



XII Jornada Científica de  
Administração Pública

Araraquara / SP - 15 a 17 de maio de 2018

ISBN 978-85-8359-064-4



# Anais


## XII Jornada Científica de Administração Pública



Programa de Educação Tutorial  
Administração Pública

**unesp** 

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JULIO DE MESQUITA FILHO"

Câmpus de Araraquara  
Faculdade de Ciências e Letras 

**FAPESP**  
FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



Jornada Científica de Administração Pública (12. : 2018 : Araraquara, SP)

Anais da XII Jornada Científica de Administração Pública (JORNAP) PET Administração Pública / XII Jornada Científica de Administração Pública; Araraquara, 2018 (Brasil). – Documento eletrônico. - Araraquara : FCL-UNESP, 2018. – Modo de acesso: <<https://www.fclar.unesp.br/#!/graduacao/espaco-do-aluno/pet---programa-de-educacao-tutorial/administracao-publica/jornap/anais/>>.

ISBN 978-85-8359-064-4

1. Administração pública. 2. Congressos e convenções. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da FCLAr – UNESP.



XII Jornada Científica de  
Administração Pública

Araraquara / SP - 15 a 17 de maio de 2018

ISBN 978-85-8359-064-4



Cristiano Parra Duarte  
Patricia Borba Marchetto  
Patricia Souza Brulino  
(Org.)

**Anais da XI Jornada Científica de Administração Pública (JORNAP) PET  
Administração Pública**

Araraquara  
FCLAr-UNESP



**PET ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FCLAR - UNESP**  
**Corpo Discente da Comissão Organizadora da XII JORNAP**

Amanda Karine Ferreira Figueiredo

Ana Carolina Barros Marques

Beatriz Alves Mancini

Bruna Cristina Camacho

Cesar Henrique Rodrigues de Melo Aleluia

Cristiano Parra Duarte

Denise Gabriela dos Santos

Gabriela de Paula Franca

Gabriela Dias Zanotti

Isabella Gentil de Oliveira

Jéssica Cristina Soares

Jéssica de Carvalho Fonseca

João Vitor de Araujo Fredini

Lorena Rizzato Ribeiro

Luan Baptista de Souza

Lucas Henrique Silva

Marcel Nakamura Lopes da Silva

Marcos Paulo Andrade

Marina Zen Bertolazzi

Matheus Migliato Cazzoli

Nicolas Seiji Aoki

Patricia Souza Braulino

Peterson Henrique da Silva

Poliana Cristina Chaves Tomazini

Sofia Batista Cardoso

Ygor Akihiro Hirabayashi

**Tutoria**

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patrícia Borba Marchetto - Departamento de Administração Pública FCLAR -  
UNESP



# A PRESENTAÇÃO

Nos dias 15, 16 e 17 de maio de 2018 foi realizada na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP em Araraquara – São Paulo, a décima segunda edição da Jornada Científica de Administração Pública (JORNAP). A XII JORNAP contou com a participação de aproximadamente 342 pessoas, sendo composta, em sua maioria, por alunos do curso de Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras (FCLAr) da UNESP de Araraquara, São Paulo. Registrou-se, ainda, a participação de alunos dos cursos de Letras, Economia e Ciências Sociais desta mesma instituição, além de servidores públicos, profissionais do campo de públicas vindos de outros estados brasileiros como Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Brasília, entre outros, e também, pesquisadores de outros países, como Itália e Chile. Este, desde sua criação, tem como objetivos fundamentais: Propiciar um intercâmbio ativo entre estudantes do curso de Graduação em Administração Pública da UNESP – Campus Araraquara, bem como de outras instituições, e especialistas com notório saber nesse campo do conhecimento; Despertar nos alunos de graduação e pós-graduação o interesse pela investigação científica, estimulando novas pesquisas e reflexões sobre a área, uma vez que o cenário da produção acadêmica no plano da graduação em Administração Pública é bastante limitado, restringindo-se à Congressos de Iniciação Científica promovidos pelas Instituições de Ensino Superior, e poucas revistas da área; Consolidar-se como fórum permanente de discussão e reflexão, no qual os estudantes - não apenas da UNESP, mas de outros cursos de Graduação e Pós-graduação em Administração Pública do país - possam 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, uma vez que a JORNAP é um tradicional evento do Campo de Públicas, fazendo parte do calendário nacional; Estimular a reflexão pautada nas linhas de pesquisa relacionadas ao curso de graduação em Administração Pública da UNESP - Araraquara, oferecendo subsídios para a concepção de um Programa de Pós-Graduação strictu sensu, que se encontra em fase preliminar de delineamento; Incentivar a participação efetiva de profissionais vinculados ao serviço público nos âmbitos municipal, estadual e federal, com a intenção de potencializar a interação destes especialistas com os estudantes, além de contribuir



para a geração e disseminação de conhecimento entre a Universidade e as diversas instituições de caráter público ou de interesse coletivo; Estimular o interesse de discentes, docentes, pesquisadores e público em geral, dos mais variados campos de atuação profissional, sejam eles nativos ou estrangeiros, a participarem do evento, tendo em vista que os assuntos propostos englobam as mais diversas áreas do conhecimento, além de não se restringir apenas ao Brasil. Nestes anais estão presentes os trabalhos apresentados no evento estando divididos por categoria (pesquisa e extensão) e dentro dessa divisão há uma outra relacionada aos eixos temáticos. Agradecemos a todos os autores pela submissão e apresentação e esperamos que no próximo ano estejam conosco novamente fomentando a produção científica no nosso campo de estudos.

Cristiano Parra Duarte

Comissão Científica Organizadora da XI JORNAP



## **SUMÁRIO**

### **EIXO TEMÁTICO 1 - GESTÃO PÚBLICA LOCAL**

#### **TRABALHOS COMPLETOS**

**- O Terceiro Setor Como Caminho Para O Desenvolvimento De Comunidades: Estudo Da Evolução Dos Modelos Organizacionais Em Três Comunidades Tradicionais Brasileiras**

*Nelson Russo De Moraes; Monique Castro Casa Grande; Carolina Regazzo; Joiciléia Juliate Fonseca; Fernando Da Cruz Souza; Naglia Melissa Baena Rossi Silva*

..... 18

**- A Infância Na Cidade E Os Trilhos Pedagógicos: Um Estudo De Caso Do Território Pindense**

*Júlio César Augusto Do Valle; Rosemeire De Oliveira Nascimento; Luciana De Oliveira Ferreira*

..... 47

**- Histórico E Caracterização Das Editoras Universitárias Das Universidades Públicas Do Estado De São Paulo**

*Vitor Massola Gonzales Lopes*

..... 62

**- Políticas Públicas De Saúde Coletiva E Gestão Urbana De Resíduos Sólidos: Um Estudo De Caso Em Porto Murtinho – Ms**

*Caio Luis Chiariello; Antonio Luiz Araujo*

..... 75

**- O Patrimônio Da Extinta Rffsa Em São Carlos: Um Ativo Estratégico Na Promoção Do Reordenamento Do Território.**

*Marcelo Manini Pesse*

..... 88



## RESUMOS EXPANDIDOS

**- Inovação No Setor Público E A Aplicação Da Linha Infra-Estrutura Do Programa Nacional De Fortalecimento Da Agricultura Familiar No Município De Franca-Sp**

*Rodolfo Borges de Faria*

..... 121

**- O Processo E Os Agentes Na Elaboração Do Plano Plurianual De Caráter Estratégico Em Um Pequeno Município**

*Patricia Souza Braulino; Ana Cláudia Fernandes Terence*

..... 124

**- Análise Acerca Dos Planos Municipais De Gestão Integrada De Resíduos Sólidos: Uma Análise Qualitativa Dos Planos Municipais De Gestão Integrada De Resíduos Sólidos Na Região Administrativa Central Do Estado De São Paulo**

*Vinicius Rodrigues Ianuci; Sérgio Azevedo Fonseca; João Pisani Porto*

..... 129

**- Envelhecer Em Araraquara: Os Desafios Da Política Pública Para A Efetivação Da Cidadania Na Terceira Idade**

*Victor Bertin; Dorricielk Edson Pereira Gomes; Matheus Roberto Migliato; Marcelo Soares Cossalter; Júlia Marcucci Schmidt; Lídia Maria Bussiman Gomes; Paloma Gabrieli Fernandes Silva; Ketheny de Jesus Lordello; Luiz Fernando Nunes Rodrigues; Lili Zhu Shu Hua*

..... 133

**- O Antagonismo De Classes E A Democratização Do Espaço Urbano Na Cidade De São Paulo No Período De 2013 – 2017**

*João Vitor de Araujo Fredini*

..... 143

## EIXO TEMÁTICO 2 - GOVERNANÇA, ORGANIZAÇÕES E GESTÃO PÚBLICA





## TRABALHOS COMPLETOS

### **- Cultura Organizacional Burocrática E Teoria X: Uma Abordagem Do Humanismo Organizacional**

*Renata Albuquerque De Carvalho*

..... 149

### **- Licitação De Projetos: Contratação Integrada Na Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul**

*Vander Yamauchi; Ricardo Soccas Wiese*

..... 164

### **- A Burocracia No Contexto Da Administração Pública: Uma Abordagem Sobre A Aplicação Do Modelo Gerencial Weberiano**

*Diego José Casagrande; Janaina De Oliveira; Natalia Maria Casagrande*

..... 176

### **- Análise Da Produção Científica Em Gestão De Riscos Na Administração Pública**

*Angela Luiza Lago; Hilda Alberton De Carvalho*

..... 190

## RESUMOS EXPANDIDOS

### **- Impacto Das Diretrizes Do Plano Diretor Da Reforma Do Aparelho De Estado Na Produção Científica Apresentada Nos Congressos Do Centro Latino Americano Para Desenvolvimento, CLAD.**

*Poliana Cristina Chaves Tomazini; Isabella Mattos; Álvaro Martim Guedes; Lucas de Almeida Pontes*

..... 204

### **- Análise De Satisfação Discente No Curso De Ciências Econômicas**

*Luiç Henrique Bispo Santos; Fabrício Brostolineestay; Jorge Ernesto Salvador Bazán Aparicio; Stanley Harrison Santos*



..... 208

**- Compras Públicas E Sustentabilidade: O Programa Governamental De Viena Na Áustria.**

*Aline Rodriguero Dutra; Luiz Fernando De Oriani E Paulillo*

..... 212

**EIXO TEMÁTICO 3: PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E FINANÇAS PÚBLICAS**

**TRABALHOS COMPLETOS**

**- Limitações Do Planejamento Orçamentário Plurianual Nos Municípios Da Região Administrativa Central Do Estado De São Paulo**

*Valdemir Aparecido Pires; Patricia Souza Braulino; Amanda Caroline De Souza Campos*

..... 217

**- O Planejamento Estratégico Em Educação Nos Níveis Locais De Governo: Uma Análise A Partir Dos Pmes De Municípios Da Região Administrativa Central De São Paulo**

*Laercio José Peres dos Santos; Antonio Roberto Bono Olenscki*

..... 234

**- Os Convênios Administrativos Sob A Perspectiva Do Federalismo Fiscal Brasileiro**

*Alexandre Santana da Silva*

..... 261

**EIXO TEMÁTICO 4: POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TRABALHOS COMPLETOS**

**- O Cadastro Ambiental Rural como Instrumento de Gestão Ambiental em um Município de Minas Gerais**

*Maíra Araújo Machado Borges Prata, Luiz César Ribas*



.....	285
<b>- Políticas Públicas de Coleta Seletiva de Resíduos: As interfaces da comunicação para mobilização social</b>	
<i>Natália Dadario, Renato Dias Baptista</i>	
.....	309
<b>- Políticas Públicas e <i>Accountability</i>: Temas de interesse dos trabalhos de conclusão final do mestrado profissional em administração pública (PROFIAP)</b>	
<i>Lausemar Freitas Sobrinho Freire, Adriana Carla Teixeira da Costa Brito, Ieda Romero Alves da Silva Assis, Ricardo França de Brito, Kelcia Rezende Souza, Caio Luis Chiariello</i>	
.....	324
<b>- Análise comparativa entre os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e os requisitos mínimos exigidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos: estudo de caso na Região Nordeste do Estado de São Paulo</b>	
<i>Mariane de Carvalho Strazza, Sérgio Azevedo Fonseca</i>	
.....	347
<b>- Mediação Sanitária: Uma Alternativa para a Solução de Conflitos no Âmbito da Saúde</b>	
<i>Mariana Lima Menegaz, Alexandre Walmott Borges</i>	
.....	371
<b>- Contribuições para Políticas Florestais na Bacia Hidrográfica do Sorocaba Médio-Tietê a partir do SiCAR e do SiGRH: um Foco no Município de Botucatu</b>	
<i>Rafaela Lopes Kogachi, Maíra Araújo Machado Borges Prata, Luiz César Ribas</i>	
.....	383
<b>- Entre a Autonomia Local e a Coordenação Federal: A Implementação Municipal da Política de Assistência Social após o SUAS</b>	
<i>Francy Mary Alves Back</i>	
.....	400



**- A necessidade de Reconhecimento do Direito Humano à Água pela Governança Hídrica Brasileira**

*Guilherme Correa Bianchini, Marina Silveira*

..... 424

**- A Universidade como Instrumento para a Universalização do Acesso à Internet: Uma análise na UFGD**

*Leandro Aparecido Antunes Steffen, Caio Luis Chiariello, Kellcia Rezende Souza*

..... 437

**- O Programa “São Paulo Amigo do Idoso” em Chavantes: Análise pelo ciclo de políticas públicas**

*Felipe Augusto Roes Salgueiro*

..... 462

**- Possíveis Efeitos Da Emenda Constitucional Nº 95/2016 No SUS E Demais Políticas Públicas Da Área Da Saúde**

*Tiago Flores Zeferino, Renato Moreira Neto, Kellcia Rezende Souza, Caio Luis Chiariello*

..... 476

**- Formação da Agenda de Governo Dilma Rousseff e os Indicadores de Atenção Legislativa Federal – Um Panorama entre os anos 2011 e 2014**

*Nicolas Seiji Aoki, Ana Cláudia Niedhardt Capella*

..... 499

**- Políticas de Apoio à Inovação no Brasil: Um Estudo de Caso dos Programas de Financiamento à Inovação da FINEP**

*Ana Luísa de Camargo Pinheiro*

..... 518

**- A construção do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional: o caso de Sumé – PB (2014 – 2017)**



*Williams Martinho Soares de Souza, Kelly Cristina Costa Soares, Adriana de Fátima Meira Vital, Allan Gustavo Freire da Silva, Vanderson Gonçalves Carneiro*

..... 536

**- Programa Mulher, Viver Sem Violência: Uma Análise de sua Implementação a Partir da Casa da Mulher Brasileira e de Entidades Parceiras**

*Elissa Emily Andrada Marques, Suylan Almeida Midlej e Silva*

..... 565

**- Políticas Públicas sobre Resolução Apropriada de Conflitos: Um Estudo sobre a Cultura da Pacificação Social**

*Andréia Reali de Oliveira, Renato Dias Baptista*

..... 585

**- Desempenho Escolar e Aspectos Familiares: Revelações a partir do SARESP**

*Bruna Christina Battissacco, Camila Fernanda Bassetto*

..... 598

**- Evasão Escolar no Ensino Superior: Uma revisão da literatura acerca do conceito de evasão e dos desafios enfrentados pelas Instituições de Ensino**

*Inácio F. da Silva Júnior*

..... 616

**- Path Dependence in Fiscal Policy: The cases of Argentina, Brazil and Chile**

*Guilherme de Oliveira Scaglione*

..... 629

**- O Microcrédito e a Geração de Renda: um Estudo dos Tomadores de um Banco Público em Mossoró (Rn)**

*Macário Neri Ferreira Neto, Marcos Roberto Góis de Oliveira*

..... 648

**- TV Digital Interativa no Brasil: um Canal para Educação?**

*Denise Gabriela dos Santos, Cristiano Parra Duarte, José Luís Bizelli*



..... 666

**- Análisis de Procesos de Control de Gestión, para Asegurar la Atención de Calidad en Salud, desde un Enfoque de Inteligencia Administrativa. El Caso del Hospital Guillermo Grant Benavente de Concepción, Región del Biobío, Chile.**

*Natalia Fernández Gatica, Susana Riquelme Parra*

..... 686

## RESUMOS EXPANDIDOS

**- Programa InovaDay: de que Inovação Estamos Falando?**

*Cristiano Parra Duarte, José Luís Bizelli e Denise Gabriela dos Santos*

..... 705

**- A Problemática Da Violência Contra A População LGBT: Uma Análise Das Conferências Nacionais De Políticas Públicas Para LGBT**

*Luan Baptista de Souza, Patrícia Borba Marchetto*

..... 709

**- A Formulação de Políticas Públicas para Refugiados no Brasil e a Inserção de Mulheres Refugiadas no Mercado de Trabalho no Município de São Paulo**

*Gabriela de Paula Franca, Ana Cláudia Niedhardt Capella*

..... 714

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

### TRABALHOS COMPLETOS

**- Juventude e Políticas Públicas: o papel da CEJUVENT**

*Dayane dos Santos; Vera Cepêda*

..... 720

**- Pesquisa de Campo em Agente Indutor de Baixa Complexidade: Vicissitudes, Desafios e Percepções**



<i>Ariel Torres Alves; Isabella Matos; Rodrigo Derobio Pironi; Sérgio Azevedo Fonseca</i> .....	736
<b>- Desenvolvimento e Subdesenvolvimento: Contribuições de Furtado para Análise do Caso Brasileiro</b> <i>Tayla Nayara Barbosa</i> .....	750
<b>- Por Um Brasil Forte, Anticomunista e Antijudaico: Projeto de Brasil dos Anos 1930 na Ótica de Gustavo Barroso.</b> <i>Cicero João da Costa Filho</i> .....	758
<b>RESUMOS EXPANDIDOS</b>	
<b>- Os Três E Meio Mundos Latino-Americanos</b> <i>Eduardo Augusto Chades; Carlos Alberto Cinquetti</i> .....	776
<b>- Impactos Das Ações Judiciais Em Saúde No Orçamento Do Município De Matão No Período De 2013 A 2016</b> <i>Gregório Luiz Anaconi; Soraya Regina Gasparetto Lunardi</i> .....	781
<b>- A Articulação da Sociedade Civil Brasileira no Âmbito da Política Externa no Pós-1985: Políticas Públicas e Participação</b> <i>Karan Bozoglian Custódio</i> .....	785
<b>- Conferências Nacionais de Políticas Públicas: breve análise nas áreas de assistência social, políticas para as mulheres e meio ambiente</b> <i>André Caramori; Bruno Portari Jacobsen; Geórgia Cheoncheo; Vinícius de Souza Sturari</i> .....	790



**- Análise E Importância Da Plataforma Mapa Das Oscs**

*Liara Júlia Lima de Faria; Raphael Moraes da Rosa*

..... 793

**- Impactos Sociais das Mudanças nas Leis do Trabalho: da Constituição Federal de 1988 à Reforma Trabalhista**

*Matheus Migliato Cazzoli; Peterson Henrique da Silva; Fernando Ramalho Martins*

..... 798

**TRABALHOS DE EXTENSÃO**

**EIXO TEMÁTICO 1: DIREITOS HUMANOS, CULTURA, COMUNICAÇÃO, EDUCAÇÃO E POLÍTICA**

**TRABALHOS COMPLETOS**

**- Monitoramento e Avaliação de Programas Educacionais: Estudo de um Projeto Piloto**

*Ana Paula Torees Maria; Teresa Micelli Kerbauy*

..... 802

**- Estratégias Interprofissionais em Desenvolvimento Local: A Experiência entre os cursos de Gestão de Políticas Públicas e Terapia Ocupacional na revisão de um Plano Diretor Participativo**

*Carolina Thalya Da Silva Paulino; Ricardo Lopes Correia; Luciano Sabino Bezerra Junior*

..... 818

**- Projeto Ler é Viver: Práticas Promotoras da Inclusão Social e Escolar Destinadas a Crianças e Adolescentes das Camadas Populares do Município de Araraquara-SP**

*Laís Inês Sanseverinato Micheleti; Rodrigo Gargani De Oliveira; Maria Fernanda Celli De Oliveira; Luci Regina Muzzeti*

..... 835





**- As Contribuições da Extensão Universitária nas Políticas Urbanas para o Desenvolvimento Local: o Caso do Plano Diretor Participativo de Itapeva**

*Carolina Thalya Da Silva Paulino; Ricardo Lopes Correia; Luciano Sabino Bezerra Junior*

..... 847

**RESUMOS EXPANDIDOS**

**- Catanza, Grupo Teatral da Unesp**

*Amanda Karine Ferreira Figueiredo; Nicolas Aoki Seiji; Poliana Cristina Chaves Tomazini; Valdemir Pires*

..... 863

**EIXO TEMÁTICO 2: MEIO AMBIENTE, SAÚDE, CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS  
TRABALHOS COMPLETOS**

**- Análise do espaço público: desbravando as praças de Araraquara**

*Juliana De Almeida Camarão; Denise Gabriela Dos Santos; Ana Beatriz Alves De Lima; Luan Baptista De Souza; Luiz Otávio Beraldi Buzolin; Pedro De Moura Costa; Victoria Acquilino Albino*

..... 867

**RESUMOS EXPANDIDOS**

**- A Descriminalização Do Aborto Enquanto Política Pública de Humanização do Atendimento à Saúde da Mulher**

*Daniela Antunes Chierice Davanso; Ana Lélis De Oliveira Garbim; Patrícia Borba Marchetto*

..... 882

**TRABALHOS APRESENTADOS NA XII JORNAP E PUBLICADOS EM REVISTAS CIENTÍFICAS**

**- Revista Brasileira Multidisciplinar-ReBraM ..... 886**

**- Temas de Administração Pública-TAP ..... 886**



# EIXO TEMÁTICO 1: GESTÃO PÚBLICA LOCAL

## TRABALHOS COMPLETOS

### O TERCEIRO SETOR COMO CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADES: ESTUDA DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS ORGANIZACIONAIS EM TRÊS COMUNIDADES TRADICIONAIS BRASILEIRAS

Nelson Russo de Moraes

Monique Castro Casa Grande

Carolina Regazzo

Joiciléia Juliate Fonseca

Fernando da Cruz Souza

Naglia Melissa Baena Rossi Silva

#### **Resumo:**

A presente comunicação refere-se a investigação científica realizada acerca da relevância da estruturação comunitária em organizações do terceiro setor como mecanismo social de planejamento e viabilização de ações, bem como de participação e legitimação da representatividade social. Para a problemática preliminarmente proposta (qual a importância do terceiro setor para o desenvolvimento de comunidades?), estabeleceu-se como pressuposto que as comunidades urbanas, rurais ou tradicionais buscam o desenvolvimento sustentável para que possam atender às suas demandas coletivas. Foram estudadas três comunidades tradicionais brasileiras (uma de imigrantes letos, uma de ribeirinhos e uma de geraizeiros). As conclusões apontam para a confirmação das teorias da sociabilidade (*Ferdinand Tönnies*) e da setorialidade



(Rubem César Fernandes), indicando o associativismo como modelo mais próximo à realidade, à cultura e às demandas das comunidades.

**Palavras-chave:** Modelos Organizacionais; Gestão Social; Terceiro Setor; Desenvolvimento local; Comunidades Tradicionais.

**Abstract:**

This communication refers to scientific research carried out on the relevance of community structuring in third sector organizations as a social mechanism for planning and enabling actions, as well as for participation and legitimation of social representation. For the preliminary problem proposed (what is the importance of the third sector for the development of communities?), It was established as a presupposition that urban, rural or traditional communities seek sustainable development so that they can meet their collective demands. Three traditional Brazilian communities were studied (one of Latvian immigrants, one of riparian and one of *geraizers*). The conclusions point to the confirmation of the theories of sociability (Ferdinand Tönnies) and of sectoriality (Rubem César Fernandes), indicating the associativism as the model closest to reality, to the culture and the demands of the communities.

**Keywords:** Organizational Models; Social Management; Third sector; Local development; Traditional Communities.

**Introdução**

O Brasil é um país com uma grande diversidade de culturas, etnias e valores ligados por uma extensão territorial amplamente rica e abundante. Muitos grupos e povos distintos se fixaram aqui, fugindo de guerras e perseguições, passaram a estabelecer e cravar suas raízes em diferentes regiões do território brasileiro (MORAES; VICENTE; RODRIGUES; PIRES 2017).

Não obstante, segundo diversos estudos documentais e bibliográficos, inclusive narrados por clássicos como “O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil” (RIBEIRO, 2014) e “Os índios e a civilização” (RIBEIRO, 1986) apontam a evolução da colonização brasileira pautada sobre processos de redução indígena lastreada por grandes massacres humanos e culturais.



Com o desdobramento da colonização do Brasil, que se alinha no todo, mas que possui densidades histórica e cultural que precisam ser recortadas para um melhor entendimento, assim os grupos humanos se estabeleceram gerando regiões como o oeste paulista e oeste tocantinense, tomados como campo de estudos deste trabalho a partir da escolha de três comunidades tradicionais. Importante destacar a presença e influência de japoneses, portugueses, espanhóis e italianos ao processo de formação da região denominada de “alta paulista” e que compreende os municípios entre Garça/SP e Panorama/SP (já nas barrancas do rio Paraná), contudo este estudo circunscreve-se a estudar a evolução dos modelos organizacionais tomados pelas comunidades tradicionais do Distrito de Varpa/Tupã/SP (onde estão os imigrantes e descendentes de Letos e Russos). No Tocantins, mister destacar a participação de indígenas, quilombolas e comunidades de quebradeiras de coco de babaçu, contudo foram tomados como estudo o Povoado Senhor do Bonfim, em Araguacema/TO (comunidade tradicional de ribeirinhos) e o Povoado Matinha, em Guaraí/TO (comunidade tradicional de geraizeiros) (MORAES et al, 2017).

Segundo Costa (2010), a evolução, o desenvolvimento dos trabalhos e mesmo as ocupações de territórios realizadas pelas comunidades são essencialmente centradas no ambiente e interesses familiares, no qual, as experiências de convívio e vida em comunidade é passada a cada geração, alcançando assim novos limites de conhecimento e as marcas tradicionais. Estas particularidades são marcantes aos povos e comunidades tradicionais, influenciando novamente como estas pessoas tornam a impactar e alterar (ou preservar) o meio onde estão inseridos, tais como: costumes, crenças, tradições, culturas, valores e línguas (VIEIRA, 2014).

Dos trabalhos de Émile Durkheim, em especial da obra *As Regras do Método Sociológico* (DURKHEIM, 1963) decorre o entendimento que a formalização das relações sociais, própria da vida em sociedade impele os grupamentos humanos à estruturação como grupos sociais secundários, como organizações, para que possam ter representação legítima e legal das atividades que desenvolvem, sejam produtivas, de preservação ambiental ou representativas de grupos (OLIVEIRA, 2008; CHIAVENATO, 2001). Este tratado de estruturação arbitrária à naturalidade humana é exaustivamente estudado pela perspectiva sociológica de Ferdinand Tönnies a partir de sua obra *Gemeinschaft und Gesellschaft* publicada em 1887 (TÖNNIES, 1957).

Ao aproximar a teoria sociológica e a história da colonização e dos arranjos sociais do Brasil, em especial à região denominada como alta paulista, na porção oeste do Estado de São



Paulo, observa-se grande campo de convergência, basilarmente conflitiva, mas um campo a ser estudado para melhor explicação dos modelos negociais vigentes na contemporaneidade junto às comunidades, em especial às comunidades tradicionais. Assim, a relevância deste plano de estudos fez com que o Grupo de Estudos em Democracia e Gestão Social – GEDGS (com sede na Faculdade de Ciências e Engenharia – FCE, no Câmpus de Tupã da UNESP) se dedicasse fortemente aos trabalhos investigativos.

O problema circunscrito para o desenvolvimento dos trabalhos, considerando a existência apenas de três possibilidades setoriais: Estado, mercado e terceiro setor (FERNANDES, 1994) e que a transição das relações comunitárias que são próprias das comunidades e pautadas pela afetividade para as relações societárias que são próprias da sociedade e pautadas pelos contratos formais (TÖNNIES, 1957 e BRANCALEONE, 2008) passariam pela tentativa de trabalhos em associações, foi “qual a importância do terceiro setor para o desenvolvimento das comunidades?”. Assim, os estudos desenvolvidos puderam testar a hipótese de que “em uma sociedade organizada e orientada por uma Constituição Federal tão rica em detalhes, mas que é extremamente plural em suas comunidades, o terceiro setor se constitui como interessante via para a promoção do desenvolvimento, uma vez que se constitui e se mantém sobre os pilares da identidade local, com vistas às suas potencialidades e atento às suas limitações”.

### **As comunidades à órbita da sociedade**

Sobre o que é natural ao ser humano, com certeza não só a poesia, mas a sociologia declara que o amor e a antipatia são estações da afetividade que estruturam as relações em comunidade. A comunidade segundo Costa (2010) pode ser conferida pelo grau de afetividade estabelecida entre seus integrantes e isso somente seria possível em grupos pequenos, onde as pessoas conhecem seus limites territoriais e onde houvesse a possibilidade de interação direta entre todos. Neste interim, a chamada microssociologia, especialmente alinhada à Escola de Sociologia de Chicago, estuda as relações sociais humanas em grupamentos menores, seja dentro de organizações ou em comunidades abertas e cujas relações seriam mais pautadas pela afetividade que pelas formalidades contratuais. Ainda assim, o alemão Ferdinand Tönnies (1855-1936), se destaca como um dos principais pensadores sobre as organizações sociais, sobre as comunidades e sua relação com a sociedade, tomando como centro de estudos a sociabilidade humana (BRANCALEONE, 2008).



Partindo-se da seara das vontades dos seres humanos, Tönnies destaca que seriam naturais as vontades decorrentes de seus interesses instintivos e afetivos, ou seja, todo campo de vontades e desejos que não necessitariam da racionalidade como instrumentação do agir, seja na busca da aproximação, seja na busca do afastamento de outras pessoas. Assim, assente que todas as vezes em que os seres humanos agem com naturalidade com relação a outra estaria no campo de suas vontades naturais que por sua vez gerariam relações comunitárias (TÖNNIES, 1957). Como contraponto às vontades naturais, teriam surgido com o ampliar dos limites do conhecimento da vida social, as vontades arbitrárias, como sendo aquelas que decorrem das ações planejadas e documentadas sob os formatos de regras, legislações e contratos. As vontades arbitrárias, também chamadas de artificiais, evoluíram para organizar as relações onde apenas inexistiam ou eram insuficientes as relações mais afetivas anteriormente circunscritas como de ordem comunitárias. Ainda segundo Tönnies (1957), com a formulação dos contratos, dos regimentos, das notas fiscais, dos recibos, leis e constituições (dentre milhares de outros possíveis exemplos de documentos criados pelos seres humanos) o homem passou a constituir novos fios para o seu tecido social, estabelecia-se uma nova sociabilidade pautada sobre as relações societárias.

Sabe-se pela organização da sociedade que as cidades são crescentemente (no plano histórico e civilizatório) centros de serviços que foram sendo moldados por crises da sociabilidade estabelecida entre as pessoas agrupadas pelas suas famílias, clãs e subgrupos de trabalho, como também pela busca de maior segurança e conforto no sentido de acesso aos bens e serviços disponíveis para troca (HALL e YKENBERRY, 1990). Ainda segundo estes autores e as teorias às quais se alinham, as primeiras marcas de que formação de estruturas arbitrárias e racionais teriam sido desenhadas entre 3.250 e 2.800 a.C. entre os rios Tigre e Eufrates, apontando para os Sumérios como primeira civilização a experimentar as primeiras formas de Estado, talvez inaugurando as relações societárias.

Com o crescimento das cidades, na era dos grandes impérios e a posteriori no bojo da Revolução Industrial que viria marcada como desdobramento prático do Iluminismo, assistimos ao êxodo rural dos séculos XIX e XX. Abordado por pensadores como Karl Marx (1818-1883) e Ferdinand Tönnies (1855-1936) em perspectivas sociológicas distintas em *O Capital* (1867) e *Comunidade e Sociedade* (1887), respectivamente, a expropriação do campesinato (à perspectiva marxista) trouxera a sua primeira situação de orbitar às possibilidades e interesses do mundo urbano, industrial e consumista por essência.



Contemporaneamente, as relações possíveis entre rural e urbano não se passam necessariamente em harmonia, embora as relações sejam bem demarcadas e reguladas entre as partes. Contudo, boa parte das comunidades rurais (aldeias indígenas, comunidades quilombolas e comunidades religiosas rurais) e outros grupamentos humanos inseridos no meio rural (vilas rurais, distritos, povoados e assentamentos rurais). Pode-se então trazer a teoria tonnetiana esculpida ao século XIX para ser bem robusta e presente ao tratar as relações entre sociedade e comunidades ao início do século XXI.

Quando comparamos ao tecido social dos séculos anteriores, podemos definir a sociedade contemporânea como mais consumista, mais imediatista e mais fluida, alinhando um olhar de condição presente aos estudos do polonês Zygmunt Bauman em suas obras *Modernidade Líquida* (BAUMAN, 2001) e *Aprendendo a Pensar com Sociologia* (BAUMAN; MAY, 2010). Assim, a sociedade urbana cresceu em atratividade para os seres humanos por polarizar as possibilidades mais concretas de consumo, fazendo permanecer as citadas comunidades rurais à sua órbita, conforme descreve Brancaleone (2008) em tradução comentada da página 307 da obra de Tönnies:

Se temos de um lado um movimento de transformação dos padrões de sociabilidade comunitário para societário com o desenvolvimento da sociedade urbana, a força gravitacional que a grande cidade exerce sobre os demais núcleos urbanos e rurais provoca, por sua vez, um movimento expansivo do *gesellschaft* para as demais espacialidades e territórios em relação a ela “satelitizados”, atestando a força expansiva da dinâmica de vida da metrópole, unida por suas propriedades e potencialidade para centralizar as grandes instituições econômicas e as esferas de poder. De forma que, quanto mais se realiza o estado de sociedade em um país, mais ele se assemelharia a uma grande cidade (TÖNNIES, 1887, p.307 apud BRANCALEONE, 2008, p. 101)

Neste cenário de transição da sociabilidade comunitária para a societária, em que pese as relações parametrizadas entre o rural e o urbano, as comunidades rurais de modo geral permanecem na contemporaneidade à órbita da sociedade, seja para a produção do tipo de produtos e serviços de interesse real dos demandantes urbanos, seja na busca do espaço urbano para o consumo daquilo que a sociedade disponibiliza ao consumo dos seres humanos, sejam estes urbanos ou rurais.



Nesta trilha sociológica e de desenvolvimento antropológico do ser humano, para que as comunidades, especialmente rurais e com destaque para as tradicionais, possam ter maior visibilidade, serem legitimadas e legalizadas, (inclusive ao ponto das relações societárias de poderem comercializar seus produtos) necessitam buscar um modelo organizacional, seja uma empresa, uma cooperativa ou uma associação, contudo, todos estes campos da organização social humana são contrários às relações de cunho comunitário, trazendo benefícios e dificuldades para pessoas, famílias e comunidades.

### **Comunidades tradicionais**

O termo “comunidade tradicional” não é mundialmente reconhecido, mas no Brasil vem sendo esculpido há muitas décadas, tendo sido impelido por força legal pelo Decreto 6040 (07/02/2007) que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. O Decreto estabelece:

Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007, art.3º, §1).

No Brasil, são diversos os grupos sociais de cunhagem histórica e conhecimento tradicional que podem (e devem) ser circunscritos à esta definição legal, dentre eles: os indígenas, os quilombolas, os ribeirinhos, os caiçaras, os pescadores, os seringueiros, as quebradeiras de coco de babaçu, os geraizeiros, os faxinalenses, os povos do fundo de pastos, os povos dos pantanais e as comunidades oriundas de grupos imigrantes vindos de outros países como os japoneses, os italianos, os portugueses, os letos e os russos (VIEIRA, 2014; MORAES et al, 2016; MORAES et al, 2017).

Muitos países, dentre eles alguns latino-americanos não concordam com a inclusão dos indígenas no grupo de comunidades tradicionais, conforme amplamente debatido pela literatura, contudo a cunhagem da definição legal não oferece problemas ao entendimento basilar (e complementar à esta lei) de que os indígenas e povos pré-colombianos seriam anteriores a todas os outros grupos legalmente circunscritos como tradicionais. Tomam-se como elementos de coesão de todas as comunidades tradicionais rurais e mesmo indígenas, Souza Filho (2005) destaca: Aquelas que vivem vida coletiva e solidária e que conhecem suas tradições, convivem com as plantas, dialogam com os animais, dominam os segredos das pedras e se encontram com seus antepassados nos sonhos e deles recebem informações e ensinamentos. Por isso, têm, ainda e diariamente,





reproduzem um conhecimento não sabido pela culta, sábia, e não raras vezes pedante civilização ocidental (SOUZA FILHO, 2005, p.28).

Para o melhor entendimento da importância das tradições e mesmo dos fatores religiosos ou místicos trazidos por Souza Filho (2005), Vieira (2014) assevera sobre as características das comunidades tradicionais em contraponto às demais sociabilidades:

As três principais características presentes nas definições são o contato e conhecimento aprofundado e íntimo com a natureza em que vivem e se desenvolvem, a auto-diferenciação cultural de acordo com suas tradições e costumes e a territorialidade, confirmando que o envolvimento ambiental está presente e é ativo nas relações sociais. (VIEIRA, 2014, p.27).

A caracterização da sociabilidade de comunidades de maneira geral e as especificidades das comunidades tradicionais em específico orientam à percepção de um processo de violência cultural quando da imposição de modelos organizacionais que não são comuns ou próprios daquela sociabilidade (GALTUNG, 1969; GALTUNG, 1990; CAMPOS et al. 2017). Contudo, novamente se estabelece como interessante direção para o melhor entendimento da sociedade a perspectiva estabelecida pela teoria funcionalista-positivista de Èmile Durkheim que traz a força da sociedade sobre o indivíduo e neste caso sobre a comunidade (ARON, 2007). Assim, as comunidades tradicionais necessitam de uma organização social formal para o correto estabelecimento de suas relações societárias.

### **A Comunidade de Varpa (TUPÃ-SP)**

A comunidade Leta de Varpa foi criada oficialmente (pois houveram viagens anteriores para reconhecimento) em 1922, no até então intitulado, município de Campos Novos (SP), município estruturado e fortalecido pela colonização e implantação da Estrada de Ferro Sorocabana (que passa, dentre outros, por São Paulo/SP, Sorocaba/SP, Botucatu/SP, Ourinhos/SP, Assis/SP e Presidente Prudente/SP).

Com os desmembramentos e realocações dos territórios municipais, atualmente o Distrito de Varpa pertence ao município da Estância Turística de Tupã – SP, muito embora tenha sido criado antes deste. O município de Tupã foi criado por força da colonização e estruturado como centralidade de interesse regional quando da chegada da Estrada de Ferro Paulista (que dentre outras, passava por São Paulo/SP, Campinas/SP, Rio Claro/SP, Bauru/SP, Marília/SP e Tupã/SP, chegando à Panorama/SP), quando era denominado “nova boca do sertão”, por ocasião do prolongamento da ferrovia que já estava instalada até Bauru/SP.



Motivadas principalmente pela perseguição religiosa e em menor escala pela opressão Alemã proveniente da primeira guerra mundial, por volta de abril de 1890, vinte e cinco famílias letas partiram de Riga, rumo ao estado de Santa Catarina, onde fundaram a primeira colônia leta no Brasil – Rio Novo. Assim, de acordo com Montes; Moreno e Nakayama (2012), nos anos de 1922 e 1923 ocorreu o segundo ciclo da emigração leta, de caráter religioso, possibilitando assim a fundação da maior colônia – Varpa, ponto de referência em Tupã.

A instrução escolar dos letos era primeiramente ensinada em casa, os pai e irmão mais velhos ensinavam as primeiras letras. A escola funcionava ao ar livre, sob a responsabilidade do pastor Alberto Eichmann, e lá não existia nenhum analfabeto. “É necessário acrescentar aqui que era raro o leto, que não soubesse alguma língua além da sua (...). A maioria falava corretamente o russo e também boa parte o alemão” (MONTES; MORENO e NAKAYAMA, 2012 p. 51). Naquele tempo, nas escolas falava-se unicamente o letão, até que a ditadura militar instalou lá uma escola oficial e obrigou o uso da língua portuguesa.

Durante a instalação dos letos em Varpa, muitos sofreram com doenças provenientes do clima quente e chegaram por falecer sem a estrutura necessária, pois eram atendidos em tendas por um enfermeiro e uma parteira formada. Posteriormente chegou a colônia uma médica vinda da Letônia, ginecologista, que atuou como clínica geral, ao ver seu povo sofrendo. Foi construído então um hospital, para que fossem tratados até mesmo casos de cirurgia simples, pois os casos mais graves eram encaminhados a São Paulo. O hospital chegou a receber pessoas de Tupã e região que não tinham como atender aos povos de sua região. (MONTES; MORENO e NAKAYAMA, 2012 p. 53).

Varpa progrediu, em partes, através do transporte que possibilitava a circulação da produção. A colônia tinha três caminhões para uso comum, para transitar entre a colônia e Sapezal, que após o enceramento da vida comunitária, passaram a ser particulares. Um dos caminhões era do comerciante Roberto Rudzits e era dirigido por seu filho Edgra, responsável pelo correio da cidade, onde inicialmente a correspondência era distribuída pelos próprios moradores (MONTES; MORENO e NAKAYAMA, 2012 p.54).

A sericultura foi outra atividade praticada em Varpa, com muitos proprietários de terra dedicando-se a ela, embora o maior volume de produção se encontrasse na Letônia. Em 1928, foi fundada a Associação Rural Amoreira de Varpa, da qual participavam também os russos da Colônias de Prata e Nova Rússia. Contava com 237 sericultores (MONTES; MOREIRA e NAKAYAMA, 2012 p. 55)



Mais tarde a atividade da sericultura declinou, devido à queda dos preços e a concorrência de Bastos. Em 1930, houve um empobrecimento da terra e a colônia se desenvolveu através da pecuária. Verificou-se também, que a fabricação de manteiga poderia ser a melhor fonte de renda para todos. Com trinta e dois produtos, resolveram então fundar uma cooperativa, que levava o nome de Cooperativa de Laticínios Látvia de Varpa Ltda.

Após alguns anos a atividade era a avicultura, com criação de galinhas de raça e a produção de ovos. A produção de mel, essa em menor escala, também era outra atividade da colônia. Em 1945 a cooperativa passou vender materiais agropecuários a associados, passando por uma reestruturação em 1965, denominando-se Cooperativa Agropecuária Látvia de Varpa Ltda. (MONTES; MORENO e NAKAYAMA, 2012 p. 55).

Passados alguns anos a Cooperativa fechou, muitos letos que moravam naquela região deixaram a colônia, mudando para grandes cidades acompanhando ou até mesmo levado pelos filhos que buscavam o crescimento que ali não teriam. Assim como a cooperativa, o hospital de Varpa também não existe mais, o distrito é administrado pela prefeitura da Estância Turística de Tupã, que não tem registado ao certo quantos descendentes letos ainda vivem na região.

O Museu Histórico de Varpa Janis Erdbergs é rico em detalhes e conta a história dos pioneiros que desbravaram a mata para ali fundarem a colônia. Mesmo com pouquíssimos recursos para se manter, Varpa ainda guarda sua tradição leta, especialmente nas suas atividades produtivas e em algumas festividades tradicionais.

### **A Comunidade do Povoado Senhor do Bonfim (Araguacema-TO)**

Importante destacar que não existia praticamente nenhum trabalho histórico ou científico específico sobre esta comunidade (exceto um resumo expandido apresentado no XI Congresso de Iniciação Científica da UNITINS, acrescentado às referências), assim o texto que segue foi construído pelo próprio pesquisador e colaboradores a partir das informações coletadas.

Uma grande parte das comunidades tradicionais da amazônia brasileira sobrevive das relações com a grande malha de rios, sendo a maioria de alta piscosidade. Boa parte das habilidades práticas e conhecimentos tradicionais dos povos e comunidades interioranos da região amazônica se alinham ao conhecimento tradicional, sendo advindos das gerações passadas e que cadenciam a geração de renda das famílias.

O povoado Senhor do Bonfim foi iniciado por volta da década de 1920, quando algumas famílias migraram do Estado da Bahia, trazendo consigo uma relíquia (imagem do Senhor do



Bonfim) encontrada no município de Canudos (Bahia). As famílias se instalaram provisoriamente em outras localidades até a chegada às margens do rio Piranhas, afluente do rio Araguaia, onde construíram as habitações feitas de tramas de bambu fechadas com barro (taipa) e cobertas com palhas de folha de babaçu (ALVES e MORAES, 2011).

Destaca-se que, das cerca de 60 (sessenta) famílias que habitam o povoado, apenas 13 famílias foram identificadas (pelas pesquisas do GEDGS/UNESP) como sendo historicamente alinhadas à tradição da comunidade. As famílias resistem às muitas dificuldades da vida precária que vivem, morando e vivendo alinhados aos costumes tradicionais de seus antepassados e tendo na romaria anual de devotos à pequena relíquia religiosa, o momento de maiores condições de geração de renda, que acontece anualmente na primeira quinzena do mês de agosto (ALVES e MORAES, 2011).

A comunidade do Povoado Senhor do Bonfim (Araguacema/TO) se caracteriza como uma comunidade tradicional de ribeirinhos, pois vivem há gerações às margens do rio Piranhas, afluente do rio Araguaia e embora não sobrevivam da pesca tem na relação com o rio boa parte do sentido de suas vidas e do entendimento, identidade e pertencimento ao território do qual fazem parte.

Os moradores possuem uma associação de moradores, criada com ajuda e orientação da Igreja Católica e apoiada pelas missões de apoio humanitário desenvolvidas entre 1996 e 2002 pela Universidade do Sagrado Coração – USC, de Bauru/SP. A associação, segundo relatos sempre serviu para a representação dos moradores e famílias da comunidade perante a sociedade, especialmente junto à Prefeitura Municipal e órgãos do Governo do Estado que assim facilitam o acesso às políticas públicas.

### **A Comunidade do Povoado Matinha (Guaraí-TO)**

Importante destacar que não existia nenhum trabalho histórico ou científico específico sobre esta comunidade, assim o texto que segue foi construído pelo próprio pesquisador e colaboradores, tendo sido posteriormente apresentado no IX ENAPEGS (Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social/2016/UFRGS/Porto Alegre/RS) e publicado como 13º capítulo do livro *Convergências entre os Campos da Comunicação, Democracia e Gestão Social* (capítulo intitulado “As dimensões da relação do ser humano com a natureza em uma comunidade tradicional amazônica de geraizeiros).

Quando os primeiros membros da comunidade de Matinha se instalaram entre os municípios de Colmeia/TO e Guaraí/TO a região era movimentada pelo ciclo econômico da



banana. Relatos históricos indicam que a produção da banana-maçã e do feijão de arranca eram as principais atividades econômicas dos pioneiros da comunidade (LIMA et al, 2017).

No início da década de 1980, a disseminação de pragas como mal de sigatoka e o maldo-Panamá acarretou no declínio do ciclo econômico da banana. Daí em diante, nenhuma prática agrícola teve duração contínua, fazendo com que as comunidades buscassem uma nova identidade, já que não existia uma atividade característica da região em geral (LIMA et al, 2017).

