementação da Lei 9.504/1997, que implementou a política, bem como da Lei 12.034/2009 que propôs uma mudança incremental na política. Dessa forma, o artigo analisará não só os dados das mulheres candidatas à Câmara Federal, bem como os dados de mulheres eleitas entre 1994 e 2018.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

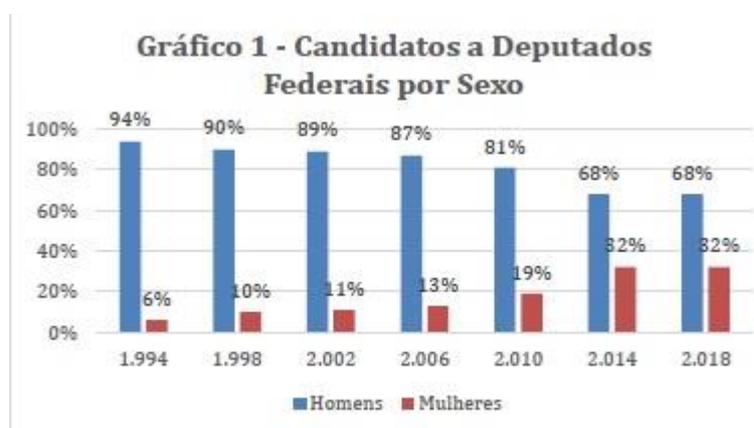
A escolha temporal - de 1994 a 2018 - se dá pela disponibilidade de dados públicos do número de candidatos por sexo às vagas à Câmara Federal no repositório do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e também porque esse período permite analisar a implementação da política de cotas, instituída a partir das eleições de 1998 e que sofreu alteração incremental em 2009 com validade a partir das eleições de 2010.

Desse modo, coletamos dados públicos fornecidos pelo TSE de 1994 a 2018 sobre o número de mulheres candidatas e eleitas à Câmara dos Deputados e sistematizamos os resultados obtidos em quadros que nos permitiram analisar três eleições nas quais a política de “reserva de vagas” para candidatura de mulheres foi aplicada, três eleições com a política de “preenchimento de vagas” em vigência e uma eleição antes da instituição da política.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Câmara dos Deputados possui 513 membros. Ao analisar os dados das eleições à Câmara Federal, é possível constatar a evolução no número de mulheres candidatas entre 1994 e 2018.

Em 1994, antes da instituição das cotas, apenas 6% dos candidatos à Câmara Federal eram mulher. Com a instituição das cotas, no entanto, o número cresce constantemente e, em 2014, atinge-se o patamar e 32% dos candidatos são mulheres, pela primeira vez.



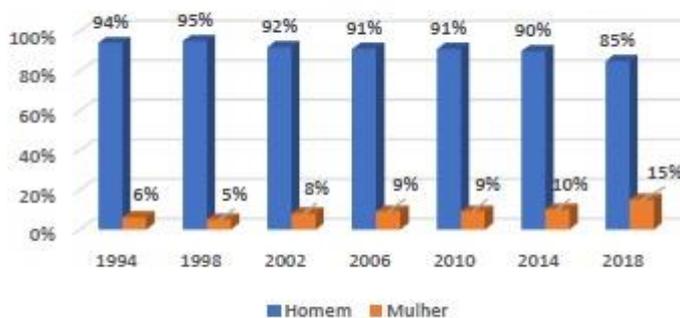
Fonte: TSE / Elaboração: Adriana Franco

Como afirma O'Donnell (2013, p. 96):

[...] os progressos na conquista de alguns desses direitos permitiram lutas posteriores por outros. Essas são as formas, às vezes, frustrantes e raramente lineares, por meio das quais a política democrática trabalha – mas somente quando trabalha bem, melhorando nesse processo a sua qualidade.

Para avaliar o impacto das cotas na efetiva eleição de mulheres, o artigo analisa o percentual de mulheres eleitas no mesmo período, onde é possível constatar o crescimento no número de eleitas a partir 2002. O ano de 2018 foi o mais significativo, elegendo 15% de mulheres – patamar inédito e que confirma que a adoção de outras medidas além das cotas é necessária para a eleição de mulheres, tais como a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais na mesma proporção das candidaturas, e a decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pelo repasse proporcional dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para candidaturas de mulheres e para o tempo de TV e para a propaganda eleitoral no rádio e na televisão.

Gráfico 2 – Deputados federais eleitos por sexo (%)



Fonte: TSE / Elaboração: Adriana Franco

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante desta análise, é possível reiterar a eficiência da política pública na sistemática e crescente inserção de mulheres na disputa política, embora seja relevante destacar que, mesmo sendo instituída desde 1997, apenas em 2014 foi possível atingir ao patamar exigido. Ou seja, o patamar de 30% de mulheres estabelecido pelas cotas foi alcançado apenas 17 anos após a instituição da política de cota e quase 10 anos após a alteração incremental na política.

REFERÊNCIAS

DESPOSATO, S. The Impact of Electoral Rules on Legislative Parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. **Journal of Politics**, vol. 68, no 4, 2006. p. 1018-1030. Disponível em: <<https://pages.ucsd.edu/~sdesposato/braziljop.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2020

MIGUEL, L. F. **Gênero e representação política em Feminismo e política: uma introdução**. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

_____. Political Representation and Gender in Brazil: Quotas for Women and Their Impact. **Bulletin of Latin American Research**. Vol. 27, No. 2, pp. 197–214, 2008.

O'DONNELL, G. Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos. **Revista Debates**, 7 (1), 15-114, 2013.

PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença. **Revista Estudos Feministas** 289. Florianópolis: 2001.

MULHERES NOS PARLAMENTOS NACIONAIS. **União Interparlamentar**. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>> Acesso em: 01 mar. 2018.

REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA, FEDERAÇÃO E AUTONOMIA LOCAL

Gabriel Afonso CAMPOS

João Lucas Ribeiro MOREIRA

Tiago Soares SIQUEIRA

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa propõe-se a analisar um caso concreto de intervenção do Estado na propriedade privada, especialmente, a requisição administrativa no contexto da pandemia COVID-19. Contudo, este procedimento administrativo -- disposto no art. 5º, XXV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88): “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano” -- foi judicializado devido a um embate entre entes distintos da federação que disputavam o mesmo objeto: insumos para o tratamento de cidadãos acometidos de forma grave pelo Coronavírus. Tal controvérsia resultou na provocação do Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Ação Cível Originária (ACO) nº 3.385, de autoria do Estado do Maranhão, na qual a União se encontra no polo passivo, juntamente a empresa Intermed Equipamento Hospitalar LTDA (fornecedora).

2. OBJETIVOS

Demonstrar a necessidade de uma legislação infraconstitucional que regulamente a requisição administrativa, de forma a privilegiar a gestão dos problemas públicos locais pela administração dos entes federados e afastar a judicialização da atuação da administração pública.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Análise da legislação e doutrina pertinente ao instituto da requisição administrativa. Ademais, do exame Ação Civil Originária nº 3.385 TP/MA.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Constituição da República consagra a indissociabilidade dos entes autônomos que compõem a Federação: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (arts. 1º e 18º da CRFB/88). Ademais, a Magna Carta dispõe que incumbe a Suprema Corte de forma precípua a função de dirimir os conflitos federativos (art. 102, f, CRFB/88), excetuadas as discordâncias entre Municípios, mas também, destes relacionados aos outros entes.

Consequentemente, faz-se necessário esclarecer a possibilidade apontada pelo legislador constituinte sobre a hipótese de requisição dos bens de outros entes federados pela União: apenas mediante a instituição/decretação de Estado de Sítio (CRFB, art. 139, VII) ou de Defesa (CRFB/88, art. 136, § 1º, II). A despeito do agravamento do contágio provocado pela disseminação a COVID-19 no Brasil, bem como em todo o mundo, não há de se falar em situação de anormalidade ou exceção institucional, a qual, apenas assim, garantiria a possibilidade constitucional da União requerer tanto bens estaduais como municipais, tal como mediante a decretação de Estado de Defesa ou de Estado de Sítio como já supramencionado.

Não há dúvida sobre a imperiosa necessidade da intervenção do Estado na propriedade neste contexto pandêmico já exposto para a preservação do direito à vida e à saúde, desde que se observe a legalidade bem como à finalidade desse instituto jurídico-administrativo: a prevalência do interesse público. Assim, a requisição administrativa mostrou-se recurso amplamente utilizada por prefeitos e governadores na tentativa de contenção do Coronavírus em seus respectivos Estados e Municípios articulado a outras medidas como a imposição do isolamento e da quarentena à população, por meio da suspensão de alvarás de funcionamento de estabelecimentos determinados como não essenciais com o fim de que o fluxo de pessoas seja diminuído em grande medida, posto o alto contágio do Coronavírus.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ausência de uma legislação infraconstitucional que regulamente a requisição administrativa dá margem a conflitos federativos como o que foi anteriormente exposto. Nesse sentido, é necessária a regulamentação dos casos nos quais a União possuiria competência para requisitar bens de outros entes federados fora do estado de defesa e do estado de sítio, principalmente em contextos similares à Pandemia COVID-19. Uma tal legislação deve

privilegiar a autonomia dos Estados na gestão dos problemas locais, sem comprometer sua capacidade de ação e sem judicializar a atuação da Administração.