Em 1996 o Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins – RURALTINS forneceu à comunidade da Matinha um curso básico sobre horticultura. Assim surgiu a primeira horta da comunidade. O espaço funcionava como uma “escola” em que os moradores aprendiam sobre as técnicas de produção e montavam suas respectivas hortas em suas propriedades. A princípio, as hortaliças eram destinadas à uma feira criada pela prefeitura municipal de Guaraí, o maior centro urbano da região na época. Além disso, o período foi marcado por diversas dificuldades, pois o hábito de consumir verduras não estava presente na alimentação da população regional. Uma passagem histórica interessante foi a contribuição da primeira-dama guaraiense aos horticultores: no início da implantação da atividade, quando os produtores/comerciantes não vendiam a totalidade de suas produções, ela pedia aos funcionários da prefeitura para que comprassem o excedente do dia e distribuíssem nas regiões carentes da cidade, de forma a motivar os moradores da Matinha (LIMA et al, 2017).

As variáveis que contribuíram para o crescimento da horticultura na comunidade vieram ao longo do tempo. Destaque para a atuação da Fundação Universidade do Tocantins - UNITINS e para a chegada de grupos de pessoas oriundos da região Sul do Brasil. O campus da UNITINS em Guaraí realizou estudos sobre a comunidade, especificamente o que tangem assuntos relacionados às suas tradições e sua ligação com a religião. Nesse processo a universidade realizou movimentações em frente a seu prédio com a presença dos moradores da comunidade de forma a divulgar seus produtos e incentivar o consumo por parte da população guaraiense. A população advinda do Sul do país trouxe consigo o hábito de consumir hortaliças em suas refeições, o que fortaleceu ainda mais os produtores da Matinha (LIMA et al, 2017).

Atualmente, a comunidade conta com vinte e duas hortas e a distribuição é feita em doze municípios da região, atingindo um raio de 150 quilômetros de seu entorno. As vendas são feitas em feiras municipais, praças, em frente de estabelecimentos comerciais e por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, além dos horticultores fornecerem seus produtos para supermercados e restaurantes. Um fato interessante é o respeito e a cooperação



existente entre os produtores, pois quando um deles vai para determinada cidade o outro direciona-se para um município diferente (LIMA et al, 2017).

Com o crescimento das vendas de hortaliças, houve um interesse por parte dos líderes da comunidade em aprender novas técnicas de manejo das culturas e de meios de distribuição, buscando cursos nas universidades da região. Dentre os cursos, o de Agroecologia foi um divisor de águas na comunidade, a visão de produzir hortaliças sem o uso de agrotóxicos e de novas técnicas no manejo, causou um certo receio por boa parte da comunidade. Somente com o passar do tempo e o marketing de agregar valor ao produto pela ausência do agrotóxico, a agroecologia teve adesão dos produtores, se tornando um símbolo da comunidade as práticas (LIMA et al, 2017).

Houve então a necessidade de aquisição de um veículo para transporta-las e a comunidade criou uma associação para poder ter acesso a políticas públicas de acesso a capital de investimento agrícola. Os membros articuladores da comunidade começaram a visitar associações nas cidades entornos da região e se estruturam, criando a primeira associação da comunidade, utilizando o nome de ASDECOM - Associação de desenvolvimento comunitário da comunidade de Matinha (LIMA et al, 2017).

Inicialmente houve adesão de 79 produtores (inclusive membros de fora da comunidade) devido à necessidade do uso de veículos, mas a proposta foi não aceita pela política pública federal. Com a negação houve a permanência de 15 membros (todos pertencentes a comunidade) e estes enviaram uma proposta de ajuda ao governo estadual que cedeu 240 horas de uso de trator para a comunidade, e posteriormente um sistema de água e um telefone (LIMA et al, 2017).

Nos anos seguintes a associação enviou um projeto para uma entidade católica explicando a situação e receberam um valor de U\$ 7800,00 para a compra de um de um caminhão, a associação levantou o restante entre os membros e fizeram a aquisição do caminhão, que fica à disposição de todos os membros (LIMA et al, 2017).

Com o caminhão foi possível levar as hortaliças até as feiras das cidades próximas e nas parcerias com as prefeituras municipais, a comunidade alcançou a venda em 12 municípios da região, revezando entre eles. Além das feiras eles fornecem para supermercados, o PNAE e restaurantes da região (LIMA et al, 2017).

Posteriormente foi criada a segunda associação da comunidade a Asppag – Associação de Pequenos Produtores Agroecológicos da Matinha, associação que foi criada para a divulgação dos produtos sem agrotóxicos da comunidade e criaram uma fábrica de



processamento de polvilho e farinha. Utilizando o polvilho para venda e os subprodutos para a fabricação de adubo (LIMA et al, 2017).

Antes da comunidade de Matinha se instalar entre os municípios de Colmeia e Guaraí, os ancestrais das famílias que a compõe estavam domiciliados na cidade de Rubiataba, região norte do Estado de Goiás. Durante o período, por volta da década de 1960, a Igreja Católica estava implementando o Conselho Vaticano II, as Comunidades Eclesiásticas de Base e os trabalhos de culto sem Padre. Esses acontecimentos, além de marcarem o início da comunidade, influenciaram culturalmente os moradores da Matinha e representam a força do catolicismo no povoado. Os trabalhos com a religião foram constantes, passando por grupos de oração, celebrações e missões de evangelismo. Muitas destas ações disseminaram o nome da comunidade, atraindo um número considerável de pessoas para a região (LIMA et al, 2017).

Por volta de 1982, um dos líderes do povoado foi para um encontro da Renovação Carismática na cidade de Inhumas, Estado de Goiás. Lá ele recebeu um “chamado” que destacava a importância de disseminar os valores carismáticos na Matinha. Assim, a religião foi implementada, gerando alguns confrontos de identidade com o catolicismo, o que dividiu a população local no aspecto religioso. O processo, por mais conflituoso que tenha sido, aconteceu de forma pacífica e não impediu a comunidade de permanecer unida (LIMA et al, 2017).

O que realmente marcou a consolidação do povoado de Matinha como uma comunidade foi o direcionamento dado pela leitura da Bíblia, especificamente o Capítulo 2 de Isaías. A passagem fez com que os moradores compreendessem a importância de manterem-se unidos, dessa forma, as lutas por melhorias na comunidade tiveram início. Atualmente, existem quatro grupos religiosos na comunidade, são eles a Renovação Carismática, os Católicos tradicionais, os Evangélicos pertencentes a Assembleia de Deus e a Igreja Adventista. Apesar das diferenças não são notados conflitos na Matinha, pelo contrário, prevalece a cooperação entre os moradores, seja por meio das Associações existentes ou pelos mutirões de ajuda mútua na construção de casas, escolas e até mesmo de igrejas (LIMA et al, 2017).

No aspecto cultural o povoado também sofreu influência dos geraizeiros, população oriunda do Estado de Minas Gerais que deu origem à Matinha. As primeiras casas da comunidade eram construídas com base em um costume mineiro, próximo às fontes de água, sejam rios, açudes ou córregos. Além disso, as heranças culturais também permeiam alguns hábitos alimentares, de vestimenta e da preferência musical da população (LIMA et al, 2017).



## Desenvolvimento local

A aproximação ao tema “desenvolvimento local” sempre deve ser precedido do resgate e reserva de entendimento sobre “crescimento econômico”, “desenvolvimento econômico” e “desenvolvimento sustentável”. A priori, faz-se mister a compreensão de que o crescimento econômico se estabelece sobre um conjunto de pilares estruturais, em que pese: 1) disponibilidade de recursos naturais (como água, solo agricultável, costa marítima e com jazidas minerais e petrolíferas); 2) existência de um bom corpo populacional (em quantidade para abastecer os processos produtivos de mão de obra e também para que o mercado consumidor tenha ritmo suficiente para a sustentação do modelo produtivo); 3) capital público e privado instalado e 4) conhecimento em termos de possuir um bom corpo profissional (quantitativo e qualitativo) e expertise em áreas de interesse. (JONES; VOLLARTH, 2015)

É fato que a aproximação, cunhagem e aplicação dos termos “crescimento econômico” e “desenvolvimento” é um campo complexo e que mesmo nas ciências sociais existe construções teóricas sendo feitas. Scatolin (1989) destaca:

Poucos são os outros conceitos nas Ciências Sociais que se têm prestado a tanta controvérsia. Conceitos como progresso, crescimento, industrialização, transformação, modernização, têm sido usados frequentemente como sinônimos de desenvolvimento. Em verdade, eles carregam dentro de si toda uma compreensão específica dos fenômenos e constituem verdadeiros diagnósticos da realidade, pois o conceito prejulga, indicando em que se deverá atuar para alcançar o desenvolvimento (SCATOLIN, 1989, p.06).

Ao revisitar diversos autores (SANDRONI, 1994; MILONE, 1998; SCATOLIN, 1989; SOUZA, 1993; OLIVEIRA, 2002) pode-se conceber que o crescimento econômico se estabelece sobre o avanço do crescimento econômico, porém constitui-se em um plano onde passa a existir uma relação (mais ou menos equitativa) do acesso ao produto pelos integrantes do coletivo social, demarcado quantitativamente pela população.

Nesta esteira, não haveria desenvolvimento econômico apenas pelo crescimento econômico e sim pela distribuição de riquezas, que poderia ser expressada pela condição de acesso (das pessoas) as melhores qualidades de vida, conforme destaca Oliveira (2002):

É desta maneira que o desenvolvimento passa a ser entendido como uma resultante do processo de crescimento, cuja maturidade se dá ao atingir o crescimento autossustentado, ou seja, talvez alcançar a capacidade de crescer sem fim, de maneira contínua. Em nome do desenvolvimento buscam-se valores crescentes: mais mercadorias, mais anos de vida, mais publicações científicas, mais pessoas com título de doutor, dentre vários outros (OLIVEIRA, 2002, p41).





Por fim, nesta linha de pensamento e de construção do conhecimento, a sociedade chega ao desenvolvimento sustentável, um plano ainda em franca cunhagem, que dentro de uma seara de sustentabilidade por gerações passou a ser buscado pela sociedade – especialmente – a partir da década de 1980. Neste sentido, a teoria econômica de Malthus (1996) já destacara preocupação com o estrangulamento da produção à crescente demanda da humanidade por bens e serviços, em especial alimentos. A sobrevivência da humanidade real e presente comprometeria a vida a vida subsequente condenando as novas e vindouras gerações pelo esgotamento dos recursos naturais.

Nesta perspectiva a centralidade do desenvolvimento sustentável é a urgente necessidade de ruptura de paradigmas e busca de novos referenciais que possam promover o desenvolvimento econômico (que traz em si o crescimento econômico, conforme acima tratado) garantindo atendimento das demandas presentes, sem comprometer a vida das gerações futuras, ou seja atender “às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das novas gerações atenderem às suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p.46).

O desenvolvimento local vem à baila teórico-acadêmica quando se reestabelece o foco sobre a importância da participação do local, do micro, das comunidades no debate sobre os problemas e demandas do coletivo. Em seu clássico artigo “a reemergência das solidariedades microterritoriais na formatação das políticas sociais contemporâneas”, Maria do Carmo Brandt de Carvalho (CARVALHO, 1997) explica o quanto esta retomada do olhar local coaduna com uma necessidade inexorável de que as demandas passem a ser tratadas a partir de olhares e da participação local.

No Brasil e na América Latina em geral, as sociabilidades sociofamiliares e as redes de solidariedade primárias nunca foram descartadas, já que elas foram, e ainda são, para as camadas populares, a condição de resistência e sobrevivência. A família alargada – um grupo de conterrâneos, por exemplo – possibilita a maximização de rendimentos, apoios, afetos e relações que facilitem a obtenção de emprego, moradia, saúde, etc (CARVALHO, 1997, p.20).

A tratativa da investigadora social coaduna com as explicações teóricas da evolução da sociedade postuladas por Behring e Boschetti (2006) ao apresentarem a evolução das políticas sociais desde o welfare state até o welfare mix contemporâneo. Por fim, ainda destaca:



É basicamente por estes motivos que a política social contemporânea retoma a família, a comunidade e pequenas ONGs como unidades protetoras por excelência. A melhor proteção não se traduz apenas em renda, mas deve também reforçar vínculos relacionais e de pertencimento dos cidadãos, necessários à garantia de padrões mínimos de inclusão social (CARVALHO, 1997, p.20).

O entendimento do desenvolvimento local passa então pela ótica da melhor compreensão das necessidades das comunidades urbanas e rurais das microrregiões, contudo também e apoia ao campo dos valores subjetivos do ser humano ao transformar os espaços em territórios, tornando mais complexas as demandas e os estudos sobre o desenvolvimento local. Sobre isso Martins (2002) contribui que:

(...) o desenvolvimento local não é um receituário de medidas prontas, tampouco padronizadas, para serem aplicadas em qualquer lugar, mas uma estratégia de ação coerente com os princípios e os pressupostos ecológicos e humanistas. O desafio maior é certamente criar e consolidar uma outra “cultura de desenvolvimento”, cujo objetivo mais importante é, por uma perspectiva cultural, a elevação do estado de bem-estar humano em todas as suas dimensões (psicossocial, ambiental e econômica). Neste sentido, o enfrentamento e a superação das distintas formas ou manifestações assumidas pela pobreza requer uma visão mais integrada e humanitária do próprio desenvolvimento. Requer uma visão mais dinâmica da própria pobreza, a ser entendida como fato historicamente determinado e como realidade sustentada por um conjunto de relações socioeconômicas e políticas (MARTINS, 2002, p.58).

Assim, no entendimento de que a seara da busca pelo desenvolvimento em comunidades, sejam rurais ou urbanas, agrícolas ou tradicionais, passa pelas trilhas dos arranjos gerais que a localidade tece para o melhor estabelecimento de relações negociais e formais para com a sociedade. Darcy Ribeiro ao tratar sobre a cultura do caipira em “O Povo Brasileiro: a Formação e o Sentido do Brasil” (RIBEIRO, 2015), destaca:

Uma comunidade caipira que conserva as formas tradicionais de sociabilidade é, hoje, uma sobrevivência rara, confinadas às áreas mais remotas e menos integradas no sistema produtivo. Todavia, o número de trabalhadores autônomos rurais, em sua enorme maioria parceiros e pequenos arrendatários, supera 5 milhões. Já não são aqueles caipiras de modos de existência arcaica e pobre, mas satisfatória a seu próprio juízo. Constituem uma vasta camada marginal às estruturas e que suporta as mais penosas condições de vida, ainda inferiores aos mínimos quase incomprimíveis da economia caipira. E muito piores, porque subsistem face a face com condições superiores de vida, de que tem notícia ou que podem apreciar e que atuam como ideias conformadoras de suas vidas. É-lhes impossível, todavia, integrar-se nesses novos estilos de consumo pela estreiteza da própria estrutura social em que estão inseridos, fundada na propriedade latifundiária, incapaz de melhorar as condições de



vida da massa de parceiros e, também, de incorporá-los no trabalho assalariado. Caem, assim, na condição de trabalhadores eventuais, os boias-frias. (RIBEIRO, 2015, p.287-288).

Ao narrar a trágica trilha de exclusão de pessoas, famílias e comunidades, especialmente rurais, inclusive dentro de um ângulo bastante próximo do tratado por Karl Marx (O Capital, 1867, quando trata da expropriação do campesinato russo), Darcy Ribeiro impele a problemática central desta pesquisa, como ocorre o enfrentamento das sociabilidades comunitária (essencialmente rural) e societária (essencialmente urbana). Compreende-se neste processo de violência cultural (GALTUNG 1969; GALTUNG, 1990, CAMPOS et al, 2017) que as comunidades foram à revelia de suas vontades naturais (TÖNNIES, 1887; BRANCALEONE, 2008) levadas à escolha e concepção de modelos organizacionais formais.

## **Modelos Organizacionais**

Muitos são os modelos organizacionais apresentados pelas diversas escolas da administração e pelas suas especificidades de aplicação às mais diversas áreas da atuação humana, bem como aos três setores da sociedade, contudo a pesquisa desenvolvida junto às três comunidades tradicionais traz a aplicação dos modelos: cooperativa, associação e empresa.

### **O Cooperativismo**

A palavra cooperativismo tem origem no latim e destaca um movimento social, sendo a junção da preposição “cum”, que quer dizer “na companhia de” com o termo “operari”, que significa “trabalhar”. Assim sendo o termo cooperativismo tem como origem histórica a percepção de trabalho em equipe num sentido colaborativo atrelado às responsabilidades coletivas em prol do bem-estar de todos. (FRANTZ, 2012)

Segundo Frantz (2012), o cooperativismo teria surgido do aumento da complexidade social e então da decorrente necessidade do auxílio e da valorização do trabalho humano, tendo como intuito a sua proteção em oposição aos interesses capitalistas. Nesse sentido procura-se confirmar a instrução da cooperação nas relações econômicas, no que diz respeito a relação entre oferta e procura, pretendendo-se evitar a individualidade, criando-se interesses em comum. (FRANTZ, 2012).

Neste contexto, destaca-se que a cooperativa tem como função primordial ser intermediária entre a economia e o mercado, onde a primeira consiste na interação entre agentes demandantes e ofertando produtos e serviços, e o segundo diz respeito ao ambiente institucional



que cerceia e viabiliza essas atividades, possibilitando assim seu desenvolvimento e consequentemente a junção do produtor à cadeia produtiva. (NETO, 2006)

De acordo com Frantz (2012) destaca que o espírito do cooperativismo teria surgido a partir da queda do regime feudal e a consequente ascensão da classe burguesa junto com o sistema capitalista de produção, tornando-se ainda mais relevante com o desenvolvimento da Revolução Industrial e da Revolução Francesa. Ainda segundo o autor, durante muito tempo, o lar e o local de trabalho eram concomitantes, ou seja, o ambiente em que residiam e faziam o trabalho concentravam no mesmo recinto: oficinas artesanais. A revolução industrial expressa, portanto, a interrupção desse modo de vida e de trabalho. Práticas sociais, cooperativas e alguns movimentos sociais, podem surgir em ambientes sociais privilegiados, com o intuito de reconstruir o coletivo cujos laços sociais foram rompidos, e fazer com que a sociedade reconheça seus grupos em um âmbito social e cultural (FRANTZ, 2012).

O cooperativismo no Brasil segue hoje a legislação de 1971, basicamente a lei 5.764/71, que estatui o regime das relações negociais inerentemente contratuais entre as partes, demarcando campo de responsabilidades e de decorrentes benefícios quando observados os êxitos do negócio. Trata a legislação brasileira das dimensões econômica e social e segundo Cançado (2007) não chegando a abarcar a dimensão política fortemente presente em especial no plano das cooperativas populares.

No caso do Brasil, não existem formalmente as cooperativas populares, existem apenas cooperativas, regidas pela Lei Nacional do Cooperativismo, Lei 5.764 de 1971. Assim, uma cooperativa popular de pescadores tem o mesmo tratamento legal e tributário de uma cooperativa agropecuária que exporta grãos, por exemplo. No caso das sociedades mercantis, existe a figura da microempresa, que possui algumas facilidades para se manter dentro dos requisitos formais de funcionamento. Acreditamos que estamos nos encaminhando para uma situação semelhante, com uma legislação que trate dos empreendimentos da economia solidária, respeitando suas especificidades (CANÇADO, 2007, p. 38-39).

Ao apresentar o eixo de legalização da cooperativa, Cançado (2007) destaca o alto nível de trâmites burocráticos para a criação e manutenção da instituição à luz da legitimidade e da legalidade. Neste interim destaca um considerável número de livros fiscais que devem ser mantidos atualizados e disponíveis na sede da instituição e uma sequência legal de reuniões ordinárias que deverão ser observadas pelos cooperados de modo geral e pelos dirigentes em específico.



## O Associativismo

A busca pelo modelo associativo de organização, em especial na constituição de uma associação tem sido recorrente pela pressão da sociedade para que as comunidades sejam mais legítimas em sua representatividade, além de que se tornariam legalizadas para debater pautas de políticas públicas, como também serem executadas judicialmente.

Segundo Camargo et al (2001) a associação pode ser constituída sem possuir recursos financeiros ou capital, mas nunca poderia dividir os resultados líquidos apurados, podendo ser definida como:

Congregação de certo número de pessoas que expõem em comum conhecimentos e serviços voltados a um mesmo ideal e movidos por um mesmo objetivo, seja a associação econômica ou não, com capital ou sem, mas jamais com o intuito lucrativo (CAMARGO, 2001, p.35)

No mesmo alinhamento, mas com uma tratativa mais jurídica Szazi (2006) traz uma definição central para o entendimento das associações, estabelecendo que “uma associação pode ser definida como uma pessoa jurídica criada a partir da união de ideias e esforços de pessoas em torno de um propósito que não tenha finalidade lucrativa” (SZAZI, 2006, p.27). O entendimento jurídico de uma associação pode ser melhor circunscrito na seguinte descrição de seu exercício:

Tem-se a associação quando não há fim lucrativo ou intenção de dividir o resultado, embora tenha patrimônio, formado por contribuição de seus membros para a obtenção de fins culturais, educacionais, esportivos, religiosos, recreativos, morais etc. Não perde a categoria de associação mesmo que realize negócios para manter ou aumentar seu patrimônio, sem, contudo proporcionar ganhos aos associados, por exemplo, associação esportiva que vende aos seus membros uniformes, alimentos, bolas, raquetes etc., embora isso traga, como consequência lucro para a entidade. A sociedade civil, por sua vez, é a que visa fim econômico ou lucrativo, que deve ser repartido entre os sócios, sendo alcançado pelo exercício de certas profissões ou pela prestação de certos serviços técnicos. (DINIZ, 1993, p.120).

Segundo o Ministério da Agricultura, o associativismo é um instrumento primordial e essencial para que indivíduos de uma mesma comunidade se organizem de maneira democrática em busca de objetivos e interesses em comum, que se realizados individualmente se tornam mais difíceis. Deste modo, ele é uma opção primordial para facilitar as atividades econômicas, criando assim, meios para se estabelecer um ambiente competitivo no mercado, direcionando



os trabalhadores e os pequenos produtores a maior efetividade de suas ações coletivas (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 2012).

De acordo com Moraes (2008), as associações são constituídas por pessoas jurídicas de direito privado que tem por finalidade a integralização de objetivos em comum, tais como: atividades culturais, sociais, religiosas, recreativas etc., não visando retorno financeiro. Assim, pode-se classificar as associações em dois grandes grupos: a) associações representativas (exemplo: associações de moradores, associações de classes trabalhadoras e associações de produtores de determinado produto ou serviço) e b) associações humanitárias ou altruístas (exemplo: associações ambientalistas, associações de socorro humanitário, associações assistenciais), contudo muitas outras classificações de associações são possíveis e propostas por inúmeros autores e pesquisadores, de acordo com o ângulo de análise.

A associação se constitui em um dos modelos mais simples de organizações quando parametrizada em relação à sua implantação legal e manutenção documental, contudo são necessários cuidados com a elaboração das atas das diversas reuniões dos órgãos mínimos exigidos pela lei (Assembleia Geral, da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal). O trânsito documental pelos cartórios é intenso, pois para que haja segurança legal as assinaturas devem ser reconhecidas e as atas devidamente registradas.

Importante salientar a necessidade de um Estatuto Social que alinhe os objetivos do grupo aos seus interesses no plano das qualificações posteriores à criação da associação (no Brasil, as associações podem vir a ser qualificadas como filantrópica, pelo Conselho Nacional de Assistência Social; como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP pelo Conselho Nacional de Justiça ou como instituição de Utilidade Pública, pelo órgão legislativo e executivo competente). Destaca-se que muitos outros cuidados burocráticos não elencados aqui são necessários para que se mantenha a legitimidade e a legalidade das ações da associação.

Contudo, nem as qualificações e nem as classificações básicas (representativas ou altruístas) trazem legalidade expressa quando as possibilidades para a comercialização da produção das comunidades, facilitando sua ação negocial com a sociedade.

## **As Empresas**

Dos interesses humanos em trocar bens e serviços para a satisfação de uma gama maior de suas demandas (necessidades e desejos) houve a evolução do mercado das trocas in natura para o comércio formalizado pela existência das moedas como base segura de troca. As



empresas partem da existência de um capital empenhado para a produção de um determinado bem ou serviço que é demandado por outras pessoas que possuem condições de aquisição. Neste sentido as empresas não surgem em nada do campo de nossas relações comunitárias e sim da sociabilidade societária (TÖNNIES,1957).

Assim, a empresa é um sistema criado pela racionalidade humana que objetiva o êxito sobre o capital investido e que se concretiza pela existência de capital, organograma e contrato social. Gil (1993) traz uma boa definição para empresas:

*La empresa es un sistema social abierto al exterior, en estrecha interdependencia con multiples factores externos pertenecientes al sistema social global de que forma parte [...] La búsqueda del beneficio económico, como objetivo, y la ordenación racional de los recursos como camino para lograrlo, se convierten en puntos de referencia comunes a todo tipo de empresas. (GIL, , 1993, p.13).*

Maximiano (2000) descreve as diversas escolas pelas quais a administração de organizações passara para a sua investidura no campo da cientificidade das ações de gestão de órgãos públicos, do terceiro setor e principal de empresas. O processo de criação de uma empresa não é complexo no Brasil, contudo a manutenção de sua situação ativa e legal demanda muita atenção, que vai para além dos três eixos basilares acima descritos. A maior parte das organizações empresariais mantém departamentos ou assessorias externas para os campos jurídico e de contabilidade, por serem estas searas estranhas a atividade produtiva, de bens ou de serviços, estabelecida como finalidade de seu contrato social.

### **Considerações finais**

Mediante os objetivos propostos, é possível concluir que a organização humana em coletivos passou pelos clãs e tribos, quando fora experimentada a sociabilidade de base afetiva, a chamada sociabilidade comunitária, base das comunidades segundo Tönnies (1957) e Brancaleone (2008). Com o passar dos ciclos humanos novas organizações de tecido social mais complexo levaram o homem à sociabilidades societárias, que fogem ao plano do que é natural ao homem e se amparariam sobre bases arbitrárias e contratuais, como foi quando do surgimento e desdobramento do Estado, segundo Hall & Ykenberry (1990).

Pode-se, ainda no tratado teórico, compreender que a sociedade se organizaria em três diferentes classes de organizações, que iniciariam os setores da sociedade: Estado, mercado e terceiro setor (FERNANDES, 1994). É também nos tratados sobre o terceiro setor que se



compreende o qual as sua base e sociabilidade, em que pese sua natureza, estaria bem atrelada ao fazer de comunidades, seja no tocante à representa-la com legitimidade, seja no sentimento de pertencimento social, ampliadas vezes maior que nas organizações do setor privado. Isso também ficara exposto em pesquisas anteriores, como a desenvolvida por Fernandes (1994), à qual apresenta a comunidade como principal foco das associações (na obra definidas como ONGs):

A Comunidade é a resposta mais frequente. Cerca de um terço de todas as ONGs declara trabalhar para ela. Vimos a importância deste conceito para os movimentos sociais nos anos 70 e 80, os quais foram acompanhados, como vemos agora, pelas ONGs. Três ideias principais parecem estar associadas ao conceito: 1. Olhar o todo, em vez de especializar-se em um segmento; 2. Valorizar interações face a face, em vez de uma abordagem formal e burocrática; 3. Concentrar-se no local de moradia em vez de no local de trabalho. A ênfase no todo era próxima ao estilo de pensamento das esquerdas; a ênfase nas interações face a face implicou uma virada na tradição da esquerda, aproximando-a dos contextos católicos; a ênfase no local de moradia associava-se à emergência dos movimentos sociais urbanos. A combinação destas três ideias ajuda-nos a compreender as ONGs quando dizem: “trabalhamos para as comunidades”. Esta ênfase reflete-se, ainda, na frequente especialização em grupos tais como mulheres e crianças. (FERNANDES, 1994, p. 75).

Compreende-se, ainda na consecução do primeiro objetivo específico deste trabalho, o quão o desenvolvimento local é importante para a sustentação de toda uma nação e que um olhar invertido ao tradicional fluxo de planejamento e propositura de políticas públicas (no sentido de inversão do sistema ESTADO – COMUNIDADE LOCAL para um sistema COMUNIDADE LOCAL – ESTADO) traria uma situação de maior identidade, pertença e maturidade dos atores locais nas arenas de discussão de políticas públicas. Isso reforçaria tratados irreversíveis de revalorização e reemergência do papel das solidariedades microterritoriais, fazendo mais efetiva a sustentação da proposta composição regulada entre Estado, mercado e terceiro setor (CARVALHO, 1997).

Ao edificar o segundo objetivo específico compreende-se as características que sustentam as comunidades, seus valores e sua sociabilidade, para que assim possa-se sustentar aproximação aos modelos organizacionais de um dos setores da sociedade. As comunidades estruturam-se sobre quatro características centrais: a clareza de seus limites; o tamanho pequeno do grupo; homogeneidade e por fim as relações sociais diretas (COSTA, 2010).

As comunidades do Distrito de Varpa (Tupã/SP), do Povoado Senhor do Bonfim (Araguacema/TO) e do Povoado Matinha (Guaraí/TO) foram estudadas em sua história de





formação em sua situação social e política contemporânea, sendo entrevistados líderes e anciãos para que se pudesse haver uma abordagem de cunho qualitativa suficiente para a resolução do problema central estabelecido. Neste percurso científico foram realizadas a exploração documental da formação do povo e comunidade de Varpa (Tupã/SP), já apresentada em alguns trabalhos científicos e literários. Para as comunidades do Senhor do Bonfim (Araguacema/TO) e da Matinha (Guaraí/TO) foram realizados os resgates da história oral da formação destas, a formação de sua sociabilidade comunitária e a aproximação para com a sociedade (essencialmente urbana), que as levava à criação de organizações formais.

O modelo organizacional de empresas, muito bem definido por Gil (1993) e que vem sendo utilizado por alguns moradores (e suas famílias) da comunidade de Varpa (Tupã/SP) é eficaz no sentido de tornar mais evidentes as metas e de realizar uma pronta inserção na tratativa negocial da sociedade. Nota-se, neste caso um distanciamento da forma comunitária, para além de retomar a questão da sociabilidade, também o engessamento do viés de participação e de representatividade do coletivo, excluindo-se algumas pessoas e/ou famílias sem condições financeiro-contratuais para a inserção neste âmbito organizacional.

A mesma comunidade de Varpa (Tupã/SP) traz a experiência de uma cooperativa que, no Brasil segue hoje a legislação de 1971, basicamente a lei 5.764/71, que estatui o regime das relações negociais inerentemente contratuais entre as partes, demarcando campo de responsabilidades e de decorrentes benefícios quando observados os êxitos do negócio. Trata a legislação brasileira das dimensões econômica e social e segundo Cançado (2007) não chegando a abarcar a dimensão política fortemente presente em especial no plano das cooperativas populares.

Neste sentido acima tratado, a cooperativa se estabelece como um importante modelo organizacional para que as comunidades possam estar representadas e também possam operacionalizar seu sistema de compras e vendas conjuntas favorecendo a perspectiva da competitividade negocial. Contudo, os trâmites burocráticos de sua gestão, bem destacados pela teoria posta, rechaçam a utilização deste (por comunidades, especialmente rurais) sem que haja um bom aparato de assessoramento seja no âmbito contábil, administrativo ou jurídico. Por fim, ainda que se tenha articulações e justificativas de fortalecimento social, o caráter lucrativo não está ausente fazendo com que não seja plena a representatividade das pessoas e famílias de uma comunidade em seus pleitos comuns e de base comunitária.

Segundo a teoria posta (FERNANDES, 1994; CAMARGO et al, 2001; MORAES, 2005; MORAES, 2008; SZAZI, 2006) o terceiro setor é o campo da sociedade onde a esfera



geral dos integrantes, seus indivíduos, podem se agrupar livremente (independentemente de possuir recursos, bens ou status sociais) para serem representados diante da sociedade como um todo, inclusive diante da esfera de decisão política e das organizações do mercado.

Neste sentido conforme destaca Martins (2002), o desenvolvimento local e a busca do atendimento de necessidades e desejos das pessoas, suas famílias e suas comunidades, passa necessariamente pelas próprias pessoas, famílias e comunidades ao passo em que estas assumem seu real e importante papel como atores aptos para as discussões próprias da arena dos debates das políticas públicas.

Consoante a este estado de arte teórico, observa-se nesta pesquisa que as três comunidades estudadas, com diferentes níveis de conhecimento acerca das estruturas legais sobre as quais tratam de suas sustentabilidades locais, passam historicamente e se ancoram no presente ao modelo organizacional da associação como importante caminho para o desenvolvimento. Não obstante, todas declaram dificuldades para a gestão e para o pertencimento de todos os integrantes da comunidade ao desenho organizacional, porém existe a plena compreensão de que a associação é o modelo de mais facilitada inserção ao plano da representatividade das pessoas, das famílias e de suas comunidades junto a sociedade, essencialmente pautada sobre estruturas arbitrárias, contratuais e não afetivas, conforme estabelece *Ferdinand Tönnies* (1957).

## Referências

- ARON, R. **Etapas do pensamento Sociológico**. 8ªed. São Paulo: Dom Quixote, 2007.
- BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BAUMAN, Z.; MAY, T. **Aprendendo a pensar com sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.
- BRANCALEONE, C. Comunidade, sociedade e sociabilidade: revisitando Ferdinand Tönnies. **Revista de Ciências Sociais**. V.39, n.1, 2008.
- BRASIL. **Decreto 6040** (07/02/2007). Brasília, Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>. Acesso em 22 de março de 2017.



\_\_\_\_\_. **Comunidades tradicionais:** o que são? Disponível em:  
<<http://www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/o-que-saocomunidades-tradicionais>>  
Acesso em 27 de Junho de 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal do Brasil 1988.** Brasília: Editora do Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Incubação de cooperativas populares:** metodologia dos indicadores de desempenho. Palmas/TO: UFT, 2007

CAMPOS, A.C.; MORAES, N.R.; CABRAL, R. **A violência cultural nas comunidades tradicionais brasileiras: aproximações teórico-conceituais.** In: PORTO JÚNIOR, F.G.R.; BAPTISTA, R.D.; SOUZA, F.C. *Convergências entre os campos da comunicação, democracia e gestão social – volume 2.* Porto Alegre: Editora Fi, 2017. pág. 257 - 270.

CANÇADO, A.C. **Incubação de cooperativas populares:** metodologia dos indicadores de desempenho. Palmas/TO: NESol/UFT, 2007.

\_\_\_\_\_.; PEREIRA, J.R.; TENÓRIO, F.G. **Gestão social:** epistemologia de um paradigma. Curitiba: CRV, 2015.

CARVALHO, M.C.B. A reemergência das solidariedades microterritoriais na formação das políticas sociais contemporâneas. **Revista São Paulo em Perspectiva.** v.11, n.4, 1997, p. 16-21.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** 2ªed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CONDURÚ, M.T. e PEREIRA, J.A.R. **Elaboração de trabalhos acadêmicos.** Belém: UFPA, 2010.

COSTA, C. **Sociologia:** introdução à ciência da sociedade. 4. ed. São Paulo: Moderna, 2010.

DINIZ, M.H. **Curso de direito civil brasileiro.** 9ª ed. São Paulo: Saraiva: 1993.

DIEGUES et al. **Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil.** São Paulo: Cobio, 2000.

DURKHEIM, È. **As regras do método sociológico.** São Paulo: Nacional, 1963.

GALTUNG, J. **Violence, peace, and peace research.** Journal of Peace Research, v. 6, n. 3, p. 167–191, 1969.

FERNANDES, R.C. **Privado, porém público:** o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

\_\_\_\_\_. **Cultural violence.** Journal of Peace Research, v. 27, n. 3, p. 291–305, 1990.

FRANTZ, Walter. **Organização cooperativa.** Campo de educação e espaço de poder. In:

*Perspectiva Econômica*, vol. 37, n. 119, Série Cooperativismo n. 52, p. 65-84. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2002.



GIL, A.I. **Sociologia de la empresa**. Salamanca: Amarú, 1993.

HALL, J.A.; YKENBERRY, G.J. **O Estado**. Lisboa: Estampa, 1990.

JONES, C.I.; VOLLARTH, D. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LIMA, A.R.; MARCÓRIO, W.A.; MORALES, A.G.; MORAES, N.R.; CATANEO, P.F. **As dimensões da relação do ser humano com a natureza em uma comunidade tradicional amazônica de geraizeiros**. In: PORTO JÚNIOR, F.G.R.; BAPTISTA, R.D.; SOUZA, F.C. *Convergências entre os campos da comunicação, democracia e gestão social 2º volume*. Porto Alegre: Editora Fi, 2017, p.271-293.

MALTHUS, T.R. **Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARTINS, S.R.O. *Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas*

**INTERAÇÕES: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 3, N. 5, set. 2002.

MAXIMIANO, A.C.A. **Administração de Projetos**. São Paulo: Atlas, 2000.

MILONE, P.C. **Crescimento e desenvolvimento econômico: teorias e evidências empíricas**.

In: MONTORO FILHO, A.F. et al. *Manual de economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.

MONTES, A.V.; MORENO, E.M.; NAKAYAMA, I.B. **Tupã: depoimentos de uma cidade**. Tupã/SP: Iara Bianchi, 2012.

MORAES, N.R. **Terceiro setor**. Palmas/TO: UNITINS, 2008.

\_\_\_\_\_; MOREIRA, S.R.S.; BRITO, M. **Contexto histórico das políticas sociais**. Palmas/TO: UNITINS, 2007.

\_\_\_\_\_. **As empresas e a responsabilidade social**. Dissertação de mestrado: Faculdade de História Direito e Serviço Social da UNESP/Franca. 2005. 255p

\_\_\_\_\_; CAMPOS, A.C.; MÜLLER, N.M.; GAMBA, F.B; GAMBA, M.F.D.D.F. **As comunidades tradicionais e a discussão sobre o conceito de território**. **Revista Espacios**. Vol.38, nº12, 2017a, p.17. Disponível em

<<http://www.revistaespacios.com/a17v38n12/17381217.html>>. Acesso em 10/04/2017.

\_\_\_\_\_; VIVAN, C.; MULLER, N.M.; CAMPOS, A.C.; SILVA, N.M.B.; GAMBA,

M.F.D.D.F. **Evolução dos modelos organizacionais em comunidades tradicionais brasileiras: estudo do tema na comunidade Leta de Varpa – Tupã/SP**. In: MORAES, N.R.; PORTO JÚNIOR, F.G.R.; CAMPOS, A.C.; LIMA, A.R. *Convergências entre os campos da comunicação, democracia e gestão social 1º volume*. Porto Alegre: Editora Fi, 2017, p.183-199.



\_\_\_\_\_ ; BRUMATTI, L. M.; LIMA, A. R.; CAMPOS, A. C. Análise da convergência conceitual dos termos “território” e “comunidade tradicional” no Brasil. **Revista Observatório**, Palmas, v. 3, n. 4., p. 518-539, 2017. Disponível em:

<[http://www.sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/3666 6/9795](http://www.sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/3666/9795)>. Acesso em: 14 nov. 2017.

MORAES, N. R; CAMPOS, A. C.; SILVA, M. L.; SOUZA, F. S. Comunidades Tradicionais: cultura e identidade. **Revista Observatório**, Palmas, v. 3, n. 5, p. 501-522, ago. 2017. Disponível em:

<<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/3667/1128>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

\_\_\_\_\_ ; ALVES, P.K.F. **Estudo dos reflexos sociais do fortalecimento da apicultura junto às comunidades tradicionais de Araguacema e Pequizeiro – Estado do Tocantins**. Palmas/TO: UNITINS, 2011.

NETO, S.B. **Aspectos econômicos das cooperativas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

OLIVEIRA, G.B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**. v.5, n.2, maio-ago/2002. Curitiba: FAE, 2002. Disponível em<<http://www.revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477/372>> Acesso em 05/02/2016.

SANDRONI, P. **Dicionário de economia**. São Paulo: Atlas, 1994.

SCATOLIN, F.D. **Indicadores de desenvolvimento**: um sistema para o Estado do Paraná. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 1989.

SILVA, M.O. Saindo da invisibilidade - a política nacional de povos e comunidades tradicionais. **Revista Inclusão Social**. Brasília, v. 2, n. 2, p.7-9, 2007. Disponível em :

<<http://revista.ibict.br/inclusao/index.php/inclusao/article/view/9>>. Acesso em 22/02/15.

SOUZA. N.J. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1993.

SOUZA FILHO, C.F.M. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. Curitiba: Juruá, 2005.

\_\_\_\_\_. **As populações tradicionais e a proteção das florestas**. Revista de direitos difusos. Vol.31. São Paulos: ADCOAS, 2005.

SZAZI, E. **Terceiro setor**: regulação no Brasil. 4ªed. São Paulo: Peirópolis, 2006.

TÖNNIES, F. **Community & society**. Michigan/EUA: Michigan States Press, 1957.

TUPES, M. **Depois do crepúsculo**: um novo alvorecer: Estudo Sócio-Religioso da Colonização Leta de Varpa e Palma - SP. 4ªed. Tupã/SP: Multigráfica, 2007.

VICENTE, E.F.; MORAES, N.R.; RODRIGUES, J.A.; PIRES, B.R.C. **Apontamentos sobre a cultura das comunidades tradicionais da região de Tupã/SP**: aldeia indígena índia Vanuíre (Arco Íris/SP) e Comunidade Leta de Varpa (Tupã/SP). In: PORTO JÚNIOR, F.G.R.;



BAPTISTA, R.D.; SOUZA, F.C. *Convergências entre os campos da comunicação, democracia e gestão social* 2º volume. Porto Alegre: Editora Fi, 2017, p.177-196.

VIEIRA, M.G. **Os direitos fundamentais das comunidades tradicionais**: crítica ao etnocentrismo ambiental brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

WICKERT, S. **Associativismo**. Porto Alegre: Emater/RS-ASCAR, 2004

YIN, R.K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2 ed. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

**Notas dos autores** Nelson Russo de Moraes, Dr. (FCE/UNESP/Tupã) nelsonrusso.unesp@gmail.com

**Monique Castro Casa Grande** (Pesquisadora Voluntária – GEDGS/FCE/Tupã/SP)  
monique.casagrande@hotmail.com

**Carolina Regazzo** (graduanda/Administração/UNESP/Tupã/SP) carolregazzo@hotmail.com

**Joiciléia Juliate Fonseca** (graduanda/Agronomia/FACTO/Palmas/TO) joicileia.juliate@hotmail.com

**Fernando da Cruz Souza** (graduando/Administração/UNESP/Tupã/SP) fernandotraduz@gmail.com

**Naglia Melissa Baena Rossi Silva** (graduanda/Administração/UNESP/Tupã/SP) naglias@yahoo.com.br



## A INFÂNCIA NA CIDADE E OS TRILHOS PEDAGÓGICOS: UM ESTUDO DE CASO DO TERRITÓRIO PINDENSE

Júlio César Augusto do Valle

Rosemeire de Oliveira Nascimento

Luciana de Oliveira Ferreira

### **Resumo:**

O propósito deste texto consiste, primeiro, em apresentar a experiência de colaboração entre a Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba, no Vale do Paraíba, e o Governo do Estado de São Paulo na realização do Projeto Trilhos Pedagógicos, para discutir, posteriormente, essa experiência em termos de suas implicações para as políticas educacionais, territoriais, de transporte público e mobilidade urbana. O projeto mencionado permite que semanalmente pelo menos duas turmas de alunos da rede municipal de ensino de Pindamonhangaba – que somam aproximadamente cinquenta pessoas – percorram de trem parte do trajeto da Estrada de Ferro Campos do Jordão, que conecta ambas as cidades. Pretende-se, portanto, discutir, ainda que preliminarmente, em que medida a propositura do referido projeto é capaz de aprofundar as práticas intersetoriais de políticas fundamentadas sobre o conceito de território.

**Palavras-chave:** Trilhos Pedagógicos; Infância; Políticas Públicas; Território; Educação.

### **Abstract:**

The purpose of this text is firstly to present the experience of collaboration between the Pindamonhangaba City Hall in the Vale do Paraíba and the Government of the State of São Paulo in the Pedagogical Tracks Project to discuss this experience in terms of its implications for educational, territorial, public transport and urban mobility policies. The mentioned project allows that at least two classes of students of the municipal network of education of Pindamonhangaba – that add approximately fifty people – per week travel by train part of the route of the Campos do Jordão Railroad, that connects both cities. It is intended, therefore, to discuss, although preliminarily, to what extent the proposal of this project is able to deepen the intersectoral practices of policies based on the concept of territory.

**Keywords:** Pedagogical Tracks; Childhood; Public policy; Territory; Education



“O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (SANTOS, 1999).

## **Introdução e delineamentos do Projeto Trilhos Pedagógicos**

Aprender ultrapassa a cognição, estabelece diálogo com a emoção, o social e o cultural. Nessa teia complexa de relações o aprendizado acontece e fica muito mais significativo se somado a doses de encantamento e de divertimento, além de lógicas mais integradoras das ações de conhecer e de aprender como, por exemplo, caminhar pela cidade, utilizando seus espaços potencialmente educativos para fomentar o trabalho pedagógico de maneira significativa e diversificada.

Sob essa perspectiva, que detalharemos adiante, a Secretaria de Educação e Cultura da Prefeitura de Pindamonhangaba (SEC) e a Estrada de Ferro Campos do Jordão do Governo do Estado de São Paulo (EFCJ) estabeleceram uma parceria para a criação e o desenvolvimento do Projeto “Trilhos Pedagógicos: História e Cidadania”, por meio do qual professores e alunos da rede municipal de ensino têm a oportunidade de conhecer a história da ferrovia, sua importância para o desenvolvimento da cidade e vida das pessoas, como o deslocamento feito há décadas ao sanatório em Campos do Jordão.

Três são os eixos que dão sustentação ao projeto: história regional, meio ambiente e meio de transporte. A história regional, pois o projeto permite apresentar às crianças aspectos fundamentais sobre o período histórico da construção da ferrovia, assim como os atores relacionados ao processo e também as razões de sua construção. Tais aspectos constituem-se como elementos históricos interessantes para os professores que têm se dedicado a refletir sobre como a história nacional, estudada pelas crianças, passa necessariamente pelos municípios, tendo implicações relevantes que, hoje, nos auxiliam no entendimento de determinados períodos. Dentro desse eixo, destacam-se evidentemente as possibilidades de trabalho com a memória, com a tradição e com a cultura regional.

Meio ambiente, pois, como veremos adiante, o trajeto percorrido pelos alunos e pelas alunas que participam do projeto se dá, em sua maior parte, na área rural da cidade e isso permite trabalhar, a partir desse eixo estruturante, noções caras à geografia e à educação ambiental. Enfim, meios de transporte, porque, por razões mais óbvias, o projeto se delineou também como uma iniciativa da Secretaria do Estado de Transporte Metropolitano de São Paulo.



O projeto foi concebido durante o primeiro semestre de 2017 em termos de princípios, eixos e logística, para que tivesse início em setembro do mesmo ano, após a assinatura de seu Termo de Parceria<sup>1</sup>. A proposta desenhada permitia que os professores e as professoras que quisessem aderir ao projeto participassem, antes do início efetivo com as crianças, de dois encontros na ferrovia: o primeiro deles para apresentação dos eixos do projeto e das possibilidades de encaminhamentos do ponto de vista do trabalho pedagógico e o segundo para realizar o percurso do mesmo trajeto que viriam a fazer com as crianças (Figura 1).



**Figura 1 - Primeiro encontro de professoras e gestoras para realização da formação para o projeto**

Posteriormente, dividiam-se as professoras, os professores e suas turmas de acordo com um calendário de quartas e de sextas-feiras do semestre correspondente para que elas fizessem o mesmo trajeto com seus alunos e com suas alunas<sup>2</sup>. As viagens de trem com saída da estação até o Balneário Reino das Águas Claras aconteceram nesses dias, com saída às 8h30 e retorno à estação previsto para as 11h15. Antes do embarque no trem, os alunos visitam o Centro de Memória da estação, onde objetos e documentos contam a história da Estrada de Ferro.

No período da tarde dos dias 30 e 31 de Agosto de 2017, os professores do 5º ano participaram da formação na Estrada de Ferro Campos do Jordão, sendo que no primeiro dia os professores conheceram um pouco da história da ferrovia através da visita ao Centro de Memória e de dados apresentados na Oficina pelo diretor da Estrada de Ferro, Ayrton Camargo e Silva (Figura 2).



**Figura 2 - Diretor da Ferrovia apresenta o Centro de Memória às professoras e aos professores**

Segundo o Diretor da Ferrovia Ayrtton de Camargo e Silva:

“A parceria estabelecida entre a EFCJ e a Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Pindamonhangaba é da maior importância, visando desenvolver ações educativas em conjunto que sensibilizem os alunos da rede pública à história e importância da Estrada de Ferro Campos do Jordão para a história do Vale do Paraíba, para a importância do transporte regional e para o meio ambiente, com grande influência para o turismo e para o dia a dia da população usuária de seus serviços. Buscasse assim aproximar a EFCJ das futuras gerações da cidade, de forma que elas continuem, a valorizar a importância dessa ferrovia.”<sup>3</sup>

Já no segundo dia com o grupo de professores, a formação se deu nos trilhos ferroviários, pois esse foi o dia dedicado ao deslocamento até o balneário Reino das Águas Claras se deu num dos vagões do trem de subúrbio (Figura 3). A visita ao local despertou as reminiscências de lembranças singulares, permitindo, inclusive, a descontração entre os participantes do grupo.

Para as professoras Ângela Maria de Godoy e Marlucy Fernandes Bueno dos Reis, da Escola Municipal “Prof. Joaquim Pereira da Silva”, o curso foi muito proveitoso, pois, conforme disseram: “apesar de morarmos aqui, nunca havíamos feito esse passeio, foi uma boa oportunidade de conhecermos um pouco da parte histórica da ferrovia e das belezas naturais da cidade. Esperamos conseguir multiplicar através do projeto a experiência tão enriquecedora”<sup>4</sup>.

Ana Maria Bueno Costa, professora da Escola Municipal “Prof. Alexandre Machado Salgado” destaca ter sido o curso de grande valia: “um olhar diferenciado de uma história rica e importante de Pindamonhangaba, mostrada sobre o olhar de uma pessoa que quer continuar essa ‘página’ importante da nossa história. O projeto Trilhos Pedagógicos veio contribuir com

a nossa prática para preservação da história da Estrada de Ferro para o nosso futuro e de nossas crianças como futuros cidadãos”<sup>5</sup>.



**Figura 3 - Primeiro grupo de professoras e professores a participar do projeto a caminho do balneário**

De setembro a dezembro os alunos dos quintos anos tiveram, então, a oportunidade de ampliarem seus conhecimentos sobre cidadania e turismo pelos trilhos da ferrovia. Foram, afinal, 37 turmas do quinto ano do período da manhã participarão do Projeto até o final do ano letivo, contemplando 844 alunos de escolas da rede municipal.

O aprendizado ocorreu em meio a muitas descobertas no trajeto e no local, como pela alegria presente, estampada pelos sorrisos nos rostos. A professora Isabel Moraes, da Escola Municipal “Odete Corrêa Madureira” diz ter sido um dia especial, porque todos estavam empolgados com o passeio e apenas cinco de seus alunos haviam andado de trem:

“Ficaram encantados vendo de perto a Estação, os objetos do Museu e o Filme que pudemos assistir na Escola, através de pesquisa feita na internet. O passeio de trem foi muito divertido e enriquecedor, assim como a visita ao Balneário. Apreciamos o caminho, sentamos à beira do Rio Piracuama para admirar e sentir a paisagem e para partilhar ideias. Vimos o quanto nosso município é repleto de belezas naturais e o quanto é importante conhecer para preservar. Gratidão aos envolvidos no processo pela oportunidade de aprendizagem.”<sup>6</sup>

Para a professora Fernanda Ataíde, da Escola Municipal “Prof. Lauro Vicente de Azevedo”, a realização do Projeto Trilhos Pedagógicos dialogou com os conteúdos trabalhados



em sala, especialmente nas aulas de Ciências Humanas e Naturais (CHN), referentes à criação e à construção das ferrovias. Destaca que:

“Os alunos puderam compreender as outras funções e avanços que a estrada de ferro trouxe para a sociedade. Em especial a ‘Estrada de Ferro Campos do Jordão’, que, além de ser um meio usado inicialmente por pessoas adoentadas em busca de cura, impulsionou o desenvolvimento local. Conhecer o trajeto da ferrovia e também o Balneário ‘Reino das Águas Claras’ fomentou nos alunos o cuidado e a valorização da história local, patrimônios públicos fazendo-os pertencentes e responsáveis pela preservação e conservação de sua própria história”.<sup>7</sup>

Duas alunas da mesma escola contribuíram também com seus depoimentos:

“Eu adorei o passeio de Bondinho até o Balneário Reino das Águas Claras. Nós vimos várias coisas do conteúdo de CHN, e eu adoro ciências. Além disso, vimos várias estátuas... não entendo porque os vândalos destroem um lugar tão belo em vez de aproveitar a vista tão linda do Balneário”.<sup>8</sup>

“O passeio veio na hora certa pois estávamos estudando sobre a estrada de ferro que liga Pindamonhangaba à Campos do Jordão. Era através da estrada de ferro que eles transportavam pessoas doentes para se curar em Campos do Jordão, que tem um clima mais frio pois está acima do nível do mar”.<sup>9</sup>



**Figura 4 - Imagem de um aluno no trem percorrendo o trajeto do projeto**

O Projeto “Trilhos Pedagógicos: História e Cidadania” que tinha, também como vimos, o objetivo divulgar a história da ferrovia e sua importância para o desenvolvimento da cidade e das pessoas. Porém, para além disso, sua realização tem implicações interessantes tanto para o trabalho pedagógico das professoras e dos professores que o realizam como também, e isso veremos adiante, para o aprofundamento do entendimento da cidade como espaço educativo e

das políticas de território. A parceria da estrada de Ferro Campos do Jordão com a Secretaria de Educação e Cultura enriqueceu o trabalho realizado nas salas de aulas por fazer a interlocução com os conteúdos abordados nas turmas dos quintos anos, público alvo do projeto. A visita à estação, o passeio de trem até ao balneário Reino das Águas Claras são ricas ferramentas de trabalho pedagógico, além de sensibilizar os alunos para cuidar do patrimônio local.

Antes e após a ida ao passeio à estrada de ferro os professores realizaram atividades em sala para instigar e consolidar conhecimentos. Entre as atividades realizadas destacam-se: “roda de conversa sobre o passeio, produção de texto, vídeo Conhecendo a Estrada de Ferro Campos do Jordão retirado do *Youtube*, leitura de fotografias antigas da região e de textos informativos sobre os bondes, trens e outros meios de transporte, estudo da mata atlântica, as transformações na paisagem rural, literatura infantil, a hidrografia da região, a história das ferrovias no Brasil, meios de preservação ambiental, geografia local, memórias dos avós e produção de textos, cartografia, ciclos naturais e os meios de comunicação”... E alguns outros que nos foram apresentados pelas professoras e pelos professores que realizaram o projeto.



**Figura 5 - Imagem de alunas que participaram do Projeto dentro do trem de passeio**

Para a professora Esther Alves da Silva da Escola Municipal “Prof. Paulo Freire”, a maioria das crianças nunca havia andado de trem, sendo grande a emoção no passeio com os amigos pela linda paisagem da cidade. Destaca ter sido lindo observar o interesse dos alunos pela história do Reino das Águas Claras com os famosos personagens de Monteiro Lobato<sup>10</sup>.



“Para mim que cresci passando os domingos com a família no Balneário foi delicioso recordar a infância vivida na bela Pindamonhangaba”, disse a professora<sup>11</sup>.

Da Escola Municipal “Profª Maria Helena Ribeiro Vilela”, a professora Maria Roseli Lino Leite afirma que o passeio foi muito interessante, pois “proporcionou aos alunos ampliar seus conhecimentos sobre a Estrada de Ferro e sua importância para a humanidade. Permitiu que os alunos vivenciassem e percebessem a beleza natural dos lugares por onde passamos”<sup>12</sup>.

Mirela Lopes Consolino, aluna da Escola Municipal “Profª Gilda Piorini Molica”, retratou a experiência pelo poema que segue:

***O passeio de bonde***

*Dia 25 de outubro foi um dia muito especial*

*Fomos em um passeio muito legal*

*Fomos passear de bonde*

*Adivinha onde...*

*Lugar lindo chamado Piracuama*

*Quem conhece ama*

*Pena que estava frio*

*E não fomos autorizados a entrar no rio*

*Tiramos muitas fotos*

*Da mula-sem-cabeça, da casa de pau a pique*

*Do nosso piquenique*

*Brincamos no parquinho*

*E quase na hora de ir embora*

*Apareceu um cachorro que demos o nome de Dollynho*

*Adorei o passeio*

*Vai ficar na memória*

*De quem veio*

No ano letivo de 2018 o projeto tem a continuidade e está caracterizado pela ampliação do número de alunos e de professores que se interessaram pela realização do projeto.



**Figura 6 - Alunos e alunas da rede municipal entrando no trem ao retornar da visita ao balneário**

A professora Iara Braga Sobelman Vieira, da Escola Municipal “Profa. Gilda Piorini Molica”, apesar de ter se entristecido diante da depredação das estátuas, que houve em decorrência de uma invasão, uma ação de vandalismo no balneário, afirmou que os alunos ficaram encantados: “Nosso passeio teve início no bondinho, onde pudemos contemplar lindas paisagens por todo o trajeto. O Balneário é um lugar lindo, que encantou com sua beleza natural os alunos que ainda não conheciam. Espero em breve fazer nova visita e encontrar o parque como nos meus tempos de criança”<sup>13</sup>.

Uma das alunas dessa professora, chamada Leandra Cristinni Florentino Gonçalo, registrou o seguinte ao retornar do passeio e retomá-lo para uma atividade pedagógica:

“Dia 25 de outubro, fizemos um passeio muito legal. Fomos de bondinho até o Balneário. A zona rural é MARAVILHOSA! Não é o que vemos todos os dias. Vimos lagoas, o rio Paraíba, vimos coisas lindas. Muitas pessoas que moram na zona urbana não conhecem essa parte de Pinda, mas deveriam conhecer. A mata, as flores, as plantações, as casas simples, é tudo tão belo! Quando chegamos no Reino das Águas Claras, logo na entrada, vimos os personagens do Sítio do Pica-pau amarelo. Que bonitinho! Depois fomos para o refeitório, cada um levou um lanche e fizemos um piquenique. Em seguida tiramos muitas fotos, brincamos no parquinho, subimos nas árvores, conhecemos um cachorrinho, até demos comida a ele. Infelizmente tivemos que vir embora, voltamos de bondinho, foi mais legal ainda, até inventamos uma música. Foi muito engraçado e muito bom. Eu amei!”.



Conduzir um olhar analítico sobre políticas públicas em desenvolvimento nos remete a uma potencialidade e a um desafio indiscutíveis: de um lado, a oportunidade de uma leitura crítica sobre os procedimentos adotados, as diretrizes construídas e as decisões tomadas, isto é, a possibilidade permanentemente aberta de reorientação; mas, de outro lado, o desafio de tomar a distância necessária à análise crítica de um cenário em que estamos imersos cotidianamente.

Pretendemos contornar essa dicotomia, própria políticas públicas, submetendo ao crivo da comunidade acadêmica as reflexões e as ações realizadas pela equipe de gestão da Secretaria de Educação e Cultura do município de Pindamonhangaba, no Vale do Paraíba, em São Paulo. Sob essa perspectiva, apresentamos um elemento central para o desenvolvimento de nossas políticas públicas para a educação municipal: o conceito de território, refletindo particularmente sobre sua dimensão organizativa do trabalho pedagógico e da política pública de educação.

Para tanto, tomamos como ponto de partida os textos da assistente social e doutora em serviço social, a pesquisadora Dirce Koga e, em alguma medida também, os trabalhos do geógrafo Milton Santos. Ambos propõem, cada um a seu modo, a problematização das perspectivas homogeneizadoras dos segmentos com que lidamos nas políticas públicas e, ao mesmo tempo, das arbitrariedades contidas nas tipologias tradicionais a partir das quais os representantes eleitos do povo formulam tais políticas.

Torna-se necessário, segundo a perspectiva desses pesquisadores, desnaturalizar tais tipologias, promovendo a construção de indicadores que revelem com mais propriedade as especificidades do território sobre o qual incidem as políticas. Ambos os autores sublinham que “não se trata, aqui, de considerar o território como um espaço, exclusivamente, físico ou administrativo, de divisão geográfica” (KOGA, 2013, p. 13). Afinal, cada território contém em si as “rugosidades da realidade”, que “não podem ser apenas encaradas como heranças físico-territoriais, mas também como heranças socioterritoriais ou sociogeográficas” (SANTOS, 2002, p. 43).

Para tais autores, contrapondo-se a um entendimento passivo do território, existe uma interação constante dos atores com o território, que implica necessariamente em determinadas relações sociais, econômicas, políticas e culturais, tornando-o conceito dinâmico e sempre presente nas maneiras de se organizar o cotidiano.

Cabe observar, inclusive, que muitas dessas maneiras são explícitas como, por exemplo, a relação que os agentes de determinado território constroem diante da carência ou da fatura de equipamentos públicos, ou a relação que estabelecem com o transporte público, os horários e os locais de maior movimento, ou ainda as manifestações da cultura e da religiosidade





presentes no território. Existem, porém, maneiras muito sutis de se organizar o cotidiano na interação permanente e íntima com o território. Para formular políticas públicas que não sejam caricatas ou embebidas de preconceitos, torna-se necessário apreender o maior número possível dessas relações.

Afinal, conforme nos ensina Milton Santos (2002), o território somente se torna conceito útil para a análise social quando considerado a partir de seu uso e, mais além, quando pensado em conjunto aos atores que dele se utilizam. Por isso, valemo-nos também da noção de território próximo para nossas ações, isto é, a consideração “das relações imediatas que os cidadãos têm com o local de vivência cotidiana, das suas relações de vizinhança, onde suas necessidades devem ser supridas da forma mais próxima possível” (KOGA, 2013, p. 19). Esses referenciais nos indicam, portanto, que:

O território mostra diferença de densidades quanto a coisas, aos objetos, aos homens, a movimento das coisas, dos homens, das informações, do dinheiro e também quanto às ações. Tais densidades, vistas como números, não são mais do que indicadores. Elas revelam e escondem, ao mesmo tempo, uma situação e uma história. As densidades que se dão fisicamente aos nossos olhos encobrem processos evolutivos que as explicam melhor do que as cifras com as quais são representadas. (SANTOS & SILVEIRA, 2001, p. 260)

A leitura de tais autores nos sinaliza, então, a possibilidade de utilizar o conceito de território como ferramenta não somente de análise, mas de reorientação do trabalho pedagógico e das políticas públicas educacionais no município. As inúmeras experiências de êxito nas políticas públicas da assistência social reiteram essa possibilidade, o que nos inclina ao desafio de encontrar “uma metodologia capaz de captar as desigualdades e diferenças presentes em cada território e entre os territórios para se estabelecer prioridades não apenas sociais, mas também socioterritoriais” (KOGA, 2005, p. 18).

É importante ressaltar uma dimensão do projeto que pode passar despercebida num primeiro olhar, mas que é fundamental para sua realização plena: a utilização da cidade, do espaço público, como mecanismo formativo, educativo, formador de novas disposições sociais e culturais. Utilizar o passeio turístico-cultural para estimular e fomentar o estudo da história e da cultura regionais revela exatamente a natureza educadora da cidade, seu maior potencial. Afinal, as crianças se educam na cidade e, por isso, a partir dela que se criam tais motivações para o estudo primeiro.

Se a política e a prática educacionais não se adaptam aos territórios da cidade, as chances de serem bem-sucedidas são poucas. Observamos isso muitas vezes durante as apresentações feitas pelas gestoras de unidade. “Isso significa que não é um olhar neutro, homogeneizado e apático às diferenças



que fará com que os mais diversos territórios progridam em nossa cidade, mas, o revés desse: um olhar cuidadoso à diferença, às particularidades de cada comunidade e às especificidades de cada território”. (FERREIRA et al, 2017, p. 31)

É na cidade que as crianças têm contato com a geografia local, com a história local que, com o tempo, irão formando nossa própria cultura. Esses são os caminhos, então, de uma formação que promova nossa identidade a partir da regionalidade. Os trilhos pedagógicos consolidam um caminho para o trabalho pedagógico das professoras e dos professores que quiserem utilizá-lo como um momento de sensibilização e de motivação.

Como trilhos, inventam e reinventam caminhos para tratar da história da cidade, a história da estrada de ferro (das pessoas que por ali passavam para curar sua doença), da própria história da tuberculose no Brasil e no mundo, da geografia local, do meio ambiente, da fauna e da flora locais, dos contextos rural e urbano, do conceito de moradia, da literatura de Monteiro Lobato, da história e das descobertas de Emílio Ribas, do transporte urbano e dos meios de transporte... Porém, essas não são todas as implicações que a realização do projeto vem tendo: existem, ademais, implicações intersetoriais que vão se apresentando de acordo com o desenvolvimento e com a profundidade do projeto realizado.

A primeira e mais significativa dessas implicações é a demanda por mobilidade urbana adequada à circulação de crianças no espaço urbano do centro da cidade. Isto é, no decorrer dos primeiros meses de sua realização, observou-se a inadequação desses espaços para a circulação de crianças, que desciam todas de um grande ônibus em frente à ferrovia: calçadas curtas, poucas indicações apropriadas ao público dessa faixa etária e, até mesmo, a ausência de alguns semáforos ficaram mais evidentes devido à necessidade criada pelo projeto que depende fundamentalmente de muitas crianças circularem no centro da cidade em horário comercial. Trata-se, portanto, de uma demanda apresentada ao Departamento de Trânsito, mas que, como nos cumpre sublinhar, surgiu no âmbito da realização dos Trilhos Pedagógicos.

Outra implicação bastante interessante denota a busca de materiais por parte de professoras e de professores para aprofundamento do trabalho pedagógico após o passeio. Ficou evidente, no decorrer da realização do projeto, que havia poucas experiências sistematizadoras sobre a história da cidade e cultura regional que tratassem devidamente os conteúdos da história da ferrovia e de suas relações com a região, sobretudo geograficamente. Essa demanda, em particular, mobilizou os Departamentos de Cultura e de Turismo na busca e na elaboração de materiais que não somente viessem a dar suporte ao projeto, mas que certamente servirão ao turismo local e ao fomento de mais iniciativas.



Houve, conforme já mencionada, uma implicação no sentido de recorrer aos departamentos responsáveis – inclusive quando eram de competência do Governo do Estado de São Paulo – para demandar manutenções, reparos e cuidados necessários para que a visita ao Centro de Memória e ao balneário fosse plenamente satisfatória – como no caso do vandalismo que professoras e alunos registraram em seus relatos. O mesmo ocorreu em relação às demandas apresentadas ao Departamento de Meio Ambiente, tanto estadual como municipal.

À Secretaria de Educação, foram apresentadas demandas no sentido de constituir um programa mais amplo em que os Trilhos Pedagógicos fossem uma das alternativas de reconhecimento do território e de utilização da cidade como espaço educativo. De acordo com as professoras e com os alunos que apresentaram essa demanda, outros roteiros poderiam ser incluídos, tais como o Bosque da Princesa, o Parque Municipal do Trabijú, o museu da cidade, o Palacete Dez de Julho, a Fazenda Coruputuba, entre outros.

Trata-se de interfaces consideradas relevantes, sobretudo do ponto de vista da gestão pública, porque as demandas que são concebidas e apresentadas em função de um projeto específico orientam a administração pública a pensar esse critério importante para estruturação de novas políticas: a infância na cidade. Isto significa refletir sobre suas condições de circulação, sobre suas condições de acesso à história e à memória, sobre sua percepção do cuidado despendido pelos adultos ao meio ambiente (sobretudo quando são objetos de tantas campanhas em favor da defesa do mesmo) e muitas outras condições que se articulam ao conceito central de significação dessa política, o território.

### **Considerações finais**

Todas essas demandas se apresentam, portanto, como implicações interessantes e instigantes da circulação das crianças pelos territórios de sua cidade e nos oferecem indícios de que a gestão pública no município teria inúmeros benefícios ao considerar a maneira como esse olhar, o da infância, incide sobre a cidade, sinalizando condições (e falta de condições) de acesso, de permanência, de circulação que constituem todas elas as formas como nos constituímos cidadãos em nosso território primeiro, o município.

Trata-se, portanto, de um olhar analítico consistente e potente que nos permite inferir sobre modos mais apropriados de se pensar o espaço urbano e, por consequência, as formas como se articulam a educação e a cidade, áreas cada vez mais conectadas pelas discussões mais recentes sobre as aplicações do conceito de território à gestão pública (FERREIRA et al, 2017). Ademais, a realização de projetos dessa natureza permite capturar o olhar da criança sobre o território justamente na medida em que esse mesmo olhar se constitui, *não está dado*,



permitindo-nos considerar a infância na cidade a partir das características próprias das crianças (LOPES, 2009).

Sob essa perspectiva de análise, ampliar o número de roteiros disponíveis às escolas e às crianças para circulação na cidade permitiria, sobretudo, à administração pública colher olhares diversos sobre distintos territórios da cidade, percebendo maneiras de cuidar e de criar diversas sobre esses lugares que constituem e constituirão gerações de crianças na cidade. Ampliar o Projeto Trilhos Pedagógicos, tornando-o apenas uma possibilidade de algo mais abrangente como “Itinerários Pedagógicos”, pode, nesse sentido, contribuir com o desenvolvimento pleno da cidade e da infância. Afinal, multiplicam-se os olhares infantis sobre os territórios, auxiliando a gestão pública municipal na tomada de decisões que viabilizarão mais condições de acesso das crianças a esses territórios, e também se multiplicam os conteúdos da formação da criança na cidade.

Trata-se, em suma e para concluir, que o conceito de território, da maneira como o delineamos, pode ser útil ao desenvolvimento do trabalho pedagógico, mas, mais que isto, pode ser relevante para a articulação de políticas públicas intersetoriais que atendam mais apropriadamente a circulação das pessoas – neste caso, as crianças – nos espaços da cidade.

## Referências

ALVES, Vanice Aparecida; KOGA, Dirce. A interlocução do território na agenda das políticas sociais. **Revista Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. IX, n. 9, p. 69-81, 2010.

FERREIRA, Luciana de Oliveira; NASCIMENTO, Rosemeire de Oliveira; VALLE, Júlio César Augusto do. O território em sua dimensão organizativa do trabalho pedagógico e da política pública de educação. **Anais do XI Simpósio do Laboratório de Gestão Educacional**. Campinas: XI SIMPLAGE, 2017, pp. 29-35.

KOGA, Dirce. O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social. **Cadernos de Estudo – Desenvolvimento social em debate**, n. 2. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005, p. 17-21.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 6, n. 1, pp. 30-42, 2013.

KOGA, Dirce. **Territórios e Multiterritorialidades em diálogo**: entre números graúdos e miúdos. IN: CONSERVA, Marinalva de Sousa (org.). *Multiterritorialidades e os desafios da proteção social no Brasil e na Europa*. João Pessoa: Editora do CCTA, 2016, p. 125-143.

LOPES, Jader Janer. **A criança e sua condição geográfica**: contribuições da geografia da infância. *O social em questão – Infância: construções contemporâneas*, XX, n. 21. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 2009.



SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: EDUSP, 2002.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura da. **Brasil – território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2001

### Notas:

1. O Termo de Parceria que descreveu os termos em que ocorreria o projeto pode ser encontrado tanto na Secretaria de Educação e Cultura como na diretoria da Estrada de Ferro Campos do Jordão, tendo sido assinado pelas partes: Isael Domingues, Prefeito Municipal de Pindamonhangaba; Júlio César Augusto do Valle, Secretário de Educação e Cultura; e Ayrton Camargo e Silva, Diretor da Ferrovia.
2. O transporte entre as escolas municipais e a sede da ferrovia, de onde partem os trens, é oferecido pela Prefeitura.
3. Relato coletado oralmente para elaboração de registro sobre a propositura do projeto.
4. Relato coletado oralmente para elaboração de registro após a segunda tarde de encontro com os professores na ferrovia.
5. Relato coletado oralmente para elaboração de registro após a segunda tarde de encontro com os professores na ferrovia.
6. Relato coletado oralmente para elaboração de registro após a participação da professora com sua turma.
7. Relato coletado oralmente para elaboração de registro após a participação da professora com sua turma.
8. Relato coletado oralmente para elaboração de registro após a participação da aluna Maria Luzia de Faria Garcia Fernandes.
9. Relato coletado oralmente para elaboração de registro após a participação da aluna Ketlen Kauany da Silva.
10. Em toda a área do balneário estão distribuídas estátuas dos personagens do Sítio do Pica-pau Amarelo, obra de Monteiro Lobato, motivo pelo qual algumas professoras conseguiram abordar as temáticas literatura e literatura infantil em suas aulas valendo-se do projeto.
11. Relato coletado oralmente para elaboração de registro após a participação da professora com sua turma.
12. Relato coletado oralmente para elaboração de registro após a participação da professora com sua turma.
13. Relato coletado oralmente para elaboração de registro após a participação da professora com sua turma. É relevante observar que, tendo o relato desta professora sido encaminhado ao Governo do Estado por meio da diretoria da ferrovia, fomos notificados do compromisso destes entes na recuperação dos ambientes e das estátuas de que fala a professora. Sob nossa perspectiva, esta é uma importante implicação da realização do projeto.



## HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Vitor Massola Gonzales Lopes

### **Resumo:**

A editoração universitária data do período medieval e, desde sua fundação, historicamente, ela possui estreitas relações com a universidade. Elo entre a Instituição de Ensino Superior (IES) e a sociedade, a editora universitária está inserida no mercado de bens culturais, e seu objetivo, portanto, é escoar a produção científica acadêmica para além do *campus* universitário. No Brasil, as primeiras editoras universitárias públicas nasceram no início da década de 1960, mostrando-se uma atividade nova, comparativamente às do hemisfério norte. No Estado de São Paulo, com exceção da EDUSP, as editoras universitárias começaram a aparecer na década de 1980, já no final do período da Ditadura Militar. Traçar um panorama sobre a história das editoras universitárias, especificamente as atreladas a IES do Estado de São Paulo, é o objetivo deste trabalho.

**Palavras-chave:** Editoras universitárias públicas; universidades públicas; livro; produção científica; mercado editorial.

### **Abstract:**

The university publishing house dates from the medieval period and, from its foundation, historically, it has close relations with the university. Link between the Institution of Higher Education (HEI) and society, the university publisher is inserted in the market of cultural goods, and its objective, therefore, is to transfer academic scientific production beyond the university *campus*. In Brazil, the first public university publishers were born in the early 1960s, showing a new activity compared to the northern hemisphere. In the State of São Paulo, with the exception of EDUSP, university publishing houses began to appear in the 1980s, at the end of the period of the Military Dictatorship. To outline the history of university publishing houses, specifically those linked to the HEI of the State of São Paulo, is the objective of this work.

**Keywords:** Public university publishers; public universities; book; scientific production; editorial market.



## Referencial teórico

### O início da editoração universitária

Além de produzir uma obra, a definição do que é uma editora passa pelo envolvimento de um trabalho coletivo, que desenvolve um conjunto de ações, cuja finalidade é a edição. Segundo o dicionário Houaiss, *editar* significa “imprimir; publicar e colocar à venda a obra de um escritor, de um artista; fazer a publicação ou a reprodução de uma obra através de impressão”. E editar é um processo contínuo, que envolve aquilo que se quer comunicar, o texto, com o suporte físico-virtual-documental que repousará essas informações: livros, revistas, jornais, catálogos, periódicos, boletins, folhetos, panfletos, publicações eletrônicas, enfim, uma infinidade de meios de informar e se comunicar com o leitor (BUFREM, 2015).

Nascidas dentro das instituições de ensino superior que as abrigavam, as mais antigas editoras universitárias do mundo, como já dito anteriormente, são as inglesas Oxford, de 1478, e Cambridge, de 1521, as quais tinham como escopo a publicação de livros religiosos e de ensino, destinados a um público específico e erudito. Com o passar do tempo, essas finalidades foram se alterando, e o livro acabou se tornando popular, principalmente com o advento da primeira Revolução Industrial. Sua crescente importância dentro da entidade e sua evolução técnica tornaram essas editoras competitivas, ao ponto de incomodar os particulares, tamanho eram os benefícios proporcionados pela Coroa Britânica (BUFREM, 2015).

Para os ingleses, esse elo universidade-editora era fundamental para fazer escoar a produção acadêmica até a população fora da instituição, numa atitude de tornar as obras acessíveis a um público maior que o da IES. Já as editoras universitárias norte-americanas, embora não visassem ao lucro, no início, também compartilhavam da visão dos ingleses de difusão do conhecimento, aproveitando um espaço não explorado pelas editoras particulares. No entanto, primavam mais pela qualidade do produto, destacando-se não somente por seu conteúdo, mas também pelo *design* gráfico, os chamados *handcover books*. Mesmo assim, tratando-se de política editorial, a maioria das editoras norte-americanas adota um regime que é desvinculado daqueles da universidade. “Não há compromisso, nesse caso, entre a política da editora e o planejamento da universidade” (BUFREM, 2015, p. 228).

Conhecidas pelo termo em inglês *university press*, as funções das editoras universitárias se confundem, aqui no Brasil, pela proximidade das palavras “serviços gráficos” e “serviços editoriais”. Apesar de tal semelhança, o vocábulo inglês está mais próximo do que denominamos como a entidade que presta atividades editoriais dentro de uma IES e que tem na



sua estrutura um presidente ou diretor, e um conselho ou comissão editorial que selecionam o material a ser publicado (NASCIMENTO, 2009).

No Brasil, as primeiras editoras universitárias foram fundadas na década de 1960. Algumas surgiram da evolução dos pequenos parques gráficos que haviam nas universidades, as chamadas imprensas universitárias, que até então produziam periódicos e materiais administrativos; outras apareceram junto com a IES e tiveram suas atividades atreladas a algum órgão da entidade, pró-reitoria ou fundação. Define-se, então, editora universitária como:

[...] um órgão de instituição de ensino superior responsável pela publicação de textos diversos, selecionados previamente por um conselho ou comissão editorial. Além disso, o significado do termo “publicação” implica a divulgação e a circulação de conteúdos impressos, independentemente do suporte utilizado (BUFREM, 2015, p. 39).

Segundo Nascimento (2009):

A expressão “editora universitária” refere-se também às editoras ou aos núcleos editoriais em instituições de ensino superior que, embora não sendo universidades, já se sentiram mobilizadas no sentido de divulgar sua produção acadêmica (NASCIMENTO, 2009, p. 46).

Como já se afirmou anteriormente, em 1961, foi criada, a partir de um projeto universitário engendrado por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, a Editora da Universidade de Brasília, trabalhando inicialmente com impressão e coedição. No ano seguinte, em 1962, nasceu a Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), que, sem possuir uma oficina gráfica, atuou como coeditora até 1988, quando foi criado seu departamento editorial (BUFREM, 2015).

A essa fase inicial da experiência brasileira de editoração universitária sucedeu o período da Ditadura Militar (1964-1985), que ajudou, por meio de sua política econômica, a equipar a indústria gráfica nacional, mediante incentivos à importação de equipamentos e insumos, além de internamente fomentar a indústria de papel. Essa atitude gerou um comportamento contraditório desse período, em que houve o aumento na produção de livros ao mesmo tempo em que a censura proibia a circulação de certas obras. Isso se insere no contexto da ideologia do Estado de controle da produção cultural e do mercado de bens culturais, bem como no combate às manifestações distintas ao pensamento despótico (BUFREM, 2015).

A censura apresentava-se com duas faces, uma repressiva, castradora, e outra de caráter mais disciplinador e orientador. Portanto, embora fossem produzidos bens culturais em grande escala, favorecidos até pela infraestrutura, a censura também era exercida. A ideologia que passou a





censurar a atividade cultural brasileira fundamentava-se na coerção. O poder do Estado era exercido com objetivos definidos de assegurar a obediência às normas de conduta que impunha (BUFREM, 2015, p. 54).

Não só a cultura, mas também a educação sofreu forte controle da Ditadura Militar, tanto que os presidentes da república indicavam os reitores das universidades públicas, e, conseqüentemente, estes escolhiam os diretores e os membros do conselho editorial para comandar as editoras e influenciar suas políticas editoriais. A produção cultural e intelectual estava sob a égide do governo militar (BUFREM, 2015).

Após um período de interrupção na criação de novas editoras universitárias em IES, entre 1963-1970, o estágio seguinte, até o início da década de 1980, é considerado um momento de expansão e estruturação dessas instituições, que ainda não possuíam uma política que as integrasse. Nesse momento havia a convergência de dois interesses:

- o dos diretores das gráficas de universidades federais, que se reuniam desde 1976 para discutir custos de impressão, padronização para as publicações e trocar informações sobre a melhor utilização do aparato gráfico;
- o do MEC, que criou em 1981 o PROED, programa já citado anteriormente, responsável por estimular a publicação do material científico das pesquisas produzidas nas IES (GUEDES; PEREIRA, 2000).

A fase subsequente, já com a criação da ABEU, em 1987, até o final da década de 1990, foi marcada pelo desenvolvimento e consolidação das editoras universitárias. Apesar do baque sofrido na área cultural durante o governo Collor (1990-1992), que extinguiu o Ministério da Cultura e acabou dificultando alguns projetos na área editorial, e a recessão econômica, que refletiu na queda do consumo de livros, esse foi um período de grandes transformações no mercado editorial marcado pela especialização e profissionalização daqueles que trabalhavam nesse setor. E isso permitiu às editoras universitárias atravessarem o século com importante relevância dentro da indústria do livro no país (NASCIMENTO, 2009).

## **Incentivo à produção de livros**

### **Instituto Nacional do Livro (INL)**

Com o objetivo de aumentar a produção e o consumo de livros, os governos brasileiros produziram, desde o século passado, vários meios de incentivo, criando órgãos e leis que



permitissem o acesso a obras e materiais didáticos, contribuindo para melhorar a cultura e educação da população.

Entre eles, destaca-se o Instituto Nacional do Livro (INL), criado em 1937, cujos objetivos eram:

[...] contribuir direta e eficientemente para o desenvolvimento cultural do país. Essa contribuição viria por meio da política de edições de obras raras ou preciosas, consideradas de grande interesse para a cultura nacional, além do objetivo de aumentar e melhorar a edição de livros no país, bem como facilitar a sua importação e incentivar a organização e manutenção de bibliotecas públicas em todo o território nacional (TAVARES, 2014, p. 165).

A partir de 1970, o INL passou a produzir coedições em parceria firmada com cerca de 30 editoras (nenhuma delas universitárias), aproveitando um momento de otimização de recursos e expansão do mercado consumidor e do número de vagas em todas as faixas do ensino. Nesse sistema, o INL ficava com uma cota da tiragem e a distribuía entre as bibliotecas públicas. Além de coeditar livros universitários, o INL custeou autores para produzirem materiais para as IES cujos temas ainda não houvessem na literatura portuguesa (BUFREM, 2015).

Após esse período de ápice, a partir da década de 1980, o INL foi gradativamente se fundindo à Biblioteca Nacional e suas funções foram paulatinamente diminuídas, até sua extinção, em 1991. Apesar de não ter feito nenhuma parceria com editoras universitárias, há de se destacar sua relevância para as políticas públicas relacionadas ao livro ao longo do século XX no Brasil, como na criação e no abastecimento de bibliotecas, particularmente nas regiões mais pobres do país, e na reedição de obras raras e fundamentais da literatura brasileira (TAVARES, 2014).

### **Lei Sarney**

Criada em 1986, a Lei nº 7.505, conhecida como Lei Sarney, agiu indiretamente na indústria do livro, patrocinando edições e doações a bibliotecas. Com o intuito de estimular projetos culturais por meio de incentivo fiscal, ela foi precursora da Lei Rouanet, vigente até hoje. A ideia era criar novas fontes de recursos para estimular produções artístico-culturais no país, já que o orçamento do Ministério da Cultura era pequeno e sofria constantes cortes do governo (CALABRE, 2007).

A Lei Sarney não trouxe benefícios diretos para as editoras universitárias, e a produção editorial foi o setor menos procurado pela iniciativa privada, em razão da baixa projeção, em



comparação com o patrocínio de outras atividades culturais, como peças de teatro, cinema, exposições e festivais de música e dança (BUFREM, 2015).

### **CNPq e FAPs**

Fundado em 1951, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) atua na formulação e condução das políticas de ciência, tecnologia e inovação. Além da impressão de seus periódico científicos, o CNPq, desde 1980, também apoia, financia e coedita revistas e livros com o objetivo de tornar viável trabalhos científicos que não chamariam a atenção de editoras comerciais (CENTRO DE MEMÓRIA CNPq, 2018).

As Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) são agências que financiam a pesquisa científica e tecnológica no país por meio de concessão de bolsas a estudantes de graduação e pós-graduação e auxílios a pesquisadores-doutores de IES. Além disso elas também financiam publicações de editoras universitárias públicas com o objetivo de divulgar resultados de pesquisas acadêmicas para fora do ambiente universitário (FAPESP, 2017). A FAPESP foi a primeira fundação, criada em 1962, e, atualmente, ambas, CNPq e FAPs, estão em pleno funcionamento.

### **Publique ou pereça**

A regra de ouro da editoração norte-americana, “publique ou pereça” (*publish or perish*), não se enquadra nos moldes da política administrativa das editoras universitárias brasileiras. O objetivo principal destas é fazer com que o conhecimento produzido dentro das universidades circule não apenas entre esse público interno, mas também atinja aquele que fica fora dos muros da entidade. Enquanto nos EUA há essa necessidade de se produzir um bem exclusivamente para o consumo, aqui, as editoras independentes lutam para que o livro seja visto como um produto cultural, não somente aquele de características didáticas que se compreendem como uma extensão da universidade, atendendo às funções básicas de ensino, pesquisa e extensão, mas também um complemento à erudição do leitor.

Não é ocioso lembrar que a editora universitária, principalmente aquela ligada a universidades públicas e comunitárias, não tem fins exclusivamente comerciais. Esta condição permite a ela traçar inúmeros projetos de interesse científico ou cultural e, dependendo de seu projeto editorial e institucional, poderá ser desde uma editora que divulgará a produção científica internacional até aquela que preservará a cultura e a produção acadêmica de uma micro região (MARQUES NETO, 2000, p. 171).



Segundo Marques Neto (2003), a fusão de editoras comerciais “por conglomerados financeiros modificou o cenário editorial europeu e da América do Norte”. Para o autor, isso alterou o “estado da arte” no mundo editorial, porque inseriu o livro em uma cadeia de negócios, como um produto que venda bem e seja lucrativo.

[...] já não se trata apenas de transportar o mundo do livro para a esfera das Bolsas de Valores, mas de transformar o conceito que temos de produzir livros, inserindo-os numa cadeia de negócios distintos da criação e da distribuição de vários tipos de produtos culturais derivados (MARQUES NETO, 2003, p. 11).

Apesar de ser um país em desenvolvimento, esse movimento também é sentido no Brasil e revela um embate ideológico entre as editoras universitárias e as comerciais, bem como uma crise, já que a política editorial das primeiras não é o lucro, e sim ser um elo de difusão do conhecimento entre universidade e sociedade, mas, com suas estruturas diminutas, principalmente de divulgação e distribuição, ficam limitadas na disputa por espaço com as segundas. Ainda segundo Marques Neto (2003), essa rivalidade só piora quando “a maioria de nossas autoridades universitárias ainda encara a atividade editorial como uma operação pré-empresarial”.

O papel da editora universitária vai além de lucro que as instituições privadas almejam, porém na maioria dos casos elas concorrem diretamente por parcelas de mercado seja na conquista e fidelização de cliente, ou mesmo na busca por autores dos livros que irão publicar. Sendo assim, é importante que editoras universitárias criem condições favoráveis ao seu crescimento e fortalecimento frente ao mercado editorial (SILVA; TIBIRIÇÁ; CARMO, 2014, p. 2).

Os números da indústria do livro no Brasil mostram que o crescimento e a profissionalização desse mercado representam uma fatia generosa da economia e por isso ele é tão atraente para as grandes empresas, nacionais e estrangeiras, que dominam esse setor comercial (MARQUES NETO, 2000). Dados do Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL), em parceria com o instituto de pesquisa Nielsen (Nielsen BookScan), mostraram que, de janeiro a setembro de 2017, foram vendidos quase 28,5 milhões de livros, que geraram um faturamento de impressionantes R\$ 1,1 bilhão. Apesar da crise econômica, esses números são, respectivamente, 6,65 e 6,25% maiores que os de 2016, ficando acima da inflação registrada para o mês de setembro de 2017, que foi de 2,56%. Só de ISBN, nesse período foram vendidos quase 250 mil números. E, mesmo com o alto índice de desemprego, o qual acaba prejudicando e limitando o poder de compra do indivíduo, o preço médio pago por obra gira em torno de R\$



41,43 (SNEL, 2017). Em termos comparativos, esse valor representa quase 4,5% de uma pessoa que ganha um salário mínimo de R\$ 937,00. A pesquisa não conseguiu estimar do total quantos livros vendidos são de editoras universitárias, mas, só para se ter uma ideia, a venda de livros didáticos, em 2016, representou 48,48% de tudo o que foi comercializado naquele ano (SNEL, 2016). Por isso que, segundo pesquisa do Instituto Pró-Livro (IPL) de 2016, para a maioria das pessoas entrevistadas, a leitura significa “trazer conhecimento” e “trazer atualização e crescimento profissional”. Nas palavras de Garcez (1986, *apud* BUFREM, 2015), “o livro ainda é a forma mais viável, econômica e eficaz de aprendizagem e transmissão de ideias, quando se quer atender a um número considerável de interessados”.

Contudo, apesar desses dados, segundo a pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, do IPL, de 2016, apenas 55% das pessoas leram ao menos um livro inteiro ou em partes nos últimos três meses; no momento da consulta, 59% das pessoas afirmaram não estar lendo nenhum livro. Segundo essa pesquisa, a média é de 4,96 livros lidos (inteiros ou em partes) por ano por habitante. Entre os estudantes, essa média sobe para 9,38. Não obstante a alta produção e venda de livros, ainda somos um país que lê pouco, em que 9% da população é analfabeta; apenas 1 a cada 4 brasileiros domina plenamente as habilidades de leitura, escrita e matemática; e 30% das pessoas afirmaram nunca terem comprado um livro. Segundo o IPL, ser leitor ainda é “uma característica significativamente associada à escolaridade, à renda e ao contexto socioeconômico no qual os indivíduos estão inseridos” (IPL, 2016).

Um dos papéis das editoras universitárias é de tentar baratear os custos dos livros, viabilizando, assim, um melhor acesso da sociedade à leitura e ao conhecimento cultural. Além disso, viabiliza um elo entre a produção intelectual oriunda da universidade, sendo extensão da pesquisa e do ensino, para a comunidade. A divulgação da produção intelectual de uma universidade é um importante sinal para os caminhos que a mesma mostra aos seus discentes (OLIVEIRA et al., 2013, p. 6).

Segundo Nascimento (2009), nosso “mercado consumidor ainda não incorporou a cultura da leitura” e, apesar de ser uma “aventura prazerosa”, publicar livros e fazê-los célebres na sociedade não é algo tão simples e possível, principalmente para as editoras universitárias. Complementando esse pensamento, Zaid (2004) fala da falta de preparo do consumidor e do desafio que é a prática do hábito da leitura:

[...] o principal obstáculo para a circulação do livro não é o preço, mas os diferentes interesses do autor e do leitor, as características do texto e as dificuldades da leitura e da escrita. O problema não é que milhões de pessoas



tenham pouco ou nenhum poder de compra, pode-se ter o dinheiro para comprar um livro, mas não o interesse ou o treinamento para apreender seu conteúdo. (ZAID, 2004, p. 55-56).

Infelizmente, embora tenham sido criadas com a finalidade de integrar o acesso da sociedade aos produtos eruditos originados na universidade, as editoras universitárias não conseguem fugir da regra das comerciais, pois, diante de um quadro de crise financeira, os primeiros setores a sofrerem cortes são educação e cultura. Como muitas editoras universitárias dependem da verba do Governo Federal que lhe é repassada por meio da universidade, isso as leva a priorizarem a questão comercial, precisando vender livros para custear outros projetos de menor retorno, o que acaba criando um ambiente conflituoso entre editora pública e particular, principalmente pela primeira utilizar dinheiro público, o que deixa a situação sensível para a segunda, pelo fato de ambas se inserirem em um sistema capitalista, em que o consumo e o lucro são fatores preponderantes e determinantes para o sucesso ou declínio de um negócio. Segundo Bufrem (2015), entre os argumentos preconceituosos citados por editoras comerciais, estão:

- a) a editora universitária deve editar somente livros para professores ou de professores;
- b) a editora universitária deve publicar apenas livros para estudantes;
- c) a editora universitária não deve visar a lucros;
- d) a editora universitária deve produzir somente livros baratos;
- e) a editora universitária não deve existir, pois as comerciais suprem as necessidades da sociedade (BUFREM, 2015, p. 44).

Há tempos, a resistência das editoras particulares com a intenção de limitar os planos governamentais na indústria do livro prejudicou o andamento de programas, como o do Instituto Nacional do Livro (INL), citado anteriormente. Contudo, o trabalho das editoras universitárias é agir exatamente nesse vácuo deixado pelas particulares, em virtude da omissão destas em relação à divulgação de valores culturais de públicos específicos, priorizando o mercado. Ao apoiar e publicar conteúdos de autor ainda desconhecido, as editoras públicas deixam para as privadas “as oportunidades para a obtenção de retorno financeiro” (BUFREM, 2015, p. 82). A editora universitária acaba assumindo um papel de complementar, com um projeto “flexível, cultural e não comercial”, alternativo ao da editora particular, pois esta não publica obras que não dão retorno rápido, caso não haja verba suficiente:

É de salientar que, a propósito dos mais diversos temas relacionados com a editoração universitária, levanta-se invariavelmente a questão de suas relações



com as editoras privadas. Essa constância temática sugere, no mínimo, que se trata de assunto polêmico, ainda não suficientemente resolvido e que se reveste de grande importância para a própria definição, fundamento e funções da atividade editorial universitária (BUFREM, 2015, p. 216).

A editora universitária tem que estar mais comprometida com os ideais da entidade a que serve, disseminando informação, gerando conhecimento, apoiando a pesquisa, o ensino e a extensão, prescindindo dos lucros, claro que não em 100%, porque ela não pode depender de apenas uma fonte direta de recursos:

Uma editora universitária é parte do todo da instituição; seus objetivos confundem-se com os objetivos da própria universidade, sustentada pelo tripé: ensino, pesquisa e extensão. Nesta perspectiva, as editoras expressam essas atividades publicando obras de valor científico para suprir, sobretudo, as carências de bibliografia do ensino universitário e de divulgação dos resultados de pesquisas especializadas. [...] ao editar obras de ponta em distintas áreas do conhecimento, as editoras universitárias pretendem mostrar nacionalmente o que se produz na região onde se situa, realizando um equilíbrio com o que de melhor existe no exterior (NASCIMENTO, 2009, p. 16).