REFERÊNCIAS

BARACHO, J. A. de. O. **Teoria Geral do Federalismo**. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. 05 out. 1988. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 13.979, de 6 fev. 2020. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

FERREIRA FILHO, M. G. O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46167/44326>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 7 ed. São Paulo: Método, 2019.

REZENDE, F. **Conflitos federativos: esperanças e frustrações – Em busca de novos caminhos para a solução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. - (Coleção Fórum IRB).

SARLET, I. W. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Civil Ordinária nº 3385 TP/MA**. Rel. Min Celso de Mello. 20 abr. 2020. Brasília, Distrito Federal Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3385TP.pdf>. Acesso em 29 abr. 2020.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Gabriel Afonso Campos: bacharel em Ciências do Estado e mestrando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (com financiamento CAPES e orientação da professora doutora Karine Salgado). gabriel.afns1@gmail.com.

João Lucas Ribeiro Moreira: bacharel em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais; Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. jlucasmoreira@hotmail.com.



Tiago Soares Siqueira: graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. tiagotssiqueira@gmail.com.

USO DE REDES SOCIAIS DIGITAIS NO GOVERNO MUNICIPAL: O "CANAL DIRETO COM A PREFEITURA" EM ARARAQUARA (SP)

Laura PEREIRA

1. INTRODUÇÃO

Partindo da compreensão de que a participação é um requisito para um regime democrático, com a discussão das obras "Participação e Teoria Democrática" (1970), da filósofa britânica Carol Pateman, e "Strong democracy: participatory politics for a new age", do teórico norte-americano Benjamin Barber, é possível associar as contribuições teóricas mencionadas acima ao conceito e às potencialidades da chamada democracia digital. A internet, marcada por possibilitar a chamada comunicação de duas vias e em escala planetária, tem ocupado um importante papel no debate em torno de democracia e participação. Conforme destacado por Magrani (2014), "A importância dessas ferramentas digitais é possibilitar a criação de um novo ambiente comunicativo, que permite a qualquer um, a um preço muito mais acessível do que no passado recente, transmitir suas ideias com uma facilidade sem precedentes" (MAGRANI, 2014, p. 58).

2. OBJETIVOS

Verificar as características de uma iniciativa local vinculada à abordagem participacionista da democracia e ao uso da mídia social Facebook.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Com o objetivo de realizar uma análise inicial e exploratória de uma experiência local de democracia digital, optou-se por fazer um estudo de caso (BECKER, 1999) com abordagem quantitativa, buscando solucionar as limitações de generalização do estudo de caso com o volume de dados necessários para uma abordagem quantitativa e disponíveis em uma análise de redes sociais (ZAFARANI, ABBASI; LIU, 2014). Nesse sentido, investigou-se o uso de entrevistas, transmitidas ao vivo, pela Prefeitura Municipal de Araraquara, entre 01 de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2018, os dois anos iniciais da gestão de Edinho Silva (PT). Com

o uso do aplicativo acadêmico Netvizz (RIEDER, 2013), 1230 postagens e 17604 comentários foram coletados e sistematicamente filtrados, organizados e contabilizados, em procedimentos com recursos manuais e automatizados.

Após a leitura prévia de todas as postagens e a utilização da ferramenta do Pacote Office “Localizar”, 323 postagens foram selecionadas por corresponderem aos programas “Canal Direto com a Prefeitura”, “Conversa com o Prefeito” ou “Entrevista com os secretários”. Em relação às postagens, procedeu-se com a categorização manual após abrir-se cada um dos links encontrados e localizar-se as seguintes informações: o tema, identificado pela própria página da Prefeitura; a duração do vídeo; a quantidade de visualizações; o indivíduo entrevistado; a instituição da qual ele fazia parte. Em uma segunda etapa, verificou-se a existência de perguntas feitas em cada uma das transmissões e considerou-se, como critério para classificação de resposta: 1. A existência de comentários da Prefeitura indicando esse ato, como era de praxe da página, ou 2. A conferência manual por meio do acompanhamento integral do vídeo. Por ser um procedimento exploratório e quantitativo, uma das limitações da pesquisa é não verificar de fato, integralmente, se todas ou quantas perguntas foram respondidas. Em relação aos comentários, aplicou-se novamente os filtros mencionados anteriormente e contabilizou-se individualmente a quantidade de comentários em cada postagem selecionada, assim como os comentários da Prefeitura Municipal, já que os arquivos disponibilizados pelo Netvizz identificam os comentários do autor da página.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Após as filtragens mencionadas, considerou-se formalmente a exibição de 315 programas, pois quatro vídeos são transmissões incompletas e apenas suas visualizações e comentários foram considerados. O Canal Direto já consistia em transmissões de, em média, 10 minutos, que foram ao ar, diariamente, entre junho e setembro de 2017, no horário do 12h30 e, posteriormente, às 18h30. Quinzenalmente, ele era realizado com o prefeito Edinho Silva (PT), ocasião na qual recebia a denominação “Conversa com o Prefeito” e se estendia para além dos 10 minutos.

Em ambos os formatos, a dinâmica do programa convida à população a participar por meio da caixa de comentários do Facebook, que possibilita o envio de cumprimentos, elogios, críticas, sugestões e dúvidas em tempo real. Esse procedimento era frequentemente repassado pelos apresentadores, sendo mencionado como o grande propósito do programa: a possibilidade de um contato direto entre a população e a prefeitura e o exercício da democracia participativa.

Há alguns resultados parciais, sintetizados abaixo, mas ainda se estuda como trabalhar e o que inferir a partir dos dados coletados e analisados.

Quadro 1

Indivíduos entrevistados	118 indivíduos. Edinho Silva lidera com 29 vezes.
Instituições representadas	19 instituições. Secretaria Municipal de Planejamento e Participação Popular e Secretaria Municipal de Saúde lideram com 42 programas.
Temas abordados	A categoria Eventos/Datas ou meses comemorativos/Semanas municipais/Simpósios concentra 56 programas.
Alcance das publicações	Juntos, os 315 programas acumulam 270.684 visualizações e 8220 comentários. Em média, totalizam 859,31 visualizações e 26,09 comentários. Porém, das 270.684 visualizações, 48.613 são provenientes dos 29 vídeos do prefeito Edinho Silva, assim como 2639 dos comentários.
Interação e participação do público	Selecionadas apenas as publicações com as transmissões ao vivo dos programas, gerou-se a coleta de 8220 comentários. Desses, 2179 (26,6%) são de autoria da página Prefeitura Municipal de Araraquara. No total, 260 dos 315 programas (82,53%) possuem 1 ou mais comentários da Prefeitura Municipal.

Fonte: Elaboração própria.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo trouxe diversos dados acerca da utilização das transmissões ao vivo para aproximar a população e o governo executivo. Assim, verificou-se que o intuito de promover uma democracia mais participativa, de acordo com afirmações da gestão 2017-2021, foi buscado por meio da democracia digital. Apesar das limitações da iniciativa, restrita em termos de alcance e interação efetiva do público, o volume de perguntas, comentários e a durabilidade de frequência de postagem dos programas fizeram do Canal Direto um relevante objeto de estudo. Para pesquisas futuras e qualitativas, caberia verificar o conteúdo das perguntas realizadas pelos cidadãos, de modo a aferir em quais termos políticos e democráticos os internautas compreendem essa ferramenta de acesso ao poder executivo; a disparidade de alcance e comentários entre programas com o prefeito e com demais funcionários; a presença do Canal Direto em meio aos demais programas da Secretaria Municipal na TV WEB ParticipAtiva e Rádio Web ParticipAtiva.

REFERÊNCIAS

BARBER, Benjamin. **Strong democracy**: participatory politics for a new age. Univ of California Press, 2003.

FACEBOOK. **Prefeitura Municipal de Araraquara.** Disponível em: <<https://www.facebook.com/prefeituraararaquara/>>. Acesso: 20 jun. 2019.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RIEDER, B. Studying Facebook via data extraction: the Netvizz application. In: **Proceedings of the 5th annual ACM web science conference.** ACM, 2013. p. 346-355.

ZAFARANI, R.; ABBASI, M. A.; LIU, H. **Social media mining: a introduction.** Cambridge University Press, 2014.

BECKER, H. **Métodos de pesquisa em ciências sociais.** 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MAGRANI, E. **Democracia conectada: a Internet como ferramenta de engajamento político-democrático.** FGV Direito Rio, 2014.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Laura Gabrieli Pereira da Silva. Mestranda em Ciências Sociais na Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, em Araraquara. Pesquisadora do Laboratório de Política e Governo da UNESP, e-mail: acciolaurapereira@gmail.com

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA SOB A PERSPECTIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA DE ARARAQUARA: UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Nadja Karina da SILVA
Soraya Regina Gasparetto LUNARDI
Marcos Henrique Caetano do NASCIMENTO

1. INTRODUÇÃO

Dados do Centro de Referência da Mulher (CRM) de Araraquara, compilados com base nos registros de Boletins de Ocorrência efetuados na Delegacia de Defesa da Mulher, sobre a violência doméstica e o feminicídio, demonstram que cerca de cinco mulheres denunciam violência doméstica por dia, sendo contabilizado somente no ano de 2018 aproximadamente dois mil boletins (VIZONÁ, 2018a) e, apenas em um mês nesse mesmo ano, o município registrou três feminicídio (VIZONÁ, 2018b).