Como visto anteriormente, a atividade editorial universitária brasileira tem quase 60 anos, ainda é muito nova, se comparada com as tradicionais europeias e norte-americanas. Com o surgimento atrelado ao da universidade, a despeito de vários cursos superiores criados desde a época colonial, no Brasil, essas instituições de ensino superior foram aparecer apenas na Primeira República, sendo a primeira de 1920, com a criação da Universidade do Rio de Janeiro (SOUZA, 1996). Somente em 1961 é que foi aparecer, dentro da UnB, a primeira editora universitária do país.

Espelhando-se na estrutura e no funcionamento das instituições internacionais, ao longo desse curto período, as editoras universitárias brasileiras cresceram, buscando atender às necessidades da universidade, criando um elo entre esta e a sociedade.

É preciso notar que essa concepção de editora universitária não nasceu apenas por uma percepção unilateral do potencial nesta área pelas universidades, mas também se impôs pelo crescimento e profissionalização do mercado editorial brasileiro. (MARQUES NETO, 2003, p. 6).

No início dos anos 1980, as editoras universitárias eram tidas apenas como um espaço de publicação de teses e dissertações dos professores das instituições, pouco atraentes para o público consumidor. Porém, nos últimos anos, é nítida a grande virada que elas deram no



amadorismo por causa do aperfeiçoamento em suas políticas de publicação, na profissionalização e no aprimoramento da qualidade da impressão e do acabamento das obras, atualizando-se com as novas tecnologias de pré-impressão, por meio de cursos de editoração. Tudo isso contribui para o aumento de sua visibilidade no cenário nacional e internacional (NASCIMENTO, 2009).

## Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS – ABEU. **ABEU 30 anos**. Disponível em: <<http://www.abeu.org.br/farol/abeu/sobre/abeu-30-anos/208/>>. Acesso em: 18 out. 2017.

BUFREM, L. S. **Editoras universitárias do Brasil: uma crítica para reformulação da prática**, 2 ed., rev. e ampl. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

CALABRE, L. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. **III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**. Salvador, maio 2007. Disponível em: <<http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/fcrb/451/2/Calabre,%20L.%20-%20Políticas%20Culturais%20no%20Brasil>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

CENTRO DE MEMÓRIA CNPq. Disponível em: <<http://centrodememoria.cnpq.br/Missao2.html>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

EDITORA DA UNICAMP. Disponível em: <<http://www.editoraunicamp.com.br/>>. Acesso em: 23 out. 2017.

EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – EDUSP. Disponível em: <<http://www.edusp.com.br/>>. Acesso em: 23 out. 2017.

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO – EDITORA UNIFESP. Disponível em: <<http://www.editoraunifesp.com.br/>>. Acesso em: 23 out. 2017.

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC – EdUFABC. Disponível em: <<http://editora.ufabc.edu.br/>>. Acesso em: 23 out. 2017.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO – FAPESP. Disponível em: <<http://www.fapesp.br/sobre/>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

FUNDAÇÃO EDITORA UNESP – FEU. Disponível em: <<http://editoraunesp.com.br/>>. Acesso em: 23 out. 2017.

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

GUEDES, M. C; PEREIRA, M. E. M. Editoras Universitárias: uma contribuição à indústria ou à artesanaria cultura? **São Paulo em Perspectiva** 14, n. 1, p. 78-84, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000100009&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000100009&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 07 out. 2017.





GUINÉ, R.; PERES, G.; FERREIRA, D. Análise SWOT à produção da pera passa de Viseu. **Revista Millenium**, n. 38, p. 97-106, jun. 2010. Disponível em: <<http://repositorio.ipv.pt/bitstream/10400.19/298/1/An%C3%A1lise%20swot%20%C3%A0%20produ%C3%A7%C3%A3o%20da%20p%C3%A0ra%20passa%20de%20Viseu.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

INSTITUTO PRÓ-LIVRO – IPL. **Retratos da leitura no Brasil**. 4. ed. Mar. 2016. Disponível em: <<http://prolivro.org.br/home/index.php/atuacao/25-projetos/pesquisas/3900-pesquisa-retratos-da-leitura-no-brasil-48>>. Acesso em: 25 out. 2017.

MARQUES NETO, J. C. **Editoras universitárias brasileiras**: estudo exploratório (seguido de diagnóstico das editoras universitárias brasileiras – ano base 2001). Relatório IESALC/UNESO–IES/2003/PI/14. UNESCO. 2003. Disponível em: <[www.iesalc.unesco.org/ve/programas/editorial/nacionais/informes/brasil](http://www.iesalc.unesco.org/ve/programas/editorial/nacionais/informes/brasil)>. Acesso em: 03 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. A editora universitária, os livros do século XXI e seus leitores. **Interface: comunicação, saúde, educação**. Botucatu, v. 4, n. 7. p. 167-172, ago. 2000.

MOURA, M. L. S.; FERREIRA, M. C. F. **Projetos de pesquisa**: elaboração, redação e apresentação. EdUERJ: Rio de Janeiro, 2005.

NASCIMENTO, C. **Editoras universitárias e as novas oportunidades de comunicação**. 190 p. 2009. Dissertação (Mestrado em Políticas e Estratégias de Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, R. M. A.; CARVALHO, D. R.; DANTAS, M. G. S.; STEPPAN, A. I. B. Custos de editoração: estudo de caso na Editora Universitária da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (EDUFRN). In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS**, 20. Uberlândia: Minas Gerais, nov. 2013. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/78/78>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

RANKING UNIVERSITÁRIO FOLHA – RUF. Disponível em: <<http://ruf.folha.uol.com.br/2017/>>. Acesso em: 23 out. 2017.

SILVA, A. A., et al. A utilização da matriz SWOT como ferramenta estratégica – um estudo de caso em uma escola de idioma de São Paulo. **VIII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia (SEGeT)**. 2011. Disponível em: <<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos11/26714255.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

SILVA, J. A.; TIBIRIÇÁ, A. C. G.; CARMO, M. I. Aplicação da análise SWOT na elaboração de diagnóstico organizacional de uma editora universitária. In: **SIMPÓSIO ACADÊMICO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO – SAEPRO**, 9. Universidade Federal de Viçosa, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.saeopro.ufv.br/wp-content/uploads/2014.34.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2009.

SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS – SNEL. **Painel das vendas de livros no Brasil – Resultados: 2017 X 2016**. Out. 2017. Disponível em: <<http://www.snel.org.br/wp-content/uploads/2015/04/SNEL-09-2017-09T-1.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2017.



\_\_\_\_\_. **Produção e vendas do setor editorial brasileiro – ano base 2016**. Disponível em: <[http://www.snel.org.br/wp-content/uploads/2017/08/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-Pesquisa-Produ%C3%A7%C3%A3o-e-Vendas\\_2016\\_1.pdf](http://www.snel.org.br/wp-content/uploads/2017/08/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-Pesquisa-Produ%C3%A7%C3%A3o-e-Vendas_2016_1.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2017.

SOUZA, J. G. Evolução histórica da Universidade Brasileira: abordagens preliminares. **Revista da Faculdade de Educação**, PUCCAMP, Campinas, v. 1, n. 1, p. 42-58, ago. 1996.

TAVARES, M. R. Editando a nação e escrevendo sua história: o Instituto Nacional do Livro e as disputas editoriais entre 1937-1991. **AEDOS**, n. 15, v. 6, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/45083>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

TRUZZI, O. M. S. EdUFSCar comemora 20 anos de existência em 2013. **Boletim EdUFSCar**, São Carlos, ano 2, n. 5, p. 1, mar.-abr. 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAID, Gabriel. **Livros demais: sobre ler, escrever e publicar**. São Paulo: Summus, 2004.



## POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE COLETIVA E GESTÃO URBANA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: UM ESTUDO DE CASO EM PORTO MURTINHO – MS

Caio Luis Chiariello

Antonio Luiz Araujo

### **Resumo:**

O presente estudo tem por objetivo analisar a gestão dos resíduos sólidos e a sua contribuição para a saúde coletiva da população próxima ao lixão do Município de Porto Murtinho – MS. O estudo partiu de uma abordagem qualitativa, utilizando da pesquisa aplicada, do tipo exploratório – descritivo. Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com moradores da região. Os moradores foram selecionados por meio da amostra não probabilística do tipo intencional, sendo escolhidos 10 (dez) moradores, ou seja, 7,69% da população alvo. Analisados os resultados, concluiu-se que os moradores residentes próximos ao lixão municipal não percebem uma boa gestão dos resíduos por parte do poder público, pois relatam a falta de infraestrutura adequada, condições insalubres e vulnerabilidade para contágios de doenças, tendo em vista a proximidade do lixão.

**Palavras-chave:** Gestão Urbana, Resíduos Sólidos, Políticas Públicas Municipais.

### **Abstract:**

This study aims to analyze the management of solid waste and its contribution to the collective health of the population near the landfill in the municipality of Porto Murtinho-MS. The study came from a qualitative approach, using the applied research, exploratory-descriptive type. The data were collected through semi-structured interviews with residents of the region. Residents are selected by means of non-probability sample of intentional type, being chosen 10 (ten) residents, i.e. 7.69% of the target population. Analyzed the results, it was concluded that the residents residing near the city dump just don't get a good waste management on the part of the Government, because the lack of adequate infrastructure report, unsanitary conditions and vulnerability to infection of diseases, in view of the proximity of the landfill.

**Keywords:** Urban Solid Waste Management, Public Municipal Policies.

### **Introdução**



O meio ambiente e a sustentabilidade são temáticas que ultimamente vem chamando atenção de todos os atores relevantes para a reflexão acerca das políticas públicas necessárias para a preservação ambiental concomitante com o desenvolvimento econômico e social. Nesta seara, são especialmente os entes públicos os responsáveis pelo monitoramento do compasso entre as atividades produtivas que poderão gerar impactos positivos e negativos no âmbito da sustentabilidade.

A importância de discutir o meio ambiente e a sustentabilidade em diversas áreas é medida que propicia um alinhamento de estratégias em dois polos convergentes, primeiramente para minimizar os impactos causados pelo homem e segundo, para proporcionar saúde e qualidade de vida a todos.

Neste contexto, discutir a saúde coletiva e meio ambiente é propiciar que os ditames da Constituição Federal de 1988, bem como as de Direitos Humanos sejam atendidos, visando a promoção da saúde entre todos. Segundo a OMS (Organização Mundial da Saúde) assim definiu a saúde ambiental como sendo “o campo de atuação da saúde pública que se ocupa das formas de vida, das substâncias e das condições em torno do ser humano, que podem exercer alguma influência sobre a sua saúde e o seu bem-estar” (FERREIRA e ANJOS, 2001).

Não obstante, um ambiente que não propicia condições necessárias à manutenção da vida, será aquele que propiciará a sua destruição (SIQUEIRA e MORAES, 2009). Dessa forma, um dos problemas ambientais gravíssimos que ainda se encontra sem solução não só no Brasil, mas também em toda a América Latina é a questão da gestão dos resíduos sólidos urbanos.

A maioria dos municípios no Brasil ainda não conseguiu resolver os problemas ambientais do destino final de seus resíduos sólidos, devido às questões de recursos financeiros ou por falta de interesse de seus gestores em buscar parcerias ou convênios. A solução para este problema ambiental é de responsabilidade do Estado, como prevê Constituição Federal de 1.988 em seu artigo 23, inciso VI, como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar ainda que a Lei Federal nº. 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS) estabelece em seu art. 8º diversos instrumentos para que o ente alcance os objetivos da política, assim “os planos de resíduos sólidos são um dos principais e mais importantes instrumentos, podendo ser elaborados a nível nacional, estadual, microrregional, de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, intermunicipal, municipal” (BRASIL, 2016).



Não é o que se verifica a fora pelos territórios brasileiros. Segundo Ferreira e Anjos (2001) diversos autores manifestaram a preocupação sobre o assunto da destinação final dos resíduos sólidos no meio ambiente e sua relação com a saúde humana, dentre eles desatacam: (Accurio et al., 1998; Anjos et al., 1995; Cantanhede, 1997; Diaz et al., 1997; Ferreira, 1997; Leite & Lopes, 2000; Maglio, 2000; Robazzi et al., 1992; Velloso, 1995; Zepeda, 1995), que apontam “as deficiências nos sistemas de coleta e disposição final e a ausência de uma política de proteção à saúde do trabalhador, como os principais fatores geradores desses efeitos”.

Assim, no Município de Porto Murtinho – MS, segundo pesquisa realizada por Silva (2014) “assim como vários do território brasileiro ainda não conseguiu resolver os problemas ambientais do destino final de seus resíduos sólidos. Pela lei 12.305, sancionada em 2010, todos os municípios deveriam adaptar-se à Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS o que não ocorreu”.

O presente estudo busca responder a seguinte questão: a atual gestão dos resíduos sólidos urbanos do Município de Porto Murtinho – MS contribui com a saúde coletiva de sua população que residem próximas ao lixão? Para tanto, o objetivo geral consiste em analisar a gestão urbana de resíduos sólidos no Município de Porto Murtinho – MS, de acordo com as diretrizes instituídas na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e suas contribuições para a saúde coletiva da população residente nas áreas próximas ao lixão.

Para alcance dos objetivos maiores, estabelece os objetivos específicos para a busca de resposta para a questão norteadora, sendo: (1) Discutir a importância da gestão dos resíduos sólidos urbanos para a saúde coletiva, (2) Analisar as políticas públicas de gestão de resíduos sólidos urbanos e sua relação com a saúde coletiva da população residente nas áreas próximas ao lixão, propondo sugestões de melhorias.

Justifica a realização desta pesquisa, primeiramente pela importância da contribuição na saúde coletiva da perfeita gestão dos resíduos sólidos urbanos. Segundo pela qualidade de vida na saúde da comunidade local do Município de Porto Murtinho – MS, pois o local onde está sendo depositado o lixo, no caso em um terreno, deixados a céu aberto, sem qualquer tipo de seleção, limpeza, ou processos adequados para que os lixos não comprometam aquela área e conseqüentemente toda a região, ocasionando problemas principalmente no Rio Amonguijá que é um dos afluentes do Rio Paraguai onde feita captação da água para abastecimento da cidade, ocorre à contaminação da terra e com certeza atingir as águas subterrâneas, que estão sendo consideradas como alternativa pela escassez das águas doces na superfície. Com isso causando doenças por contaminação da água. Além disso, produz diversas substâncias e odores que criam



animais causadores de doenças, como por exemplo, ratos, mosquitos, baratas e outros ainda que causem a leptospirose e a dengue.

Assim, o estudo parte de uma pesquisa de abordagem qualitativa, do tipo exploratório e descritivo, a partir de entrevista realizada com moradores dos bairros de Porto Murinho – MS, que ficam próximas ao lixão. A seleção dos entrevistados foi baseada em amostra não probabilística não intencional, em virtude de reconhecer que os mesmos sofrem maiores impactos sobre a gestão de resíduos e sua relação com a saúde.

### **referencial teóricoA saúde coletiva**

O direito à saúde está garantido pela Constituição Federal de 1988, no seu artigo 196, sendo um direito de todos e dever do Estado a sua garantia, mediante políticas sociais e econômicas que busquem reduzir os riscos de doenças e outros agravos, preservando acima de tudo, os princípios de acesso universal e igualitário sob as ações e serviços para a sua promoção e recuperação (BRASIL, 1988).

Neste sentido, o Estado deve propiciar mecanismos e políticas públicas para assegurar que este direito fundamental não seja violado. Segundo Ferreira e Anjos (2001) a boa gestão dos resíduos sólidos está intrinsecamente correlacionado com a saúde coletiva e seus efeitos e impactos são melhores vistos naquelas pessoas que trabalham diretamente com a limpeza urbana, como os catadores de lixo.

De acordo com Siqueira e Moraes (2009) nesta busca de desenvolvimento, o conceito de saúde passa assim a não ser abstrata, enraizando no contexto histórico da sociedade, englobando assim as condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, emprego, lazer, a posse de terra e o principal que é o acesso aos serviços de saúde.

Em que pese “a discussão das questões ambientais vem ocorrendo de forma paralela ao desenvolvimento da saúde coletiva, sem a necessária articulação que possibilite experiências interdisciplinares como a complexidade da busca de soluções que exige” (Porto, 1998 *apud* FERREIRA e ANJO, 2001).

Segundo Peres (2002), a saúde coletiva é um movimento que surgiu por volta dos anos 70 e que veio “contestando os atuais paradigmas de saúde existentes na América Latina e buscando uma forma de superar a crise no campo da saúde”. Para Winslow-Terris a definição de saúde pública parte do princípio de que é "a arte e a ciência de prevenir a doença e a incapacidade, prolongar a vida e promover a saúde física e mental mediante os esforços organizados da comunidade" (TERRIS; PAIM p.12 *apud* Peres, 2001).



Neste sentido, danos no meio ambiente influem diretamente na saúde coletiva. É o exemplo dos danos causados pela destinação incorreta dos resíduos sólidos urbanos em lixões a céu aberto, sem qualquer tratamento.

Os efeitos na saúde humana e no meio ambiente de agentes físicos, químicos e biológicos são infinitos e podem comprometer toda a coletividade. Estudo realizado por Ferreira e Anjo (2001) apontou alguns destes agentes, conforme a seguir:

- Agentes físicos: o odor emanando dos resíduos pode causar mal - estar, cefaleias e náuseas em trabalhadores e pessoas que se encontrem proximamente a equipamentos de coleta ou de sistemas de manuseio, transporte e destinação final.
- Agentes químicos: nos resíduos sólidos municipais pode ser encontrada uma variedade muito grande de resíduos químicos, dentre os quais merecem destaque pela presença mais constante: pilhas e baterias, óleos e graxas, pesticidas, herbicidas, solventes, tintas, produtos de limpeza, cosméticos, remédios e aerossóis. Destaque que uma grande parcela destes resíduos é classificada como perigosa e pode ter efeitos deletérios à saúde humana e ao meio ambiente.
- Agentes biológicos: estes estão presentes nos resíduos sólidos e podem ser responsáveis pela transmissão direta e indireta de doenças. Os micro-organismos patogênicos ocorrem nos resíduos sólidos municipais mediante a presença de lenços de papel, curativos, fraldas descartáveis, papel higiênico, absorventes, agulhas e seringas descartáveis e camisinhas, originadas da população; dos resíduos de pequenas clínicas, farmácias e laboratórios e, na maioria dos casos, dos resíduos hospitalares, misturados aos resíduos domiciliares (Kenedy, 1992; Ferreira, 1997 *apud* FERREIRA e ANJO, 2001, p.692).

Destaca-se que muitos destes agentes são transmissores de doenças, e as pessoas mais vulneráveis a elas, são as que primeiramente estão em contato direto, como os catadores de lixo, e segundo as que residem nas proximidades.

### **Resíduos Sólidos Urbanos**

Recentemente foi publicado no site de notícias UOL (2016), que em 2030, a metade de toda população mundial poderá ter dificuldades para obter água. Esta notícia traz dois pontos de reflexão, sendo a primeira a intensa preocupação com o meio ambiente e a sobrevivência da



espécie humana. Outro ponto é com relação ao crescimento populacional e a falta de destinação correta dos resíduos sólidos produzidos por todos.

De acordo com a Lei Federal nº. 12.305/2010, os resíduos sólidos consistem em:

XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível; (BRASIL, 2010).

Segundo a Norma Brasileira NBR 10004/1987 *apud* (ALMEIDA, 2009, p.55), os resíduos sólidos são Aqueles resíduos nos estados sólido e semissólido, que resultam de atividades da comunidade de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis em face a melhor tecnologia disponível.

No mundo são produzidos aproximadamente 63 milhões de toneladas de lixo no ano (SILVA, 2014). E segundo PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) até em 2025, o lixo mundial deve aumentar em 1,3 bilhões de toneladas para 2,2 bilhões de toneladas. Destaca ainda que “a gestão dos resíduos e o descarte correto de materiais se torna cada dia mais imprescindível para que o mundo caminhe para um desenvolvimento sustentável”.

Assim, a preocupação de todos são os locais onde será destinada tamanha quantidade de resíduos sólidos, tendo em vista que os lixões a céu aberto já não comporta mais. Segundo Silva (2014, p. 135) os lixões vêm causando danos irreversíveis ao meio ambiente, e “em consequência dessa prática irracional os impactos ambientais negativos podem ocasionar a contaminação de corpos d'água, assoreamento, enchentes, proliferação de vetores (macros e micros) transmissores de doenças, além da poluição visual, mau cheiro [...]”.

Para tanto, é necessário realizar um estudo nas comunidades que residem próximas ao lixão e verificar quais são as suas percepções e condições se a gestão dos resíduos sólidos está contribuindo para uma melhora na saúde coletiva.

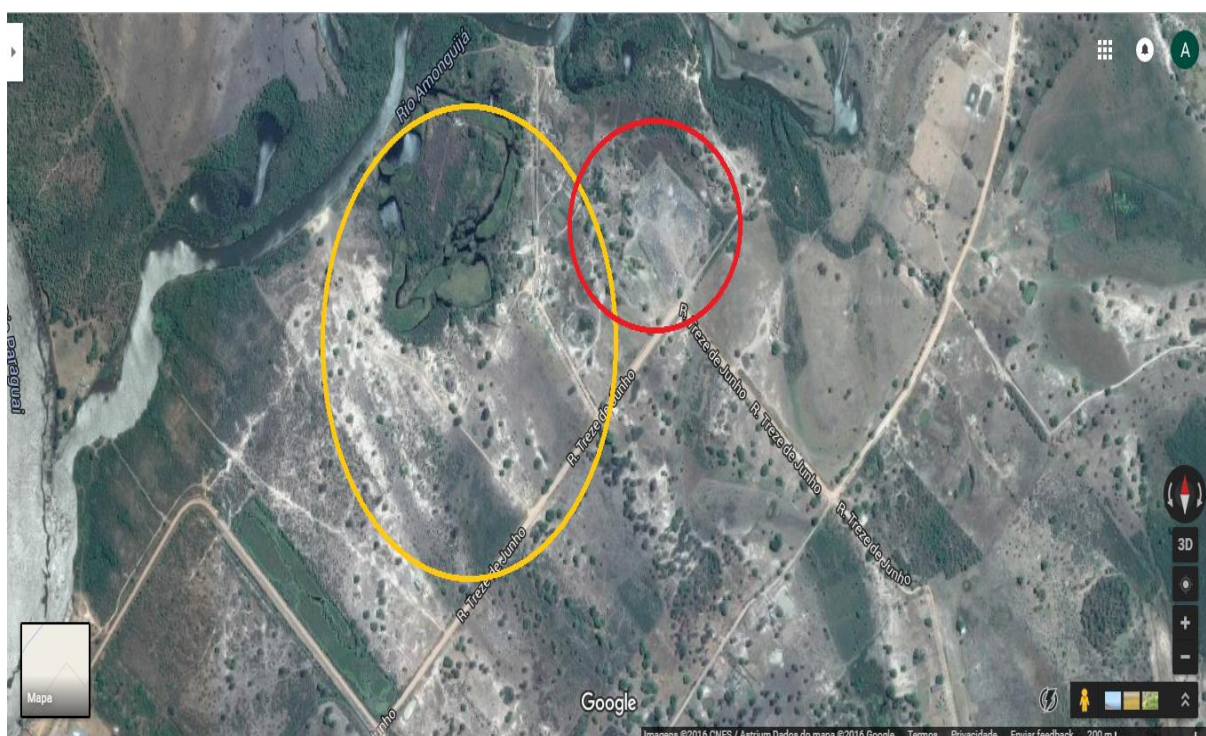
## Coleta de dados



A coleta de dados do presente estudo baseou-se na realização de entrevista semiestruturada com moradores dos bairros, que fica próximo ao local onde são despejados os lixos produzidos diariamente pela população de Porto Murinho – MS.

A escolha da técnica de entrevista para coleta de dados procedeu devido à abrangência de fatos e fenômenos que possam ser levantadas. Na região estudada há pessoas que apresentam dificuldades para ler e escrever. Assim outro instrumento, como o questionário, prejudicaria a coleta de dados do presente estudo.

No mapeamento da população alvo da pesquisa, denominou-se a região leste da cidade, abrangendo assim, o final do bairro Salim Cafure e chácaras da região. Todavia, não foi possível mapear o universo da pesquisa desta região da cidade, assim delimitando somente os moradores residentes próximos ao lixão, conforme figura abaixo.



**Figura 1. Região denominada “Matadouro” no Município de Porto Murinho - MS**

Fonte: Google Maps (2016)

Na demarcação em amarelo, fica a região denominada “Matadouro”, que se encontra próximo à foz do rio Amonguijá e também na baixa bacia do Rio Amonguijá. Esta região localiza-se na sub-região do Pantanal de Porto Murinho (SILVA, 2015 *apud* ABDON, 1998).

Este local é conhecido devido ao passado abrigar um abatedouro municipal de bovinos. Segundo Silva (2015, p. 93) este local possui uma infraestrutura “precária e fica ao lado do



destino final dos resíduos sólidos urbanos – lixão a céu aberto”. Na imagem acima, o lixão municipal foi circulado em vermelho.

Ainda de acordo com estudos realizados por Silva (2015, p. 104) “neste núcleo urbano moram 34 famílias, cerca de 130 pessoas, residindo em 16 casas de material aproveitado, 16 de madeira e 2 de tijolo”. As maiorias são do sexo masculino, ou seja, 83 e em sua maioria 82, alfabetizados. Assim, o tipo da amostra da presente pesquisa é a não probabilística e caracterizada, como intencional, pois os “elementos da população que fornecerão os dados para a pesquisa são selecionados intencionalmente pelo pesquisador” (ALMEIDA, 2011, p. 22). Desta forma, foram selecionados 10 (dez) moradores do local para a realização da entrevista.

## **Discussão dos resultados**

### **O lixão e a região do matadouro no Município de Porto Murtinho – MS**

O Município de Porto Murtinho está localizado na região sudoeste do Estado de Mato Grosso do Sul, que segundo o IBGE (2010) possui população de aproximadamente 15.372 habitantes. Sua economia é voltada para a pecuária, com grandes propriedades rurais distribuídas por todo o território do município.

Um ponto que iguala a cidade de Porto Murtinho com outros municípios do Brasil é a ausência de um local apropriado para a disposição dos seus resíduos sólidos urbanos, conforme exige a Lei Federal nº. 12.305/2010. De acordo com Silva (2014) “Na verdade pouco se avançou e o país destina inadequadamente 17,8% das 63 milhões de toneladas de lixo produzidas anualmente”.

Esta prática de destinação final dos resíduos sólidos a céu aberto foi proibida no dia 03 de Agosto de 2014, sendo ainda um grande problema para vários municípios, dentre eles Porto Murtinho. No mesmo ano de proibição, o Ministério Público Estadual de Mato Grosso do Sul, por meio da Comarca de Porto Murtinho firmou um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) para que proíba a entrada de pessoas no lixão.

Segundo Silva (2014) o “não cumprimento do acordo pode gerar uma multa de pelo menos 50 milhões de reais devido ao fato de que o lixo causa impactos negativos ao meio ambiente, como margens de ruas e leito de rios e/ou mananciais de abastecimento”.

Ainda no tocante a saúde coletiva, a disposição incorreta do lixo pode provocar diversas doenças, como afirma Ferreira e Anjos (2001, p.43):

Os impactos provocados pelos resíduos sólidos municipais podem estender-se para a população em geral, por meio da poluição e contaminação dos corpos d'água e dos lençóis subterrâneos, direta ou indiretamente, dependendo do uso da água e da absorção de material tóxico ou contaminado.

Além destes problemas que os lixões a céu aberto causam, tem o risco de contaminação pela carne de animais criados próximos aos vazadouros e que podem causar a transmissão de doenças ao ser humano (FERREIRA e ANJO, 2001).

Na região do lixão de Porto Murinho, quando chove, há o alagamento das áreas, fazendo com que o Chorume caia no Rio Amongujá. A figura 2.a mostra o lixão após chuva e a figura 2.b mostra o Chorume produzido.



(a)

(b)

**Figura 2.a – Vista aérea do lixão municipal após chuva, b – Chorume empoçado no lixão Municipal**

Fonte: Silva (2014).

Segundo Silva (2010, p. 131) “O perigo de contaminação do manancial, pelo chorume empoçado, pode repercutir direta ou indiretamente nos rios abaixo da Baixa Bacia do

Amonguija”. Há também uma pequena comunidade que reside nas regiões bem próximas do lixão, denominada de “Matadouro”, objeto este do nosso estudo.

A região do matadouro constituiu um novo bairro para Porto Murтинho. Sua paisagem não é das melhores, segundo Silva (2015, p. 93) “Possui uma concentração urbana, antiga vila do Matadouro Municipal, com precária infraestrutura e fica ao lado do destino final dos resíduos sólidos urbanos – Lixão a céu aberto”. Nas imagens abaixo é possível à região do matadouro, com entulhos, casas construídas com sobras de materiais e lixo, residências e esgoto na rua.



**Figura 3. Região do matadouro em Porto Murтинho – MS**

**Fonte:** Silva, 2014.

Assim, é evidente a importância de se estudar e compreender a percepção dos moradores daquela região, sobre a gestão dos resíduos sólidos e sua contribuição para a saúde coletiva. Assim, procedeu com as entrevistas no período de 14 de março de 2016 a 18 de março de 2016, selecionando 10 moradores, ou seja, 7,69% da população alvo. Não houve qualquer restrição para a realização das entrevistas, havendo colaboração entre todos os moradores.

O perfil dos moradores entrevistados constituiu na sua maioria homens, de idade entre 30 a 55 anos de idade, com nível de escolaridade alfabetizado, entre primeira ao oitavo ano do ensino fundamental. Não houve dentro da amostra, pessoa com nível médio ou superior.



A percepção dos moradores daquela região com relação ao local onde estão sendo despejados os resíduos sólidos é totalmente desfavorável, no sentido de que ele (lixão) deve ser transferido para outra parte do território de Porto Murinho – MS.

Já houve estudos realizados nesse sentido, pelo Prof. Rodrigo Pereira da Silva (2014), denominado de “O uso da geotecnologia na escolha de área adequada para a implantação de aterro sanitário”, que colabora com as percepções dos moradores do Matadouro. A conclusão do estudo foi de que devem adotar critérios, sendo “é preciso uma adaptação para a realidade local que implica na incorporação de uma nova área restritiva relacionada às áreas úmidas, cujo critério eliminará da análise áreas com presença de umidade”.

Assim, o local onde será construído um futuro aterro sanitário, deverá obedecer a critérios, para que não se crie novamente outro lixão avançado na zona urbana, continuando com a degradação do meio ambiente, ou seja, muda-se apenas o problema de lugar.

No matadouro, devido ao que a maioria das residências serem construídas de materiais reciclados, a questão do saneamento básico é precária. As fezes e urinas são destinadas em fossas construídas próximas as suas residências, e a destinação final dos resíduos sólidos, todos os entrevistados responderam que realizam a queima no final do dia.

A coleta de lixo não chega ao bairro, sendo obrigado conforme depoimentos dos entrevistados a efetuarem a queima. Dos 10 entrevistados, 8 responderam que aproveitam os materiais reciclados, ou vendem para cooperativas ambulantes que passam com seus caminhões pelas cidades em tempos e tempos.

No tocante a saúde coletiva dos moradores, quando perguntado se os mesmos fervem a água para beber ou utiliza outros meios de filtragem ou água mineral, 90% responderam que não realizam qualquer meio de filtragem. Apenas 10% da amostra manifestaram que não dispõem de água potável fornecido pela concessionária, sendo utilizada água de poços artesanais.

Sob as doenças decorrentes da má gestão de resíduos sólidos, 60% dos entrevistados apontaram que já contraíram diarreias. Não houve casos de doenças como Hepatite B. Os dados coletados na entrevista colaboram com o estudo de Silva (2015), em que as doenças encontradas foram hanseníase, hipertensão e diabetes. Não há correlação entre as doenças e situação degradante e insalubre do local.

Corroborando Lombardo (1985 *apud* SILVA, 2015) “Por tais condições, pode ser identificado um crescimento urbano em local impróprio, sem critérios e respaldo técnico que comprometerão o futuro da população dessa área”. Assim, percebe que o crescimento



desacelerado e sem planejamento dessa área pode agravar a situação da saúde coletiva, bem como danos ao meio ambiente.

### **Considerações finais**

Ao finalizar estudo sobre a gestão dos resíduos sólidos urbanos e suas contribuições com a saúde coletiva, mais uma vez afirmou a importância de cuidar e preservar o meio ambiente. O presente estudo, tendo como estudo de caso a região do matadouro em Porto Murinho partiu do seguinte problema: a atual gestão de resíduos sólidos urbanos do Município de Porto Murinho – MS contribui com a saúde coletiva de sua população residente próxima ao lixão?

A partir dos relatos dos moradores entrevistados, foram observados que há ainda muito que fazer para minimizar os impactos causados no meio ambiente. Percebeu que a saúde coletiva é totalmente influenciada, quando não há qualquer disposição efetiva na gestão dos resíduos sólidos. Assim, no Bairro Matadouro “a cada dia é acarretado alterações significativas ao meio ambiente, alterando a particularidade de alguns suprimentos de vital importância ao ser humano, tais como ar fresco, água potável, alimento, espaços de lazer, vegetação nativa, dentre outros. Além de ser um local insalubre localiza-se ao lado de um lixão” (SILVA, 2015).

Ficou evidenciado que os moradores não percebem a presença do poder público na promoção da saúde coletiva e meio ambiente, pois o local ainda continua sendo tratado como abandono e descaso. O lixão que fica próximo à região do matadouro continua recebendo diariamente toneladas e mais toneladas de lixos, sem que haja uma solução para o problema.

Para próximas pesquisas sugere-se que sejam feitos estudos sobre a viabilidade técnica e econômica – financeira de um consórcio, na implantação de um aterro sanitário entre os municípios da região, que fazem fronteira com o Município de Porto Murinho – MS.

### **Referências**

ALMEIDA, P.S. de. Resíduos sólidos urbanos: aterro sustentável para municípios de pequeno porte. **Sociedade, Meio Ambiente e Cidadania**. USP, São Paulo, 2009.  
BOAVENTURA, E.M. **Metodologia da pesquisa: monografia, dissertação e tese**. 1.ed. - São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL, Constituição Federal de 1.988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em 27 de Janeiro de 2016.



FERREIRA, J.A; ANJOS, L.A. Aspectos da saúde coletiva e ocupacional associados à gestão dos resíduos sólidos municipais. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 17, p. 689-696, mai-jun, 2001.

BRASIL, Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/instrumentos-da-politica-de-residuos/planos-municipais-de-gest%C3%A3o-integrada-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos>>. Acesso em 08 de Mar de 2016.

PNUMA, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Disponível em <<http://web.unep.org/regions/brazil/>> Acesso em 25 de Mar de 2016.

PERES, Laerte A. **A saúde e a saúde coletiva**. Disponível em <[http://www.hospvirt.org.br/enfermagem/port/scol\\_int.html](http://www.hospvirt.org.br/enfermagem/port/scol_int.html)> Acesso em 25 de Mar de 2016.  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, Porto Murtinho – MS, 2014.

SILVA, R.P. O uso da geotecnologia na escolha de áreas adequadas para implantação de aterro sanitário. **Anais 5º Simpósio de Geotecnologias no Pantanal**, Campo Grande – MS, 22 a 26 de Nov. de 2014.

SILVA, R.P. **Caracterização da situação das áreas de risco a inundação e alagamento no entorno do dique da cidade de Porto Murtinho – MS**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2015.

SIQUEIRA, M.M; MORAES, M.S. Saúde coletiva, resíduos sólidos urbanos e os catadores de lixo. **Ciência & Saúde Coletiva**. p. 2115-2122, 2009.

UOL. Notícias. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2016/03/22/metade-da-populacao-mundial-podera-ter-dificuldades-para-obter-agua-em-2030.htm>> . Acesso em 24 de Mar de 2016.



## O PATRIMÔNIO DA EXTINTA RFFSA EM SÃO CARLOS: UM ATIVO ESTRATÉGICO NA PROMOÇÃO DO REORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.

Marcelo Manini Pesse

### **Resumo:**

O patrimônio não-operacional é um dos ativos mais valiosos remanescentes da extinta Rede Ferroviária S/A - RFFSA, constituído por um conjunto de 52.736 imóveis, distribuídos em mais de mil municípios. Entretanto, as dificuldades gerenciais da Secretaria de Patrimônio da União para administrar e/ou promover uma destinação adequada destes imóveis tem contribuído para o processo de abandono e dilapidação do patrimônio público. A proposta desta pesquisa foi realizar um levantamento de informações sobre estes imóveis localizados no município de São Carlos. A expectativa do estudo é subsidiar os gestores públicos com informações que levem ao uso mais eficiente do patrimônio da extinta RFFSA, garantindo a adequada destinação do imóvel no que tange a sua vocação para exploração econômica e sua função socioambiental.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Ferrovias, Patrimônio Público, RFFSA.

### **Abstract:**

The non-operating assets are one of the most valuable assets remaining from the extinct Rede Ferroviária S/A - RFFSA, constituted by a group of 52.736 properties, distributed along more than a thousand counties. However, the management difficulties of the Secretaria de Patrimônio da União to manage and/or promote a proper disposal of these properties have contributed to the process of abandonment and dilapidation of the public property. The proposal of this research was to conduct a collection of information about these properties located in the county of São Carlos. The expectation of the study is to subsidize the public managers with information that lead to a more efficient use of the property that belonged to the defunct RFFSA, ensuring the proper disposal of the property with regards to its vocation to economic exploitation and its environmental function.

**Keywords:** Public Policies, Railways, Public Patrimony, RFFSA

### **Introdução**

Com a extinção da RFFSA em 2007 através de Medida Provisória nº 353, em 22 de janeiro de 2007, convertida na Lei nº 11.483 em 31 de maio do mesmo ano, a União tornou-se a legítima sucessora nos direitos, obrigações e ações judiciais, credenciando-se, portanto, para receber as transferências dos ativos operacionais e não operacionais. Entende-se como não operacionais os imóveis:

[...] desvinculados de contratos de arrendamento celebrados pela extinta RFFSA, bem como não delegado a Estados ou Municípios para





operação ferroviária. São compostos por infra-estrutura, estações de trem, galpões, oficinas desativadas, locomotivas, vagões, terrenos urbanos, áreas ocupadas por população de baixa renda, e outros bens vinculados à operação ferroviária.” (PAIVA et alii, 2017).

Os ativos operacionais foram arrendados, à época do processo de Concessão, às concessionárias privadas do transporte ferroviário (Ferrovia Centro Atlântica S.A; Ferrovia Novoeste; MRS Logística S.A; Ferrovia Tereza Cristina S.A; Ferrovia Sul Atlântica S.A; Companhia Ferroviária do Nordeste S.A; FERROBAN Ferrovias Bandeirantes S.A), ao passo que os bens não-operacionais, constituído por terrenos, fazendas, galpões, casas, hortos florestais, estações e pátios ferroviários, que formam um conjunto de 52.736 imóveis, ficaram sob a guarda da Secretaria o Patrimônio da União. (PAIVA et alii, 2017).

A proposta da pesquisa foi realizar um levantamento dos imóveis operacionais existentes na cidade de São Carlos, para refletir sobre a possibilidade desses bens não-operacionais serem utilizados como ativos estratégicos na promoção do reordenamento do território e indução um novo modelo de desenvolvimento que tenha como prioridade a redução das desigualdades sociais.

Para a localização dos imóveis não-operacionais da extinta RFFSA em São Carlos, realizamos uma pesquisa junto ao Setor de Inventariança da RFFSA em São Paulo, que nos disponibilizou informações cadastrais em planilha Excel, com descrição de todos imóveis não-operacionais da extinta RFFSA em poder da União, com informações de número de cadastro, situação do imóvel e localização parcial (pois indica apenas os trechos da ferrovia onde os imóveis se localizam). Além disso, o responsável pelo setor de inventariança da RFFSA nos cedeu cartas/plantas cartográficas da década de 1980 com a localização dos imóveis não-operacionais da RFFSA na cidade de São Carlos e relatou sobre a situação dos imóveis.

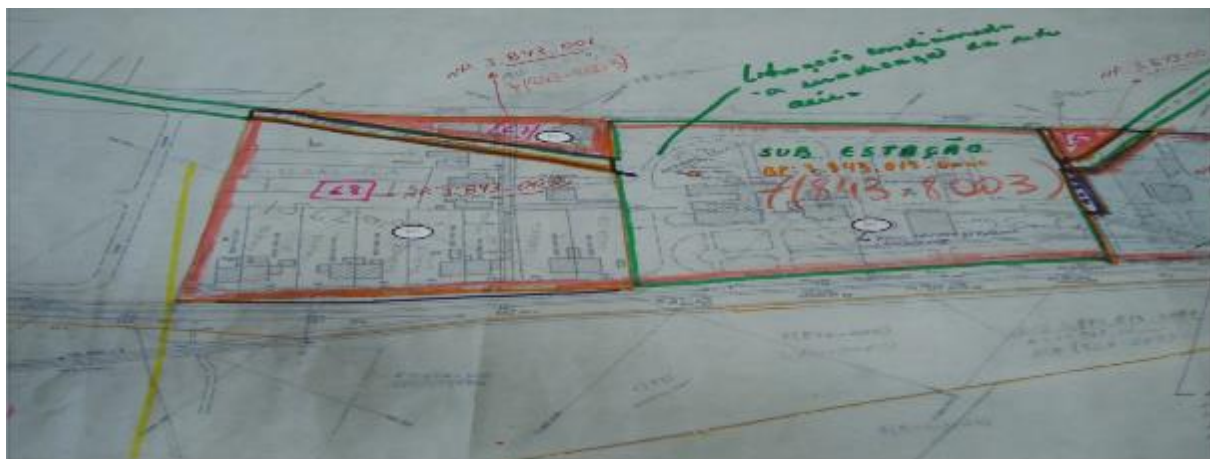
A identificação dos imóveis foi realizada através do Google Earth, obtendo, assim, uma ampla visão da localização e da área de entorno e, com base em informações, principalmente, do Plano Diretor do Município, procedemos às análises sobre as possíveis destinações de cada imóvel, tomando como fundamento a função social da propriedade pública.

O presente artigo trará as informações sobre o processo de mapeamento e caracterização dos terrenos e seus imóveis, seguido de uma discussão sobre os resultados obtidos durante a análise do Plano Diretor de São Carlos e seus anexos, mapas obtidos no site da Fundação Pró-memória, dados sobre os processos de tombamento de alguns dos imóveis e, por fim, serão feitas conclusões sobre os resultados encontrados.

## O patrimônio não operacional da RFFSA em São Carlos

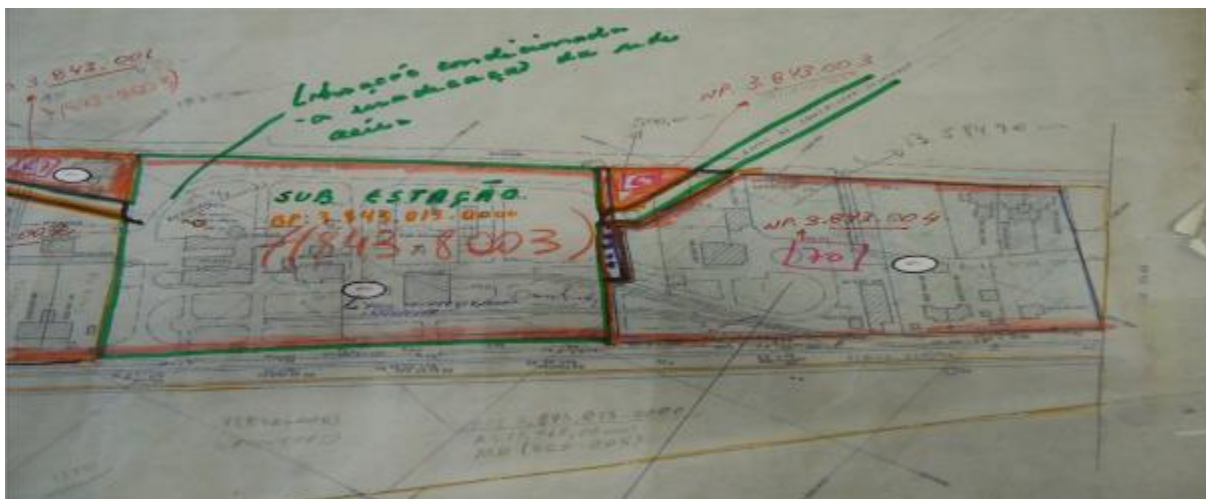
O mapeamento dos imóveis em questão teve como ponto de partida as cartas cartográficas fornecidas pelo Setor de Inventariança da RFFSA. A partir desses dados, o mapeamento foi feito com a utilização do aplicativo Google Earth e todas as imagens reproduzidas nesse artigo são resultado desse mapeamento.

**Figura 1. Representação da Carta Cartográfica**



Fonte: Setor de Inventariança da RFFSA

**Figura 2. Representação da Carta Cartográfica (2)**



Fonte: Setor de Inventariança da RFFSA

A próxima etapa foi a caracterização, realizada, em grande parte, também pelo Google Earth, através da ferramenta Google Street View, que fornece imagens das vias que tangem os terrenos mapeados. As imagens revelaram muita coisa sobre a situação real dos imóveis, sendo que um dos conjuntos de terrenos estava claramente ocupado por moradores antigos em casas precárias com sérios problemas estruturais e visivelmente frágeis, e o outro conjunto de terrenos continha a antiga estação ferroviária (tombada pela Fundação Pró-memória e transformada em Estação Cultural) com seus galpões, vagões, trilhos e equipamentos todos deixados ao relento, totalizando aproximadamente 63 mil metros quadrados de área em total abandono. **Figura 3. Moradias localizadas através do Google Street View**



Fonte: Google Earth

**Figura 4: Terreno abandonado**



Fonte: Google Earth

**Figura 5: Equipamentos ferroviários abandonados da antiga Estação Ferroviária**

Fonte: Google Earth

O quadro a seguir traz informações sobre a localização dos dez terrenos pertencentes à extinta RFFSA em São Carlos (conforme dados do setor de Inventariança da RFFSA), totalizando aproximadamente 133.747 metros quadrados de terrenos, extensão que na sua maioria está vazia e/ou inutilizada.

**Quadro 1: Relação de terrenos não-operacionais da extinta RFFSA localizados no município de São Carlos-SP**

NP	Nº Ordem	Município	Local	Área (m <sup>2</sup> )
3.843.001	67	São Carlos	Av. Morumbi	
3.843.002	68	São Carlos	Av. Morumbi	
3.843.003	69	São Carlos	Av. Morumbi	
3.843.004	70	São Carlos	Av. Morumbi	
3.843.005*	71	São Carlos	Av. Morumbi	
3.843.006	72	São Carlos	Av. Morumbi	
3.843.007	73	São Carlos	Rua Aquidabam	
3.843.008*	74	São Carlos	Rua Aquidabam	

3.843.009		74a	São Carlos	Praça Antonio Prado	
3.843.010		75	São Carlos	Km 213	

**Fonte:** Inventariança da RFFSA\* Estes terrenos já foram transferidos, ou seja, não pertencem mais a RFFSA.

Para facilitar o estudo e a análise dos conjuntos de terrenos, foi feita uma divisão em dois grandes conjuntos que serão apresentados nas figuras 7 e 8 a seguir:

**Figura 6: Distribuição dos imóveis não-operacionais da extinta RFFSA em São Carlos**



**Fonte:** Google Earth

**Figura 7: Vila ferroviária/Jardim Cruzeiro do Sul**



**Fonte:** Google Earth

**Figura 8: Estação Ferroviária/Grande Vila Prado**



Fonte: Google Earth

Essa divisão foi elaborada de acordo com o que se apresenta no Plano Diretor atual de São Carlos, o qual traz uma divisão entre os conjuntos de terrenos : um conjunto denominado Vila Ferroviária, localizado no bairro Jardim Cruzeiro do Sul, e o outro apresenta uma divisão um pouco mais complexa, uma vez que os terrenos são divididos de acordo com sua localização em relação à linha ferroviária, mais precisamente entre a porção leste e oeste da linha ferroviária.