À vista do contexto evidenciado, faz-se imprescindível, além da atuação da Administração Pública e de outros setores, a atuação do poder judiciário, em especial da Defensoria Pública do Estado como uma instituição estatal, prevista na Carta Magna de 1988, que tem por objetivo oferecer aos cidadãos necessitados “a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita” (BRASIL, 1988, Art. 134), reafirmando a responsabilidade e seriedade do Estado, coibindo e prevenindo a violência doméstica.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral dessa pesquisa é explorar a intervenção da Defensoria Pública de Araraquara aos casos de violência doméstica contra a mulher, agrupando, confrontando e interpretando dados tendo como principais variáveis desistências e arquivamentos em processos. Pra além disso, a pesquisa visa aduzir as motivações implícitas nos dados à luz das percepções dos Defensores Públicos da área da Família e do Psicólogo e Assistente Social do Centro de Atendimento Multidisciplinar (CAM), interpretando fatores determinantes às variáveis expostas e fornecendo meios competentes à redução e prevenção das problemáticas.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Para atingir os objetivos delimitados na pesquisa estão sendo levantado os dados de Processos Administrativos registrados pela Defensoria Pública de Araraquara desde o ano de 2016 até o ano de 2019, concernindo a coleta à processos de concessão de Medidas Protetivas de urgências e processos que corroboram ao rompimento do ciclo de violência. Em primeiro momento a coleta objetiva traçar o perfil da vítima e do(a) agressor(a), os dados auxiliarão para a interpretação dos motivos que podem levar à desistência ou arquivamentos de processos, além de ser evidenciado qual tipo de violência é mais recorrente. Em segundo momento será catalogado, com base online, a situação dos processos, foco principal desta pesquisa. Posteriormente, com vistas a interpretar motivações implícitas e específicas no trabalho executado na instituição, será realizada uma entrevista, semiestruturada, com os Defensores Públicos da área da Família e o Psicólogo e Assistente Social do CAM.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Até o presente momento foram analisados e tabulados, parcialmente, 88 Processos Administrativos. Com base na tabulação realizada, é possível evidenciar que o tipo de violência mais recorrente nos Processos Administrativos é a violência entre as partes, onde o polo ativo e polo passivo cometem, ambos, algum tipo de agressão, os processos não especificam o tipo de violência cometida entre as partes, a porcentagem de violência entre as partes é de 31,82%, em seguida, a violência física e psicológica contabiliza presença em 26,14% dos processos, a violência psicológica contabiliza 19,32%. 12,50% dos Processos Administrativos não especificam o tipo de violência sofrida pela mulher, mas confirmam a existência de agressão, a porcentagem de casos assim é de 6,82%. Por fim, todos com 1,14%, temos a violência sexual e física, psicológica e moral e a existência de mais de dois tipos de violências.

Para a quebra do ciclo, os Processos Administrativos versam, com 40,91%, sobre alimentos, visitas e guardas, com 36,36%, sobre declaração de união estável e de regulamentação dos efeitos de sua dissolução, separação de corpos e divórcio litigioso, 21,59% sobre medidas protetivas e, com 1,14% temos outros tipos de processos. Nesses processos também é possível apontar a existência de Boletim de Ocorrência em 46,59% dos casos, outros 53,41% não indicam a existência de Boletim.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa ainda se encontra em fase inicial de coleta de dados, sendo assim, é preciso investigar mais profundamente outras variáveis e quantificar o andamento dos Processos Administrativos para que seja concebível uma interpretação ampla acerca do cenário.

No levantamento realizado até então é possível notar que a violência entre as partes, não especificada, será a mais recorrente se seguirmos essa tendência, as mulheres que buscam romper o ciclo de violência abrem, principalmente, processos sobre alimentos, visitas e guardas e a maioria dos processos não citam a existência de Boletim de Ocorrência, nos levando à compreensão de que os dados da Delegacia de Defesa da Mulher sofrem de subnotificação, sendo necessário, para expor mais fidedignamente dados deste tema, um confronto estatístico dos serviços que compõem a rede integralizada de atendimento às mulheres vítimas de violência, como previsto pela Lei Maria da Penha.

Com toda a catalogação dos dados conseguiremos compreender a eficácia ou não da atuação do órgão no que cerne ao tema, delimitando o perfil vítima/agressor(a) o trabalho pode ser melhor focalizado e com as porcentagens dos andamentos e demais variáveis em mãos será possível apontar deficiências na atuação da Defensoria Pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2019. 132 p. (Edição administrativa do texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, consolidado até a Emenda Constitucional no 99/2017).

VIZONÁ, A. **Centro de Referência da Mulher tem média de 160 atendimentos por mês**. Disponível em: <<http://www.araraquara.sp.gov.br/importacao/noticias/2017/08/07/centro-de-referencia-da-mulher-tem-media-de-160-atendimentos-por-mes>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

VIZONÁ, A. **Cidade desenvolve ações para combater violência doméstica**. Disponível em: <<http://www.araraquara.sp.gov.br/importacao/noticias/2018/04/12/cidade-desenvolve-acoes-para-combater-violencia-domestica>>.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Nadja Karina da Silva. Estudante de Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras da Unesp Araraquara, e-mail: nadjasilva@gmail.com.

Prof.^a Dr.^a Soraya Regina Gasparetto Lunardi. Livre docente na Faculdade de Ciências e Letras da Unesp Araraquara, e-mail: soraya.gasparetto@unesp.br.

Dr. Marcos Henrique Caetano. Defensor Público do Estado (Defensoria Pública do Estado de São Paulo) em Araraquara, e-mail: mhnascimento@defensoria.sp.def.br.

VOTO SECRETO NAS ELEIÇÕES INTERNAS DO PARLAMENTO: PROBLEMAS JURÍDICOS E POLÍTICOS

Bruno da Cunha de OLIVEIRA

1. INTRODUÇÃO

A eleição da Mesa Diretora do Senado Federal para o biênio 2019-2020 não ocorreu do modo usual. Antes mesmo de começar, já surgiam controvérsias: em dezembro do ano anterior, o ministro Marco Aurélio deferiu liminar abrindo o voto em tal procedimento. Tal decisão, amparada pelo princípio da publicidade, contrariava o procedimento tradicionalmente adotado pelo parlamento, previsto em regimento interno (RI). Isso levou a Mesa do Senado Federal a pleitear a suspensão de tal decisão, o que foi acatado pelo presidente da corte, o ministro Dias Toffoli. Deixou claro o julgador, entretanto, que não estava ali analisando a constitucionalidade do dispositivo do RI que embasava a suspensão, posto que a ação em tela não permitia tal exame, mas sim garantindo segurança jurídica por meio da sua aplicação.

No dia das eleições, conseqüentemente, a questão constitucional não estava consolidada. Isso levou o senador Randolfe Rodrigues a apresentar questão de ordem requerendo que fosse adotada a votação aberta devido à suposta inconstitucionalidade do dispositivo do RI que tornou o escrutínio secreto. Essa demanda foi levada a plenário e recebeu 50 votos favoráveis, frente a somente 2 votos contrários – placar capaz de aprovar até mesmo emenda à constituição. O resultado, no entanto, não chegou a ser efetivado, visto que se iniciou tamanho impasse que os trabalhos ficaram paralisados por horas, levando a sessão a ser adiada para o dia seguinte.

Durante a madrugada, Toffoli proferiu nova decisão em que, em suma, reiterou os termos de sua liminar e invalidou a votação feita sobre a questão de ordem, determinando que a eleição fosse realizada por meio do voto secreto. Apesar de criticarem a decisão por interferir indevidamente no procedimento, os senadores a cumpriram integralmente. O processo então seguiu e o senador Davi Alcolumbre (DEM-AP) foi eleito presidente do Senado Federal.

A constitucionalidade do voto secreto nas eleições do parlamento, portanto, segue em aberto, sem ter sido adequadamente apreciada pelo STF e, por isso, pode ensejar novas controvérsias. Este trabalho busca contribuir para um aprofundamento desse debate.

2. OBJETIVOS E METODOLOGIA

São duas as questões principais enfrentadas: O ordenamento jurídico brasileiro permite o voto secreto para as eleições da mesa diretora das casas do parlamento? Ele deveria permitir?