Apresentadas as divisões, prosseguiremos com a análise de cada um dos conjuntos em suas características e baseando-se nos dizeres do Plano Diretor Estratégico de São Carlos, elaborado no ano de 2015.

### **Caracterização dos terrenos mapeados**

No conjunto localizado no bairro Jardim Cruzeiro do Sul, de acordo com o Plano Diretor, existem moradores irregulares residindo ainda na Vila Ferroviária e o terreno está em processo de doação da União para o município com o fim único e exclusivo de realização de projeto de habitação social, assim como consta no artigo 90, além de ser uma Área de Especial Interesse Social (AEIS) do Tipo 1. Explica-se no artigo 89 que as Áreas de Especial Interesse Social do Tipo 1 :

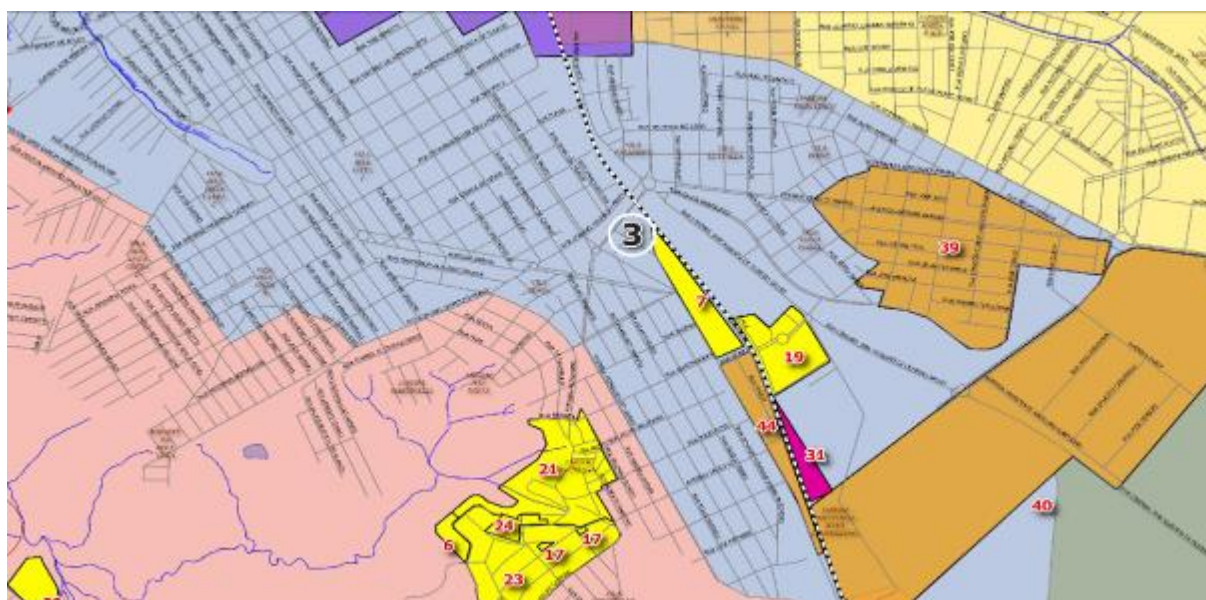
“[...] são ocupações, conjuntos habitacionais ou loteamentos que estejam clandestinos, irregulares ou degradados, sujeitos a regularização, reurbanização, remoção, reassentamento ou melhorias em relação a aspectos fundiários, das edificações ou urbanísticos”. (SÃO CARLOS, 2016).

“Art. 90. VII – Jardim Cruzeiro do Sul – Vila Ferroviária – Antiga propriedade da RFFSA, em fase de doação ao Município pela União, com encargo de se promover habitação social no local, área habitada por invasões moradias de

aposentados da RFFSA, cuja posse e direito de moradia não estão regularizados área tombada como patrimônio municipal, pela Resolução COMDEPHAASC 11/12, que preserva 18 edificações; ”(SÃO CARLOS, 2016).

Tal terreno está contido em uma zona de ocupação condicionada (Zona 3) que, de acordo com artigo 23, é uma zona na qual predomina a existência de um sistema viário fragmentado e com problemas de infraestrutura de drenagem. O mapa a seguir foi retirado do anexo 6 da lei do Plano Diretor de São Carlos e esclarece muito bem o que foi explicado até aqui. Nele é possível identificar claramente o conjunto de terrenos em questão, destacado em amarelo no centro do mapa.

**Mapa 1: Áreas de Especial Interesse na Macro Zona Urbana - Vila Ferroviária**



#### Legenda

- Municípios confrontantes
- Limite municipal
- Perímetro Urbano Proposto

#### Vias

- Estradas
- Ferrovias
- Rodovias
- Vias Urbanas

#### Hidrografia

- Hidrografia - escala 1:2.000
- Represas - reservatórios - escala 1:2.000

#### AEIs no Perímetro Urbano

- Área Especial de Influência no Observatório da USP
- Área de Interesse Histórico
- Subárea Especial de Restrição de Gabarito
- Áreas de Interesse Industrial e de Serviços

#### AEIs Sociais Tipos 1, 2 e 3

- AEI SOCIAL TIPO 1
- AEI SOCIAL TIPO 2
- AEI SOCIAL TIPO 3

#### Zonamento

- 1 Ocupação Consolidada
- 2 Ocupação Induzida
- 3 Ocupação Condicionada
- 4 Qualificação e Ocupação Controlada
- 5A Proteção e Ocupação Controlada - SUC Morjolinho-Espralado
- 5B Proteção e Ocupação Controlada - SUC Mananciais do Feijão
- Campus Universitário
- Pq. Ecológico
- Parcelamentos

Fonte: Anexo 6 da Lei Municipal nº 18.053/2016



Mais ao norte encontra-se o outro conjunto de terrenos separados pela linha ferroviária. A porção que se encontra no lado leste em relação à linha ferroviária está em uma AEI Histórico, além de fazer parte da Zona de Ocupação Consolidada (Zona 1). De acordo com o artigo 15 a Zona de Ocupação Consolidada:

“Art.15 (...) corresponde à área central da cidade, com urbanização consolidada e forte concentração de empregos, comércio e serviço, além da maior concentração de imóveis de interesse histórico, apresenta altos coeficientes de ocupação nos lotes, porém com presença de edificações desocupadas ou subutilizadas.” (SÃO CARLOS, 2016).

No artigo acima está destacada a questão dos imóveis de interesse histórico que, no caso dos imóveis que foram analisados nesse trabalho, corresponde ao prédio da antiga Estação Ferroviária, agora Estação Cultural, que se tornou patrimônio público municipal através do processo de tombamento em 2016.

Diante do fato de que a Estação Ferroviária é um patrimônio tombado, ele passa a ser legamente protegido e qualquer ação que venha a ser executada sobre o imóvel deve ser aprovado pelo Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Ambiental de São Carlos (COMDEPHAASC). E, além disso, deverá ser preservado em suas características originais no momento do tombamento, não sendo permitidas quaisquer alterações em sua estrutura e em seu entorno para proteger a memória e outros referenciais coletivos envolvendo o imóvel tombado, de acordo com o previsto no art. 216, § 1º da Constituição Federal de 1988. A diferença é que a Estação Cultural já é um imóvel tombado como patrimônio histórico e cultural da cidade, diferente dos demais terrenos que são considerados apenas como de Interesse Histórico.

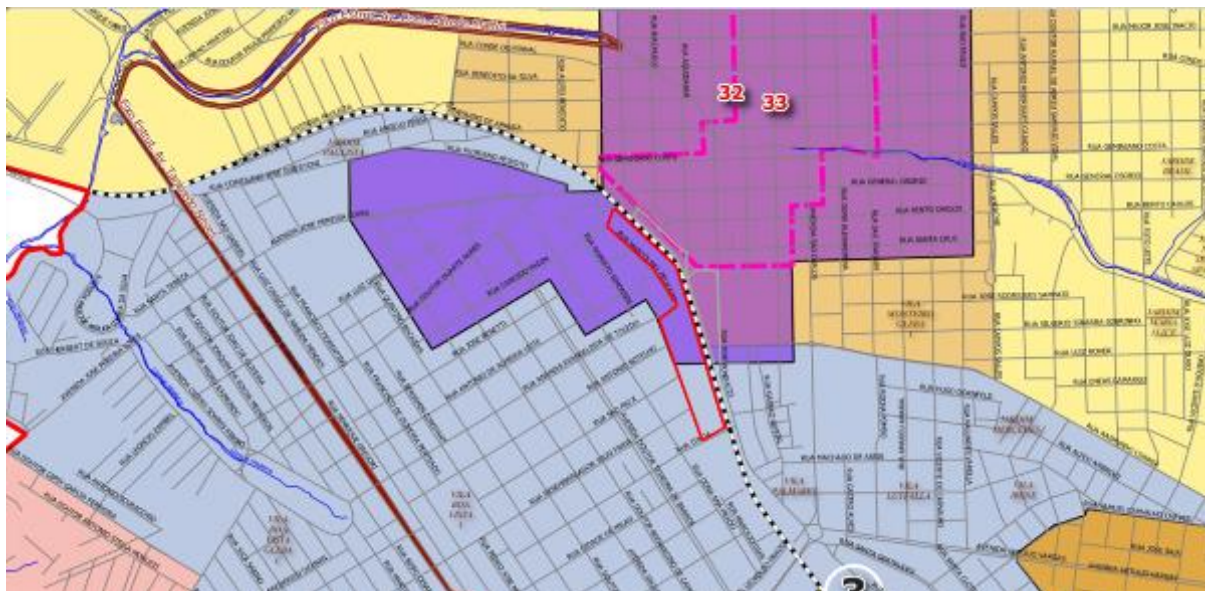
O conjunto que se localiza a oeste da linha ferroviária é denominada como “Grande Vila Prado” e faz parte de uma Zona de Ocupação Condicionada além de ser uma AEIS do tipo 4. De acordo com o Artigo 96 do Plano Diretor temos que AEIS do tipo 4 são:

Áreas demarcadas em terrenos ociosos que possuem no mínimo 5 mil metros quadrados constituídos por um imóvel, parte de um imóvel ou conjunto de imóveis contíguos de mesmo proprietário localizados na área urbana consolidada.(REFERÊNCIAS???)



A seguir temos o mesmo mapa do anexo 6 do Plano Diretor, agora com destaque para a área identificada como Grande Vila Prado e Estação Ferroviária.

### Mapa 2: Áreas de Especial Interesse na Macro Zona Urbana - Estação Ferroviária/Grande Vila Prado.



Fonte: Anexo 6 da Lei Municipal nº 18.053/2016

#### Resultados e discussão:

Ao final da pesquisa, encontramos 3 resultados, os quais serão explicados logo na sequência:

1. Aproximadamente metade do terreno denominado “Grande Vila Prado” localizado a oeste da linha ferroviária é a única porção de terreno sem nenhum tipo de destinação preestabelecida ou proteção garantida, e está contido numa Zona de Ocupação Condicionada e está dentro de uma AEIS tipo 4, sendo o mais ideal para os fins propostos neste trabalho.

O motivo para que a porção de terreno aqui delimitada seja ideal para os fins da pesquisa é simples. Por ser uma AEIS do tipo 4, ela apresenta diversas diretrizes para o seu uso e ocupação, que são descritas no artigo 97 do Plano Diretor de São Carlos. O inciso primeiro delimita que ao menos 60% do potencial construtivo dessas áreas em questão serão destinadas para construção de Habitação de Interesse Social (HIS), sendo 2/3 destinado obrigatoriamente à Habitação de Interesse Social 1. As HIS são, nos dizeres do artigo 6º da Lei 18.053/2016, “[...] unidades habitacionais destinadas á famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade social [...]” que são divididas em duas categorias: as HIS 1, para famílias com até 3 salários mínimos e a HIS 2, para famílias de 3 até 6 salários mínimos. O inciso 4 prevê também a “[...] implantação de equipamentos comunitários de caráter social ou cultural”, diretriz que é complementada e afirmada no parágrafo 2º:



§ 2º As unidades habitacionais produzidas nas AEIS 4 buscarão compor distintas tipologias, visando atender às diferentes demandas e tipos familiares existentes, utilizando-se de estudos e cadastros prévios que indiquem e qualifiquem essas demandas. (SÃO CARLOS, 2016).

Tomando por base os mais recentes empreendimentos públicos de moradias populares como o Programa Minha Casa Minha Vida que apresentam apartamentos com uma média de 40 à 60 metros quadrados, e, levando em conta que, dos 63 mil metros quadrados, a parcela permitida por lei para a utilização seria de 37.800 m<sup>2</sup>, nesse terreno tem-se a possibilidade de construir de 630 à 945 casas térreas. No caso de prédios com 4 andares, em planta de formato “H” com 4 apartamentos por andar seriam de 2520 à 3780 apartamentos.

A prefeitura também terá seus benefícios, uma vez que novos moradores, agora regularizados e, uma vez que estejam estabilizados financeiramente, poderão contribuir para o crescimento da cidade através do pagamento dos tributos. A ideia é construir não apenas as moradias com o fim único e exclusivo de atender esse tipo de demanda e diminuir o déficit habitacional, mas construir todo um novo bairro, com novos serviços, opções de lazer, cultura, educação, esporte, entretenimento, interação social. Por essas razões esse seria o melhor conjunto de terrenos a ser utilizado.

Porém, boa parte desse terreno localizado dentro da Poligonal de Interesse Histórico. Mais precisamente, da Estação Ferroviária, seguindo para o sul, até próximo da altura da Rua São Pio X, o terreno está protegido. Dessa Rua até a Rua Itália, que seria o restante do terreno, está desvinculado de qualquer proteção. Como o processo de tombamento foi feito pela municipalidade através da Fundação Pró-memória, resta ao próprio município resolver a situação, decidindo pela utilização ou não desses terrenos.

2. O restante dos imóveis da “Grande Vila Prado” é tombado, protegidos pela municipalidade e estão contidos dentro da “Poligonal de Interesse Histórico”.

No mapa denominado de “Poligonal Histórica e Imóveis Protegidos”, acessível no site da Fundação Pró-Memória, é possível localizar a área denominada de Vila Ferroviária e que tal área é um bem tombado pela Fundação e protegido pela municipalidade.

Existem outros detalhes interessantes neste mapa, como o fato de que a Estação Ferroviária, localizada na Grande Vila Prado e próximo a Estação Cultural, está dividida ao meio, onde metade dela está em processo de tombamento pelo CONDEPHAAT (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo), que está destacado pelo número 7 no Mapa 8 a seguir, e a outra metade, destacada pelo número 15 no mapa abaixo, já está considerada como imóvel tombado pela Fundação Pró- Memória. Além disso, os dois imóveis localizados à leste da linha



ferroviária (o terreno em formato de triângulo e o que está logo acima deste) estão considerados como imóveis tombados e boa parte deles, quase que a totalidade dos terrenos, está contida dentro da poligonal de interesse histórico da cidade (linhas de cor laranja e vermelho) assim como também a Estação Ferroviária. Tal poligonal foi delimitada em na Lei nº 13.864 de 6 de Setembro de 2006:

Art.3º Fica estabelecida a Área de Especial Interesse Histórico do Município, delimitada pela Poligonal de Interesse Histórico, com a finalidade de proteger o patrimônio cultural do município (SÃO CARLOS, 2006).

**Mapa 3: Poligonal Histórica e Imóveis Protegidos - Estação Ferroviária/Grande Vila Prado**



## BENS EM PROCESSO DE TOMBAMENTO - CONDEPHAAT

- 1 Palacete Bento Carlos
- 2 Casarão Cunha Bueno
- 3 Praça Paulino Botelho
- 4 CDCC-USP
- 5 Câmara Municipal
- 6 Escola Eugênio Franco
- 7 Estação Ferroviária - FPM

## BENS TOMBADOS - FPM ESFERA MUNICIPAL

- 11 Igreja São Sebastião
- 12 Igreja Santo Antonio
- 13 Grêmio Esportivo Flor de Maio
- 14 Vila Ferroviária
- 15 Estação Ferroviária - FPM

## IMÓVEIS PROTEGIDOS PELA MUNICIPALIDADE

- Imóvel protegido - categoria 1, 2 e 3
- Imóvel protegido pela municipalidade - categoria 5
- Imóvel protegido pela municipalidade - demolido

Fonte: Fundação Pró-Memória



A Poligonal de Interesse Histórico deve ser protegida e preservada tanto pela Fundação quanto pelo COMDEPHAASC. Sobre o restante do terreno “Grande Vila Prado”, localizado a leste da linha ferroviária, nada consta sobre ser um imóvel tombado ou em processo de tombamento. Entretanto, boa parte do terreno se localiza dentro da Poligonal de Interesse Histórico. Mais precisamente, da Estação Ferroviária, seguindo para o sul, até próximo da altura da Rua São Pio X, o terreno está protegido. Dessa Rua até a Rua Itália, que seria o restante do terreno, está desvinculado de qualquer proteção.

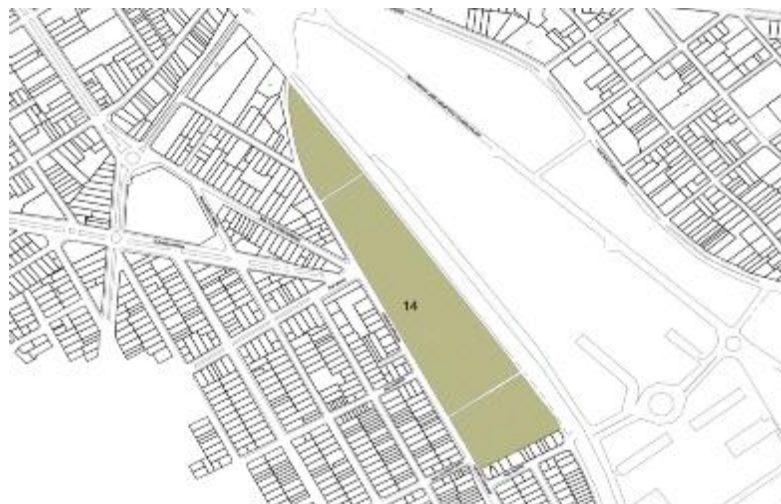
3. No caso dos imóveis localizados no conjunto de terrenos denominado “Vila Ferroviária”, todos os terrenos estão tombados pelo município através da Fundação Pró-Memória, exceto aquele que se encontra ao norte desse conjunto, um pequeno terreno identificado com o NP 3.843.005 (71).

No caso do resultado 3 temos uma situação muito complicado e delicada. Consta no diário oficial de São Carlos de Setembro de 2012 a resolução nº8, de 19 de setembro do mesmo ano, do Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Ambiental de São Carlos, que de acordo com o seu artigo 1º, abriu o processo referente ao tombamento da área em questão, processo esse que se encerrou em dezembro do mesmo ano decidindo pelo tombamento do conjunto arquitetônico e a área onde está instalada, ou seja, o tombamento da área denominada Vila Ferroviária ou Coloninha FEPASA. Na época, os moradores do local se sentiram um pouco incomodados, de certa forma viram suas moradias serem ameaçadas, pois o terreno em questão estava sendo usado por eles como habitação. E, uma vez tombado, qualquer tipo de mudança na estrutura terá de ser avaliada e permitida pelos órgãos competentes, no caso a Fundação Pró-Memória e a COMDEPHAASC. Para tentar administrar a situação e sanar as dúvidas dos moradores, em setembro de 2011 o então prefeito Oswaldo Barba se reuniu com os moradores da Vila Ferroviária:

Antigamente, aquela área, localizada na Av. Morumbi próximo ao bairro Jardim Cruzeiro Sul e dotada de aproximadamente 60 mil m<sup>2</sup>, era sede da subestação de energia elétrica da Companhia Paulista que passou à FEPASA a partir da década de 70. Em 1990 a área passou para a Rede Ferroviária Federal e, recentemente, todo o patrimônio imóvel ferroviário foi incorporado pela Superintendência do Patrimônio da União. Há 10 anos a Prefeitura de São Carlos e a Fundação Pró-Memória trabalham para obter a cessão dessa área. O objetivo é cuidar e preservar o local. Com a conquista obtida este ano, a Prefeitura recebeu a cessão por uso de 100 anos. A Prefeitura de São Carlos estava negociando a área com a União e somente em 2011 foi efetuada a cessão de uso por 100 anos, que permitirá à administração municipal fazer investimentos e intervir nos graves problemas sociais existentes no local. (SÃO CARLOS AGORA, 2011).

A situação do terreno é confirmada pelo mapa “Poligonal Histórica e Imóveis Protegidos”. De acordo com a legenda, é um bem tombado pelo município através da Fundação Pró-Memória:

**Mapa 4: Poligonal Histórica e Imóveis Protegidos – Vila Ferroviária**



#### BENS TOMBADOS - FPM ESFERA MUNICIPAL

- 11 Igreja São Sebastião
- 12 Igreja Santo Antonio
- 13 Grêmio Esportivo Flor de Maio
- 14 Vila Ferroviária
- 15 Estação Ferroviária - FPM

**Fonte:** Fundação Pró-Memória

Resta à prefeitura fazer valer e realmente investir no local para, além de preservá-lo, promover melhorias na infraestrutura local e dar uma habitação digna àqueles que um dia fizeram parte da história da cidade e ajudaram no desenvolvimento econômico do município.

## CONCLUSÃO

No transcorrer da pesquisa, foi possível destacar principalmente o fato de que SPU, mesmo com todas as tentativas de inovação na gestão do patrimônio público e na forma de destinação, mesmo com as novas diretrizes que buscavam o atendimento da função social da propriedade, a justiça social e fomento aos programas de habitação social, as velhas práticas clientelistas e as trocas de favores entre políticos (*loobies*) foram mantidas, mesmo diante do atual cenário de crise de habitação social. O relatório da ONU esclarece de forma brilhante e simples o que ocorre não só no Brasil, mas no mundo inteiro:

La falta de hogar generalizada demuestra la incapacidad de los Estados para proteger y asegurar los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables.



Está ocurriendo en todos los países, independientemente de la fase de desarrollo de sus sistemas económicos o de gobernanza, y ha estado ocurriendo con impunidad. La naturaleza y el alcance de la falta de hogar a nivel mundial es un indicio de la falta de compasión de la sociedad en relación con toda la escala de privación y pérdida de dignidad asociada a la falta de hogar. Se trata de un fenómeno que requiere una acción urgente e inmediata por parte de la comunidad internacional y de todos los Estados. La falta de hogar es una de las consecuencias menos estudiadas de la persistente desigualdad, la injusta distribución de la tierra y la propiedad, y la pobreza a nivel mundial. Es un resultado de la aquiescencia del Estado a la especulación inmobiliaria y los mercados no regulados, de tratar la vivienda como una mercancía en lugar de un derecho humano. Tiene sus raíces en la preferencia a nivel mundial por la riqueza y el poder, y el trato como chivos expiatorios y el escarnio de quienes no tienen un hogar. (ONU, 2015, p. 22).

Em outras palavras, aquilo que deveria ser um direito garantido pelo Estado aos cidadãos brasileiros (direito esse previsto no inciso XXII do artigo 5º da Constituição Federal), está sendo tratado como mercadoria e, mais ainda, construiu-se um mercado não regulado para tirar proveito da situação de vulnerabilidade da parcela da população sem renda suficiente para adquirir uma moradia e exercer seu direito de propriedade, o qual não está sendo protegido e nem garantido pelo Estado. Os envolvidos com a especulação imobiliária perderam qualquer tipo de empatia ou compaixão para com o próximo e, na medida em que esses grandes especuladores fazem girar o mercado imobiliário através da prática da especulação e o Estado não toma nenhum tipo de medida contrária a isso, quem irá defender as populações vulneráveis?

O cenário urbano brasileiro, marcado por uma profunda desigualdade social, potencializada por uma indecente concentração de renda que exacerba a polarização entre extrema modernidade e extrema pobreza, não é nada além da representação espacial das estruturas desiguais da nossa sociedade e da nossa economia. (FERREIRA, 2010).

Partindo agora para o objeto da pesquisa propriamente dito, após essa longa análise envolvendo as legislações e os mapas, cruzando os as informações obtidas a partir dessa análise com outras obtidas por meio dos mapas do setor de inventariança da SPU, é possível concluir e discutir sobre alguns pontos.

Ficou evidente que os imóveis não operacionais da antiga RFFSA, deixados sem uso pela SPU, não estão totalmente abandonados, no sentido de que, valendo-se da situação de abandono e depredação do terreno e da falta de manutenção (consequentemente de fiscalização) por parte da União, algumas pessoas invadiram e ocupam o local, construindo casas com precária infraestrutura, sem segurança e desprovidas de qualquer direito sobre a propriedade, uma vez que a situação dos ocupantes do terreno no Jardim Cruzeiro do Sul permanece irregular



e a própria prefeitura já tem todo o planejamento e a estratégia de ação para a destinação desse terreno em particular, já foi formalizada em Lei todas as normas, regras e diretrizes a serem seguidas no uso e ocupação desses terrenos, basta que haja a iniciativa da prefeitura em fazer um estudo das possibilidades de se construírem os equipamentos públicos e moradias nesses terrenos que já estão mapeados e com suas devidas finalidades de uso definidas.

E não podemos deixar de citar a delicada situação da ocupação não regularizada pelos aposentados e antigos trabalhadores da RFFSA do conjunto de terrenos localizado no Jardim Cruzeiro do Sul, conhecido como Coloninha FEPASA. Não é possível deixar de lado o fato de que tais aposentados são mais do que mercedores da posse desses terrenos, levando em conta todo o valor histórico e a importância que tiveram para o crescimento e manutenção da ferrovia e do transporte ferroviário, tanto de pessoas como, principalmente, de mercadorias, transporte esse que fez com que a cidade crescesse muito, desenvolvendo-se economicamente e alavancando a produção cafeeira da região. Foram esses funcionários que fizeram e construíram boa parte da história de São Carlos, possibilitaram o crescimento e a manutenção da RFFSA, e conseqüentemente, foram eles que abriram o caminho do crescimento e do desenvolvimento para o município na época. Mais do que dever, é uma obrigação do município, estando ele em posse desse conjunto de terrenos através da cessão e tombamento dos terrenos e imóveis nele contidos, promover reformas, reestruturações e construções necessárias para que os habitantes dessa área tenham sua moradia digna, oferta de serviços e os equipamentos públicos necessários.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 30 Jan. 2018.

FERREIRA, J. S. W. Arquitetura para todos. In: SÃO PAULO. Secretaria de Estado de Habitação. **Sustentabilidade e inovação na habitação popular: o desafio de propor modelos eficientes de moradia.** São Paulo, 2010. Disponível em: <[http://www.iabsp.org.br/sustentabilidade\\_inovacao\\_na\\_habitacao\\_popular.pdf](http://www.iabsp.org.br/sustentabilidade_inovacao_na_habitacao_popular.pdf)>. Acesso em: 19 Jan. 2018.

ONU. **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto.** 30 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Relatório-Leilani-spa.pdf>>. Acesso em: 30 Jan. 2018.





PAIVA, C. C, FONSECA, S. A, PAIVA, S. C. F. A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA. **Revista do Serviço Público**. ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, edição setembro/2017.

PREFEITURA DE SÃO CARLOS. **Barba assina cessão do prédio da estação ferroviária à prefeitura**. 2012. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/2012/162906-barba-assina-cessao-do-predio-da-estacao-ferroviaria-a-prefeitura-.html>>. Acesso em: 20 Fev. 2018.

SÃO CARLOS. Lei nº 18.053, de 19 de Dezembro de 2016. **Estabelece o Plano Diretor do Município de São Carlos, e da outras providências**. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/pdf/2017/pde/lei18053%20-%20Plano%20Diretor%20-%20digital.pdf>>. Acesso em: 31 Jan. 2018.

SÃO CARLOS. Lei nº 13.864 de 6 de Setembro de 2006. **Dispõe sobre a política de defesa do patrimônio histórico, artístico e ambiental do município de São Carlos e dá outras providências**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/SP/SAO.CARLOS/LEI-13864-2006-SAO-CARLOS-SP.pdf>>. Acesso em: 30 Jan. 2018.

SÃO CARLOS AGORA. **Prefeitura se reúne com moradores da antiga Vila dos Ferroviários**. 2011. Disponível em: <<http://www.saocarlosagora.com.br/cidade/noticia/2011/09/30/22533/prefeitura-se-reune-com-moradores-da-antiga-vila-dos-ferroviarios/>>. Acesso em: 31 Jan. 2018.



## A SECRETARIA DE SEGURANÇA URBANA E A GUARDA MUNICIPAL DE SÃO PAULO: A VERTIGINOSA AMPLITUDE DE ATRIBUIÇÕES

Gláucia Bambirra Silveira

### **Resumo:**

O presente artigo tem como objetivo apresentar e discutir a crescente ampliação das atribuições conferidas às guardas municipais brasileiras, em especial à guarda municipal de São Paulo, que vai na contramão daquelas originalmente apontadas na Constituição Federal. A criação da Secretaria de Segurança Urbana no município de São Paulo e o papel desempenhado pela guarda municipal na área de proteção de bens e instalações, bem como de sua crescente e vertiginosa amplitude de atribuições. Importante destacar o papel da coordenação federativa no sentido de incentivar este direcionamento, bem como a promulgação do Estatuto das Guardas Municipais que regulamenta a carreira, as funções e inclusive possibilitando o uso progressivo da força por seus integrantes.

**Palavras-chave:** Segurança pública; guarda municipal; uso da força; controle.

### **Abstract:**

The purpose of this article is to present and discuss the increasing expansion of the attributions granted to Brazilian municipal guards, especially to the municipal guard of São Paulo, which goes against those originally pointed out in the Federal Constitution. The creation of the Secretariat of Urban Security in the city of São Paulo and the role played by the municipal guard in the area of protection of goods and facilities, as well as its increasing and vertiginous range of responsibilities. It is important to highlight the role of federal coordination in encouraging this direction, as well as the promulgation of the Municipal Guard Statute that regulates the career, functions and even allowing the progressive use of force by its members.

### **Objeto e objetivos**

O objetivo deste artigo é analisar e discutir os conceitos de segurança pública, guarda municipal e uso da força.

Sob o crivo de uma séria análise do processo de redemocratização, do federalismo, da democracia e da segurança pública, o estudo visa demonstrar o crescente empoderamento da guarda municipal de São Paulo, abordando o aumento vertiginoso de atribuições e a autorização do uso da força pelos integrantes da corporação.

Na primeira parte, o processo de redemocratização brasileiro será o foco da análise, em seguida será explicado o conceito de segurança pública e uso da força, bem como uma análise



da coordenação federativa no incentivo à crescente atuação dos municípios na área de segurança pública.

O destaque fica por conta do crescente empoderamento da guarda municipal de São Paulo, das atribuições concedidas pelo Estatuto Geral promulgado em 04 de agosto de 2014 em total desrespeito aos preceitos constitucionais e na contramão da recente discussão de ciclo completo de polícia, que prevê a existência de uma só polícia com a junção das atribuições da polícia civil e militar.

A criação da Secretaria de Segurança Urbana no Município de São Paulo e o impacto na atuação da guarda municipal, bem como as consequências de sua atuação na segurança pública local serão objetos do presente artigo.

### **Metodologia**

O estudo baseia-se em uma pesquisa qualitativa, com análise bibliográfica, consulta aos sites do IBGE e da Prefeitura Municipal de São Paulo para busca de informações e documentos. A análise da legislação brasileira é importante para compreender a incongruência entre o disposto na Constituição Federal e o Estatuto da Guarda Municipal. Pretendo apresentar os principais elementos e narrar brevemente como as atribuições concedidas à guarda municipal paulistana que cresceram vertiginosamente, inclusive com aspectos de militarização.

### **Contexto brasileiro**

Durante décadas, o Brasil permaneceu fechado para as demandas da sociedade, sempre estabelecendo política do tipo “top down”, de cima para baixo, sem considerar o clamor da população, com grande concentração de poderes na União. O período de ditadura militar permaneceu de 1964 a 1985 com graves consequências para a sociedade. A época de Ditadura Militar (1964 a 1985) no Brasil foi marcada por fortíssima repressão à liberdade de expressão e ao direito de reunião, com a censura dos meios de comunicação e das atividades culturais, além da imposição de normas que reprimiam as manifestações populares contrárias ao poderio militar e político implantado à força no Brasil. Foi uma época de muitas perseguições políticas, torturas e mortes aos opositores do governo, atitudes que mancharam para sempre a história brasileira e são lembradas constantemente de modo que a ditadura é conhecida como um período obscuro e sombrio.

A partir de 1964, a figura do inimigo interno ganhou força no discurso da segurança pública. A doutrina da segurança nacional trabalhava a concepção belicista do processo social,



segundo a qual toda a política nacional deveria ser orientada em função da segurança (GARLAND, 2008, p. 15).

Com o golpe militar, todas as polícias estaduais passaram a ser centralizadas sob o controle e coordenação do Exército. Uma espécie de controle político implícito para defender o governo e as classes dominantes contra eventuais protestos.

O Brasil, a exemplo de outros países da América Latina, passou por um longo período de privação de liberdades e direitos fundamentais, ao tempo da ditadura civil-militar e deixou um grande número de vítimas: presos políticos, perseguidos, exilados, mortos e desaparecidos (SCHWINN e SCHIMDT, 2015).

Na década de 80, a mobilização popular levou ao processo de redemocratização que foi longo e culminou na elaboração e promulgação de uma nova Constituição Federal elaborada com a participação de diversos setores brasileiros, grupos sociais e foi acompanhado pela imprensa.

Os movimentos de redemocratização do Brasil e as discussões de elaboração de numa nova constituinte criaram um ambiente propício para que os temas da democracia e dos direitos sociais e fundamentais fossem destacados e garantidos na Constituição Federal.

A mobilização social e política gerou o “Diretas Já”, movimento político democrático nos anos de 1983 e 1984 que apoiava a emenda constitucional que permitia que as eleições para Presidente do Brasil fossem diretas. Políticos, entidades de classes, sindicatos, cidadãos participaram ativamente das manifestações populares. A mídia teve um papel importante de divulgação e apoio, mostrando as manifestações populares.

Houve abertura para que as comunidades de especialistas participassem da elaboração, de modo que elas exerceram papel crucial por meio de discursos de projetos de lei, audiências no congresso nacional, confecção de papers e articulações diversas. As mudanças significativas no processo de redemocratização ocorreram em função dos movimentos sociais que questionaram as exclusões, gerando novas normas e formas de controle do governo pelos cidadãos.

A atuação dos grupos de pressão, a opinião pública, os movimentos populares, as pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, dentre outros fatores, foram determinantes à mudança na elaboração da nova Constituição Federal.

A ideia de que todo Estado deva possuir uma Constituição e de que esta deve conter limitações ao poder autoritário e regras de prevalência dos direitos fundamentais, desenvolve-



se no sentido da consagração de um Estado Democrático de Direito e, portanto, de soberania popular (LENZA, 2012).

A Carta Magna de 1988 demarca o processo de democratização do Estado brasileiro, pois consolidou a ruptura com o regime autoritário militar. O texto constitucional consagra os direitos da cidadania, alargando o campo dos direitos e garantias fundamentais.

A distribuição da população no território brasileiro mudou radicalmente, antes ocupava espaços rurais no interior dos estados, concentrou-se nos grandes centros urbanos devido à industrialização, oferta de empregos e em busca de melhores condições de vida. Outro fator de destaque foi o fortalecimento dos meios de comunicação em massa, que propiciaram a divulgação das notícias de forma rápida.

A Constituição Federal veio a sedimentar esse novo quadro de relações ao conferir aos municípios o status de ente federativo, bem como introduziu modificações na distribuição das receitas públicas, aumento nas transferências intergovernamentais e a autonomia política, gerando consequências importantes para o fortalecimento da atuação dos municípios nas políticas públicas de uma forma geral.

A redemocratização do país marcou um novo momento no federalismo, sendo que pela primeira vez na história, os municípios transformaram-se em entes federativos, constitucionalmente com o mesmo status jurídico que os estados e a União. Não obstante essa autonomia, os governos locais respeitam uma linha hierárquica quanto à sua capacidade jurídica – a Lei Orgânica, por exemplo, não pode contrariar frontalmente a Constituição estadual –, e são, no mais das vezes, muito dependentes dos níveis superiores de governo no que tange às questões políticas, financeiras e administrativas (ABRUCIO, 2005).

Assim, os municípios com maior capacidade financeira passaram a ser responsáveis pela execução de partes importantes das políticas públicas, sob o forte controle dos órgãos do Estado e sob fiscalização da sociedade civil e do Ministério Público.

O tema da segurança pública tem alcançado grande importância na elaboração das agendas, na formulação e implementação de políticas públicas municipais de segurança. O assunto ganhou relevância, tornando-se parte integrante de campanhas eleitorais e planos de governo. No município de São Paulo não foi diferente, a guarda municipal foi criada em 1986 e a Secretaria de segurança Urbana em 2002, que ampliou consideravelmente as atribuições da corporação ao longo dos anos.

## **Segurança pública**



A segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, para preservação da ordem pública e da incolumidade de pessoas e patrimônio, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Portanto, trata-se de um instrumento de garantia dos demais direitos, além de preservação e proteção da sociedade, visando a paz social com o acesso amplo e democrático ao espaço urbano.

Os órgãos incumbidos da segurança pública foram enumerados na Constituição da República: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpo de bombeiros militares. Sendo permitido aos municípios criar guardas municipais para proteção de bens, serviços e instalações municipais. A finalidade das Guardas Municipais é bem clara, não havendo possibilidade de sua ampliação por meio da lei ordinária: proteger os bens, serviços e instalações municipais.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública conceitua a Segurança Pública como uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

A SENASP criou um programa em 2000 denominado “Modernização das Guardas Municipais” e a área responsável pela implementação era a Coordenação Geral de Ações de Prevenção em Segurança Pública do Departamento de Políticas, Programas e Projetos.

O objetivo deste projeto era apoiar a modernização das instituições da Guarda Municipal através do aporte de recursos para a aquisição de equipamentos permanentes e de consumo tais como: veículos, equipamentos de proteção individual, fardamentos, móveis, equipamentos de comunicação e de informática para que esses profissionais possam exercer suas atividades com eficiência e eficácia, nos moldes da filosofia preventiva e de atuação comunitária. Como estratégias utilizadas para implementação estava o repasse de recursos via convênio para o apoio a projetos de reaparelhamento para a melhoria das condições de trabalho dos profissionais, a criação do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública para fomentar as discussões sobre o papel da Guarda Municipal; realização de Seminários para o debate sobre temas relativos ao eixo temático da prevenção e sua articulação com as atividades em âmbito local.

O Guia para Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios publicado em 2005 pela SENASP incentiva a atuação municipal na área de segurança pública, frisando que as prefeituras deverão estar atentas para a necessidade de adaptar suas estruturas administrativas para as tarefas de gestão em segurança pública, criando uma estrutura básica de gestão em



segurança pública que conte com meios efetivos para a implantação do Plano de Segurança por sobre a estrutura fragmentada de secretarias e departamentos.

Os governos municipais passaram a criar a guarda municipal no âmbito de seus territórios, a princípio sob o argumento de proteção de bens e instalações municipais e que depois foi ampliado significativamente com atividades relacionadas à segurança.

### **Guarda Municipal**

A Guarda Municipal foi criada para a proteção do patrimônio público municipal, dos bens e instalações, de forma que não consta no rol de órgãos da segurança pública, porém é possível perceber que houve um crescente aumento no número de municípios que possuem guardas municipais, bem como um aumento considerável de integrantes e das atribuições destas corporações.

O IBGE em levantamento no ano de 2012 apurou que 993 municípios brasileiros possuíam guarda municipal, sendo que o efetivo era de 96.147 integrantes (tabela 1). Deste total, apurou-se que 315 comandantes eram policiais militares, 38 policiais civis, 32 das forças armadas, 12 bombeiros militares e 7 policiais federais (tabela 2). Deste levantamento, é possível perceber que 404 comandantes são provenientes dos órgãos de segurança pública, influenciando a formação e a administração das guardas municipais no país, com o viés altamente militarizado.

O IBGE (2012) apontou que das 993 guardas municipais criadas no Brasil, 434 não possuem controle externo ou interno, o que agrava a situação de apuração das irregularidades cometidas pelos seus integrantes, ou seja, 43,7% do total.

O Brasil contou, em 2014, com 666.479 policiais e guardas municipais. Dos 1.081 municípios brasileiros que possuem guarda municipal, apenas 152 (14%) têm um plano municipal de segurança pública.

A Guarda Civil Metropolitana foi criada no município de São Paulo no ano de 1986, na gestão do prefeito Jânio da Silva Quadros, através da Lei Municipal Nº 10.115, de 15 de setembro daquele mesmo ano.

No rol de comandantes da Guarda Municipal de São Paulo é possível verificar que a maioria dos nomeados é derivada da Polícia Militar ou da Polícia Civil. Por exemplo, o Coronel PM Reserva Josias Sampaio Lopes comandou a GCM nos anos de 2001 a 2002, sendo substituído pelo Delegado de Polícia Aposentado Maximino Fernandes Filho que ficou no cargo de Comandante no período de 2002 a 2004.



A corporação está presente em todas as regiões da cidade e tem como principais atividades, os seguintes programas: Proteção Escolar, Controle do Espaço Público, Proteção ao Agente Público e ao Patrimônio Municipal, Proteção Ambiental e Proteção de Pessoas em Situação de Risco. A GCM também está presente em operações e programas do Gabinete de Gestão Integrada (GGI), em conjunto com outros órgãos e entidades dos poderes Executivo Municipal, Estadual e da União, que atuam na área da Segurança Pública e Urbana.

Conforme informação disponível no site da Secretaria de Segurança Urbana de São Paulo existe um Convênio assinado em abril de 2016 entre o Município de São Paulo e o Governo de São Paulo que visa a implantação do Programa de Combate ao Comércio Ambulante Irregular ou Ilegal e ao comércio irregular de artista de rua em regiões críticas do Município, com o emprego de policiais militares fardados e munidos com equipamento de proteção individual e armamento, sendo que sua vigência é de quatro anos.

**Tabela 1:** Convênio PMSP e PMESP no ano de 2016

<b>Identificação do Convênio</b>	<b>Objeto</b>	<b>Início</b>	<b>Vigência</b>	<b>Valor</b>
Operação Delegada	Convênio entre a PMSP e PMESP	29/04/2016	24 meses	R\$ 126.038.867,97

**Fonte:** Site da Secretaria de Segurança Urbana – Aba de Acesso à informação: Contratos, Convênios e Parcerias.

No Plano de Trabalho anexo ao referido Convênio constam as razões que justificam a celebração do Convênio e dentre elas, uma chama a atenção, “a intervenção policial faz-se necessária, não só em razão do maior poder de repressão conferido pela possibilidade de revista pessoal, prerrogativa esta não conferida aos agentes municipais, mas principalmente pelo aspecto preventivo, dado o inegável respeito e sensação de segurança imposto pela corporação onde quer que se apresente”.

A utilização do policial militar para garantir a sensação de segurança no território municipal se depreende do crescente recrudescimento das políticas de intimidação, na medida em que o crime passou a ter um aspecto normal, rotineiro e lugar-comum na sociedade moderna, onde a delinquência é um problema de controle inadequado. Reforçando a premissa de que as ações criminosas acontecerão rotineiramente diante da ausência de controles (GARLAND, 2008, p. 61).





Reforçando as premissas atuais de que deve haver intensificação para prevenção dos crimes e a necessidade de aumento da segurança comunitária, uma das metas do convênio firmado entre o Município de São Paulo e o Governo do Estado de São Paulo é a “aproximação da comunidade local por meio da doutrina de Polícia Comunitária e de outros programas militares que possam promover tal interação”.

A polícia, além da atribuição de combater o crime, passa a ser instrumento de redução do medo, da desordem e da incivilidade, atendendo às expectativas da comunidade quanto às prioridades relacionadas à manutenção da lei (GARLAND, 2008, p. 65).

Nas décadas de 60 a 80, as autoridades governamentais perceberam que o controle do crime estava além dos poderes do Estado e que existem mecanismos operando fora da esfera governamental. Sendo que uma solução recorrente para o problema das limitações do estado de justiça criminal tem sido o esforço de realocar a tarefa do controle do crime para “dentro da comunidade”. De forma que surgiram diversas iniciativas de policiamento comunitário (GARLAND, 2008, p. 267).

Na realidade brasileira, é possível perceber que os guardas municipais desempenham papel similar de policiamento e de manter uma sensação de segurança para a população local. A questão da segurança pública e das políticas criminais se tornou tema proeminente nas campanhas eleitorais, sendo que o discurso político passa a conter temas relacionados ao controle do crime. O processo de formulação das políticas públicas se tornou politizado e populista (GARLAND, 2008, P. 57).

Importante destacar que a mídia e as pesquisas de opinião mudaram o tom do discurso e da campanha eleitoral aos cargos públicos, que anteriormente eram pautadas nos grandes comícios com shows de artistas famosos, sendo que mais recentemente operam com forte campanha de marketing, preocupação com imagem do candidato e dos discursos.

A partir dos anos 80, a formulação de políticas públicas de segurança se tornou mais politizada, mais sujeita ao escrutínio da imprensa e do público. Quanto maior o interesse eleitoral do crime e da punição, mais os partidos políticos competem para combater o crime e restaurar a moralidade (GARLAND, 2008, p. 280).

Um exemplo desta postura ocorreu durante uma sessão de bate papo com a UOL em 11 de julho de 2000 com a então candidata à Prefeitura de São Paulo, Marta Suplicy, que afirmou: “Estamos desenvolvendo um projeto da presença da Guarda Municipal e sociedade civil e polícia em conselhos nas subprefeituras. O policiamento tem que estar perto da população e



todos partícipes das decisões”. Vencedora na campanha eleitoral, a Prefeita Marta Suplicy criou a Secretaria de Segurança Urbana no Município de São Paulo.

### **A Secretaria Municipal de Segurança Urbana de São Paulo**

A Prefeitura de São Paulo criou em 2002, no governo de Marta Suplicy, a Secretaria Municipal de Segurança Urbana com o objetivo de implementar um projeto de segurança urbana na cidade, sob o pretexto de valorização da GCM (Guarda Civil Metropolitana). A Lei nº 13.396 de 26 de julho de 2002 que criou a Secretaria conceitua segurança urbana como atuação dos órgãos públicos municipais de forma articulada, priorizando nas políticas públicas a prevenção à violência.

O principal resultado dessa política é a organização institucional da GCM, com a concentração de esforços nas atividades-fim da guarda, a adoção de mecanismos para a solução das questões disciplinares, a criação de canais de comunicação com a sociedade, a capacitação dos guardas e a criação de uma estrutura administrativa permanente, eficiente e profissionalizada.

Segundo dados do Relatório de Gestão apresentado em 2004, foram comprados 3.860 coletes à prova de balas; renovação da frota, com a incorporação de 313 novos veículos; implantação de 17 bases comunitárias nos CEUs, seis na zona leste e oito no centro, contratação de 2.500 novos guardas, elevando o efetivo para 6.000 agentes.

Os Centros Educacionais Unificados (CEUs) foram criados e implementados durante o governo de Marta Suplicy (2001-2004) na cidade de São Paulo, mantidos e ampliados nas gestões de José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2009-2012) e de Fernando Haddad (2013-2016). Atuam como um complexo educacional, esportivo e cultural – um espaço público com múltiplas funções educativas – configuram-se, de modo geral, com um Centro de Educação Infantil (CEI), uma Escola de Educação Infantil (EMEI) e outra de Ensino Fundamental (EMEF), que também oferece Ensino de Jovens e Adultos (EJA). São equipados ainda com teatros, piscinas, bibliotecas, telecentros, laboratório de ciências, quadras poliesportivas, playgrounds, ateliês e espaços para oficinas. A ideia inicial da gestão municipal foi implantar bases da Guarda Municipal nos CEUs para a proteção geral.

Na gestão do Prefeito Dória, em 2017, assumiu o Secretário Cel. PM José Roberto Rodrigues de Oliveira, que já exerceu o cargo de chefe da Casa Militar do Palácio dos Bandeirantes. O cargo de chefe de gabinete também é ocupado por membro das fileiras da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Coronel PM Carlos Eduardo Righi.



No discurso de posse, o Secretário José Roberto colocou a modernização da GCM como um de seus principais objetivos e pretende implantar um programa de prevenção americano:

“Nós vamos criar a estatística computadorizada, que é um programa de prevenção americano, de Nova Iorque, que você coloca os índices criminais e discute esses índices. Então eu estou criando isso na Prefeitura Regional, para que na Prefeitura Regional seja discutido com a Guarda, com os comandantes de Batalhão, delegados, com a sociedade, Conseg, discutir os índices criminais porque muito dos crimes tem a ver com ações do município que podem ser implementadas e que podem reduzir a criminalidade”.

Conforme é possível perceber pelo discurso de posse do atual Secretário que há intenção de aumentar o papel do município de São Paulo na política pública de segurança, com o objetivo de redução da criminalidade.

O problema da criminalidade é visto como uma guerra, com a existência de inimigos internos. A Guarda Municipal é gerida por integrantes das polícias civil e militar, sendo que seus integrantes usam uniformes, possuem porte de arma, coletes a prova de balas e fazem rondas pela cidade com o intuito de policiamento preventivo e repressivo, sempre com o estímulo e incentivo do Poder Executivo.

### **Uso da força e controle da violência**

A violência legítima é usada para assegurar a soberania do Estado e deve obedecer aos ditames legais (ADORNO, 2016). O campo da segurança pública é problemático, sendo pautado pelo uso exagerado e ilegal da força, com altíssima letalidade policial e que, ao mesmo tempo, não possui capacidade de debelar o crime e reduzir as taxas de criminalidade que só aumentam (TEIXEIRA, 2012).

O fundamento da legitimidade da violência, na sociedade moderna, repousa na lei e em estatutos legais, onde aqueles que estão autorizados ao uso da violência o fazem em circunstâncias determinadas em obediência ao império da lei, isto é, aos constrangimentos impostos pelo ordenamento jurídico (ADORNO, 2016).

O controle da violência, particularmente das Forças Armadas e da polícia é condição necessária para a consolidação do Estado democrático de Direito (MESQUITA NETO, 1999).

O Estatuto da Guarda Municipal (2014) dispõe no artigo 3º que são princípios mínimos de atuação das guardas municipais: V - uso progressivo da força. O IBGE (2012) aponta que menos da metade das guardas municipais existentes no Brasil passa por treinamentos periódicos, agravando a preocupação com a falta de preparo dos integrantes.



Assim, é necessário um aprofundamento nas questões relativas aos controles do uso ilegal e ilegítimo da força física pelos integrantes desta corporação.

O controle da violência praticada pelas Forças Armadas e pela polícia é uma das condições necessárias para a consolidação do estado democrático de direito e de regimes políticos democráticos (MESQUITA NETO, 1999, p.129).

A existência de guardas municipais desperta a preocupação com o controle interno e externo das atividades desempenhadas, ocorre, porém, que das 993 (novecentas e noventa e três) corporações, apenas 262 (duzentas e sessenta e duas) possuem controle externo e 209 (duzentas e nove) controle interno, apontando para 434 guardas municipais sem qualquer tipo de controle, segundo dados do IBGE, ano 2012.

**Tabela 2:** Municípios com Guarda Municipal

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios					
	Total	Com existência de Guarda Municipal				
		Total	Órgão de controle (1)			
			Interno	Extern o	Outro tipo	Não possui
Brasil	5 565	993	262	209	258	434

**Fonte:** IBGE – Municípios, total e com existência de Guarda Municipal, por órgão de controle, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2012

No ano de 2012, o IBGE classificou as atividades exercidas pelas guardas municipais no Brasil em tipos: segurança e proteção do prefeito e outras autoridades, ronda escolar, proteção de bens, instalações e serviços, posto de guarda, patrulhamento ostensivo, atividades de defesa civil, atendimento de ocorrências policiais, proteção ambiental, auxílio no ordenamento do Trânsito e controle e fiscalização de comércio de ambulantes.

O Estatuto da Guarda Municipal prevê que o funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante controle interno, exercido por corregedoria, naquelas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores da guarda e em todas as que utilizam arma de fogo, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro; e controle externo, exercido por ouvidoria, independente em relação à direção da respectiva



guarda, qualquer que seja o número de servidores da guarda municipal, para receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de seus dirigentes e integrantes e das atividades do órgão, propor soluções, oferecer recomendações e informar os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta.

O Poder Executivo municipal poderá criar órgão colegiado para exercer o controle social das atividades de segurança do Município, analisar a alocação e aplicação dos recursos públicos e monitorar os objetivos e metas da política municipal de segurança e, posteriormente, a adequação e eventual necessidade de adaptação das medidas adotadas face aos resultados obtidos. O Estatuto da Guarda Municipal é claro ao estabelecer que as corporações não possam ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar.

Importante destacar que é a lei municipal que pode conferir à guarda municipal a atribuição de fiscalizar e controlar o trânsito, com a possibilidade de imposição de multas, desde que observada à finalidade constitucional da instituição de proteger bens, serviços e equipamentos públicos e limites da competência municipal em matéria de trânsito, estabelecidos pela legislação federal.

As justificativas apresentadas são: a fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais. Segundo que o Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito, sendo assim dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo Código de Trânsito Brasileiro, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal.

### **Considerações finais**

Este artigo teve como objetivo apresentar, a partir do estudo de obras bibliográficas, reportagens e da análise de legislação, o processo de redemocratização, a segurança pública, uso e controle da força, bem como a criação da guarda municipal de São Paulo e da Secretaria de Segurança Urbana no Município de São Paulo.

Outro ponto crucial analisado foi o convênio estabelecido entre o Município de São Paulo e o Estado de São Paulo para a implantação da operação delegada, que demonstra claramente a utilização dos policiais militares para garantir a sensação de segurança da sociedade com o crescente recrudescimento das políticas de intimidação.



O Estatuto da Guarda Municipal aponta o uso progressivo da força como princípio mínimo de atuação das guardas municipais. De forma que é possível perceber que o combate ao inimigo interno é tema recorrente na atualidade, onde a criminalidade é vista como guerra interna.

O fato de que o Estatuto da Guarda Municipal encontra-se em plena vigência, não é salvo conduto para uso progressivo da força e nem para a usurpação de funções policiais.

O objetivo crucial deste trabalho foi auxiliar na reflexão, na difusão e na sensibilização quanto ao crescente aumento de atribuições das guardas municipais brasileiras, em especial da corporação do município de São Paulo, que nitidamente acompanha a militarização da Polícia Militar, pois conforme foi possível verificar, a maioria dos comandantes que já estiveram à frente da guarda municipal de São Paulo é derivada das Polícias Militar ou Civil.

A criação da Secretaria de Segurança Urbana no Município de São Paulo em 2002, de certa forma, surgiu com o intuito de subsidiar administrativa e politicamente as atividades de policiamento ostensivo da Guarda Municipal.

Em virtude do assunto ainda permanecer fortemente nas políticas públicas e na mídia, é possível o aprofundamento deste estudo, analisando as conseqüências deste empoderamento crescente das atribuições das corporações municipais, refletindo sobre os desdobramentos dessa questão ao longo dos anos.

Por outro lado, é importante repensar a atuação da Guarda Municipal, verificando qual o seu papel, o treinamento de seus integrantes, a necessidade de revisar a questão do uso progressivo da força, afinal, fazer uma análise de todo o sistema de segurança pública brasileiro.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Rev. Sociol. Política, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=p](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=p)> Acesso em 27 de abril de 2017.

ADORNO, Sérgio. **O Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/02/34bbcf74ba03ae8937993b54b50f2739.pdf>> Acesso em 31 de março de 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 31 de março de 2017.

BRASIL. Lei nº 7.170 de 14 de dezembro de 1983 – **Lei da Segurança Nacional.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm)>. Acesso em 31 de março de 2017.



COUTO, Claudio G.; ARANTES, Rogério B. **Constituição, governo e democracia no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.21, n.61, 2006, p. 41-62.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

HOCHMAN, Gilberto. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/defaulttabzip\\_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/defaulttabzip_xls.shtm)>. Acesso em 30 de março de 2017.

MESQUITA NETO, Paulo. **Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle**. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al.(org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 1999, p.129-148.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA – Guia para Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras\\_publicacoes/pagina-1/9guiaprevencao2005.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-1/9guiaprevencao2005.pdf)>. Acesso em 30 de março de 2017.

RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Punição e Estrutura social**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

SANTOS, José Vicente Tavares dos; TEIXEIRA, Alex Niche; RUSSO, Maurício. **Violência e Cidadania: Práticas Sociológicas e Compromissos Sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Balço de Gestão maio de 2004**. Disponível em <<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/governo/BalancoGestao.pdf>>. Acesso em 25 de abril de 2017.

SCHWINN, Simone Andreia; SCHIMDT, João Pedro. **Da Ditadura à Democracia, a Inacabada Transição Brasileira**. Artigo publicado na Revista Reflexão e Ação, Santa Cruz do Sul, v.23, n.2, p.25-53, jul./out.2015.

TAYLOR, Matthew. **O Judiciário e as políticas públicas no Brasil**. Dados, v.50, n.2, 2007, p. 229-257.

TEIXEIRA, Alessandra. **Construir a delinquência, articular a criminalidade: um estudo sobre a gestão dos ilegalismos na cidade de São Paulo**. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.8.2012.tde-14092012-091625. Acesso em: 01 de maio de 2017.

UOL. **Bate papo com convidados: Marta Suplicy** em 11 de julho de 2000. Disponível em: <<http://tc.batepapo.uol.com.br/convidados/arquivo/politica/marta-suplicy-candidata-a-prefeita-de-sao-paulo-convidada-da-veja.jhtm>>. Acesso em 01 de maio de 2017.



## **Nota da autora**

Glaucia Bambirra Silveira. Mestranda em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC. E-mail: [glaucia.bambirra@ufabc.edu.br](mailto:glaucia.bambirra@ufabc.edu.br)





## RESUMOS EXPANDIDOS

### INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E A APLICAÇÃO DA LINHA INFRA-ESTRUTURA DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE FRANCA-SP

Rodolfo Borges de Faria

#### **Introdução**

O setor primário sempre teve papel protuberante na economia brasileira. Mais contemporaneamente esse papel de destaque é cumprido pela agropecuária. Em termos de dinâmica econômica, nos últimos vinte anos o PIB Agropecuário cresceu mais que o PIB Total (IBGE, 2016) e em tempos de recessão econômica, no ano de 2016 mesmo com o decréscimo do PIB agropecuário<sup>1</sup>, a cadeia do agronegócio pontuou positivamente na balança comercial (CEPEA, 2017).

No aspecto produção de riqueza<sup>2</sup>, foi o único setor da balança comercial a fechar em crescimento no ano (período de 2015 para 2016): o PIB do agronegócio cresceu 4,48% (CEPEA, 2017) enquanto que a economia como um todo recuou 3,6 % (IBGE, 2016).

Tais números, adicionados à discussão da necessidade de reforma agrária, a relevante relação campo-cidade no que tange ao desenvolvimento institucional de ambos ambientes e o problema da pobreza e da falta da inserção da população rural no contexto de desenvolvimento e ocupação do território, traz para o campo das políticas públicas inúmeros desafios.

Diante desse contexto, ganhou corpo o debate sobre a importância da agricultura familiar, modo de produção que envolve maior número de pessoas no setor produtivo, produz a maior quantidade de gêneros agrícolas consumidos no país e que possui recente atenção poder público.

O histórico socioeconômico da agricultura familiar brasileira demonstra atuação das políticas públicas no sentido de tentar promover a inclusão e a competitividade aos empreendimentos familiares (GUANZIROLI; BUAINAIN; SABBATO, 2012; TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Em outras palavras, significa afirmar que o direcionamento das políticas públicas neste segmento se voltou para ações na tentativa de inserir profissionalmente a pequena unidade de agricultura familiar no mercado empresarial.



No que tange ao fenômeno da inovação, o direcionamento das políticas públicas para o campo remete à discussão entre inovação no setor público e inovação no setor privado.

Hartley (2005) enfatiza uma importante diferença entre os dois modelos de inovação que é a competitividade. A inovação no setor privado se dá estimulada pela busca da vantagem competitiva enquanto que no setor público, numa lógica oposta, é importante formar parcerias para o compartilhamento de novas ideias com parceiros estratégicos, tais quais organizações sociais, outros entes públicos e até mesmo com o próprio setor privado.

De Paula (2005) afirma que o modelo gerencialista mostra-se inapto para lidar com as complexidades do setor público, pois ao priorizar as dimensões econômico, financeira e administrativa, focam na rigidez na produtividade e desconsideram aspectos inovadores e de comprometimento com a participação da sociedade.

Portanto, diante da importância da agricultura familiar no contexto das políticas públicas para o campo, o histórico de atuação sob a lógica de mercado destas políticas e suas contestações e as importantes diferenças entre inovação no setor público e inovação no setor privado, este estudo pretende aprofundar a análise sobre os aspectos inovadores na aplicação do PRONAF Infraestrutura no município de Franca - SP.

**Objetivo** A pesquisa tem como objetivo geral verificar se há aspectos inovadores na implementação do PRONAF Estrutura no município de Franca - SP.

Como objetivos específicos, tem-se:

- a). Compreender o processo de implementação do PRONAF Estrutura em Franca - SP, através do levantamento dos atores e organizações envolvidas, assim como a relação que mantêm entre si;
- b). Descrever quais aspectos favorecem ou desestimulam a adoção de aspectos inovadores na implementação do Pronaf Estrutura em Franca - SP.

### **Materiais e métodos**

Será realizada uma pesquisa qualitativa através de um estudo de caso único, na qual será aplicado questionários e será realizada entrevistas com os atores envolvidos na tomada de crédito rural do PRONAF.

### **Resultados e discussões**



Esta pesquisa ainda está em andamento, portanto os resultados ainda são parciais. Entretanto, pode-se verificar que a política de crédito rural no Brasil, apesar de seguir a lógica da Constituição de 1988 e descentralizar a aplicação das políticas públicas para as esferas estaduais e federais, no caso do PRONAF, o programa já vem todo delineado pelo ente federal e as esferas estaduais e municipais, tem pouca participação decisória no delineamento da política pública, o que sugere que há barreiras ao aparecimento de aspectos inovadores nesta política pública.

## Conclusão

Ao se concluir a análise dos resultados obtidos até dezembro de 2017, pretende-se averiguar se de fato há barreiras ao aparecimento de aspectos inovadores na aplicação do PRONAF Estrutura no município de Franca e os motivos da possível estimulação ou desestimulação da inovação neste programa.

## Referências

**CEPEA** – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada). Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/releases/pib-agro-cepea-impulsionado-por-ramo-agricola-pib-cresce-4-48-em-2016.aspx>. Acessado em 18/11/2017.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; BUAINAIN, Antonio Marcio; SABBATO, Alberto di. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s.l.], v. 50, n. 2, p.351-370, 14 jun. 2012. Trimesrtal. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-20032012000200009>. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000200009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000200009&script=sci_arttext)>. Acesso em: 12 mai. 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 1 ago. 2017.

HARTLEY, J. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. **Public money & Management**, p. 27-41, jan 2005.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE – Revista de Administração de Empresas**. v.45, n.1. p.36-49, jan-mar 2005.

## Notas

1 - A metodologia de análise do IBGE considera a produção da: “porteira para dentro” (bens primários), enquanto que a metodologia utilizada pelo CEPEA/CNA considera a cadeia do agronegócio como um todo analisando quatro segmentos: insumo, primário, agroindústria e serviço.

2 - Observar que produção de riqueza difere do conceito de distribuição de riqueza. O primeiro se refere ao acúmulo e o segundo à repartição dos bens produzidos.



## O PROCESSO E OS AGENTES NA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DE CARÁTER ESTRATÉGICO EM UM PEQUENO MUNICÍPIO

Patricia Souza Braulino

Ana Cláudia Fernandes Terence

**Palavras-chave:** Planejamento Municipal; Plano Plurianual; Orçamento Público; Responsabilidades Fiscal; Transparência Orçamentária.

### Introdução

Nas teorias organizacionais, é acordado pela maioria dos autores, o uso da estratégia como ferramenta para encarar as transformações constantes ocorridas na sociedade. Assim, vê-se o lidar com o futuro como uma das principais funções da gestão, buscando com a estratégia um direcionamento para as organizações enfrentarem a questão futura (HITT, IRELAND; HOSKISSON, 2018; TERENCE, 2008).

E, o orçamento é uma forma de manter e equilibrar as finanças de determinado indivíduo, família ou organização, no qual evita-se gastos excessivos e maximiza-se a utilização de recursos disponíveis. Portanto, pode-se contabilizar as receitas e despesas com o intuito de planejar o alcance de objetivos através de recursos escassos (PIRES, 2011).

Logo, entende-se que o orçamento, instrumento possível para administração de recursos - além do curto prazo - a longo prazo, pode ser utilizado como uma ferramenta estratégica de um município através do Plano Plurianual (PPA).

Pode-se afirmar que o plano plurianual municipal torna-se essencial para a consolidação de políticas públicas para os diversos assuntos que esse menor ente federativo possui competência. Tem-se um grande desafio para realização desse instrumento orçamentário no âmbito municipal, visto a proximidade com a população, gerando pressões pelos seus interesses, a constituição de mais 75% do seu orçamento de repasses estaduais e federais por 82% das cidades brasileiras (TESOURO NACIONAL, 2016), entre outras peculiaridades dos municípios.

O planejamento municipal é de suma relevância para que as atividades do governo local possam ser pensadas e monitoradas para equilibrar as contas públicas e atender às complexas e inúmeras demandas dos munícipes (REZENDE, 2010). Instrumentos técnicos e práticos de planejamento são indispensáveis nesse contexto e, o planejamento plurianual municipal (PPAM) vem ao encontro dessa necessidade de gestão, pela necessidade de obediência à



Constituição Federal, à Lei de Responsabilidade Fiscal, pelas exigências do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica Municipal atendendo às exigências da Constituição Federal. É um instrumento que permite a elaboração do plano de forma participativa nos municípios, pois possibilita o envolvimento coletivo dos cidadãos com seus anseios e, ainda, descentralizar e compartilhar as decisões dos administradores locais (REZENDE, 2010).

O governo federal através da Secretaria de Planejamento, Gestão e Orçamento elabora roteiros aos municípios para a elaboração das peças orçamentárias existentes que regem o governo dos eleitos locais. Porém, ainda, tem-se o uso dessa ferramenta como mera formalidade e cumprimento de obrigações (PAULO, 2010) que, caso não cumpridas pode acarretam sanções para o executivo municipal, agente responsável pela formulação dos planos orçamentários.

Em suma, o atual processo de planejamento em pequenos municípios tem sido elaborado para o cumprimento da legislação e de prazos, “sendo difícil que ele se transforme em um plano coordenado para o atingimento de objetivos pré-estabelecidos, como é a definição geral de planejamento, e seja utilizado como posteriormente uma ferramenta de gestão” (AZEVEDO; AQUINO, 2014, p.10)

E por não haver na comunidade científica estudos que esclareçam as particularidades dos municípios no processo de elaboração do PPA, destacando os papéis de seus principais agentes idealizadores e executores, assim como a participação da sociedade no esclarecimento das demandas prioritárias, o problema da pesquisa resume-se na seguinte questão:

Como se caracteriza o processo de elaboração do plano plurianual em pequenos municípios como ferramenta de gestão estratégica?

## **Objetivo**

O objetivo geral da pesquisa é identificar e mapear o processo de elaboração do PPA em um pequeno município da região administrativa central do estado de São Paulo. Como objetivos específicos têm-se: revisar a literatura sobre gestão de pequenos municípios e planejamento municipal; identificar as atividades desenvolvidas no processo e os agentes idealizadores e executores; sistematizar as especificidades encontradas na Administração Pública das pequenas cidades a partir da literatura e a partir do estudo de caso.

## **Materiais e métodos**

A pesquisa, quanto aos seus objetivos, é caracterizada como exploratória, pois será feito um levantamento da temática, além de levantamento de dados diretamente com os envolvidos



na formulação o planejamento municipal, obtendo-se maior familiarização com o tema. E quanto aos procedimentos técnicos, será um estudo de caso, no qual será feito um estudo aprofundado de objetos específicos, permitindo o amplo e detalhado conhecimento. (GIL, 2008). Acrescente-se que também será realizado um estudo sistemático da literatura sobre gestão de pequenos municípios e planejamento municipal.

O estudo de caso será realizado em um município de pequeno porte da região administrativa central do Estado de São Paulo, participante do projeto AdministrAções. Os dados primários serão coletados por meio de entrevistas baseadas em um roteiro semiestruturado, a serem realizadas com o chefe do poder executivo municipal e com gestores públicos da cidade estudada, delimitando, portanto, a forma e os mecanismos utilizados por esses administradores para a formulação do PPA.

Este trabalho traz como questões da pesquisa de caráter qualitativo: Quem são os agentes idealizadores do PPAM? E quais são referências utilizadas no processo?; Quem são os agentes formuladores do PPAM?; De que forma a sociedade participou do processo?; Quais especificidades influenciam no processo de elaboração do PPAM?

## **Resultados e discussões**

Na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil existem 26 Estados, que contemplam ao todo 5565 municípios em todo o território nacional (IBGE, 2010), sendo a maioria destes de pequeno porte. São municípios com características muito divergentes seja em número de habitantes, área, densidade demográfica ou realidade socioeconômica (KLIERING; KRUEL; STRANZ, 2012; PAES DE PAULA, 2005; PIRES et al., 2012).

Considerando-se como município de pequeno porte aqueles com população até 50 mil habitantes, tem-se 4.957 municípios (89%) que somam 64.004.918 de habitantes. Examinando-se apenas os municípios com até 20 mil habitantes tem-se 3.924 (70%), com uma população de 32.660.247. O Estado de São Paulo possui 409 municípios com população até 20 mil habitantes. Destaca-se, portanto, que o Brasil é um país com municípios pequenos, com o predomínio dos muito pequenos com até 20 mil habitantes (PIRES et al., 2012). Faz-se este recorte, pois apenas os municípios com mais de 20 mil e os de interesse turísticos são obrigados a desenvolver o Plano Diretor Municipal, instrumento norteador da política de desenvolvimento urbano que estabelece diretrizes para a ocupação da cidade. Este fato traz uma diferenciação quanto aos instrumentos de gestão utilizados nos municípios.



Tem-se, portanto, as atuais práticas de gestão pública municipal permeada de um paradoxo. De um lado, sobrepõem-se as práticas de gestão amparadas pelos princípios da “racionalidade gerencial”, como a demanda por maior participação dos cidadãos; planejamento e controle de resultados; orientação da gestão segundo objetivos etc. Por outro lado, revela-se uma realidade permeada de ações discricionárias e, até mesmo, arbitrárias, que se justificam pela efetiva realidade dos governos municipais, pressionados por novas e variadas demandas.

## Conclusões

A produção científica na área de planejamento público no Brasil é escassa e defasada, principalmente, quando se trata do planejamento no contexto municipal. Isso é demonstrado ao realizar-se uma busca em bases de dados como a Capes Periódicos, Spell e Scielo com as palavras-chaves: Planejamento Público, Pequeno Município, Plano Plurianual Municipal entre outros sinônimos, para os quais são gerados poucos estudos e, geralmente, voltados a grandes cidades.

Espera-se evidenciar a importância de utilização do plano plurianual como uma ferramenta de gestão local para os governos municipais de cidades pequenas. Espera-se também contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos desenvolvidos no projeto Administrações: planejamento como ferramenta de gestão em pequenos municípios, coordenado pela professora Ana Cláudia Fernandes Terence.

## Referências

- AZEVEDO, R. R.; AQUINO, A. C. **O estado atual do planejamento em municípios de pequeno porte**. In. ENANPAD, Anais..., 38, 2014. Rio de Janeiro, ANPAD, 2014.
- BRASIL. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo, SP: Atlas, 2008.
- HITT, M.; IRELAND, R. D; HOSKISSON, R. E. **Administração Estratégica: competitividade e globalização**. São Paulo: Thomson Learning, 2008.
- KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. **Os pequenos municípios do Brasil: uma análise a partir de índices de gestão**. Análise Porto Alegre, v.23, n.1, p.31, 2012.
- PAULO, L. F. A. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. *Revista do Serviço Público*. v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010.
- PIRES, V. A. **Orçamento Público: abordagem tecnopolítica**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.



TERENCE, A. C. F. **Processo de criação de estratégias em pequenas empresas.** Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, USP, 2008.

ANÁLISE ACERCA DOS PLANOS MUNICIPAIS DE GESTÃO INTEGRADA DE  
RESÍDUOS SÓLIDOS: UMA ANÁLISE QUALITATIVA DOS PLANOS MUNICIPAIS DE  
GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA REGIÃO ADMINISTRATIVA  
CENTRAL DO ESTADO DE SÃO PAULO





Vinicius Rodrigues Ianuci

Sérgio Azevedo Fonseca

João Pisani Porto

**Palavras-chave:** Política Nacional de Resíduos Sólidos; políticas públicas municipais; gestão de resíduos sólidos; municípios paulistas.

## **Introdução**

A partir da Revolução Industrial, processo através do qual o ser humano mudou sua concepção acerca da produção e do consumo, passando a produzir e consumir em quantidades cada vez maiores, o volume de matérias primas e recursos extraídos para fomentar tal sistema vem crescendo cada dia mais. No entanto, essa extração desgovernada de recursos nunca chegou a ser um fato alarmante para a sociedade e para os pesquisadores. Tal cenário mudou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, no ano de 1972, mais conhecida como a Conferência de Estocolmo, evento marcado pelo pioneirismo e de extrema relevância global, o que demonstra a extrema preocupação que o assunto começou a causar nos principais pensadores do ramo.

O assunto ficou ainda mais evidente quando houve a “II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano”, evento sediado na cidade do Rio de Janeiro no ano de 1992, mais conhecido como Rio 92. Os temas abordados tinham como objetivo discutir modelos e soluções que visassem a redução dos impactos antrópicos na degradação ambiental (LEAL, 2014).

Como consequência da própria Rio 92 e da ênfase dada aos assuntos relacionados ao meio ambiente e sustentabilidade, conferências com abordagem relacionadas foram realizadas e o assunto foi ganhando cada vez mais relevância mundial. Mais recentemente, no ano de 2012, ocorreu a “III Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável”, também na cidade do Rio de Janeiro, onde discutiu-se a importância de se produzir algum tipo de proteção ao meio ambiente mundial e, também, debateu-se o desenvolvimento de soluções inovadoras como um meio de garantir a sustentabilidade da Gaia. Desse novo acordo surgiu o que convencionou-se chamar de “Rio+20” (LEAL, 2014).

## **Política Nacional de Resíduos Sólidos**



Um dos tópicos mais abordados e debatidos nos eventos aqui citados é a gestão dos resíduos sólidos e a importância de se encontrar uma forma de equilíbrio entre a produção desenfreada e o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, acompanhando essa tendência mundial (embora de maneira tardia), no ano de 2010, com o intuito de aumentar a sustentabilidade acerca do descarte de resíduos sólidos, foi sancionada a Lei Federal de número 12.305, a qual instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos no território brasileiro, que prega por uma Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos produzidos no país. Entretanto, embora a lei idealize uma situação definida como ideal, não é o que visualizamos no panorama geral dos municípios.

Nela consta que cada município é responsável por elaborar seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e que, inclusive, como é deixado explícito em seu artigo 18, é um dos requisitos para obter financiamento Federal para o desenvolvimento das suas políticas definidas como ideais no tratamento dos resíduos sólidos dos mais diversos tipos produzidos dentro do seu território. Os Planos Municipais devem seguir à risca as diretrizes impostas no artigo 19 da Lei Federal 12.305, pois, dessa maneira, os municípios precisam adotar medidas e realizar ações que visem à sustentabilidade no descarte de materiais, seguindo o processo de logística reversa intrínseco na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Portanto, torna-se extremamente importante a pesquisa aqui desenvolvida, pois é através dela que será possível ter um instrumento de crítica e de esclarecimento dos fatos, ou seja, ela permitirá identificar falhas e situações que não se adequam aos requisitos propostos pela Lei, mas, também, reconhecer práticas inovadoras e promissoras desenvolvidas pelos municípios. Conquanto, analisando os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos das cidades que compõem a Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, torna-se possível verificar se os municípios cumprem com o seu papel acerca do que a lei determina.

Com base nas informações e fatos desenvolvidos, temos que nosso problema de pesquisa consiste em: Os municípios realmente estão cumprindo com aquilo que é exigido pelo artigo 19º da Lei 12.305, que institui o Plano Nacional de Resíduos Sólidos?

## **Objetivos da pesquisa**

### **Objetivo geral**



O objetivo geral da pesquisa é analisar a qualidade técnica dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGRS), baseado na Lei Federal nº 12.305, e analisar a situação de implementação destes.

### **Objetivos específicos**

Para tal, com base no artigo 19 da Lei 12.305, o qual compõe as diretrizes que deverão ser seguidas nos Planos municipais, serão estabelecidos critérios de avaliação dos mesmos para, assim, traçar-se um panorama geral. Vale ressaltar que os planos serão obtidos através dos sites das próprias prefeituras ou por meio do contato direto (ligações).

### **Métodos de pesquisa**

A pesquisa em questão é do tipo qualitativa, pois será feita a análise criteriosa dos Planos municipais de Saneamento Básico (PMSB) e dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) dos 26 municípios da região administrativa Central do Estado de São Paulo. Lembrando que a pesquisa não se trata do estabelecimento de uma relação entre variáveis, tendo como foco a análise dos dados secundários presentes em documentos (Planos Municipais) emitidos pelas prefeituras (portanto, se trata de uma pesquisa documental) e de bibliografias já existentes acerca do assunto (bibliográfica), os quais serão usados como parâmetros na análise nas hipóteses levantadas.

### **Resultados esperados, conclusões e discussões**

Através da pesquisa busca-se saber a real situação do desenvolvimento dos Planos Municipais de Gestão Integrada dos Resíduos sólidos para concluir se estão em conformidade com aquilo que é exigido pela Lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Em consequência disso ficará fácil revelar as limitações (que podem ir desde a falta de recursos à falta de pessoal especializado para a realização) que levaram às possíveis deficiências dos mesmos. Fatos esses que podem oferecer possíveis ferramentas para solucionar problemas pontuais às pessoas responsáveis pelos problemas de engenharia.

Vale ressaltar aqui a pouca importância dada pelos municípios ao poder econômico dos resíduos sólidos gerados em seus territórios, pois a sua comercialização pode ser uma ótima fonte de renda para os envolvidos no processo (próprio município, comércio local e Catadores). Sendo assim, se muitos firmassem parcerias com os seus catadores, que no momento a grande maioria é informal, poderiam produzir uma maior eficácia e eficiência na coleta seletiva, assim



como também geraria uma renda fixa (ou variável, no caso de cumprimento de metas) a seus colaboradores, o que também ajudaria na economia local, obviamente porque os beneficiados (catadores) irão gastar suas rendas justamente no comércio local.

Portanto, fica claro que na medida em que a pesquisa vai caminhando os problemas ficarão cada vez mais evidentes, e que as respostas para eles não são inconsistentes, muito pelo contrário, muitas vezes o que buscamos é de extrema simplicidade, faltando apenas projetos bem elaborados e um pessoal capaz de desempenhar aquilo que o problema exige dentro de cada região analisada.

## Referências

BERCHIN, I.I; CARVALHO, A.S.C. O Papel das Conferências Internacionais sobre o Meio Ambiente para o Desenvolvimento dos Regimes Internacionais Ambientais: De Estocolmo à RIO +20. **VII Seminário de Pesquisa Interdisciplinar da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL)**, Florianópolis, 20 de Março de 2015. Disponível em: <[http://www.unisul.br/wps/wcm/connect/7c137789-3183-40e6-ac62-1dcca60f5b48/artigo\\_gt-ca\\_issa-andreia\\_vii-spi.pdf?MOD=AJPERES](http://www.unisul.br/wps/wcm/connect/7c137789-3183-40e6-ac62-1dcca60f5b48/artigo_gt-ca_issa-andreia_vii-spi.pdf?MOD=AJPERES)>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. Lei n. 12.305, de 02 de Agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 Agosto 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

FONSECA, S. A. Planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos: mito ou realidade?. **Revista Guaju**, Matinhos, v. 1, n. 1, p. 106-122, jun. 2015. Encontrado em: <<http://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/43411/26383>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

LEAL, C. M. S. Proposta de implantação de diretrizes sustentáveis para gestão integrada de resíduos sólidos em municípios de pequeno porte: uma pesquisa-ação em Alagoa Grande-PB. **Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2014. Encontrado em: <<http://hdl.handle.net/10183/108462>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Encontrado em: <<http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

PASSOS, P. N. C.A Conferência de Estocolmo como Ponto de Partida Para a Proteção Internacional do Meio Ambiente. **Revista Eletrônica Direitos Fundamentais & Democracia**, v.6, p. 25. Encontrado em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>>. Acesso em: 11 mar. 2018.



## ENVELHECER EM ARARAQUARA: OS DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA PARA A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA NA TERCEIRA IDADE

Victor Bertin

Dorricielk Edson Pereira Gomes

Matheus Roberto Migliato

Marcelo Soares Cossalter

Júlia Marcucci Schmidt

Lídia Maria Bussiman Gomes

Paloma Gabrieli Fernandes Silva

Ketheny de Jesus Lordello

Luiz Fernando Nunes Rodrigues

Lili Zhu Shu Hua

**Palavras-chave:** População Idosa; Políticas Públicas; Desenvolvimento Social.

### Introdução

O presente trabalho surgiu a partir de uma demanda do Conselho do Idoso do município de Araraquara que veio em busca de dados e estudos sobre a população idosa no departamento de Economia da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara para saber onde se concentra a população idosa no município em questão, de forma que esses gestores pudessem fazer políticas públicas que possam atendê-los. Com isso, em 2017, o PET Economia decidiu contribuir realizando uma pesquisa coletiva sobre a população idosa. Para que fosse possível esse trabalho, foi feita uma parceria com a DRADS (Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social) da Região Administrativa de Araraquara, para que esta possa fornecer dados e o grupo realizar os estudos a partir disso. Esta pesquisa é, ainda, o projeto piloto dessa parceria entre a Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo e a UNESP (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”).

É certo que a notável tendência mundial de envelhecimento da população representa, de um lado, uma das grandes conquistas sociais; mas, de outro, um dos grandes desafios para os gestores públicos, uma vez que as mudanças na demografia implicam necessidades que vão desde adaptação dos espaços físicos para a população idosa circular pelas cidades até a questão da vulnerabilidade do idoso. Segundo os dados da ONU (Organizações das Nações Unidas), 73,5 milhões da população idosa vivem na América Latina e no Caribe, o que representa 11,5% da população da região. Em 1994, a população idosa no Brasil representava aproximadamente



8%, em 2010, passou a representar 11%, e atualmente chega a 12,5%. Segundo as projeções do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 2050, essa população representará 29% da população do Brasil.

No estado de São Paulo, essa população já representa 11,5% da população total, enquanto que no município de Araraquara é de 13,9%, mostrando que essa população está crescendo de forma rápida e que necessita de cada vez mais atenção por parte dos gestores públicos para a realização de políticas públicas voltadas à pessoa idosa; haja vista que o idoso pode estar sujeito à vulnerabilidade econômica, em termos de renda, quanto social.

Sob estas condições foi criado o Plano Nacional do Idoso, com o intuito de defender os direitos de cidadania da pessoa idosa, mas ele não é de fato executado. O Plano existe apenas em termos simbólicos, o que mostra que grande parte da população não tem o conhecimento de que os idosos possuem direitos assim como qualquer outro cidadão. Sendo assim, este trabalho realizará um estudo dessa natureza para que possamos apontar onde estão localizados esses idosos e ver se existem ou não políticas públicas e/ou programas voltadas para eles.

## **Objetivo**

O objetivo principal é realizar uma análise da dinâmica de crescimento da população idosa no município de Araraquara, promover o mapeamento dos equipamentos sociais coletivos disponíveis à população idosa e a identificação de políticas públicas e programas que envolvam a promoção, proteção e defesa do bem-estar da população idosa, desenvolvida pelo município em parceria com o Governo do Estado e o Governo Federal.

## **Materiais e métodos**

O trabalho é composto por três etapas: a primeira consiste em um estudo teórico para se aprofundar no conhecimento sobre o assunto e, para isso, foram lidos uma série de artigos compilados em um livro intitulado “Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões” publicado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada) e o Estatuto do Idoso (versão 2013).

A segunda parte consiste na coleta de dados para realizar o mapeamento de idosos de alta renda ou em condições de vulnerabilidade; e os equipamentos sociais como CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) e CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), por exemplo, disponíveis em cada bairro e que atendem essa parcela da população. Esses dados provêm do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística),



CadÚnico (Cadastro Único), DRADS (Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social) e DATASUS (Dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde). Será feita uma comparação dos dados de Araraquara com os dados a níveis estadual e federal.

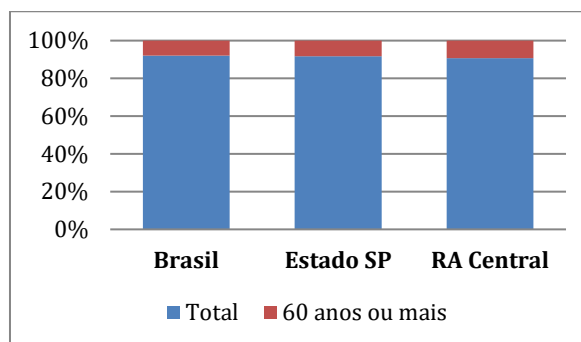
Por fim, a última parte será a compilação de todos esses dados e informações para tirar uma conclusão e, a partir dos resultados do trabalho, realizaremos atividades de extensão e de ensino como forma de resposta da pesquisa.

## Resultados e discussões

O envelhecimento é um processo natural e, embora existam algumas limitações, a prevenção e cuidado garantem que o idoso viva com qualidade, respeito e dignidade, e que tenha seus direitos respeitados. Diante disso, há um quadro geral de envelhecimento populacional em níveis mundiais, nacionais, estaduais e municipais, que levou vários países a ter essa preocupação na elaboração de planos de ação internacional sobre essa questão. Nesse sentido, o Brasil incluiu na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) um artigo (o artigo 230) que aponta o Estado como um dos responsáveis pela proteção do idoso, por meio de políticas públicas que garantem os direitos humanos fundamentais à população idosa.

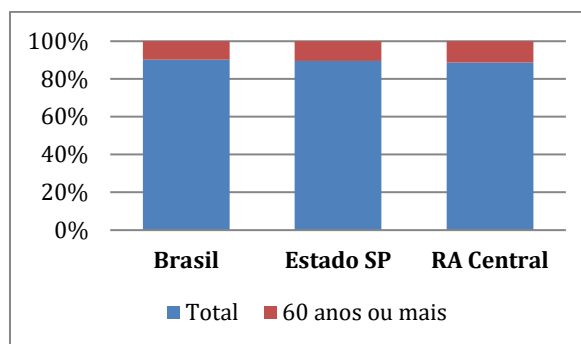
Mostrando a situação de forma empírica, temos os dados do IBGE que indicam que houve um aumento da população idosa em nível nacional entre o período de 2000 e 2010, de 8,56% para 10,79%. Assim como em nível estadual para o mesmo período de 8,96% para 11,56%, e ao município de Araraquara, que foi de 11,43% para 13,95%, como é possível notar nos gráficos abaixo.

**Gráfico 1.** População Idosa em 2000



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE

**Gráfico 2.** População Idosa em 2010



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE

Esse aumento da população idosa se deve a vários fatores, mas convém ressaltar as contribuições em termos de saúde, com o avanço da medicina; e, em consequência, da melhoria da qualidade de vida – que vem sendo indicada através do aumento da expectativa de vida das pessoas de 70,12 anos, em 1991, para 77,64 anos, em 2010, em Araraquara, segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD).

Embora haja uma melhoria da qualidade de vida, ainda existe uma parcela de idosos exposta à vulnerabilidade. Há diversos programas sociais do governo que tentam reduzir essa situação, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), criado com o intuito de transferir renda direta às pessoas acima de 65 anos ou com qualquer tipo de deficiência física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo que vivem em condição de extrema pobreza e que estejam impossibilitadas de participar de forma ativa e efetiva na sociedade. Convém destacar que houve um aumento de 25%, entre 2010 e 2017, de beneficiários do BPC no município de Araraquara, enquanto no estado de São Paulo foi de 22% para o mesmo período, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social. Isso pode indicar que, tanto em nível estadual como municipal, a população idosa se encontra em condições de vulnerabilidade e depende do benefício para se sustentar.

## Conclusões

Como a pesquisa ainda está em andamento, esperamos chegar a algumas conclusões. Embora existam leis como o Estatuto do Idoso que defendam os direitos da pessoa idosa, nem todos possuem ciência disso. E como há um aumento dessa parcela da população, exige-se por parte do Estado a elaboração de políticas públicas que garantam seus direitos básicos e de inclusão na sociedade, uma vez que os idosos são bastante suscetíveis à vulnerabilidade social. Uma forma de identificar se a pessoa idosa está em condição de vulnerabilidade é por meio da quantidade de beneficiários do BPC, que entre os anos de 2010 e 2017 apresentou um aumento





de beneficiários idosos acima de 65 anos, o que indica que essa parcela idosa em condição de extrema pobreza vem aumentando e que o poder público deve ter uma atenção maior para eles. Neste ano, pretendemos avançar mais na pesquisa em termos de identificar onde esses idosos vivem no município de Araraquara, para que o poder local possa elaborar políticas públicas direcionadas e criar equipamentos sociais de forma a atender essa parcela da população.

## Referências

ALCÂNTARA, A. O. CAMARANO, A. A. GIACOMIN, K. C. **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco SIDRA. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pms/brasil>>. Acesso em 19 ago. 2017.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download\\_beneficiarios\\_bpc.htm](http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm)>. Acesso em 24 mar. 2018.



## O PROCESSO E OS AGENTES NA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DE CARÁTER ESTRATÉGICO EM UM PEQUENO MUNICÍPIO

Patricia Souza Braulino

Ana Cláudia Fernandes Terence

**Palavras-chave:** Planejamento Municipal; Plano Plurianual; Orçamento Público; Responsabilidades Fiscal; Transparência Orçamentária.

### Introdução

Nas teorias organizacionais, é acordado pela maioria dos autores, o uso da estratégia como ferramenta para encarar as transformações constantes ocorridas na sociedade. Assim, vê-se o lidar com o futuro como uma das principais funções da gestão, buscando com a estratégia um direcionamento para as organizações enfrentarem a questão futura (HITT, IRELAND; HOSKISSON, 2018; TERENCE, 2008).

E, o orçamento é uma forma de manter e equilibrar as finanças de determinado indivíduo, família ou organização, no qual evita-se gastos excessivos e maximiza-se a utilização de recursos disponíveis. Portanto, pode-se contabilizar as receitas e despesas com o intuito de planejar o alcance de objetivos através de recursos escassos (PIRES, 2011).

Logo, entende-se que o orçamento, instrumento possível para administração de recursos - além do curto prazo - a longo prazo, pode ser utilizado como uma ferramenta estratégica de um município através do Plano Plurianual (PPA).

Pode-se afirmar que o plano plurianual municipal torna-se essencial para a consolidação de políticas públicas para os diversos assuntos que esse menor ente federativo possui competência. Tem-se um grande desafio para realização desse instrumento orçamentário no âmbito municipal, visto a proximidade com a população, gerando pressões pelos seus interesses, a constituição de mais 75% do seu orçamento de repasses estaduais e federais por 82% das cidades brasileiras (TESOURO NACIONAL, 2016), entre outras peculiaridades dos municípios.

O planejamento municipal é de suma relevância para que as atividades do governo local possam ser pensadas e monitoradas para equilibrar as contas públicas e atender às complexas e inúmeras demandas dos munícipes (REZENDE, 2010). Instrumentos técnicos e práticos de planejamento são indispensáveis nesse contexto e, o planejamento plurianual municipal



(PPAM) vem ao encontro dessa necessidade de gestão, pela necessidade de obediência à Constituição Federal, à Lei de Responsabilidade Fiscal, pelas exigências do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica Municipal atendendo às exigências da Constituição Federal. É um instrumento que permite a elaboração do plano de forma participativa nos municípios, pois possibilita o envolvimento coletivo dos cidadãos com seus anseios e, ainda, descentralizar e compartilhar as decisões dos administradores locais (REZENDE, 2010).

O governo federal através da Secretaria de Planejamento, Gestão e Orçamento elabora roteiros aos municípios para a elaboração das peças orçamentárias existentes que regem o governo dos eleitos locais. Porém, ainda, tem-se o uso dessa ferramenta como mera formalidade e cumprimento de obrigações (PAULO, 2010) que, caso não cumpridas pode acarretam sanções para o executivo municipal, agente responsável pela formulação dos planos orçamentários.

Em suma, o atual processo de planejamento em pequenos municípios tem sido elaborado para o cumprimento da legislação e de prazos, “sendo difícil que ele se transforme em um plano coordenado para o atingimento de objetivos pré-estabelecidos, como é a definição geral de planejamento, e seja utilizado como posteriormente uma ferramenta de gestão” (AZEVEDO; AQUINO, 2014, p.10)

E por não haver na comunidade científica estudos que esclareçam as particularidades dos municípios no processo de elaboração do PPA, destacando os papéis de seus principais agentes idealizadores e executores, assim como a participação da sociedade no esclarecimento das demandas prioritárias, o problema da pesquisa resume-se na seguinte questão:

Como se caracteriza o processo de elaboração do plano plurianual em pequenos municípios como ferramenta de gestão estratégica?

## **Objetivo**

O objetivo geral da pesquisa é identificar e mapear o processo de elaboração do PPA em um pequeno município da região administrativa central do estado de São Paulo. Como objetivos específicos têm-se: revisar a literatura sobre gestão de pequenos municípios e planejamento municipal; identificar as atividades desenvolvidas no processo e os agentes idealizadores e executores; sistematizar as especificidades encontradas na Administração Pública das pequenas cidades a partir da literatura e a partir do estudo de caso.

## **Materiais e métodos**



A pesquisa, quanto aos seus objetivos, é caracterizada como exploratória, pois será feito um levantamento da temática, além de levantamento de dados diretamente com os envolvidos na formulação o planejamento municipal, obtendo-se maior familiarização com o tema. E quanto aos procedimentos técnicos, será um estudo de caso, no qual será feito um estudo aprofundado de objetos específicos, permitindo o amplo e detalhado conhecimento. (GIL, 2008). Acrescente-se que também será realizado um estudo sistemático da literatura sobre gestão de pequenos municípios e planejamento municipal.