No que se refere ao primeiro objetivo do trabalho são utilizadas majoritariamente fontes documentais. Em especial, são relevantes os acórdãos do Supremo Tribunal Federal em que se discutiu a incidência do regime de publicidade em procedimentos internos das casas do parlamento. Ademais, são pertinentes as transcrições das discussões que ocorreram nas casas legislativas durante a tramitação de propostas de emenda à constituição que vieram a abrir votações originalmente secretas e durante a votação que autorizou a prisão do senador Delcídio do Amaral, em que tais mudanças foram fartamente discutidas. Como o debate específico sobre as eleições da Mesa Diretora não foi satisfatoriamente concluído, são esses os casos podem nos ajudar a melhor entender a sistemática constitucional sobre a publicidade, que terá de ser também aplicada às eleições internas do parlamento. No que se refere a fontes doutrinárias, a maior parte da produção sobre o tema é bastante rasa ou incompleta. REZENDE (2019), no entanto, se destaca positivamente como exceção a essa regra.

Para discutir a segunda grande questão apresentada, são duas as principais abordagens. A primeira toma como base ELSTER (2015) e a bibliografia ali referenciada para um estudo comparado da publicidade em diferentes tipos de votação. A segunda abordagem parte de PRZEWORSKI; STOKES; MANIN (1999) para revisar a literatura que trata de representação política, com o objetivo de refletir sobre o grau de publicidade necessário em uma democracia representativa. Sobre o assunto, destacam-se PITKIN (1967) e MANIN (1997).

3. DISCUSSÃO

A celeuma em tela decorre de um silêncio do constituinte. Enquanto ele instituiu, no artigo 47 da Carta Magna, comando explícito sobre a maioria necessária para as votações, em lugar nenhum estabeleceu regra geral expressa sobre a modalidade dessas. A análise de acórdãos do STF e da tramitação de projetos legislativos sobre o tema demonstram uma tendência em favor da adoção da publicidade como regra geral, diante de sua importância no regime republicano. Não há no texto constitucional, no entanto, elementos que nos permitam tornar definitiva essa solução e há ainda o questionamento sobre se as eleições internas seriam abarcadas pela regra geral ou se, por seu caráter eletivo, se diferenciariam de outras votações.

A questão ainda costuma ser enfrentada somente com base nos benefícios da publicidade, sem encarar seus possíveis malefícios. Como aponta ELSTER (2015, p. 7), por exemplo, o sigilo remove incentivos para a corrupção, posto que o corruptor não tem meios de garantir que o corrompido cumpriu o acordo. Será que estamos dispostos a abrir mão disso? PITKIN (1967, p. 150) apresenta duas concepções políticas opostas que discordariam da resposta a essa pergunta. Sob um ponto de vista que valoriza o *accountability* dos políticos por meio das eleições, a resposta tende a ser positiva, já que o controle eleitoral compensaria o fim desse desincentivo à corrupção. Sob a ótica de que, em certas situações, os parlamentares precisam ser protegidos para melhor defender nossos interesses, a resposta tende a ser negativa, visto que o sigilo garantiria tal independência. Essa discussão é o principal plano de fundo sobre a controvérsia aqui discutida e pode nos permitir, se não obter uma única resposta final sobre a questão, nos orientar para duas possíveis soluções sobre o problema apresentado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Trabalha-se atualmente na sistematização dos argumentos utilizados pelo Congresso Nacional e por nossa Corte Constitucional sobre o voto secreto no parlamento para que esses possam ser confrontados com a literatura internacional que trata sobre o tema, em suas diferentes vertentes. Com isso, pretende-se contribuir com uma melhor formulação dos pontos a serem enfrentados ao lidar com o problema. Diante da complexidade do debate, não se procura com esse trabalho exaurir todas as questões acerca do assunto, mas o amadurecimento dessas certamente é não só possível como desejado.

REFERÊNCIAS

ELSTER, J. (org.). **Secrecy and Publicity in Votes and Debates**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015.

MANIN, B. **The Principles of Representative Government**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1997.

PITKIN, H. F. **The Concept of Representation**. Berkley e Los Angeles: University of California Press, 1967.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (org.). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Press Syndicate of The University of Cambridge, 1999.

REZENDE, R. M. **O voto secreto parlamentar – seu histórico no Brasil e seu tratamento no Direito Comparado**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2019 (Texto para Discussão nº 256).

INFORMAÇÕES DO AUTOR

Bruno da Cunha de Oliveira. Bacharelado em Direito pela Universidade de São Paulo. Para este trabalho, recebeu apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – processo nº 2019/16316-3. Contato: bruno.dcd@usp.br

PROJETOS DE EXTENSÃO

CIÊNCIA E TECNOLOGIAS SOCIAIS EM REDE PARA A EDUCAÇÃO ALIMENTAR COMUNITÁRIA, A PRODUÇÃO E O MANEJO DE ALIMENTOS AGROECOLÓGICOS POR EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS E COLETIVOS DE ARARAQUARA-SP

Vivian Alves PACHECO

Sérgio Azevedo FONSECA

1. INTRODUÇÃO

Na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Araraquara, o Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania, formado por professores e estudantes de graduação busca atuar contribuindo para o “ecossistema solidário” da cidade, em colaboração com a Coordenadoria Executiva do Trabalho e de Economia Solidária e Criativa de Araraquara, por meio de reflexões e intervenções perante questões sociais, econômicas e ambientais, pautando-se na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e em seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Considerando a demanda de meios para o enfrentamento às agruras sociais resultantes da pandemia do COVID-19 e inspirados em experiências já em andamento no território do Valle Verde, de grande fragilidade social, na Zona Norte de Araraquara (SP), o grupo NEPESC está no desenvolvimento do “Ciência e tecnologias sociais em rede para a educação alimentar comunitária, a produção e o manejo de alimentos agroecológicos por empreendimentos solidários e coletivos de Araraquara”, trabalho de extensão que busca articular, de forma sistêmica, iniciativas populares embrionárias de produção de alimentos agroecológicos, agregando conhecimentos e equipamentos para o manejo, o processamento e a conservação dos gêneros alimentícios, e informações para a educação alimentar e nutricional.

2. OBJETIVOS

O objetivo central do projeto é prover conhecimentos e procedimentos de gestão para a integração, de forma sistêmica, de hortas periféricas, comunitárias e domiciliares, de Araraquara e entorno territorial, para a produção, o manejo e a conservação de alimentos agroecológicos, seguindo os princípios da economia solidária e do mutualismo. Diante disso, espera-se alcançar, ao longo do projeto: a melhoria dos processos de produção dos alimentos

cultivados no terreno da horta comunitária; a mudança de hábitos alimentares da população da comunidade e do território, por meio de intervenções de educação alimentar; a redução do desperdício doméstico de alimentos, também por meio de ações de educação alimentar; o aproveitamento de resíduos e sobras como insumos para a compostagem; a criação de novos empreendimentos locais, mesmo que informais e domiciliares, orientados para o processamento e a conservação de parcela dos produtos oriundos da horta; a criação de uma rede de hortas domiciliares, a serem disseminadas em áreas disponíveis e subutilizadas das residências das famílias participantes.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia desse projeto, referenciada nos preceitos da Teoria Geral dos Sistemas (BERTALANFFY, 1975) e da pesquisa-ação (THIOLENT, 2009), tem como pressuposto o reconhecimento da imprescindibilidade de valorização das tecnologias sociais como vetores das ações do projeto. Isso implica o resgate, pela universidade, dos saberes populares como fontes primárias capazes de darem vida e sustentação ao projeto, ou seja, como elementos basilares para os fazeres populares que, em última instância, correspondem ao objeto de intervenção do projeto. Fazeres que irão se materializar na produção e no manejo dos alimentos, com potenciais efeitos sinérgicos na geração de trabalho e renda, por meio do empreendedorismo solidário.

Pretende-se que tais práticas se dêem em parceria entre o grupo NEPESC, a Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, a Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Araraquara, a Prefeitura Municipal de Araraquara, o SEBRAE, o SENAI e a Incubadora de Empresas de Araraquara, e sob o fomento da Fundação Cargill, para o custeio de instalações, ferramentas, recursos humanos e materiais necessários para o desenvolvimento do projeto.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esse projeto tem a intenção de dar continuidade, com ampliação de escopo, agregação de ações e aprimoramento do desempenho, aos resultados de atividade já em curso desde o início de 2019, apoiado pelo CNPq, sob o título de: "CORREDOR VERDE AGROFLORESTAL: tecnologia social para o plantio e a produção de alimentos saudáveis, com geração de renda, recuperação de manancial urbano e educação socioambiental em área de

alta vulnerabilidade social no município de Araraquara (SP)", o qual contribuiu para o plantio de 1500 mudas de espécies nativas na APP da nascente do Ribeirão das Cruzes, principal manancial urbano de Araraquara; a limpeza e preparo do solo em área de 6.000 m², para ocupação pela Associação Horta Comunitária da Zona Norte; o plantio de 500 mudas no terreno da Horta; a agregação de pessoas às atividades comunitárias realizadas pela Associação Horta Comunitária da Zona Norte; a revitalização do Horto de Plantas Medicinais da Faculdade de Ciências Farmacêuticas, da UNESP de Araraquara; a criação de uma horta comunitária no terreno da Moradia Estudantil do campus de Araraquara da UNESP; e a criação de hortas domiciliares comunitárias, em apoio ao projeto comunitário Terra Solidária.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que o projeto, ao aliar iniciativas de ciência e tecnologias sociais, o combate ao desperdício de alimentos e o fortalecimento do empreendedorismo local, contempla os objetivos do grupo NEPESC, a conjuntura socioeconômica e ambiental das famílias que são público-alvo das ações e a missão da agência fomentadora "Fundação Cargill", de promover a alimentação segura, sustentável e acessível.

REFERÊNCIAS

ALIMENTAÇÃO EM FOCO. **Edital Fundação Cargill – 6ª Edição**. Disponível em: <<https://alimentacaoemfoco.org.br/quem-somos/edital/>> Acesso em: 24 abr. 2020

BERTALANFFY, L. V. **Teoria Geral dos Sistemas**. São Paulo: Vozes, 1975.

NÚCLEO DE EXTENSÃO E PESQUISA EM ECONOMIA SOLIDÁRIA, CRIATIVA E CIDADANIA. **FCLAr/UNESP**, 2020. Homepage de Grupo de Pesquisa. Disponível em: <<https://www.fclar.unesp.br/#!/pesquisa/grupos-de-pesquisa/nepesc/>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

THIOLLENT, M. **Metodologia de Pesquisa-ação**. São Paulo: Saraiva, 2009.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Vivian Alves Pacheco. Graduada em Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras Campus de Araraquara/UNESP, e-mail: vivianalvespac@gmail.com

Sérgio Azevedo Fonseca. Professor Doutor na Faculdade de Ciências e Letras Campus de Araraquara/UNESP, e-mail: sergio.fonseca@unesp.br

ENRIQUECIMENTO DE SABERES POPULARES EM PRODUTOS DE PANIFICAÇÃO: O CASO DA PADOKA

Jorge Ernesto Salvador Bazán APARICIO

Letícia Gonçalves RIBEIRO

Leandro Pereira MORAIS

Ana Luiza Pereira Pinto COELHO

1. INTRODUÇÃO

A Associação de Mulheres do Assentamento (AMA) foi fundada em 2008 por iniciativa de um grupo de agricultoras do Assentamento Monte Alegre de Araraquara, com o objetivo de criar a “Padoka” para a produção de produtos de panificação. Tal iniciativa passou a ser uma atividade geradora de trabalho e renda para as famílias das mulheres, se enquadrando na denominada Economia Solidária (ESOL), prática de crescente importância tendo em vista seus princípios norteadores, como a autogestão, as decisões democráticas, participativas e comunitárias e o envolvimento com o território e a sustentabilidade local. Entretanto, suas experiências são marcadas por fragilidades tanto de gestão interna como estruturais do contexto socioeconômico desfavorável, no qual é necessário, pois, fortalecer o “ecossistema” para que a ESOL possa cumprir seu papel social (MORAIS e BACIC, 2017). Tal ecossistema deve contemplar uma gama de atores em seus respectivos territórios em que ademais dos envolvidos com os empreendimentos solidários, estão entre outros, com um papel fundamental a universidade e o poder público para o propósito emancipatório.

2. OBJETIVOS

O objetivo central deste projeto multidisciplinar, se dá no aprimoramento técnico da Padoka, a partir de metodologias participativas e no âmbito do que se entende como tecnologias sociais, em quatro processos inerentes ao seu funcionamento: a gestão administrativa; a gestão econômica; a logística e a gestão da produção e conservação dos alimentos que inclui o foco nos aspectos nutricionais. Aliando-os aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: Erradicação da Pobreza, Fome Zero e Agricultura Sustentável, Trabalho Decente e Crescimento Econômico, Consumo e Produção Responsáveis.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

As atividades ao longo do projeto se realizam em etapas integradas. A inicial consistiu, com base no uso de metodologias participativas, ampliar a aproximação com as integrantes da Padoka, levantando seus principais pontos positivos e negativos, assim como percepções e demandas. Assim, foi levantado um diagnóstico, aliando as informações fornecidas e as percepções do grupo de trabalho. Uma seguinte etapa consistiu nas discussões e reflexões do diagnóstico, para o entendimento entre os ambientes externo (Universidade, sociedade civil, poder público, mercado, entre outros) e interno (Padoka), permitindo a programação das ações de melhoria nas quatro frentes de trabalho mencionadas. Com a análise e ações estruturadas, realizaram-se visitas à Padoka numa frequência que visava a efetivação das ações ali desenvolvidas pelo projeto. Registraram-se ainda ocorrências e percepções para a sistematização de dados, e o estreito convívio com o público-alvo foi fundamental para a troca de saberes e de percepções. Também se visitaram as instalações para identificar potenciais perigos de contaminação nas diferentes etapas de produção e foram realizados encontros para formação e conscientização. Já a etapa conclusiva consiste no acompanhamento e permanente avaliação do curso das atividades, com a consequente incorporação de ajustes, servindo como forma de aprendizado do coletivo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Podemos dividir em blocos os resultados até agora alcançados. Por um lado foi realizado das análises e diagnósticos: a realização do “estado da arte” das condições de gestão da Padoka, e levantamento de seus principais desafios e demandas; mapeamento panorâmico do conjunto de fornecedores locais que ofertam matéria-prima para a produção; e um mapeamento da dinâmica dos sistemas de logística utilizados, nas formas de distribuição e comercialização dos produtos, incluindo seus gargalos e dificuldades. Já das atividades com as mulheres da Padoka: realização de rodas de conversa para discutir temas sobre economia solidária, tecnologia social, paradigmas de produção e de consumo, verificando o desconhecimento do coletivo acerca destes temas; elaboração conjunta de planilhas simplificadas para o registro, entre outros, de custo e preço, incluindo noções de utilização de planilhas em computador (doado pela FCLAr),

revelando falta de uma cultura de uso destes "instrumentos" de gestão; e a construção de um aplicativo personalizado de vendas, de fácil utilização, para registro dos gastos.

Em relação às Boas Práticas de Fabricação (BPF) e ao aprimoramento nutricional foi feito: levantamento das condições sanitárias, legais e de infraestrutura da Padoka, que revelou alguns problemas como instalações inadequadas, com escassez de espaço e falta de organização interna, e questões ligadas à documentação da propriedade; testes de pH, umidade, acidez titulável, cinzas, lipídeos, proteínas, carboidratos e atividade de água de alguns produtos; sensibilização sobre BPF, onde também se atentou para a necessidade de ter as receitas dos produtos registradas para a padronização da produção. Foi proposto ainda ao Conselho Municipal de Economia Solidária a necessidade de aprimoramentos nas instalações, fato que está sendo discutido com o poder público. Finalmente se alcançou a construção e fortalecimento de uma relação de confiança e de troca de saberes entre as mulheres assentadas e nosso grupo de trabalho. Pretende-se ainda desenvolver, em conjunto com o Curso de Farmácia e com a participação das responsáveis pela Padoka, novas formulações de produtos de panificação com valor nutricional agregado, utilizando como ingredientes matérias-primas locais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Revela-se a importância do projeto que alia a Universidade (Ensino, Pesquisa e Extensão) ao mundo dos saberes populares. Proporciona ainda a emancipação das mulheres e uma rica experiência adquirida pelos envolvidos, permitindo entender a extensão como uma permanente construção social. A complexidade dos fenômenos tratados, aliada ao tempo de maturação necessário para transformações estruturantes requerem mais tempo de apoio e de intervenção, e ainda faltam aprimorar aspectos das quatro frentes. Vale destacar o estreito contato e colaboração conjunta entre os envolvidos no projeto e as representações parceiras da Prefeitura de Araraquara e da UNESP (Pró-reitoria de Extensão, Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania - NEPESC). As experiências construídas são ainda passíveis de serem compartilhadas e replicadas por agentes de desenvolvimento de projetos sociais de diferentes níveis de governo, nacional e internacional.

REFERÊNCIAS

MORAIS, L. P.; BACIC, M. J. Pela necessidade de criar, manter e fortalecer o ecossistema

empreendedor solidário. In: **Anais do 32o Congresso Internacional do CIRIEC**. UFAM, Manaus, 2017.

MORAIS, L. P.; BACIC, M. J. Economía social y solidaria (ESS) y el nuevo contexto digital: el papel de las tecnologías sociales en el siglo XXI. In: **Anais do 32o Congresso Internacional do CIRIEC – Internacional**. Liège Université, Lieja, 2018.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Ana Luiza Pereira Pinto Coelho. Graduanda em Administração Pública pela Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, campus de Araraquara. E-mail: ana.pereira@unesp.br

Jorge Ernesto Salvador Bazán Aparicio. Graduando em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, campus de Araraquara. E-mail: jorge.bazan@unesp.br

Letícia Gonçalves Ribeiro. Graduanda em Administração Pública pela Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, campus de Araraquara. E-mail: leticia_g.ribeiro@hotmail.com

Professor Doutor **Leandro Pereira Morais**. Departamento de Economia da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, campus de Araraquara. E-mail: leandro.morais@unesp.br

PET NA ESCOLA

Alessandro Macari JÚNIOR

Geovana BARONI

Lillian Tassim SALATINO

1. INTRODUÇÃO

O Projeto PET na Escola consistiu em difundir o conhecimento acerca dos vestibulares e do curso de Administração Pública aos alunos das escolas periféricas do Município de Araraquara. À vista disso, em todos os anos, durante o primeiro semestre letivo, o grupo destinou-se à essas escolas com propósito de incentivar os alunos a darem continuidade em seus estudos ingressando no Ensino Superior, principalmente em Universidades Públicas do país.