O estudo de caso será realizado em um município de pequeno porte da região administrativa central do Estado de São Paulo, participante do projeto Administrações. Os dados primários serão coletados por meio de entrevistas baseadas em um roteiro semiestruturado, a serem realizadas com o chefe do poder executivo municipal e com gestores públicos da cidade estudada, delimitando, portanto, a forma e os mecanismos utilizados por esses administradores para a formulação do PPA.

Este trabalho traz como questões da pesquisa de caráter qualitativo: Quem são os agentes idealizadores do PPAM? E quais são referências utilizadas no processo?; Quem são os agentes formuladores do PPAM?; De que forma a sociedade participou do processo?; Quais especificidades influenciam no processo de elaboração do PPAM?

## **Resultados e discussões**

Na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil existem 26 Estados, que contemplam ao todo 5565 municípios em todo o território nacional (IBGE, 2010), sendo a maioria destes de pequeno porte. São municípios com características muito divergentes seja em número de habitantes, área, densidade demográfica ou realidade socioeconômica (KLIERING; KRUEL; STRANZ, 2012; PAES DE PAULA, 2005; PIRES et al., 2012).

Considerando-se como município de pequeno porte aqueles com população até 50 mil habitantes, tem-se 4.957 municípios (89%) que somam 64.004.918 de habitantes. Examinando-se apenas os municípios com até 20 mil habitantes tem-se 3.924 (70%), com uma população de 32.660.247. O Estado de São Paulo possui 409 municípios com população até 20 mil habitantes. Destaca-se, portanto, que o Brasil é um país com municípios pequenos, com o predomínio dos muito pequenos com até 20 mil habitantes (PIRES et al., 2012). Faz-se este recorte, pois apenas os municípios com mais de 20 mil e os de interesse turísticos são obrigados a desenvolver o Plano Diretor Municipal, instrumento norteador da política de desenvolvimento urbano que



estabelece diretrizes para a ocupação da cidade. Este fato traz uma diferenciação quanto aos instrumentos de gestão utilizados nos municípios.

Tem-se, portanto, as atuais práticas de gestão pública municipal permeada de um paradoxo. De um lado, sobrepõem-se as práticas de gestão amparadas pelos princípios da “racionalidade gerencial”, como a demanda por maior participação dos cidadãos; planejamento e controle de resultados; orientação da gestão segundo objetivos etc. Por outro lado, revela-se uma realidade permeada de ações discricionárias e, até mesmo, arbitrárias, que se justificam pela efetiva realidade dos governos municipais, pressionados por novas e variadas demandas.

### **Conclusões**

A produção científica na área de planejamento público no Brasil é escassa e defasada, principalmente, quando se trata do planejamento no contexto municipal. Isso é demonstrado ao realizarse uma busca em bases de dados como a Capes Periódicos, Spell e Scielo com as palavras-chaves: Planejamento Público, Pequeno Município, Plano Plurianual Municipal entre outros sinônimos, para os quais são gerados poucos estudos e, geralmente, voltados a grandes cidades.

Espera-se evidenciar a importância de utilização do plano plurianual como uma ferramenta de gestão local para os governos municipais de cidades pequenas. Espera-se também contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos desenvolvidos no projeto Administrações: planejamento como ferramenta de gestão em pequenos municípios, coordenado pela professora Ana Cláudia Fernandes Terence.

### **Referências**

AZEVEDO, R. R.; AQUINO, A. C. **O estado atual do planejamento em municípios de pequeno porte**. In. ENANPAD, Anais..., 38, 2014. Rio de Janeiro, ANPAD, 2014.

BRASIL. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo, SP: Atlas, 2008.

HITT, M.; IRELAND, R. D; HOSKISSON, R. E. **Administração Estratégica: competitividade e globalização**. São Paulo: Thomson Learning, 2008.

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. **Os pequenos municípios do Brasil: uma análise a partir de índices de gestão**. Análise Porto Alegre, v.23, n.1, p.31, 2012.



**PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público.** v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010.

**PIRES, V. A. Orçamento Público: abordagem tecnopolítica.** São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

**TERENCE, A. C. F. Processo de criação de estratégias em pequenas empresas.** Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, USP, 2008.

### **Nota das autoras**

#### **Patricia Souza Braulino**

Graduanda em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, São Paulo. E-mail: patricia.braulino.ismart@gmail.com

#### **Ana Cláudia Fernandes Terence**

Professora Assistente Doutora, pela Faculdade de Ciência e Letras, Universidade Estadual Paulista – UNESP. Orientadora deste projeto e Professora adjunta no Departamento de Administração Pública. E-mail: [anaterence@fclar.unesp.br](mailto:anaterence@fclar.unesp.br)



## O ANTAGONISMO DE CLASSES E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DE SÃO PAULO NO PERÍODO DE 2013 – 2017

João Vitor de Araujo Fredini

**Palavras-chave:** Espaço Urbano; Classes Sociais; Políticas Públicas.

### Introdução

Sabe-se que a sociedade, assim como o espaço urbano, é produzido pelo trabalho do homem e por assim ser composto por profundas desigualdades sociais, políticas e econômicas entre as pessoas, (VILLAÇA, 2012). Tal processo fica mais evidente nas grandes cidades, como São Paulo em que pessoas que possuem um poder aquisitivo maior se localizam em regiões mais privilegiadas, produzidas com apoio da própria Administração Pública local.

No caso do município de São Paulo o processo foi impulsionado por forças sociais poderosas que conduziram os investimentos em equipamentos urbanos como creches, escolas, hospitais, áreas de lazer e cultura nas áreas de seus interesses particulares, enquanto a população com menor poder aquisitivo, acabou se localizando nas periferias e bairros dormitórios do município devido a sua condição financeira e a especulação imobiliária. Sendo assim até então o poder público se torna apenas mais uma ferramenta para quem detém o poder econômico. Nas palavras de Karl Marx, (2012, p.46), “(...) O moderno poder estatal é apenas uma comissão que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa”.

Logo, é a elite do município possuidora de capital financeiro, cultural e político que decide onde vai ser o centro do desenvolvimento econômico, composta por uma rede complexa de empresas prestadoras de serviços, desenvolvimento tecnológico, produção industrial, assim como na instalação dos equipamentos de oferta de serviços públicos, tais como: escolas, hospitais, áreas de lazer entre outros, cabendo ao resto da população ter que se deslocar para essas regiões em busca de serviço/emprego/cultura.

A partir dessas contradições no espaço urbano foram criados instrumentos de regulamentação do solo a fim de democratizar e fazer a ocupação consciente do mesmo, planos diretores e estatuto da cidade são algumas normas que regulamentam o espaço urbano, onde o poder público tem o dever de atuar de forma a buscar conciliar e democratizar a região local para todas as pessoas, analisando demandas de diversos grupos e agindo para solucioná-los da melhor maneira possível.

Em 2016, durante o fim do mandato do então ex-prefeito Fernando Haddad (PT) foi instituído o programa Ruas Abertas que tem a intenção de fazer com que as pessoas ocupem as



ruas de forma democrática utilizando-as para lazer. Tal programa tem como cartão postal a Av. Paulista, contudo para a presente pesquisa busca-se analisar a efetividade da implementação da mesma em duas regiões distintas (Parelheiros e Vila Mariana) e verificar seus efeitos com relação ao antagonismo de classe e a democratização do espaço urbano.

### **Objetivo**

A atual pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo de democratização do espaço urbano tendo como referência a implementação do programa Ruas Abertas em duas regiões distintas da cidade de São Paulo, na subprefeitura de Parelheiros, rua Terezinha do Prado Oliveira e na subprefeitura da Vila Mariana, av. Engenheiro Luís Gomes Cardim Sangirardi. Além desse aspecto, objetivamos sistematizar referencial bibliográfico para futuras pesquisas que abordem a construção de arranjos democráticos participativos que deliberem sobre o espaço urbano nas grandes metrópoles.

Os objetivos específicos são analisar os tipos de classes sociais encontradas nas regiões estudadas e suas características específicas, a política pública que foi implementada, além de uma análise da área do objeto de estudo, revelando suas principais características. Pressupomos que a pesquisa terá potencial para indicar outras políticas públicas urbanísticas que possam ser implantadas na região ou em outras metrópoles

### **Materiais e métodos**

Para o desenvolvimento do projeto, a metodologia se dividira em três momentos, no primeiro momento ocorrerá uma pesquisa bibliográfica sobre o tema e o objeto de estudo escolhido para facilitar na abordagem de conceitos sobre o assunto apresentado, Plano Diretor, Estatuto das Cidades, são peças fundamentais na bibliografia, assim como outros textos especializados indicados pelo professor orientador. O segundo momento se dará pela busca de dados estatísticos sobre a região de estudo e sobre as políticas urbanísticas implementadas para complementar e dar fundamento para a pesquisa. A busca dos dados estatísticos se dará por meio de portais como da Prefeitura de São Paulo, IBGE, IPEA, estudos da FGV entre outros.

Por fim, pretende-se fazer a revisão bibliográfica para dar complemento e substância a pesquisa em processo de resultado final, cruzando os conceitos fundamentais de políticas públicas urbanísticas, planejamento urbano, sociologia das grandes cidades com os dados colhidos das regiões estudadas chegando a uma reflexão final





## Resultados e Discussões

Por ainda ser uma pesquisa em andamento ainda não possui resultados substanciais, contudo pode-se esperar que tal pesquisa quando finalizada sirva de material para outros municípios que visem a implementação de políticas públicas urbanísticas de ocupação democrática fomentando o desenvolvimento do município em conjunto com a prática da cidadania entre os habitantes locais daquele espaço de convívio social.

## Conclusões

Com base na leitura já iniciada, pode-se concluir que o município de São Paulo no que se refere a planejamento urbano nunca foi organizado de maneira democraticamente racional, no qual as ocupações territoriais iniciais no município foram desenhadas de acordo com quem detinha maior poder econômico estabelecendo-se no centro da cidade, e quem não possuía recursos para se manter localizado próximo ao seu trabalho era forçado a ir se afastando cada vez mais do centro, ocupando e urbanizando assim o subúrbio do município geralmente em lotes irregulares gerando assim conseqüentemente uma enorme desigualdade social em relação a oferta/demanda de empregos, equipamentos públicos e lazer.

## Referências

- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**; Estação Liberdade, 5ª edição, São Paulo, 2011
- HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014;
- MARX, K.; ENGELS F. **Manifesto do Partido Comunista**; Penguin Companhia das Letras, São Paulo, 2012
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Planeja Sampa, metas e objetivos**. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/?objetivo=16#resultado>>. Acessado em 24 de Out. de 2016
- SOUZA, L. M. **O desafio metropolitano: Um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras**
- TOLEDO, A. R. **Os desafios urbanos do século XXI: planejamento, democracia e participação**; Rima editora, Série Desafios Urbanos Volume II, São Carlos, 2012
- VILLAÇA, F. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**; Estudos Avançados, 2012.



## CONFLITO INTERTEMPORAL DE LEIS EM EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS NA CIDADE DE BAURU/SP

Kleiton José Carrara

**Palavras-chave:** Empreendimento; Uso; Ocupação; Solo; Lei.

### Introdução

Antigamente as moradias predominavam na área rural, com o desenvolvimento da agricultura de subsistência familiar e comercializavam o próprio excedente da produção. Posteriormente, com o advento da Revolução Industrial, iniciando-se a migração da população rural para os grandes centros urbanos, e por consequência os problemas resultantes dessa grande concentração urbana sem planejamento. Com o avanço do crescimento populacional e fenômenos que fomentaram o deslocamento da população para os centros urbanos, ocorreu uma grande ocupação do solo, principalmente na área urbana, de maneira desenfreada, acarretando problemas como produção de lixo, saneamento básico, entre outros. Diante do contexto, isto é, o grande aumento da população urbana, houve a necessidade de parcelamento do solo, determinando quem seriam os proprietários das terras, adequando seu uso e ocupação. Assim, o trabalho visa abordar os loteamentos que foram aprovados na década de 1950 e 1960 na cidade de Bauru/SP, anterior a promulgação do Código Florestal de 1965 e a Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6766/1979) entre outras legislações protecionistas atinentes em face da função social da propriedade garantida pela Constituição Federal de 1988.

### Objetivo

Análise do conflito intertemporal entre as legislações pretéritas e presentes e relativas à aprovação de loteamentos com base na legislação pretérita e suas alterações posteriores. Identificar a legislação ambiental que regia os loteamentos antes da promulgação do Código Florestal de 1965 e da Lei 6766/79 e demais temas atinentes à pesquisa, frente às legislações restritivas atuais. E em contrapartida buscar de maneira ampla quais as localidades na cidade de Bauru/SP que vêm sendo prejudicada com as limitações da propriedade. Aproveitar o momento de alteração legislativa do Plano Diretor Municipal de Bauru e discutir o Plano de Manejo (em fase de licitação) em relação as áreas de proteção ambiental (APA). Identificar



também a participação da gestão pública local municipal no que concernem as decisões dos governantes em relação ao tema.

### **Materiais e métodos**

A pesquisa será descritiva e com levantamento bibliográfico, análise da legislação pertinente (pretérita e futura), realização de quadros comparativos.

Levantamento de dados urbanísticos junto a Prefeitura Municipal de Bauru, CETESB, Secretaria de Meio Ambiente (SEMMA), Polícia Ambiental, Promotor de Justiça e demais atores envolvidos.

Acompanhamento da alteração legislativa do Plano Diretor (motivos de sua alteração e realização do Plano de Manejo).

Consulta ao site do Tribunal de Justiça (TJSP), para análise de julgados e formação de jurisprudência acerca do tema.

### **Resultados**

O presente trabalho ainda é prematuro no tocante a resultados a serem demonstrados, por se tratar de fase inicial da pesquisa. Há um acervo imenso de documentos a serem solicitados junto aos órgãos competentes e posteriormente analisados.

A discussão abordada no decorrer dos estudos, provavelmente será dividida em dois blocos para melhor entendimento. O primeiro no caso de proprietários que adquiriram seus lotes e de imediato edificaram e nele residem, restando apenas impedimentos administrativos quanto sua regularização. E no segundo bloco, a situação dos loteamentos, denominados empreendimentos imobiliários de grande porte, sendo que estes ainda não foram edificados e com o passar dos anos, ocorreu o surgimento de fragmentos do Bioma Cerrado, protegidos pela Lei 13.550/2009 e anterior ao novo Código Florestal de 2012.

Depois de percorridos sobre as duas situações, traçar um panorama ainda da legislação municipal que instituiu as Áreas de Proteção Ambiental (APA) em quase 66% do Município de Bauru/SP, trazendo um “travamento” no desenvolvimento local.

Demonstrar a possibilidade do direito adquirido dos proprietários e solução de compatibilizar o direito de propriedade com a função social.

### **Conclusões**



A conclusão a ser alcançada com o presente trabalho será de buscar soluções para os proprietários e empreendedores do ramo imobiliário, sobre quais medidas adotarem para solucionar os problemas apontados. Em conjunto compatibilizar as decisões locais do poder executivo e legislativo, ao passo que, as alterações do Plano Diretor e o correto Plano de Manejo das APAs poderá trazer o “destravamento” do desenvolvimento local. Evidente que tais decisões terão que seguir os impedimentos legais nas esferas federais e estaduais, sendo em total consonância com os princípios ambientais existentes em nossa Constituição Federal. Por outro lado, soluções flexíveis impediram que lotes isolados nos centros urbanos, criem uma espécie de mini cerrado em locais inapropriados e com perda de função ecológica para o Bioma como um todo.

## Referências

BRASIL. Lei nº 4771 de 15 de setembro de 1965. **Institui o novo Código Florestal**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 dez, 1965. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm)> Acesso em: 30 de janeiro de 2017.

CANOTILHO, José J. Gomes; LEITE, José R. Morato (org). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6.ed.São Paulo: Saraiva, 2015.

COELHO, Fábio Alexandre. **Lei de introdução às normas do direito brasileiro comentada**. São Paulo: Edipro, 2015.

POLÍZIO, Vladimir Júnior. **Novo código florestal**. 2.ed.São Paulo: Rideel, 2014.

### Nota do autor

**Kleiton José Carrara**, graduado em Direito pela Instituição Toledo de Ensino de Bauru, Advogado atuante na cidade de Bauru e Região, mestrando em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente na Universidade de Araraquara/SP. E-mail: carraro13@hotmail.com

---



# EIXO TEMÁTICO 2: GOVERNANÇA, ORGANIZAÇÕES E GESTÃO PÚBLICA

## TRABALHOS COMPLETOS

### CULTURA ORGANIZACIONAL BUROCRÁTICA E TEORIA X: UMA ABORDAGEM DO HUMANISMO ORGANIZACIONAL

Renata Albuquerque de Carvalho

#### **Resumo:**

Este trabalho pretende discutir as características inerentes à cultura organizacional burocrática, que se refletem nos comportamentos da natureza humana propostos pela Teoria X de McGregor. A fim de alcançar esse objetivo, o estudo propôs uma abordagem humanista organizacional e perpassou os conceitos de administração pública burocrática e cultura organizacional no serviço público. Os procedimentos metodológicos do artigo incluíram entrevistas em profundidade, que compuseram estudo de caso do tipo exploratório, com servidores de uma instituição federal de ensino superior. A análise dos relatos permitiu concluir que as práticas burocráticas são supervalorizadas pelos servidores e por eles utilizadas como mecanismo de proteção contra a natureza corrupta do ser humano e contra as ações de punição e coerção advindas dos órgãos de controle.

**Palavras-chave:** Burocracia; Cultura Organizacional; Teoria X; Humanismo.

#### **Abstract:**

This work intends to discuss the characteristics of bureaucratic organizational culture, which reflect on the behaviors of human nature proposed by McGregor's Theory X. In order to achieve this goal, the study promoted an organizational humanistic approach and covered the concepts of bureaucratic public administration and bureaucratic organizational culture. The methodological procedures of the article included in-depth interviews, which were a part of an exploratory case study, with employees from a federal institution of higher education. The analysis of the reports allowed us to conclude that bureaucratic practices are overrated by the employees, and used by them as a mechanism of protection against the corrupt nature of the human being, and against the actions of punishment and coercion coming from the control bodies.

**Keywords:** Bureaucracy; Organizational Culture; Theory X; Humanism.



## **Introdução**

Toda organização recebe influência do contexto cultural em que se insere e as características existentes na cultura de organizações públicas — que em geral possuem burocracias centralizadoras e estruturas rígidas — tendem a se refletir na forma de atuar e comportar-se dos seus servidores (MATIAS-PEREIRA, 2010).

O modelo de administração burocrático, que defende a valorização de um sistema de normas para garantir eficiência e tratamento impessoal e padronizado no serviço público, comporta anomalias que por vezes enrijecem os serviços públicos.

Nos últimos anos, a administração pública brasileira tem deslocado os esforços em direção ao foco no cidadão e se distanciado do modelo clássico da burocracia, ao passo que se aproxima das práticas gerenciais mais voltadas aos resultados e menos aos processos. No entanto, a burocracia ainda parece supervalorizada pelos servidores públicos brasileiros e utilizada como ferramenta de proteção contra o lado negativo do “jeitinho brasileiro”, o favoritismo e a corrupção. Além disso, o cumprimento estrito das normas por meio de procedimentos padronizados parece atuar, no serviço público, como um “escudo” contra as punições dos órgãos de controle, fortalecendo a construção de uma cultura organizacional burocrática.

Assim, no presente trabalho versaremos sobre a cultura organizacional burocrática, em busca de observar, a proximidade dos comportamentos dos indivíduos de uma Instituição Federal de Ensino Superior com a Teoria X de McGregor. Não é a intenção deste estudo, porém, determinar que a Universidade estudada é essencialmente burocrática. O propósito é tão somente identificar as afinidades existentes entre as características de suas práticas burocráticas (cumprimento de normas, impessoalidade etc.) e as proposições sobre a natureza humana que compõem a Teoria X.

Para isso, o trabalho está dividido em: referencial teórico, no qual exploram-se os temas do humanismo organizacional, da administração pública burocrática, além dos conceitos pertinentes da cultura organizacional; metodologia da pesquisa, que pretende esclarecer os procedimentos metodológicos adotados no trabalho; análise dos resultados, que versa sobre os destaques encontrados sob a ótica das teorias selecionadas; e considerações finais, onde estão expostas conclusões da pesquisa.

## **Referencial teórico**



## **A Administração Na Perspectiva Do Humanismo Organizacional**

Em contraste com o modelo racional de administração, o humanismo organizacional considera o indivíduo um participante ativo no desenvolvimento do mundo social e das organizações. Este indivíduo como participante exerce um papel fundamental na determinação do curso dos eventos humanos, por meio de suas necessidades, intenções e autoconceito. Assim, não se percebe o indivíduo somente como consequência das forças sociais do ambiente, mas se considera seu papel muito mais ativo e criativo. Nesse sentido, sob a ótica do humanismo organizacional, reconhece-se que os valores humanos podem, às vezes, receber prioridade em relação aos valores da organização, considerando que estão em constante troca e influência mútua. (DENHARDT & CATLAW, 2017)

Diante disso, propõe-se uma alternativa de abordagem de caráter mais humanístico, que se contrapõe ao tema dominante da racionalidade organizacional. Pretende-se, nessa abordagem, olhar a organização através dos valores, virtudes e comportamentos dos indivíduos.

Segundo Denhardt e Catlaw (2017), há três principais razões para a necessidade do humanismo organizacional, todas igualmente relevantes, quais sejam: o humanismo é necessário por causa da demanda por eficiência; por causa da demanda por mudanças; e por causa da demanda por humanismo. Sobre esta última, os autores defendem que é prioritária, na sociedade organizacional, uma abordagem humanística por si mesma, já que os valores, sentimentos e responsabilidades do indivíduo com a organização devem ser considerados na análise do comportamento organizacional.

Nesse contexto, surgem inúmeros estudiosos de relações humanas no âmbito da teoria organizacional. Dentre eles, destacam-se estudos sobre o comportamento humano como ponto central no desempenho das organizações, como o de Douglas McGregor. Este autor, cuja teoria abordaremos mais adiante neste trabalho, propôs, em 1960, que uma gestão bem-sucedida depende da habilidade para prever e controlar o comportamento humano e que as bases para uma gestão mais eficaz estão no desenvolvimento das ciências sociais. (DENHARDT & CATLAW, 2017)

Ainda explorando questões relacionadas ao comportamento do indivíduo e das organizações, abordaremos no próximo tópico a Cultura Organizacional nas organizações públicas.

## **Cultura Organizacional Nas Organizações Públicas Brasileiras**



Pode-se dizer que a cultura é um conjunto de crenças, valores e características compartilhadas por um grupo de indivíduos, seja no âmbito da sociedade de uma nação, de uma organização ou de uma pequena comunidade. Embora simples, tornou-se necessário estudar esse conceito no âmbito organizacional, a fim de entender as implicações da cultura nas ações dos indivíduos enquanto partes de uma organização. Em oposição à ideia de enxergar as organizações como uma forma racional de controlar um grupo de pessoas, Robbins (2007) percebe as próprias organizações como culturas, nas quais existe um sistema complexo de convicções compartilhadas pelos membros.

Diante dessas reflexões, surge o interesse de melhor entender a influência da cultura sobre o desempenho e desenvolvimento das organizações, e sua contribuição para a evolução no ambiente organizacional. Segundo Schein (2009), a cultura organizacional é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu para lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna, os quais funcionam bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir.

Um dos pontos-chave para compreensão das ações humanas, a cultura funciona como um padrão coletivo que identifica os grupos e suas maneiras de pensar, sentir e agir. Desse modo, mais do que um conjunto de regras e hábitos, ela remete à construção de significados compartilhados pelo conjunto de pessoas pertencentes a um mesmo grupo social (PIRES; MACEDO, 2006). Nesse aspecto, a cultura organizacional define as atitudes que devem ser premiadas ou reprimidas, no meio em que acontecem, é por meio dela que se percebem os valores do grupo que deverão ser replicados ou não, de maneira que a equipe crie uma espécie de identidade própria, uma coesão particular do grupo. Essa cultura norteia as ações do coletivo e permite que os valores compartilhados deem sentido ao trabalho em equipe e à perseguição de objetivos comuns. De tal maneira que, na melhor das hipóteses, a equipe se torne engajada o suficiente para alinhar seus objetivos aos da organização.

De acordo com O'Reilly e Chatman (1996), a cultura organizacional desempenha, entre outras, as funções de: definir as fronteiras organizacionais, criar um senso de identidade aos membros, comprometer o grupo em busca de objetivos comuns e conferir estabilidade ao sistema social.

Conforme já disposto, a cultura organizacional promove o sentimento de pertencimento ao grupo, o senso de identidade coletiva e o envolvimento nas causas e objetivos da organização. No contexto da administração pública, as organizações tendem a encontrar-se em





condições e organização de trabalho bastante uniformes, visto que respondem, todas elas, perante uma autoridade externa à organização pública, favorecendo a centralização das decisões (PIRES; MACEDO, 2006). Percebe-se, segundo esses autores, que as organizações públicas, em geral, mantêm apego às regras e rotinas, supervalorizam a hierarquia e o paternalismo nas relações e demonstram uma supervalorização do poder. Nesse contexto, há uma perceptível influência das características do modelo burocrático na cultura organizacional da administração pública brasileira.

Ao explorar as razões para a força dessas características nas organizações públicas, Pires e Macedo (2006) discorrem sobre a influência da cultura brasileira na cultura organizacional. Embora não exploremos, no presente estudo, aspectos da cultura brasileira, versaremos, à luz do humanismo organizacional, sobre as características dos brasileiros enquanto indivíduos componentes das organizações.

Freitas (1997) desenvolveu estudo sobre os traços brasileiros presentes nas organizações, os cinco mais marcantes foram: a hierarquia, traduzida pela tendência à centralização do poder dentro dos grupos sociais; o personalismo; a malandragem, na qual se percebe a flexibilidade e adaptabilidade como meio de favoritismo e do “jeitinho”; o sensualismo; e, por fim, o traço do aventureiro, em que se destaca uma tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico. Lodi (1993 apud PIRES & MACEDO, 2006) também ressalta a falta de culto ao trabalho como característica do tipo social do brasileiro.

Diante dessas observações, pode-se perceber, na impessoalidade da burocracia, uma forma de inibir e “desconfiar” das características da natureza humana, em uma tentativa de romper com as práticas reprováveis do “jeitinho brasileiro”. Secchi (2009) atribui o controle procedimental de tarefas e as preocupações com imparcialidade no tratamento de servidores e clientes/cidadãos da burocracia a uma clara expressão da Teoria X, de McGregor. Sobre essa teoria e sua relação com o modelo burocrático, discutiremos nos tópicos seguintes.

### **Administração Pública Burocrática**

A adoção do modelo burocrático nos países ocidentais parece associada à necessidade de profissionalização nas formas de gestão, na divisão do trabalho e na distinção entre o planejamento e a execução (SOUZA; SANTOS. 2016). Além disso, o fortalecimento do capitalismo, no século XIX, demandou a completa separação entre Estado e mercado, o que rompia com os princípios do Patrimonialismo, no qual as noções de público e privado se



confundiam. Bresser-Pereira (1996, 2009) afirma que, no contexto patrimonialista, o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma vigente.

No contexto da administração pública brasileira havia, portanto, uma forte necessidade de distanciamento das práticas patrimonialistas e da adoção de procedimentos que inibissem o clientelismo. Assim, a burocracia surge como alternativa de modelo de gestão, em resposta às necessidades do contexto econômico e social da época. Com a adoção do modelo burocrático, esperava-se uma distinção definitiva entre público e privado e entre política e administração, que possibilitasse maior eficiência e que permitisse acesso igualitário a todos os cidadãos, primando pela meritocracia em detrimento do favoritismo.

Na sua descrição sobre os modelos ideais típicos de dominação, Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição. A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. (SECCHI, 2009, p. 352)

A administração burocrática clássica foi vastamente discutida a partir da Teoria Burocrática de Weber, em meados do séc. XX, e propunha que as atividades oficiais fossem definitivamente separadas do âmbito da vida privada. Além disso, estabelecia que as atividades eram deveres oficiais, cuja distribuição era (de)limitada por normas que, por sua vez, asseguravam o cumprimento dos deveres dos servidores/funcionários. Outras características determinantes da burocracia weberiana são a hierarquia - que estabelece níveis de autoridade organizacional e relações de subordinação e dominação; e a impessoalidade - que pressupõe a fidelidade às normas da administração e a despersonalização dos serviços prestados; e o profissionalismo. Isto é, as relações entre empregador e empregado estão bem definidas e alinhadas e os procedimentos adotados pela organização são padronizados e obedientes às normas.

[...] a burocracia se sustenta sobre o conhecimento técnico, que além de lhe conferir caráter racional, a transforma em instrumento capaz de assegurar alta eficiência administrativa. Isso pressupõe certa racionalidade impessoal que, guiada por regras formais que padronizam e conferem igualdade no tratamento dos casos, define com precisão as relações de mando e subordinação, mediante a distribuição das atividades a serem executadas tendo em vista os fins a que se visa. (SARAIVA; 2002, p. 188-189).



Merton (1966) versa sobre o deslocamento da obediência às regras do “meio” para o “fim”, ou seja, o que deveria ser somente a forma de realizar procedimentos, torna-se o aspecto mais importante da realização das atividades burocráticas. Corroborando com a ideia de exagero na obediência às normas, Merton (1966) afirma que o interesse precípua de conformidade com as regras interfere com a efetivação das finalidades da organização, de modo que as regras limitam as ações a tal ponto que elas deixam de ser úteis aos interesses dos cidadãos.

Em relação aos valores “embutidos” na teoria burocrática, Secchi (2009) discorre sobre o tratamento igualitário aos que desempenham tarefas iguais, e sobre a formatação de serviços standardizados aos destinatários/usuários de suas atividades. O autor destaca ainda a sensação de desconfiança em relação à natureza humana, que parece estar escondida no controle e preocupação exagerados com a imparcialidade no tratamento dos clientes e que, segundo ele, é uma clara expressão da Teoria X de McGregor.

### **Teoria X De Mcgregor**

Em 1960, Douglas McGregor explicitou suposições sobre a natureza e o comportamento humano no contexto organizacional, que estavam até então, segundo o pesquisador, implícitas na literatura. Algumas dessas suposições, ele propôs chamar de “Teoria X”, a seguir:

1. O ser humano comum tem, intrinsecamente, aversão ao trabalho e irá evita-lo se puder;
2. Por causa dessa característica humana de aversão ao trabalho, a maioria das pessoas deve ser coagida, controlada, direcionada, ameaçada com punições, para que se consiga extrair delas o esforço adequado ao atingimento dos objetivos da organização.
3. O ser humano comum prefere ser dirigido, quer evitar responsabilidades, tem relativamente pouca ambição e quer segurança acima de tudo. (MCGREGOR, 1960, p. 45-46).

Outras proposições importantes da Teoria X são as de que a gestão é responsável por direcionar os esforços das pessoas, motivá-las, controlar suas ações e modificar seus comportamentos para encaixá-los nas necessidades organizacionais. De acordo com McGregor (1957), sem esse esforço da gestão, as pessoas seriam passivas e até resistentes às necessidades organizacionais e carecem, portanto, de serem convencidas, recompensadas, punidas e controladas, por meio do direcionamento de suas ações pela gestão. Algumas convicções adicionais por trás da Teoria X são:



O homem comum é indolente por natureza – ele trabalha o mínimo possível. Ele não possui ambição, não gosta de responsabilidades, prefere ser dirigido. Ele é inerentemente egocêntrico, indiferente às necessidades organizacionais. Ele é, por natureza, resistente às mudanças. Ele é crédulo, não muito perspicaz, e acredita facilmente em charlatães e demagogos. (MCGREGOR, 1957, p. 344).

McGregor (1957) afirma ainda que as estruturas organizacionais, as políticas de gestão e as práticas mais tradicionais são um reflexo de todas essas suposições propostas na Teoria X. Com base nisso, desenvolveram-se abordagens de gestão baseadas em punições e recompensas, incentivos e ameaças, coerção e controle. McGregor preconiza, no entanto, que esse tipo de abordagem é ineficaz, mesmo que moderada, pois negligencia as necessidades individuais e sociais das pessoas. (DENHARDT & CATLAW, 2017, p. 153) Diante da percepção da ineficácia das abordagens de gestão advindas da Teoria X e aprofundando as considerações sobre comportamento dos indivíduos em sua relação com as organizações, McGregor propôs a Teoria Y. Esta teoria preocupa-se em reconhecer as necessidades individuais e abrigar a ideia de que o indivíduo pode estar integrado às organizações e comprometer-se com elas, se satisfeito.

Embora a visão convencional da Teoria X não possa ser considerada “correta” e que, segundo McGregor (1957), suas evidências não sejam nenhum pouco conclusivas, as proposições dessa teoria são bastante sugestivas e podem ser percebidas em organizações de diferentes tipos. Ademais, o autor assevera que os comportamentos retratados na Teoria X não são uma consequência da natureza humana, simplesmente, mas são uma consequência das estruturas organizacionais e das práticas e políticas de gestão.

Diante do exposto, faz-se uma reflexão, no presente trabalho, sobre as nuances dos comportamentos preconizados por McGregor na Teoria X, em consonância com as práticas inerentes no modelo burocrático da administração pública.

## **Metodologia**

A partir da classificação de Gil (2008), realizou-se uma pesquisa qualitativa de nível exploratório, na qual procedeu-se a coleta de dados através de um levantamento bibliográfico e de entrevistas aprofundadas, sem rigidez no planejamento. Esta opção deveu-se ao tema pouco explorado, carecendo ainda de esclarecimento e delimitação para estudos futuros e mais complexos. Pode-se considerar ainda que o trabalho realizado se trata de um estudo de caso, no sentido de que se propõe a descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação, conforme Yin (2005). O estudo pretendeu resgatar dados e informações de



experiências que pudessem auxiliar na compreensão de aspectos culturais e simbólicos dos servidores da Universidade Federal Rural do Semi-Árido.

Nesse sentido, a perspectiva teórico-metodológica adotada neste trabalho, que considera o conceito de cultura organizacional como um padrão de relacionamento e de significado compartilhado criado por um processo de interação humana, implica a adoção de uma perspectiva subjetiva no tratamento e análise dos dados e sobre seu reflexo nas práticas administrativas e burocráticas do objeto de estudo. Assim, através da percepção dos sujeitos pesquisados, almeja-se à observação da cultura burocrática da UFERSA em relação à sua proximidade com os comportamentos propostos pela Teoria X de McGregor.

Os dados que compõem o corpus deste trabalho são de natureza qualitativa e foram obtidos por meio de entrevistas individuais, semiestruturadas. Foram realizadas 7 (sete) entrevistas em profundidade, nas quais os sujeitos eram arguidos com base em um roteiro simples de perguntas. Ao longo das entrevistas e de acordo com as experiências compartilhadas e nuances percebidas pelo pesquisador, perguntas e respostas espontâneas aprofundavam os relatos dos sujeitos.

A seleção dos sujeitos da pesquisa ocorreu entre os servidores da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, e o principal critério para a seleção foi o da acessibilidade. O estudo foi realizado no Campus Sede da UFERSA, que é uma autarquia federal criada por força da Lei 11.155, de 29 de julho de 2005, a partir da transformação da Escola Superior de Agricultura de Mossoró (ESAM), que havia sido fundada no ano de 1967. A Universidade está presente em quatro cidades do Estado do Rio Grande do Norte – Mossoró (Campus Sede), Angicos, Caraúbas e Pau dos Ferros – atendendo a mais de 10 mil alunos, por meio de um quadro de 1.300 servidores.

### **Análise de resultados**

Nota-se que as estruturas organizacionais das instituições federais de ensino superior (Ifes) representam um tempo passado; são formas quase irracionais de burocracia. De acordo com Vieira e Vieira (2003), os modelos de organização que remetem às estruturas piramidais dos sistemas burocráticos estão ultrapassados/esgotados. Os autores versam ainda sobre as complexas estruturas que se formaram nas IFES, com faculdades, centros, departamentos, institutos, coordenações de curso, que acabam por promover um crescimento desproporcional das atividades-meio, em detrimento das atividades-fim.



Embora as universidades federais sejam organizações acadêmicas para o ensino e a pesquisa, não há como lhes negar estruturas altamente burocráticas, não só na expansão das atividades-meio, de caráter administrativo, como na implementação das práticas de ensino e pesquisa. [...] As variáveis da estrutura organizacional configuram um cenário onde as tipologias organizacionais e as funcionalidades incorporadas ditam procedimentos burocráticos. (VIEIRA & VIEIRA, 2003, p. 907).

Dentro do contexto de uma Instituição Federal de Ensino Superior, procedeu-se a análise dos dados coletados nas entrevistas realizadas para este estudo. Primeiramente, para estabelecer o apego às normas nos setores de trabalho, verificou-se a inexistência de manuais de rotinas administrativas em todos os setores pesquisados. No entanto, os entrevistados relataram cumprir à risca e observar com afincamento as leis pertinentes à Administração Pública e o que estabelecem os regimentos e o Estatuto da Universidade. Embora não estejam escritos os procedimentos realizados em seus setores, todos os entrevistados parecem seguros quanto ao cumprimento de trâmites iguais por todos os pares do setor, salvo pequenas diferenças de desempenho entre os colegas. Evidencia-se, portanto, que as ações do grupo são conduzidas pela interação entre eles, ainda que nem sempre haja um manual de rotinas escrito, mas que se remetem ao cumprimento da legislação vigente e a uma cultura organizacional burocrática.

### **Impessoalidade Burocrática E Flexibilização De Normas**

Ao arguir os entrevistados sobre impessoalidade, traço característico da burocracia weberiana, percebeu-se grande hostilidade à ideia de personalização dos serviços ao público e flexibilização dos procedimentos em benefício do usuário. É notória a “desaprovação emocionalizada” (MERTON, 1966) em torno do tratamento mais pessoal, na realização das atividades administrativas. Merton (1966) versa sobre a substituição do tratamento impessoal pelo pessoal e conclui que existe uma desaprovação geral pela estrutura burocrática, na qual o tratamento mais flexibilizado é normalmente caracterizado como favoritismo, corrupção, nepotismo, bajulação etc. Os entrevistados empenharam-se em esclarecer que a impessoalidade era de grande importância para o desempenho das atividades, inclusive relatando estratégias e procedimentos que garantissem o tratamento igualitário a todos os usuários dos serviços do setor.

Por exemplo, quando questionada sobre sua percepção das práticas administrativas do setor, uma das entrevistadas afirmou acreditar que o setor buscava eficiência e melhoria contínua do atendimento aos usuários. Como exemplo de esforço nessa direção, citou a



implementação de formulários padronizados online como um grande avanço e como importante ferramenta para manter o tratamento isonômico no atendimento das solicitações.

Percebe-se, nas entrelinhas dos relatos, que os servidores se sentem impelidos a responder que a impessoalidade é de grande importância para a eficiência e para o desenvolvimento das atividades dos seus respectivos setores, como se admitir que algumas demandas podem ser tratadas com mais flexibilidade e personalização fosse um erro grave e uma tendência ao favoritismo e à corrupção. Os servidores supervalorizam a impessoalidade e adotam práticas que mantenham essa característica na realização de suas atribuições. Nesse sentido, quando solicitado para exemplificar situações em que era possível moldar as normas e ajustá-las às necessidades do usuário, um dos entrevistados relatou que se reportava à chefia do setor, consultando-a acerca da possibilidade/necessidade ou não de flexibilizar o que estava ao seu alcance para atender às demandas do solicitante. Isto é, o servidor não se sente apto a decidir em quais casos deve flexibilizar as normas para atendimento de demandas específicas – ou não confia em seu julgamento pessoal, requerendo da chefia a decisão sobre casos específicos. No entanto, percebe-se que essa não é uma atitude que denota falta de autonomia dos servidores. Ao contrário, parece uma forma do servidor de proteger-se de autoridades externas, como os órgãos de controle, que podem punir situações em que os processos burocráticos não seguem as normas à risca, remetendo, nesse viés, às características do sistema de “punições e recompensas” proposto na Teoria X.

Pode-se perceber, diante do exposto, que as práticas burocráticas parecem desenhadas para suprimir comportamentos corruptos e desiguais da natureza humana, promovendo a equidade de tratamento para todos os envolvidos nos processos burocráticos. As práticas burocráticas, padronizadas e impessoais, parecem atuar como ferramenta que direciona as ações de todos os envolvidos, também alinhada à Teoria X, no que diz respeito à necessidade do humano comum de ser “guiado”, como se apenas o que está escrito e previsto (ou legitimado pela cultura organizacional), pudesse ser praticado pelos servidores. No caso particular da administração pública, de fato, as normas precisam expressamente permitir as ações públicas. No entanto, o apego excessivo às normas e procedimentos pode prejudicar o atendimento às necessidades dos usuários, objetivo final dos processos, especialmente nos serviços públicos e em situações não programadas.

Apesar da autonomia outorgada das chefias para os servidores, os entrevistados têm a sensação de que não há espaço para inovar ou improvisar em seus setores. Diante do condicionamento das práticas à legislação vigente e da forte fiscalização e auditoria nos



serviços realizados, os sujeitos admitem que, em suas percepções, não há espaço para inovar ou reinventar procedimentos.

Saraiva (2002) assevera que a impessoalidade das normas termina por transformar um padrão descritivo de critérios e relações em padrão prescritivo, sem espaço para a informalidade e o desenvolvimento de noções mais flexíveis de gestão, desconsiderando o elemento humano na organização.

Nesse viés, os relatos dos entrevistados assemelham-se às situações em que se desloca o foco nos processos do meio para o fim, nas quais a padronização dos processos e o cumprimento das normas se torna mais importante que o objetivo final, negligenciando as necessidades tanto dos servidores/funcionários, quanto dos usuários/cidadãos. Ressaltando, assim, a característica autorreferida da administração burocrática. A percepção desse fato acontece, em especial, nas entrevistas em que os sujeitos destacam o poder exercido pelos órgãos de controle.

### **Burocracia Como Proteção**

De acordo com a Teoria X, as pessoas estão acostumadas a serem manipuladas e controladas. De fato, no serviço público, em especial, onde as ações e práticas devem estar expressas na legislação vigente, existem relações peculiares de controle externo à organização. Sobre essa questão, Pires e Macedo (2006) afirmam que embora as organizações públicas tenham autonomia na direção de seus negócios, seu mandato vem, inicialmente, do governo e seus objetivos são fixados por uma autoridade externa. Ademais, expõem que os dirigentes de organizações públicas são responsáveis perante autoridades externas à organização, gerando centralização nas decisões e reafirmando a necessidade de apego às regras e rotinas, fortalecendo o modelo burocrático.

Nesse contexto, percebe-se grande receio dos entrevistados quanto à realização de auditorias nas práticas administrativas de seus setores. Os sujeitos relataram, durante as entrevistas, que se preocupam em instruir processos adequadamente, dentro dos prazos legais estabelecidos, de modo que não infrinjam normas e tornem-se passíveis de punição pelos órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União e os Tribunais de Contas. Principalmente nos setores ligados às pró-reitorias da Universidade, é frequente a necessidade de responder e justificar aos órgãos de controle a execução de práticas ou procedimentos que saiam do ordinário. Além disso, é importante frisar que boa parte dessas solicitações de justificativa





remetem-se à instauração dos processos, à padronização dos procedimentos, ao cumprimento de etapas não observadas, e não ao objetivo final das práticas.

Desse modo, pode-se inferir que os servidores buscam na burocracia uma forma de proteger-se do controle externo à organização, eximindo-se de situações em que fiquem expostos ao poder de punição dos órgãos de controle, e evitando ao máximo flexibilizar as normas, já que estão respaldados por elas. Além disso, no que diz respeito à flexibilidade, cabe ressaltar que é de caráter essencialmente subjetivo e que, por essa razão, os servidores parecem preferir ater-se ao que está disposto nos manuais de organização internos. (SARAIVA, 2002)

Trazendo para as proposições da Teoria X, percebe-se o poder de coerção exercido pelos órgãos de controle, por meio de suas ações de auditoria e fiscalização. Embora não seja a intenção questionar a ação desses órgãos, destaca-se a influência que esse controle externo tem nas práticas das organizações públicas, reafirmando o modelo burocrático.

Diante desse cenário, parece ocorrer tamanha pressão da estrutura burocrática que os servidores se sentem impelidos a cumprir as normas a qualquer custo, ainda que o custo seja ignorar a principal tarefa dos administradores públicos: promover o bem-estar social, através de serviços de qualidade, que atendam às necessidades do público.

### **Considerações finais**

Em que pesem as limitações atuais com que se depara a administração pública, uma observação da cultura organizacional de um ambiente burocrático permite tanto que se avalie o peso das instituições normativas no que se refere à configuração de valores e pressupostos internos, quanto que se trabalhe com um quadro mais abrangente de análise do que ocorre hoje na esfera pública, por meio do comportamento humano. Ainda que preliminar, tal iniciativa é promissora, à medida que permitiu delinear como se dão as relações no seu interior, e identificar como a percepção e as práticas dos seus próprios componentes revela particularidades da concepção e operacionalização da cultura em uma organização burocrática: uma teia complexa de normas, valores, mitos e crenças entre a potencialidade e a realidade (SARAIVA 2002).

Uma abordagem humanística organizacional permite observar as estruturas e padrões organizacionais, por meio da percepção e do comportamento dos indivíduos. Dessa forma, a cultura organizacional assume papel de destaque no comportamento das organizações, à medida que influi no modo de vida, nos padrões e nos valores das pessoas que, durante a maior parte do tempo, se dedicam às organizações, para onde transportam não apenas seus conhecimentos técnicos, como também as características de suas personalidades. Nesse viés, foram exploradas



as características da administração burocrática e, principalmente, a cultura organizacional burocrática, visando a destacar a proximidade dos comportamentos nela encontrados com a Teoria X de McGregor.

Durante a análise dos resultados, observou-se uma supervalorização das práticas burocráticas nos setores pesquisados. Isso se deve ao fato de, pelo que evidenciam os relatos, os servidores sentem-se impelidos a agir exatamente como expresso nas normas e procedimentos, em busca de proteção contra a ação coercitiva dos órgãos de controle. Também parece preocupar os servidores entrevistados a manutenção da impessoalidade burocrática, já que o tratamento não isonômico é considerado corrupto e reprovável. Assim, a burocracia atua como ferramenta de proteção contra os órgãos de controle e contra o próprio comportamento da natureza humana proposto por McGregor na Teoria X.

## Referências

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Construindo o Estado republicano**: democracia e a reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, D. M. C.; FRAGA, V. F.; OLIVEIRA, F. B. **O paradoxo da reforma do Judiciário**: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 6, p. 893-912, 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MERTON, R. K. **Estrutura burocrática e personalidade**. In: CAMPOS, E. C. (Org.) Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

O'REILLY, C. A.; CHATMAN, J. A; **Culture as Social Control**: Corporations, Cults, and Commitment. Greenwich: JAI Press, 1996.

PIRES, J. C. D. S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 81-105, 2006.

SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 6, n. 1, p. 187-207, 2002. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/17244/cultura-organizacional-em-ambiente-burocratico>>. Acesso em 04 jun 2017.



SCHEIN, E. H; **Organizational Culture and Leadership**. 6 ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6691>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

SOUZA, Carla Patrícia da Silva. **Cultura e Clima Organizacional**: compreendendo a essência das organizações. Curitiba: Intersaberes, 2014.

VIEIRA, M. F. **Por uma boa pesquisa qualitativa**. In: VIEIRA, Marcelo M. F.; ZOUAIN, Deborah M. Pesquisa qualitativa em administração. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 4, p. 899-920, 2003.