Para a realização dessa atividade houve a criação da comissão de planejamento, que esteve incubida inicialmente de entrar em contato com as escolas explicando os objetivos e as metodologias compostas nesta atividade aos diretores das escolas escolhidas para que estes aprovelem sua realização na instituição de ensino. Em seguida, a comissão foi responsável pela aplicação de um questionário nessas escolas para compreender as perspectivas e pretensões particulares de cada sala, direcionando a apresentação conforme as particularidades avistadas.

Quanto à apresentação em sala de aula, foi feita uma roda de conversa para que se crie uma relação entre os petianos e os alunos, conversando sobre a discussão central da atividade. Na exibição produzida pelos petianos, foram expostas as principais características curriculares do curso de Administração Pública, tendo como principal objetivo demonstrar as possibilidades de ingresso nas universidades públicas. Ademais, houve uma apresentação, de maneira breve, dos demais cursos da unidade de Araraquara, e também será explanado temas como Isenção, Sistema de Cotas, Sisu, Fies, Permanência Estudantil, Bolsas, Cursos de Línguas e Intercâmbio.

Ao final, o grupo expôs as vivências dentro da Universidade Pública e discutiu sobre as oportunidades na Universidade. Com essas etapas, os petianos procuraram enfatizar ao máximo a importância da Universidade para a sociedade e principalmente sanar dúvidas e extinguir receios sobre os vestibulares, incentivando o empenho nos estudos para o ingresso na Universidade e evidenciando as possibilidades de acesso ainda com disparidades sociais.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral dessa atividade foi esclarecer os aspectos da vida universitária e suas oportunidades, por meio de informações sobre vestibulares, como: Sistema de Cotas, Isenções, Inscrições e ainda buscar despertar o interesse e estimular a participação desses jovens na disputa por vagas dentro das universidades, através do ENEM e de outros vestibulares.

Os objetivos específicos foram: Trazer informações sobre estruturas curriculares, enfatizando o curso de Administração Pública; apresentar cursos ofertados pela Unesp Araraquara; apresentar informações referentes aos vestibulares, como cotas, isenções, inscrições, etc.; apresentar as possibilidades ofertadas pela universidade, como permanência estudantil, bolsas, cursos de línguas, etc; sanar demais dúvidas apresentadas pelos alunos.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Foi criada uma comissão organizadora que ficou responsável por discutir e selecionar as escolas periféricas do Município de Araraquara e contatá-las para alinhar, junto à diretoria escolar, todas as necessidades de espaço físico, materiais necessários e disponibilidade de tempo para melhor aproveitamento da atividade. Essa primeira etapa foi realizada antes de se encerrar o período de isenção da taxa dos vestibulares.

Os petianos desenvolveram a atividade em duas etapas: a primeira etapa constituiu na aplicação de um questionário para compreender as pretensões particulares e os conhecimentos de cada sala. Essa aplicação foi estratégica para o grupo, uma vez que tornou a atividade mais objetiva, buscando suprir as necessidades que foram encontradas. Na segunda etapa, os petianos se dividiram em grupos de quatro pessoas para tratar dos assuntos: grade curricular do curso de Administração Pública; informações sobre os outros cursos da UNESP de Araraquara; possibilidades e ofertas que a universidade pública oferece, entre outros. Esses encontros tiveram duração de até 50 minutos por turma, e foram aplicados com alunos de 2º e 3º anos das escolas escolhidas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O projeto tem o propósito de trazer informações e tirar dúvidas sobre os vestibulares e universidades. Por meio da aplicação prévia dos questionários, o grupo buscou averiguar qual

a opinião e conhecimento dos alunos sobre alguns temas, como: sua pretensão para quando sair do ensino médio, conhecimento sobre sistema de cotas, etc. Através desse feedback, os petianos puderam adaptar as dúvidas observadas para que possam contemplar as especificidades de cada sala de aula.

A entrega de materiais de apoio e informativos, como o Guia do Estudante, e a aplicação de um questionário ao final da atividade como forma de feedback auxilia a manter uma constância do grupo para com os envolvidos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como forma de avaliar o projeto foi realizado um questionário aos ouvintes no final da apresentação com objetivo de Feedback. O questionário foi um espaço para sugestões e críticas, onde possibilita ao grupo melhorar cada vez mais esse projeto de grande importância para os próximos anos.

REFERÊNCIAS

DALBOSCO, C. Uma leitura não-tradicional de Johann Friedrich Herbart: autogoverno pedagógico e posição ativa do educando. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 44, 2018.

QEDU. **Use dados. Transforme a Educação**. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/>>. Acesso em: 18 de abril de 2019.

VASCONCELOS, S.; SILVA, E. Acesso à universidade pública através de cotas: uma reflexão a partir da percepção dos alunos de um pré-vestibular inclusivo. **Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**. Rio de Janeiro, 2005.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Alessandro Macari Júnior. Graduando em Administração Pública na na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP de Araraquara. E-mail: macari_ale@hotmail.com

Geovana Baroni. Graduanda em Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP de Araraquara e bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET) de Administração Pública. E-mail: geovanabaroni@hotmail.com



Lillian Tassim Salatino. Graduanda em Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP de Araraquara e bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET) de Administração Pública. E-mail: lillian.tassim@gmail.com

PET SOCIAL

Ana Beatriz Gomes de SOUZA
Breno Silva de OLIVEIRA
Patrícia Borba MARCHETTO
Vitoria Bezerra Teixeira LUCAS

1. INTRODUÇÃO

O Programa de Educação Tutorial (PET) é uma iniciativa governamental regulamentada e implementada pelo Ministério da Educação (MEC), o grupo tem como principal objetivo realizar atividades orientadas pelo princípio da indissociabilidade do tripé universitário que consiste no ensino, pesquisa e extensão. Assim, o programa proporciona aos seus membros uma experiência universitária completa.

O grupo PET - Administração Pública é composto por uma professora tutora e alunos de diversos anos do curso de administração pública da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), campus Araraquara. Entre os diversos projetos realizados pelo grupo no ano de 2019, destaca-se aqui o PET Social.

Uma das características das organizações não governamentais é a dependência de financiadores e apoiadores externos para a realização das suas atividades (ARAÚJO, RODRIGUES E TUDE, 2007, p.4). Ao identificar tal aspecto e a fim de aproximar o PET de questões solidárias e da realidade social brasileira, surgiu o PET Social.

O projeto consistiu na identificação das necessidades, arrecadação de itens de limpeza e a entrega dos itens arrecadados para a organização não governamental sem fins lucrativos "SOS Ação Mulher e Família", que promove o atendimento psicológico, social, jurídico a mulheres, homens, adolescentes e crianças em situação de violência doméstica, intrafamiliar e de gênero.

2. OBJETIVOS

O projeto PET Social tem como objetivo geral explorar a esfera de extensão, que permite ao grupo realizar projetos externos ao ambiente acadêmico. Já como objetivos específicos a atividade procura estabelecer contatos e contribuir com instituições que atuam no

auxílio à sociedade, sobretudo à segmentos sociais vulneráveis, como as mulheres atendidas pela ONG “SOS Ação Mulher e Família”.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Primeiramente, o grupo entrou em contato com a ONG “SOS Ação Mulher e Família” a fim de identificar suas demandas. Após o mapeamento, todos os integrantes do PET se mobilizaram com o objetivo de arrecadar os itens solicitados. Para tal finalidade, foram colocados pontos de arrecadação nos eventos realizados pelo grupo ao longo do ano de 2019, bem como, a divulgação da campanha pelas redes sociais, a fim de fomentar a contribuição desses produtos pela comunidade universitária.

Na XIII JORNAP, maior evento científico do campo de públicas que é realizado pelo grupo PET Administração Pública, foram convidadas as funcionárias Eliane Chegure, Tania Aparecida Azevedo e Fernanda de Souza Gramostin para ministrarem uma palestra. Durante a fala das representantes, que ocorreu no vão dos centros acadêmicos para aproximadamente 100 pessoas, foram abordados a origem da ONG, que remonta aos anos da Ditadura Militar, e os desafios atuais do seu trabalho atendendo mulheres e famílias em situação de violência domiciliar na região de Campinas até os dias de hoje. Além disso, enfatizaram também como se estabelecem as parcerias com o setor público para que o atendimento das vítimas não fique limitado somente ao escopo da organização. Ao final da XIII JORNAP, os materiais de limpeza arrecadados, tais como lã de aço, detergente, sabão, água sanitária, papel higiênico, foram entregues às representantes da ONG.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O PET Social teve como resultado a arrecadação de materiais de limpeza e escritório suficientes para suprir as demandas da entidade levantadas ao início do projeto. Ademais, foi possível identificar uma maior aproximação e envolvimento do grupo com questões solidárias e com a realidade da sociedade brasileira.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PET Social contribuiu para que a ONG mantivesse suas atividades de forma a reduzir as desigualdades de gênero e empoderar mulheres e meninas. Sendo assim, auxiliou a ONG “SOS Ação Mulher e Família” a concretizar serviços que vão de encontro aos 17 objetivos da agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, promovida pela ONU. Destaca-se o de número 5, “Igualdade de gênero”, que se propõe alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, prevendo o combate contra violência, discriminação e práticas nocivas a todas as mulheres e meninas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, E. T.; RODRIGUES, G. K. M.; TUDE, J. Geração de Recursos Próprios: Reflexões sobre os Efeitos desta Estratégia na Sustentabilidade de Organizações Não Governamentais. Salvador: **VI Conferencia Regional De Istr**, 2007.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável**. Disponível em:
<<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em: 01 mai. 2020.

SOS AÇÃO MULHER E FAMÍLIA. **Missão e História**. Disponível em:
<<https://www.sosmulherfamilia.org.br/home/sobre>> Acesso em: 01 mai. 2020.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Ana Beatriz Gomes de Souza. Graduanda em Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras da Unesp de Araraquara e membro do Programa de Educação Tutorial (PET) de Administração Pública, e-mail: anabgs1@hotmail.com.br

Breno Silva de Oliveira. Graduando em Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras da Unesp de Araraquara e membro do Programa de Educação Tutorial (PET) de Administração Pública, e-mail: boliveir4@gmail.com

Patrícia Borba Marchetto. Docente do Departamento de Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras da Unesp de Araraquara e tutora do Programa de Educação Tutorial (PET) de Administração Pública, e-mail: patricia.marchetto@unesp.br

Vitoria Bezerra Teixeira Lucas. Graduanda em Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras da Unesp de Araraquara e membro do Programa de Educação Tutorial (PET) de Administração Pública, e-mail: vitoriab.lucas@gmail.com

PROJETO CORREDOR VERDE AGROFLORESTAL – HORTA COMUNITÁRIA DA ZONA NORTE

Ana Carolina SILVA

Caio Luís CHIARIELLO

Carol Lury Shimabukuro RODRIGUES

Flávio Rodrigues DA SILVA

Luanni Fernanda CALABRÓ E SILVA

Ramon Tozzi CHRISTOFOLETTI

1. INTRODUÇÃO

O programa Minha Casa Minha Vida, idealizado com o propósito de mitigar as agruras causadas pelo grave déficit habitacional, vem revelando problemas e vícios de diversas ordens. Um caso típico é o do Residencial Valle Verde, no município de Araraquara – SP, onde se destaca a ausência de oportunidade de geração de trabalho e renda, lazer, bem como ocorrência de significativos impactos ambientais. Com o intuito de reverter este cenário, um grupo de moradores da região começou a realizar, em maio de 2016, o plantio de uma pequena horta em fundo de quintal, em aproximadamente 90 m², para auto-abastecimento de hortaliças aos participantes do grupo. A idéia logo vingou e motivou os participantes da iniciativa a buscarem alternativas para a expansão e a ampliação da produção, com vistas a suprir necessidades alimentares dos demais moradores do território. Em janeiro de 2017 o grupo de moradores vislumbrou a possibilidade de ocupar um terreno público ocioso, que vinha sendo utilizado como depósito ilegal de resíduos, configurando um ‘lixão’ urbano. A iniciativa evoluiu para um embrião de organização, materializado na realização de mutirões comunitários dominicais, pelos quais foi realizada, em um primeiro momento, a limpeza do terreno (de 6.230,87 m²), sendo retirados 67 caminhões de lixo. Em novembro de 2018 foi realizada uma parceria com a Unesp Araraquara (FCLAr e FCFar) com o objetivo de trazer suporte técnico para o projeto tendo o mesmo sido aprovado na Chamada CNPq/MCTIC/MDS n° 36/2018- Tecnologia Social (FONSECA, 2018).

2. OBJETIVOS

O projeto, inspirado nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) incorpora os objetivos 1, 2, 8, 11 e 12, respectivamente “erradicação da pobreza”, “fome zero”, “emprego digno e crescimento econômico”, “cidades e comunidades sustentáveis” e “consumo e produção responsáveis. Integra as dimensões econômica, social e ambiental, articulando o plantio e a produção de alimentos saudáveis com geração de renda, a recuperação de um manancial urbano, a implementação de uma horta terapêutica e a educação socioambiental (TRANSFORMANDO, 2015).

3. MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia utilizada no projeto é a pesquisa-ação, possuindo em sua equipe técnica de execução 6 bolsistas cadastrados na modalidade de Iniciação ao Extensionismo no CNPq e 4 voluntários. O projeto tem três frentes de aplicação: a primeira é a recuperação de um manancial urbano, em elevado estado de degradação, utilizando parceria com o órgão público municipal responsável, neste caso o Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Araraquara (Daae). A segunda frente é representada pela melhoria de uma horta urbana comunitária, junto com a comunidade local e pesquisadores da Unesp. E a terceira é a construção de um pavilhão de cultura por meio de trabalho voluntário. Além disso serão realizadas atividades de sensibilização e conscientização da população sobre educação ambiental.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os principais benefícios da horta urbana comunitária foram respectivamente: o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional; a proteção dos recursos naturais; a não utilização de produtos químicos agressivos à saúde humana e ao meio ambiente; a oportunidade de integração e fortalecimento do coletivo, além da valorização dos saberes tradicionais, em que as experiências vividas são tão respeitadas quanto os conhecimentos técnicos (MARTINS et al.2006; COSTA,2015; HONDA,2018)

O apoio da Unesp e do CNPq ao projeto teve início em 2019, quando foram adquiridos equipamentos e ferramentas de manejo do solo. Com esses equipamentos a horta ganhou novos canteiros, árvores frutíferas e o plantio de hortaliças. Essa parceria viabilizou uma oficina de

repelentes naturais, ministrada por equipe da Faculdade de Ciências Farmacêuticas da Unesp visando à disseminação de conhecimentos populares sobre plantas medicinais e oferta de uma proteção natural de fácil acesso contra doenças transmitidas pelo *Aedes Aegypti*.

Visando proporcionar um espaço público de disseminação de cultura, arte e educação por meio de oficinas, cursos, palestras e eventos, foi iniciada, com intensa participação da comunidade local, inclusive de mulheres e crianças, a construção de um pavilhão cultural, interrompida quando do advento da COVID-19.

Outra ação foi a criação do Corredor Agroflorestal, com o plantio de mudas de árvores nativas e frutíferas. Os estudantes envolvidos no projeto reativaram o Horto Florestal da FCFar, onde produziram 250 mudas de árvores em 3 meses; o Daae fez uma doação de 500 mudas e um doador anônimo destinou 1700 mudas. Em um mutirão com 90 pessoas envolvidas, dentre representantes do poder público, sociedade civil, universidade e comunidade local, foram plantadas 1500 mudas, marcando o início da recuperação da mata ciliar do manancial do Ribeirão das Cruzes.

Outras atividades aconteceram, tais como: Roda de Arteterapia; Oficina de Maracatu e roda de discussão sobre arte e cultura popular. Percebeu-se que o número de envolvidos nos mutirões aumentou desde o início do projeto financiado pelo CNPq, tendo uma média de 25 pessoas em domingos regulares e mais de 50 em eventos com ampla divulgação. Atualmente os membros da comunidade cuidam do local com maior assiduidade gerando percepção de pertencimento.

Além dos impactos positivos causados na comunidade, uma das maiores conquistas do projeto foi o Certificado de Tecnologia Social da Fundação Banco do Brasil, ocupando a 24ª posição no rank nacional. A tecnologia social consiste na abordagem lúdica de práticas laborais na terra. Em outras palavras, abrange, no contexto territorial de uma horta comunitária, as etapas de preparo, plantio, manejo da terra e colheita, realizadas de forma simultânea e integrada com expressões artísticas e culturais, com destaque para a música e a dança (FONSECA; 2019).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos os aspectos mencionados não contemplam a dimensão do projeto. Muitas ações ainda serão realizadas como: a recuperação completa do manancial Ribeirão das Cruzes; a instalação da horta terapêutica; ação de educação ambiental em parceria com as escolas públicas

da região; finalização da construção do pavilhão onde a primeira iniciativa será a criação de aulas de reforço escolar e geração de renda por meio da economia solidária.

Agradecemos ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária Criativa e Cidadania (NEPESC), Comunidade da Zona Norte e todos os demais envolvidos no projeto.

REFERÊNCIAS

COSTA, C. G. A.; et al. Hortas comunitárias como atividade promotora de saúde: uma experiência em Unidades Básicas de Saúde. **Ciênc. saúde coletiva [online]**. 2015, vol.20, n.10, pp.3099-3110. ISSN 1678-4561. <https://doi.org/10.1590/1413-812320152010.00352015>.

FONSECA, S. A. (coord.). **Arte cultura popular para a produção agroecológica comunitária periférica**. [S. l.], 2019. Disponível em: <<https://transforma.fbb.org.br/tecnologia-social/arte-e-cultura-popular-para-a-producao-agroecologica-comunitaria-periferica>>. Acesso em: 6 abr. 2020.

FONSECA, S. A.; et al. **CORREDOR VERDE AGROFLORESTAL**: tecnologia social para o plantio e a produção de alimentos saudáveis, com geração de renda, recuperação de manancial urbano e educação socioambiental em área de alta vulnerabilidade social no município de Araraquara (SP). [S. l.], 15 out. 2018. Disponível em: <http://anexosform.cnpq.br/doc/TecSocial_2018/5/5503079261430984_cp.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

HONDA, S. L. O. **Pesquisa-ação na implantação de horta comunitária: empoderamento e sustentabilidade na periferia de Guarulhos**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/D.6.2019.tde-31012019-104802. Acesso em: 2020-07-18.

MARTINS, A. L. C.; et al, (org.). **HORTA: CULTIVO DE HORTALIÇAS**. [S. l.: s. n.], 2006. 86p. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/publicacoes_svma/index.php?p=4990>. Acesso em: 13 jul. 2020

TRANSFORMANDO. **Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Tradução: CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (Brasil). [S. l.], 13 out. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Ana Carolina Silva. Graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, e-mail: anacarolinasilva031@gmail.com

Caio Luís Chiariello. Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos, e-mail: caiomudo@gmail.com

Carol Lury Shimabukuro Rodrigues. Graduanda em Ciências Farmacêuticas pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, e-mail: carol.luryy@gmail.com

Flávio Rodrigues da Silva. Graduando em Pedagogia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, e-mail: rodrigues.manifesto@gmail.com

Luanni Fernanda Calabró e Silva. Graduanda em Ciências Farmacêuticas pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, e-mail: luucalabro@gmail.com

Ramon Tozzi Christofolletti. Graduando em Ciências Farmacêuticas pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, e-mail: ramon.tozzi7@gmail.com

UM POUQUINHO SOBRE O PROJETO “CULTURA + POLÍTICA”

Daniela Resende ARCHANJO

Eloisa Helena BORGES

Leandra Leysa LUCAS

David Perez MILANI

Vinicius POTERIKO

Caroline MESQUITA

1. INTRODUÇÃO

Considerando a importância que é atribuída à democracia, entendida como melhor regime para orientar a convivência do homem em sociedade, é grande o empenho no sentido de pensar mecanismos que possam fortalece-la no país, destacando-se “a defesa de maior participação da cidadania nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos” (BAQUERO, 2003, p. 83).

A Constituição Federal de 1988 é o marco da criação de canais institucionais de participação (VAZ, 2011, p. 165). Como consequência, aparece na pauta dos governos a necessidade de prever espaços nos quais, ao menos potencialmente, seja possível dialogar com a sociedade sobre as ações do poder público. “A participação social tornou-se, nos anos de 1990, um dos princípios organizativos, aclamado por agências nacionais e internacionais, dos processos de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local” (MILANI, 2008, p. 552).

No entanto, diante dos limites dos diferentes espaços institucionalizados de participação que, por fatores de ordem cultural, estrutural e política mostram-se incapazes de efetivar a ingerência da sociedade nas ações dos governos (AVRITZER, 2008; PIRES, 2011), o projeto de extensão “Cultura + Política” investe na “capacitação (educação política) das pessoas para não só se interessarem nos assuntos de natureza política, como também, fundamentalmente, participarem dessa arena” (BAQUERO, 2003, p. 91; BAQUERO e BAQUERO, 2007).

2. OBJETIVOS

Entendendo que os comportamentos sociopolíticos são resultado de processos de aprendizagem (ALMOND; VERBA, 1963 apud. KUSCHNIR; CARNEIRO, 1999), o projeto objetiva tornar acessíveis, a diferentes públicos, conteúdos técnicos, especialmente aqueles que embasam os textos legais e o próprio *modus operandi* da Administração Pública, bem como “conteúdos de fundo”, entendidos como aqueles que sustentam princípios e valores que embasam o sistema democrático em uma perspectiva mais ampla, ensinando a tolerância, a solidariedade, o fazer e pensar coletivo etc.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

O projeto adota materiais e métodos distintos, conforme a natureza e as condições para a realização de cada ação, que vai desde pesquisa com jovens sobre o que pensam e como vivenciam a política, passando por criação de jogos de educação fiscal, oficinas de fanzine e poesia marginal sobre Fake News, eventos em parceria com organizações da sociedade civil, Legislativo local e Fórum Eleitoral.

Destaca-se aqui a ação de formação de quase 1.000 crianças de 4o e 5o ano do Ensino Fundamental das escolas públicas de Matinhos para o processo eleitoral de escolha dos vereadores mirins que comporão a "Câmara Mirim" (mandato 2020). Tal formação foi feita na semana de 9 a 13 de março. Cada escola organizou as suas turmas conforme o espaço de que dispunham: auditório, sala de informática, cantina ou sala de aula. Conforme o tamanho do espaço e o número de crianças foram feitas de uma até três apresentações por manhã. A equipe do projeto se dividiu em dois grupos, e cada um, com transporte da Prefeitura Municipal, se dirigia a uma escola. Para tal ação, os estudantes extensionistas preparam uma apresentação única, com o uso de slides e vídeos curtos. O objetivo era mostrar para as crianças o quanto o dia-a-dia delas estava relacionado à política, alertando para a importância do voto e do controle social. Ao final foram distribuídas para as crianças uma Cartilha produzida pela Câmara Municipal de Matinhos sobre a Câmara Mirim e também uma cartilha produzida pelo TSE sobre eleições e voto.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Diante da relevância de compreender os valores e percepções construídos e partilhados socialmente em torno da relação entre a sociedade e o poder público, o projeto de extensão desenvolveu uma pesquisa visando conhecer a cultura política dos jovens do litoral do Paraná. Os resultados da pesquisa apontam para a indiferença dos jovens “em relação à política, baixa atividade associativa, desconfiança nas instituições e pessoas da administração pública, baixo índice de eleitores, pouca movimentação em atividades de participação social, grande confiança em instituições como família, colégio e igreja, e o maior contato com a política via mídia televisiva”. (MILANI, 2019).

Tais resultados confirmaram a necessidade de dedicação à formação política dos jovens, tendo o projeto realizado, em 2019, a primeira edição do “Festival Cultura + Política”, fruto de parcerias com organizações da sociedade civil (Observatório Social de Matinhos e Onda Sonora), com instituições públicas (Fórum Eleitoral e Câmara Municipal de Matinhos), além de parceria com outros programas/projetos de extensão da UFPR-Litoral (PET Litoral Social e Projeto Teatro Musical).

O evento abriu portas para o estabelecimento de parceria com a Câmara Municipal de Matinhos e a Secretaria Municipal de Educação e Cultura para a implementação da Câmara Mirim de Matinhos. Após as tratativas com representantes do Legislativo e do Executivo locais, o projeto fez a formação das crianças para as eleições dos vereadores mirins. Aproximadamente 1.000 crianças participaram e muitas se mostraram motivadas para participar da eleição para a Câmara Mirim, seja como candidatas, seja como eleitoras. Infelizmente, em função da pandemia da COVID-19 as eleições, previstas para 25 de março de 2020, não aconteceram e a Câmara Mirim de Matinhos ficou apenas no papel durante o ano de 2020.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme destaca Arnstein (1969), participação está ligada ao empoderamento (ter poder). Nas palavras da autora: “É a redistribuição do poder que permite que os não-cidadãos, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, sejam deliberadamente incluídos no futuro” (ARNSTEIN, 1969). Todavia, conforme destaca Baquero (2003), há um equívoco quando essa inclusão pressupõe que o cidadão comum tem condições de atuar como sujeito

detentor de poder para fazer prevalecer seu ponto de vista nos espaços deliberativos. De forma geral, “a maior parte da população não vê nos mecanismos de deliberação, por não estar preparada, uma saída para seus problemas” (BAQUERO, 2003, p. 90). Assim, ampliar a participação política, de fato, implica preparar os sujeitos, investir na construção de uma cultura política democrática e participativa.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, Vol. 35, No. 4, July 1969, p. 216-224.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, n.14, n.1, Jun.2008, pp.43-64.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista Sociologia Política**, n.21, Curitiba, nov.2003, pp.7-11.

BAQUERO, R.; BAQUERO, M. Educando para a democracia: valores democráticos partilhados por jovens porto-alegrenses. **Ciências Sociais em Perspectiva**. 2º semestre 2007, pp.139-153.

KUSCHNIR, K.; CARNEIRO, L. P. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. **Estudos históricos**. n.24. 1999, pp. 227-250.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP-Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n.42, v.3, maio/jun. 2008, pp. 551-579.

MILANI, D. P. **Cultura política dos jovens no litoral do paraná: resultados de pesquisa sobre participa o social**. TCC (Administra o Pública) – UFPR Litoral, 2019.

PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das institui es participativas no Brasil: estratégias de avalia o**. Brasília: Ipea, 2011.

VAZ, A. C. Participa o política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, Campinas, v.17, n.1, jun.2011, pp.163-205.