YIN. R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3 ed., Porto Alegre: Bookman, 2005



## LICITAÇÃO DE PROJETOS: CONTRATAÇÃO INTEGRADA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Vander Yamauchi  
Ricardo Soccas Wiese

### **Resumo:**

Este artigo visa contribuir na discussão sobre uma modalidade de licitação brasileira denominada Contratação Integrada (Regime Diferenciado de Contratação). Ao contrário de outras modalidades existentes, a realização do projeto e a execução de obra são contratados conjuntamente. Neste trabalho, a contratação integrada é abordada sob a perspectiva do processo de projeto. Apresenta-se um comparativo entre os 4 casos em que optou-se pelo uso da contratação integrada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Os dados, obtidos de documentos institucionais, reforçam algumas questões suscitadas por outros autores, como a importância de integração entre o projeto e a obra. Observa-se que a contratação integrada possibilita uma maior aproximação entre projetistas e executores, no entanto, sua efetivação depende da capacidade de coordenação de projetos do contratado e de suas relações com o licitante.

**Palavras-chave:** Licitações, Contratação Integrada, Projeto, Engenharia Simultânea

### **Abstract:**

This article aims to contribute on the debate about a Brazilian public acquisition modality called Contratação Integrada (Integrated Contracting). Where, unlike other existing modalities, the project and the construction are contracted together. In this work, the Integrated Contracting is approached from the perspective of the project process. A comparison between the four cases in which the Integrated Contracting were applied at the Universidade Federal do Rio Grande do Sul (a federal university of Brazil) is presented. The data, obtained from institutional documents, reinforces some questions raised by other authors, such as the importance of the integration between project and construction. It is noted that the Integrated Contracting allows a closer contact between designers and constructors, however, its effectiveness relies on the contractor's ability to coordinate projects and his relationship with the bidder.

**Keywords:** Public acquisition, Integrated Contracting, Project, Concurrent Engineering

### **Introdução**

Licitação é o procedimento administrativo formal em que Administração Pública convoca e seleciona fornecedores de bens ou serviços para subsidiar a gestão dos interesses públicos.

A licitação deve observar o “princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”



(BRASIL, 1993, art. 3). Atualmente, é principalmente a Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993 que disciplina as licitações e os contratos da Administração Pública.

No ano de 2011, foi instituído o Regime Diferenciado de Contratações (Lei Federal 12.462), também conhecido pela sigla RDC, que surgiu como uma nova modalidade licitatória, para viabilizar exclusivamente a realização dos eventos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, criado para conferir maior celeridade às licitações e contratações, a fim de possibilitar o cumprimento dos prazos pactuados para a organização dos eventos esportivos sediados no país. Paulatinamente, seus limites de aplicação foram se ampliando, possibilitando sua utilização também em outras esferas da Administração Pública.

O RDC possui os seguintes objetivos declarados (BRASIL, 2011):

- I – ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;
- II – promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;
- III – incentivar a inovação tecnológica;
- IV – assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

O RDC é mais uma opção de modalidade licitatória para a Administração Pública, distinta dos outros modelos indicados na Lei Federal 8.666 (lei geral de licitações), com características e regramentos específicos. Uma de suas particularidades é que autoriza a licitação de obras públicas com um modelo denominado Contratação Integrada.

### **RDC: Contratação Integrada**

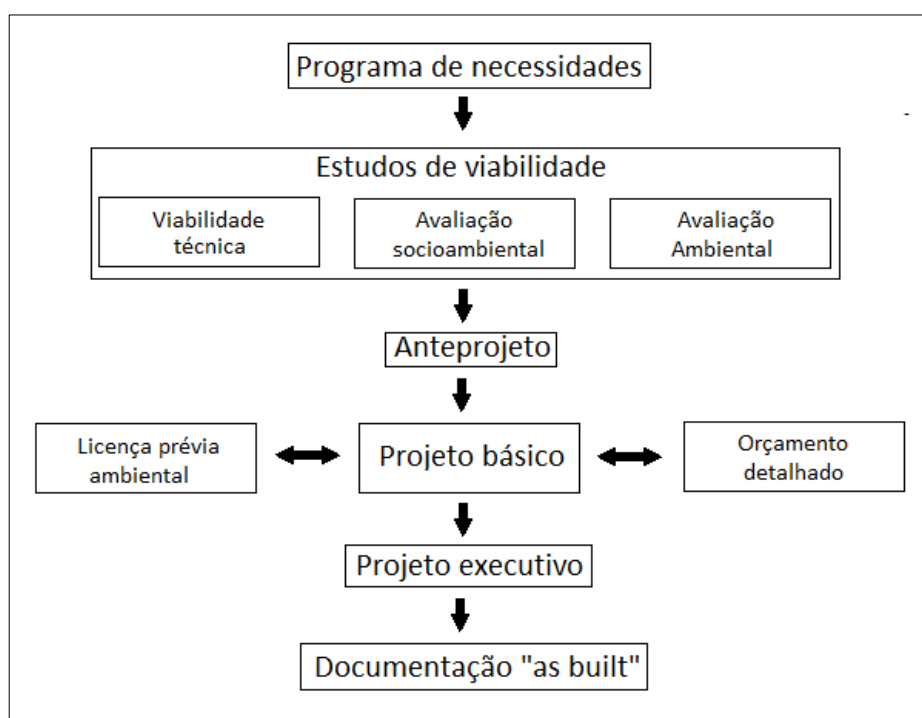
Segundo o Tribunal de Contas da União (2013), a construção de uma obra pública deve ser respeitar as seguintes etapas de projeto: programa de necessidades, estudo de viabilidade, anteprojeto, projeto básico, projeto executivo e projeto “as built”. Ver figura 1.

No programa de necessidades são levantadas as principais necessidades do órgão público, definindo o universo de ações e empreendimentos que deverão ser relacionados para os estudos de viabilidade. Os estudos de viabilidade visam eleger a solução que melhor atenda ao programa de necessidades, a partir de avaliações técnicas, ambientais e socioeconômicas de cada alternativa. O anteprojeto consiste na representação técnica da opção aprovada na etapa anterior que, embora possibilite uma melhor definição e conhecimento do empreendimento, não é suficientemente detalhado para a licitação da execução da obra. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013)

O projeto básico é uma etapa considerada opcional pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (1995), mas amplamente empregado pela Administração Pública. Compreende a concepção e representação das informações técnicas da edificação e de seus elementos, ainda não completas ou definitivas, mas consideradas necessárias e suficiente à contratação (licitação) dos serviços de obra correspondentes (ABNT, 1995). O projeto executivo deve ser elaborado após a conclusão do projeto básico e previamente à execução da obra, apresentando o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o máximo de detalhamento de todas suas etapas.

Ao final da construção do empreendimento, é importante que seja elaborada a documentação que retrate fielmente o que foi executado, o “as built”, que contempla, com exatidão, por meio de plantas, memoriais e especificações, todos os serviços executados e especificações detalhadas dos insumos utilizados (materiais, códigos de fabricante, cores, etc). (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013)

**Figura 1.** Etapas de projeto



**Fonte:** Adaptado de Tribunal de Contas da União, 2013.

Nos regimes de contratação indicados na Lei 8.666, a Administração Pública é obrigada a elaborar, no mínimo, o projeto básico das obras, com uma relação minuciosa dos materiais e mão de obra que serão usados em todo o procedimento. Enquanto que no RDC, há a possibilidade de realizar a Contratação Integrada, somente com o Anteprojeto.



Para a Lei Federal 12.462, a contratação integrada “compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básicos e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto” (BRASIL, 2011, art. 9)

A contratação integrada pode ser utilizada, desde que técnica e economicamente justificada e que seu objeto se enquadre em uma das seguintes condições (BRASIL, 2011): inovação tecnológica ou técnica; possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.

A contratação integrada é um dos pontos de maior discórdia do RDC. Argumentos favoráveis a consideram como mais uma alternativa de licitação, que amplia as formas de contratação de obras e as possibilidades de organização da Instituição.. Neste modelo, a Administração Pública se exime de vários riscos, especialmente os de discrepâncias entre o projeto e a execução. (ALTONIAN; CAVALCANTE, 2014)

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), entretanto, defende a exigência do projeto executivo antes da contratação da obra, do concurso público para contratação de projetos e da vetação da Contratação Integrada (PORTO, 2018). Para o CAU et al (2015), o anteprojeto é um documento técnico insuficiente para possibilitar a adequada especificação de um empreendimento e, conseqüentemente, ineficaz para o controle da qualidade da obra a ser construída, do seu prazo de execução, bem como dos custos envolvidos na implantação, operação e manutenção do bem público em questão. Uma carência que pode gerar atrasos e aditivos contratuais, seja decorrente de caso fortuito ou pela necessidade de readequação do projeto a pedido da Administração Pública.

Em 2016, a Controladoria Geral da União (2016) realizou um estudo avaliativo dos resultados práticos do RDC nas 155 licitações do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT) que utilizaram o regime de contratação integrada no período de 2012 a 2014. A tabela 1 apresenta o resumo dos resultados e uma análise comparativa com os objetivos declarados do RDC.

**Tabela 1.** Reflexões sobre a Lei Federal 12.462/2011

<b>Objetivos declarados na Lei Federal 12.462/2011</b>	<b>Resultados pesquisa da Controladoria Geral da União</b>	<b>Conclusões</b>
Ampliar a eficiência nas contratações públicas	Redução de prazo de licitação nos três regimes de execução, porém, durante a fase de execução do contrato, a fase de elaboração e	Resultados ainda incompletos em função do período de apenas 3 anos de pesquisa.



	aprovação do projeto tem consumido mais tempo	
Ampliar a competitividade entre os licitantes	Menor número de participantes	Não atingiu resultado.
Promover a troca de experiências e tecnologias	Não relatado.	Sem conclusões.
Atingir melhor relação entre custos e benefícios para o setor público e incentivar a inovação tecnológica	O uso de novas tecnologias e metodologias implicaram em ganhos do contratado, por vezes desproporcionais.	Prejuízo para a Administração Pública, logo, não atingiu o resultado.
Assegurar tratamento isonômico entre os licitantes	Não relatado	Sem conclusões.
Garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública	Menor desconto médio e taxa de risco maior, resultando em preço final mais elevado.	Prejuízo para Administração Pública. Não atingiu o resultado.
Objetivo não declarado.	Redução do número de aditivos relativos a alteração de valor contratual.	Pesquisa não apresenta percentual de redução financeira. Não atingiu resultado.

**Nota.** Fonte: Coordenadoria Geral da União (2016 apud CORREIA, 2017)

Para o CAU et al. (2015), os dados divulgados revelam que a contratação integrada não alcançou os objetivos esperados, pois os prazos de contratação dos empreendimentos foram mais demorados, os deságios menores e o percentual de fracassos foi maior, frente às outras modalidades de licitação, que exigem projetos básicos. Para corroborar esta afirmação, também citam os problemas ocorridos em obras executadas para a Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas no Brasil.

Segundo a Controladoria Geral da União (2016):

- a Contratação Integrada somente deve ser utilizada por instituições com alto nível de desenvolvimento institucional e capacidade técnica, suficientes para mitigar os riscos e conseguir estimar adequadamente os custos apenas com o anteprojeto;

- o custo da Contratação Integrada tende a ser maior que outras modalidades, sendo assim, não é recomendável sua adoção pela carência de bons projetos ou apenas para transferir os riscos do planejamento e execução da obra ao parceiro privado;

- é recomendável explicitar no edital as responsabilidades, encargos e riscos a serem assumidos pelo contratado, para evitar a transferência de custos indevidos à Administração Pública.

### **Integração Projeto e Execução**





A forma de projetar evoluiu ao longo da história. Koskela (2007) sugere a existência de três períodos que modificaram a forma de projetar nas indústrias: o projeto como ofício, a engenharia sequencial e a engenharia simultânea.

Até a Segunda Guerra Mundial, a maioria dos produtos eram projetados por um pequeno grupo de projetistas ou mesmo por um único indivíduo. Os projetos e os processos produtivos eram mais simples, não havendo grande necessidade de sistematização de métodos para a gestão ou coordenação dos processos de projeto. (KOSKELA, 2007)

O período Pós-Guerra foi caracterizado pela difusão e maior desenvolvimento de métodos originados na indústria bélica durante a guerra. O aperfeiçoamento dos sistemas de comunicação, tais como televisão e telefonia também estimularam esta evolução. O desenvolvimento do projeto era geralmente organizado de forma muito similar à linha de produção: de modo sequencial por especialistas agrupados em diferentes “departamentos” - a engenharia sequencial. (KOSKELA, 2007)

Na construção de edificações, inclusive nas licitações de obras, este é o modelo mais consolidado de organização do trabalho, também denominado projeto tradicional, caracterizado por uma separação bem definida entre as etapas de projeto e execução, sem a integração entre os agentes responsáveis por estas atividades. É o caso

Segundo Khalfan e Raja (2005), as principais desvantagens desse modelo “tradicional” de organização são: a pouca integração entre os diversos participantes do projeto de construção; a fragmentação de informações entre as etapas de projeto e execução; a ocorrência de falhas ou necessidade de alterações onerosas dos projetos; a falta de uma real análise do ciclo de vida da edificação; e, a falha na elaboração ou comunicação do programa de necessidades.

Com a dissociação entre as etapas de projeto e execução da obra, as práticas de gestão do processo de projeto se restringem, na maioria das vezes, apenas ao controle de contratos e entrega de desenhos (MANZIONE, 2013). Os projetos executivos, elaborados sem a participação da construtora, acabam se tornando genéricos e abrangentes. Muitos dos problemas, que poderiam ser resolvidos no projeto, acabam sendo postergados para a etapa de execução (MELHADO; VIOLANI, 1992 apud OLIVEIRA, 2005)

O terceiro período, do qual Koskela (2007) retrata, a engenharia simultânea, tem suas origens na década de 1980. De certa forma, ela procura resolver alguns dos problemas indicados anteriormente.

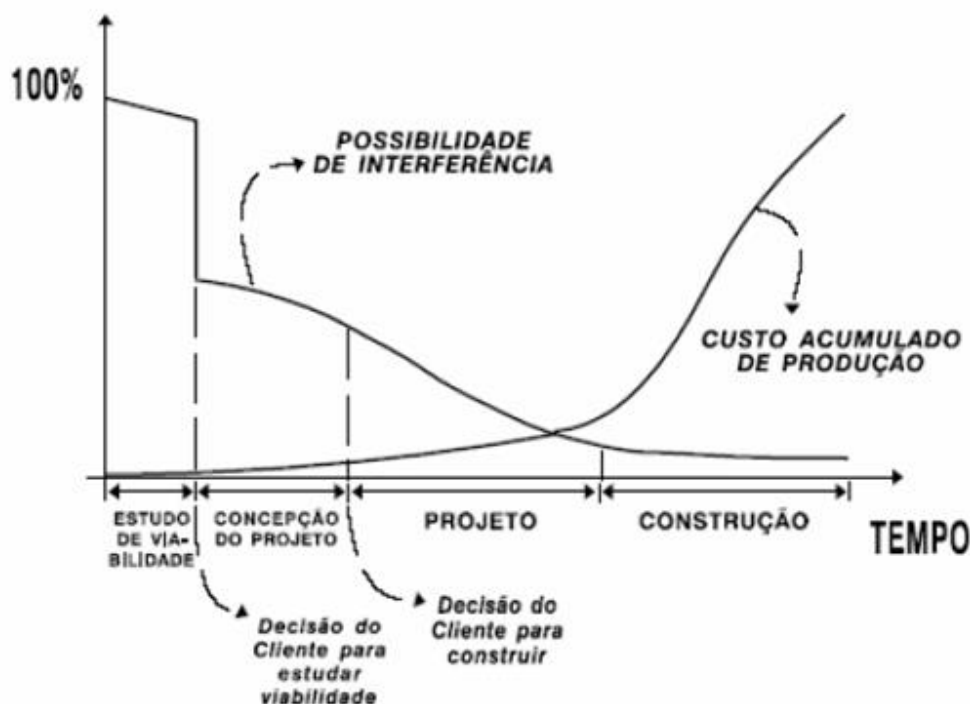
Engenharia simultânea é uma abordagem sistêmica para integrar, simultaneamente projeto do produto e seus processos relacionados, incluindo manufatura e suporte. Essa abordagem procura mobilizar os desenvolvedores

(projetistas) desde o início, para que considerem todos os elementos do ciclo de vida, da concepção até a disposição, agregando qualidade, custo, prazos e necessidades dos clientes (CARTER et al., 1992 apud KOSKELA, 2007).

Dentre as diversas características que delineiam a Engenharia Simultânea destacam-se: a valorização do projeto e das primeiras fases de concepção do produto; a realização em paralelo de várias “etapas” do processo de desenvolvimento de produto; e, a formação de equipes multidisciplinares de projeto com a participação de agentes da produção.

A valorização do projeto e das primeiras fases de concepção do produto é fundamental para a qualidade do produto e eficiência do processo produtivo. As fases iniciais de um empreendimento são àquelas com maior capacidade de influenciar os custos totais da obra, por meio da identificação e correção antecipada de falhas ou defeitos, vide figura 2. (HAMMARLUND et al., 1992)

**Figura 2.** Influência das fases de um empreendimento sobre os custos totais da construção

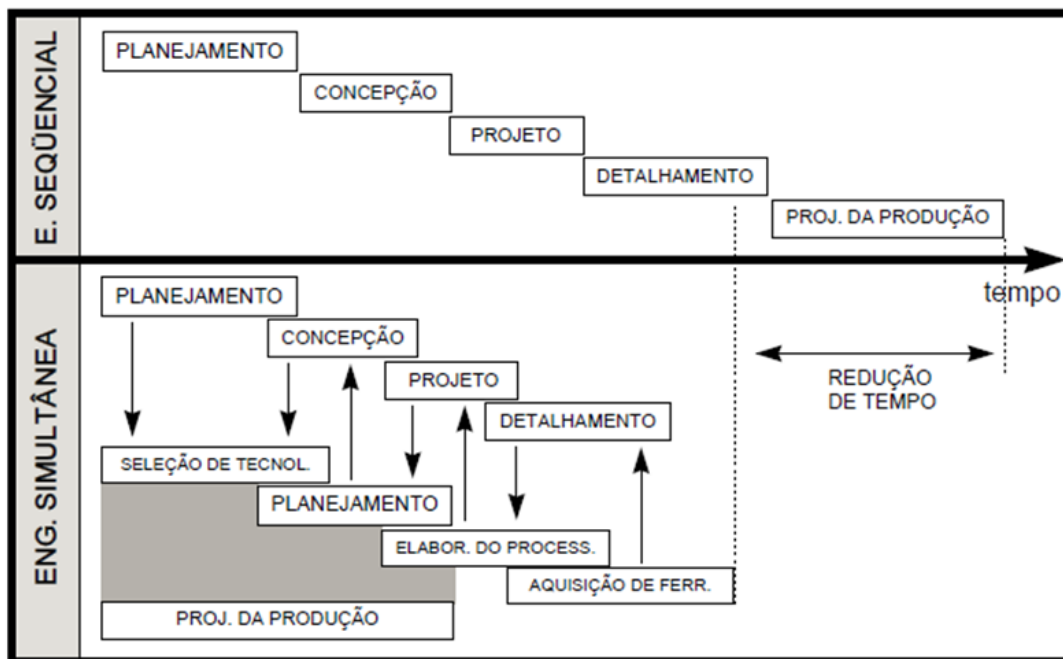


**Fonte:** Adaptado de Tribunal de Contas da União, 2013.

A realização em paralelo de várias “etapas” do processo de desenvolvimento de produto tem como objetivo reduzir o tempo de projeto e ampliar a integração entre as interfaces de projetos, ver figura 3. Uma atenção especial deve ser dada para o desenvolvimento do processo de produção (por meio da seleção da tecnologia de produção, realização de projetos para produção e o planejamento da produção), simultaneamente à concepção e projeto do produto,

visando integrar as características e especificações do produto com o planejamento de sua produção e o sistema de produção. (FABRICIO, 2002)

**Figura 3.** Engenharia sequencial x Engenharia simultânea



**Fonte:** Adaptado de Weck et al. (apud FABRICIO, 2002)

A formação de equipes multidisciplinares de projeto com participação de agentes do processo de produção visa integrar na etapa de projeto, as experiências e conhecimentos necessários ao planejamento do ciclo de vida do empreendimento: projeto, execução, uso, manutenção, descarte. Configura-se como o mecanismo utilizado tanto para reduzir o tempo de projeto quanto para prever eventuais problemas futuros, especialmente na etapa de execução.

Para Fabrício (2002), é imprescindível a participação dos responsáveis pela execução durante a elaboração dos projetos de edifícios, para colaborar na seleção das tecnologias construtivas e compatibilização do projeto com os requisitos executivos.

As licitações que utilizam a contratação integrada possibilitam uma maior aproximação entre projetistas e executores, no entanto, sua efetivação depende da capacidade de coordenação de projetos do contratado e de suas relações com o licitante.

### **Contratação Integrada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**

Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 4 empreendimentos adotaram o RDC com Contratação Integrada, conforme tabela 2.

**Tabela 2:** Empreendimentos licitados através de RDC por Contratação Integrada na UFRGS até 2018



<b>Empreendimento</b>	<b>Área (m2)</b>	<b>Início Término</b>	<b>Custo</b>	<b>Justificativa</b>	<b>Aditivos</b>
Regularização da Pista de Atletismo. Editais: - RDC 001/2013 de 31.10.2013 - RDC 001/2014 de 07.10.2014	2.000	06.03.2015 27.08.2016	4.821.820,00	Inovação tecnológica	Prorrogação de prazo
Almoxarifados I e II do Departamento de Patrimônio. Editais: - RDC 002/2014 de 05.12.2014 RDC 001/2015 de 09.09.2015	1.094,30	13.02.2015 05.06.2018	5.120.474,00	Possibilidade de execução com diferentes metodologias	Reajuste financeiro e de prazo por aumento de escopo de serviço pela licitante
Execução da subestação de 69KV/13,8KV. Edital: - RDC 002/2015 de 16.09.2015	975	01.02.2016 28.04.2019	19.003.336,00	Possibilidade de execução com diferentes metodologias	Prorrogação de prazo
Biblioteca e torre/passarela de acesso. Edital: - RDC 001/2016 de 24.05.2016	-	-	-	Projeto e obra complexos	

**Nota.** Fonte: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2018); SISG (2018).

Todos os editais utilizaram o critério de seleção técnica e preço, onde a classificação é realizada com a média ponderada das valorizações das propostas de preços e técnica, de acordo com pesos preestabelecidos no instrumento convocatório. A avaliação técnica considera a capacitação e a experiência do proponente e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para sua execução, no entanto, não avaliam a qualidade técnica da proposta (metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos).

Há dificuldades em se estabelecer critérios objetivos para a avaliação da qualidade técnica de uma proposta. Em geral, somente o projeto executivo é capaz de indicar o conjunto de soluções mais apropriado para um empreendimento, resultado de uma síntese de soluções arquitetônicas, técnicas e construtivas, que envolve e considera todos os agentes e usuários ao longo do ciclo de vida da edificação.

Nas licitações, a qualidade técnica das propostas foi avaliada apenas pela capacidade do candidato em buscar soluções mais econômicas para o problema, visando melhorar o preço de sua proposta.

Das quatro licitações da instituição, somente em uma houve contratação na primeira chamada dos editais. Duas tiveram que abrir novamente edital para conseguir contratar e uma suspendeu a licitação. Isto indica que a celeridade na contratação, uma das razões pelo qual o RDC foi criado, ainda não foi conquistada na instituição.



A Contratação Integrada exige dos candidatos uma configuração organizacional de trabalho específica. Muitas empresas, acostumadas a realizar somente o projeto ou a execução, necessitam se adaptar ao novo contexto. Além disto, nem todas estão dispostas a assumir os riscos do serviço, sobre possíveis erros de projeto. De forma geral, os riscos influenciam proporcionalmente na formação do preço de qualquer serviço ou produto.

Uma instituição pública deveria considerar que a Contratação Integrada pode, em um primeiro momento, aumentar os custos do empreendimento. No entanto, exclui a possibilidade de geração de aditivos contratuais por erros no projeto básico ou executivo, geralmente, a principal causa do aumento de custos e prazos em obras públicas. Os aditivos extraordinários dos casos relatados foram de prorrogação de prazo e de reajuste (financeiro e de prazo) pelo aumento de escopo do serviço a pedido da instituição.

Dentre estes casos, investigou-se mais profundamente a obra dos Almojarifados:

- durante a elaboração dos projetos a empresa sugeriu alterações no anteprojeto: sob o ponto de vista do processo de projeto é normal que isto ocorra em função do detalhamento do projeto;

- na execução da obra ocorreram problemas de projeto de pontos não vislumbrados, os quais, o próprio contratado teve que resolver: instalações hidrossanitárias;

- a instituição viu a necessidade de realizar um cercamento, não previsto no escopo do serviço. Sua realização foi negociada e formalizado um aditivo.

Para estas situações, a Instituição Pública deve estar preparada para dar os devidos encaminhamentos o mais rapidamente possível, para não promover atrasos na obra. Além disso, tanto o anteprojeto como os requisitos de projeto devem ser bem detalhados, com a indicação de materiais e de desempenho esperados.

## **Conclusões**

Na contratação integrada não ocorre a separação das etapas de projeto e execução como acontece nas modalidades tradicionais de licitação. Isto permite à contratada considerar suas capacidades técnicas e experiências de execução de obras ainda na fase de planejamento, possibilitando colaborar com soluções para o projeto.

Como modalidade de licitação, a contratação integrada é polêmica, entretanto, possui mecanismos interessantes para a Administração Pública, tais como a transferência dos riscos da construção, no qual a contratada assume a responsabilidade por eventuais erros de projeto durante a execução.



Ressalta-se que o Anteprojeto é apenas uma etapa intermediária no projeto de soluções para o empreendimento. Quando licitado nesta fase, pode não garantir o atendimento de todas as necessidades da instituição. Além do desenvolvimento do Anteprojeto adequado, a Instituição também deveria considerar um maior envolvimento nas decisões formais de projeto, inclusive nas etapas posteriores de seu desenvolvimento.

## Referências

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 13.531**: Elaboração de projetos de edificações – Atividades técnicas. Rio de Janeiro, 1995.

ALTOUNIAN, C. S.; CAVALCANTE, R. J. **RDC e Contratação Integrada na Prática**: 250 questões fundamentais. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. 325 p

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

CAU - CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL; SINAENCO – SINDICATO DA ARQUITETURA E DA ENGENHARIA. **Regime Diferenciado de Contratações**: dossiê atualizado sobre a ineficiência da contratação integrada no Brasil. Disponível em: <<http://sinaenco.com.br/wp-content/uploads/2015/01/DnitIneficienciaContratacaoIntegradaNoBrasil2015.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria OS n. 201505075**. Novembro 2016. 106p.

CORREIA, M. C. **Proposta de método objetivo para avaliação da qualidade projetos sustentáveis de laboratórios públicos na área da saúde**. 2017. 140p. Qualificação tese (Doutorado em Arquitetura). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2017.

FABRICIO, M. M. Projeto simultâneo na construção de edifícios. 2002. p. 329. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

HAMMARLUND, Y.; YOSEPHOSON, P.E. Qualidade: cada erro tem seu preço. **Revista Técnica**, n1. p. 32-34, nov/dez. 1992.

KHALFAN, M.M.A.; RAJA, N. Improving construction process through integration and concurrent engineering. **The Australian Journal of Construction Economics and Building**, v5, n1, p. 58-66, 2005.



KOSKELA, L. Foundations of concurrent engineering. In: ANUMBA, J.; KAMRA, J.; CUTTING-DECELLE, A. (Eds.). **Concurrent Engineering in Construction Projects**. New York: Taylor & Francis Group, 2007. p. 12-29.

MANZIONE, L. **Proposição de uma estrutura conceitual de gestão do processo de projeto colaborativo com o uso do BIM**. 2013. 353 f. Tese (Doutorado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, O. J. **Modelo de gestão para pequenas empresas de projeto de edifícios**. 2005. p. 262. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo. São Paulo. 2005.

PORTO, A. M. **Críticas à contratação integrada no regime diferenciado de contratações**. Disponível em: <[http://www.caubr.gov.br/criticas-ao-instituto-da-contratacao-integrada-no-rtc/#\\_ftn10](http://www.caubr.gov.br/criticas-ao-instituto-da-contratacao-integrada-no-rtc/#_ftn10)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

SISG – SISTEMA DE SERVIÇOS GERAIS. **Portal de compras: governo federal**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sisg>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras públicas**: recomendações para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas. 3 ed. Brasília: TCU, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Página institucional**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/suinfra/index.php>>. Acesso em: 10 mar. 2018.



## A BUROCRACIA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SOBRE A APLICAÇÃO DO MODELO GERENCIAL WEBERIANO

Diego José Casagrande

Janaina de Oliveira

Natalia Maria Casagrande

### Resumo:

Estabelecida pelo sociólogo alemão Max Weber no início do século XX, a burocracia tornou-se, ao longo dos anos, um modelo fortemente difundido no contexto organizacional. Por meio da aplicação prática da teoria burocrática, as empresas buscavam a racionalização de seus processos, vislumbrando assim maior eficácia em sua estrutura interna. Por se tratar de um modelo gerencial que prezava pela aplicação de normas e regras, a burocracia visava o aumento da produtividade no âmbito organizacional. Diante deste contexto de mudanças estruturais e administrativas, as bases do modelo burocrático passaram a ser aplicadas não somente no âmbito de funcionamento das empresas privadas, mas também no horizonte das organizações públicas. Deste modo, o principal objetivo desse trabalho é demonstrar, através de pesquisa bibliográfica, como o modelo burocrático contribuiu para o desenvolvimento da administração pública. Concluiu-se, assim, que a burocracia foi a principal responsável pelo processo de evolução gerencial das organizações do setor público.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Burocracia; Modelo Gerencial; Weber.

### Abstract:

Established by the German sociologist Max Weber in the early twentieth century, bureaucracy has become, over the years, a model widely diffused in organizational activities. Through the practical application of bureaucratic theory, companies sought to rationalize their processes, thus envisaging greater effectiveness in their internal structure. Because it was a managerial model that valued by the application of norms and rules, the bureaucracy aimed at increasing productivity in the organizational scope. Faced with this context of structural and administrative changes, the bases of the bureaucratic model began to be applied not only in the scope of the operation of private companies, but also in the horizon of public organizations. Thus, the main objective of this work is to demonstrate, through bibliographical research, how the bureaucratic model contributed to the development of public administration. It was concluded, therefore, that the bureaucracy was the main responsible for the process of managerial evolution of the organizations of the public sector.

**Keywords:** Public administration; Bureaucracy; Management Model; Weber.

### Introdução





Segundo Silva (2013-b), a administração pública pode ser entendida com um conjunto de órgãos e de servidores que, ao serem mantidos por intermédio de recursos públicos, são encarregados de decidir e implementar as ações e normas necessárias ao bem-estar social.

Para Paludo (2013), a administração pública compreende todo o aparato gerencial existente, que envolve estrutura e recursos, órgãos, agentes, serviços e atividades em geral. Estes, por sua vez, se encontram à disposição dos governos para que os mesmos realizem os seus objetivos políticos e também o objetivo primordial do Estado, que é a promoção do bem comum da coletividade. A gestão pública, portanto, possui um conjunto estrutural muito amplo.

Em sentido abrangente, a administração pública engloba o âmbito governamental e toda a sua estrutura gerencial propriamente dita. O governo, em sua essência de funcionamento, é responsável pela definição das decisões políticas que englobam a sociedade. Já a estrutura administrativa, por sua vez, possui a função de executar e implementar essas decisões. No âmbito funcional, a administração pública compreende as funções administrativas de execução dos programas de governo, de prestação de serviços e de suas demais atividades como um todo.

De acordo com Henrique e Ricci (2011), a administração pública brasileira passou por mudanças significativas que acompanharam o estágio de evolução vivenciado pela sociedade. Para Silva (2013-b), a evolução da administração pública e de seus modelos gerenciais, neste cenário, foi um processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado junto à população. As ações da gestão pública evoluíram paralelamente as necessidades da sociedade.

Desde o início do século XX, a gestão pública foi representada por três modelos: administração pública patrimonial, administração pública burocrática e administração pública gerencial. Em todos esses modelos gerenciais adotados, o principal objetivo era suprir as deficiências existentes nos modelos anteriores. Buscava-se, assim, introduzir novos conceitos ou modificar aqueles considerados ineficientes no gerenciamento do Estado.

Em geral, pode-se definir um modelo de gestão pública como sendo um conjunto de métodos administrativos executados pela direção de uma organização social para atingir os seus objetivos. Deste modo, esses métodos administrativos tendem a se modificarem de acordo com cada organização social, bem como aos objetivos traçados pelas mesmas. Os modelos adotados ao longo da história foram aperfeiçoados de acordo com as novas situações e pelas deficiências e necessidades que os modelos anteriores não tinham condições de suprir.

## **Objetivos**



O principal objetivo desse trabalho é demonstrar como o modelo burocrático contribuiu no âmbito da transformação e do desenvolvimento gerencial da administração pública em sua totalidade. Proposto pelo sociólogo alemão Max Weber no início do século XX, a burocracia tornou-se, ao longo do tempo, um modelo administrativo consolidado em inúmeras organizações daquela época, tanto na esfera pública quanto nos empreendimentos privados.

Apesar da existência efetiva de algumas críticas em relação às suas bases propostas, o modelo burocrático propiciou inúmeros benefícios para a gestão organizacional pública, contribuindo significativamente para o seu processo de estruturação. Esse trabalho, portanto, visa elucidar como a burocracia influenciou a otimização e a evolução administrativa das organizações públicas, bem como as principais características de aplicabilidade desse modelo.

### **Materiais e métodos**

O trabalho científico em questão foi elaborado mediante pesquisa bibliográfica, tendo como base para o seu desenvolvimento a consulta de livros e artigos científicos sobre o tema proposto, bem como outras publicações acadêmicas no âmbito da administração pública e geral que, em sua totalidade, abordaram o assunto estudado de forma complementar.

Segundo Cerro, Bervian e Silva (2007), a pesquisa bibliográfica procura explicar um determinado problema a partir de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses acadêmicas. Ela pode ser realizada independentemente ou como parte de pesquisa descritiva ou experimental. Em ambos os casos, contudo, busca-se conhecer e analisar as contribuições culturais e científicas do passado sobre determinado assunto, tema ou problema.

Para Cerro, Bervian e Silva (2007, p.61), “a pesquisa bibliográfica é meio de formação por excelência e constitui o procedimento básico para estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio do estado da arte sobre determinado tema”. Os autores ainda ressaltam que os alunos de todos os níveis acadêmicos devem efetuar os seus estudos científicos iniciais com base nos métodos proporcionados pela pesquisa bibliográfica, haja vista a relevância da mesma.

### **Abordagem geral sobre o modelo burocrático de gestão**

De acordo com Silva (2013), a administração burocrática se originou na Europa no início do século XX. Inicialmente, o modelo burocrático era visualizado como uma alternativa às teorias administrativas já existentes. Em sua aplicação, a burocracia buscava a racionalidade técnica para construir um sistema administrativo baseado em estudos visando expandir a produtividade. O pioneiro do modelo gerencial burocrático foi o sociólogo alemão Max Weber.

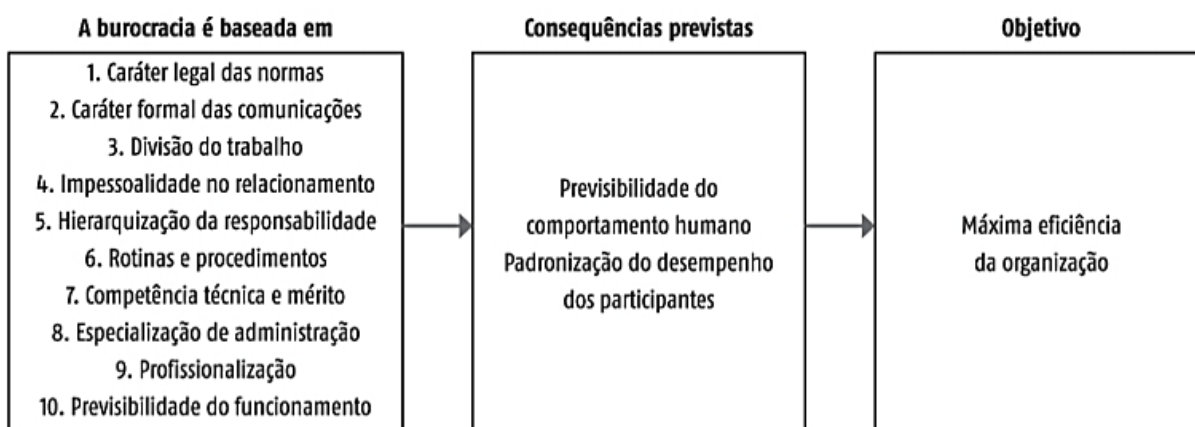
Segundo Chiavenato (2003, p.258), “a burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos”.

Ao propor o modelo burocrático, Max Weber não tentou definir as organizações e nem estabelecer os padrões de administração que elas deveriam seguir. Tratava-se, contudo, de uma abordagem que procurava sintetizar os pontos comuns à maioria das organizações formais modernas. Max Weber descreveu as organizações burocráticas como máquinas totalmente impessoais, que funcionavam de acordo com regras de caráter racionais. Essas, deste modo, dependem da lógica e não de interesses pessoais para se desenvolverem (MAXIMIANO, 2000).

As concepções fornecidas pela burocracia contribuíram diretamente para o estudo da administração pública, constituindo assim o campo lógico e natural de aplicação deste modelo. Contudo, não foi somente nas repartições governamentais que o modelo burocrático se consolidou. Todos os tipos de atividades administrativas, mesmo que indiretamente, utilizavam e/ou ainda utilizam a burocracia, pois executam trabalhos baseados numa sequência contínua de etapas entre vários processos componentes de uma estrutura organizacional (SILVA, 2013).

Diante desse cenário, Chiavenato (2003) ressalta que a burocratização não se limita as organizações estatais. Embora Max Weber tenha elaborado o conceito de burocracia a partir da sociologia política, ele o aplicou de maneira abrangente, englobando todas as instituições além da administração pública. Para alcançar a sua eficiência, a burocracia tem como premissa explicar detalhadamente como determinadas atividades ou processos devem acontecer. A burocracia possui algumas características específicas, conforme descrito na figura a seguir.

**Figura 7.** Principais características do modelo burocrático weberiano



Fonte: Chiavenato (2003)



Para Silva (2013), a teoria da burocracia se originou da necessidade de organizar os processos internos das empresas que, ao se expandirem estruturalmente, tornaram as suas operações complexas. Deste modo, a burocracia configurou-se como um modelo estrutural.

Diante deste cenário, tornou-se essencial adotar um modelo de organização racional que abrangesse muitas variáveis envolvidas na esfera gerencial, bem como o comportamento dos participantes. Neste contexto, a burocracia não se tornou aplicável somente nas atividades operacionais do chão de fábrica, mas também em todas as áreas funcionais das organizações.

A burocracia, em sua amplitude de utilização, pode ser encontrada na política, na religião, nos negócios, no militarismo, na educação e em muitos outros contextos existentes. A burocracia como forma de organização das atividades humanas é muito antiga. Entretanto, como teoria desenvolvida a partir de objetivos específicos, surgiu somente com Max Weber.

De acordo com Secchi (2009), a burocracia weberiana é um modelo organizacional que obteve significativa disseminação nas administrações públicas em âmbito mundial durante o século XX. Desde o século XVI, porém, o modelo burocrático já era bastante difundido nas administrações públicas e nas organizações religiosas e militares, especialmente na Europa. Ao longo do tempo, o modelo burocrático foi experimentado em diversos níveis organizacionais, culminando assim com a sua adoção em organizações públicas, privadas e do terceiro setor.

De acordo com Chiavenato (2003), ao implantar as ideias e bases do modelo burocrático, Weber visualizou inúmeras razões para explicar o avanço da burocracia sobre as outras formas de associação e teorias administrativas. Na perspectiva de Weber, portanto, as principais vantagens de aplicação do modelo burocrático de gestão eram as seguintes:

- Racionalidade em relação ao alcance dos objetivos da organização;
- Precisão na definição do cargo e na operação, pelo conhecimento exato dos deveres;
- Rapidez nas decisões, pois cada um conhece o que deve ser feito e quem deve fazer;
- Univocidade de interpretação através de normas e regulamentos específicos;
- Uniformidade de rotinas e procedimentos, favorecendo assim a padronização, a redução de custos e erros, tendo em vista que as rotinas são definidas por escrito;
- Continuidade da organização por meio da substituição do pessoal, pois os critérios de seleção e escolha do pessoal baseiam-se na capacidade e na competência técnica;



- Redução do atrito entre as pessoas, pois cada funcionário conhece o que é exigido dele e quais os limites entre as suas responsabilidades e as dos outros;
- Constância, pois os mesmos tipos de decisão devem ser tomados de maneira estável;
- Confiabilidade, pois as atividades e processos são conduzidos através de regras pré-estabelecidas;
- Benefícios para as pessoas na organização, pois a hierarquia é formalizada; deste modo, o trabalho é dividido entre as pessoas de maneira ordenada.

Apesar de suas bases ideológicas inovadoras, o modelo burocrático foi alvo de críticas ao longo de seu desenvolvimento, tendo em vista a aplicação inadequada de suas premissas.

Chiavenato (2003) afirma que as causas das disfunções da burocracia residem no fato de que a burocracia não leva em conta a chamada “organização informal”, que existe em todo tipo de organização humana. Além disso, a burocracia não se preocupa com a variabilidade humana, que se refere às diferenças individuais entre os colaboradores no ambiente de trabalho.

Tais fatores, indiretamente, introduziram gradativamente variações na execução de determinadas atividades organizacionais no âmbito da gestão pública. Desta maneira, as principais disfunções da burocracia estão discriminadas abaixo.

- Internalização das regras e apego aos regulamentos;
- Excesso de formalismo e de papelório;
- Resistência às mudanças;
- Despersonalização do relacionamento;
- Categorização como base do processo decisório;
- Conformidade excessiva às rotinas e aos procedimentos;
- Exibição de sinais de autoridade;
- Dificuldade no atendimento a clientes;
- Conflitos com o público.

Todas essas disfunções, por sua vez, contribuíram para o enfraquecimento do modelo burocrático nas organizações ao longo do tempo, em especial no âmbito público. Entretanto, os preceitos da burocracia ainda são utilizados pelos gestores em determinadas atividades e processos empresariais no século XXI, tendo em vista a importância das práticas propostas por esse modelo. É necessário, portanto, um equilíbrio entre a análise de suas vantagens e desvantagens, visando assim a aplicação adequada desse modelo na esfera organizacional.



## **A aplicação do modelo burocrático de Weber na gestão pública**

De acordo com Vieira (2016, p.34), “o modelo burocrático de administração pública está presente em nossa Constituição Federal de 1988 e no sistema do direito administrativo brasileiro, que é fundamentado no formalismo, na presença de normas e na rigidez de procedimentos”. Trata-se, portanto, de um modelo constituído através de caráter legal no país.

Historicamente, os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no Brasil através da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), fato que ocorreu em 1936. A criação do DASP não representou apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos propostos pela burocracia clássica.

Historicamente, o modelo de administração pública burocrática no Brasil surgiu na década de 1930. Naquela época, devido à aceleração da industrialização e da economia brasileira, o Estado assumiu papel decisivo ao intervir no setor produtivo de bens e serviços. Mediante esse cenário, ressalta-se que a implantação do modelo de administração burocrática foi uma consequência direta da emergência do capitalismo no país (CAMPELO, 2010).

De acordo com Pereira (1996), a administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, assim como a corrupção, eram extremamente difundidos naquela época. A burocracia, contudo, modificou esse cenário.

A administração patrimonialista, ao longo de sua existência, revelou-se como um modelo incompatível perante o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgem no século XIX. Diante desse cenário, portanto, a administração pública burocrática foi adotada como uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado.

Segundo Junquilha (2010), a burocratização da administração pública brasileira ocorreu num contexto histórico no qual, a partir da revolução de 1930 e após a crise da economia cafeeira, o Brasil foi inserido na economia industrial, caracterizada pela obtenção de lucros. Para Paludo (2013), devido à desorganização do Estado na prestação de serviços públicos e a ausência de um projeto de desenvolvimento para a nação, aliadas à corrupção e ao nepotismo na área pública, um novo modelo de gestão pública se fazia necessário.

Diante da situação vivenciada na época, era preciso reestruturar e fortalecer a administração pública para que a mesma pudesse desenvolver as suas funções eficazmente. O surgimento das organizações de grande porte, a pressão pelo atendimento de demandas sociais



e o crescimento da burguesia comercial e industrial indicavam que o Estado liberal deveria ceder espaço a um Estado mais organizado, algo até então inexistente no modelo patrimonialista. A burocracia, assim, contribuiu diretamente para esse processo transitório.

A administração pública burocrática surgiu como um mecanismo de combate a corrupção e o nepotismo presentes na gestão patrimonialista. Os princípios da gestão burocrática englobaram o desenvolvimento da profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo das atividades. O foco, portanto, voltou-se para o poder racional-legal. Nesse sentido, os controles administrativos eram tratados com prioridade, visando assim evitar possíveis irregularidades. A administração pública burocrática, em sua essência funcional, surgiu com o intuito de combater as práticas patrimonialistas.

De acordo com Paludo (2013), o modelo gerencial burocrático trouxe novos conceitos à administração pública, tais como a separação entre a coisa pública e a privada e a imposição de regras legais e operacionais previamente definidas. Buscou-se, deste modo, reestruturar e reorientar a administração para atender ao crescimento das demandas sociais e econômicas da população daquela época. A gestão pública burocrática também implantou o conceito de racionalidade e eficiência administrativa. Cabe ressaltar, neste sentido, que a gestão pública burocrática foi o primeiro modelo devidamente estruturado de administração pública no Brasil.

Segundo Silva (2013-b), devido ao surgimento do capitalismo industrial e da expansão da democracia, o modelo de administração patrimonialista tornou-se inviável. Diante deste cenário, surgiu a necessidade de promover um modelo administrativo que possibilitasse uma separação entre os interesses públicos e privados, propiciando um gerenciamento mais racional.

A administração pública burocrática foi adotada para suprir a gestão patrimonialista, na qual o patrimônio público e o privado tinham um controle distorcido. O modelo burocrático também surgiu com a finalidade de combater a corrupção e as práticas nepotistas, características essas consideradas marcantes que se estabeleceram no decorrer do modelo gerencial anterior.

A administração burocrática tinha como princípios fundamentais a impessoalidade, a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização dos servidores. Devido ao histórico nepotista e corrupto desenvolvido durante o modelo público patrimonialista, os controles exercidos pela burocracia eram rígidos e prévios em todos os processos, tais como, por exemplo, na contratação de servidores e no atendimento aos serviços da população.

De acordo com Menezes (2002 apud CORBARI e MACEDO, 2012), o surgimento da administração pública burocrática é resultante do amadurecimento da sociedade na tentativa de coibir os abusos do patrimonialismo. Tratou-se, portanto, de um modelo com caráter inovador.



A citação abaixo exemplifica como o modelo weberiano influenciou na melhoria estrutural da administração pública, tendo em vista as suas principais características e bases ideológicas.

A administração pública burocrática clássica foi implantada nos países europeus no final do século XIX, nos Estados Unidos no começo do século XX e no Brasil em 1936. É a burocracia descrita por Max Weber, baseada no mérito profissional. Foi adotada porque se configurava em alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado, na qual os patrimônios público e privado eram confundidos e onde o Estado era entendido como propriedade do Rei (REIS, 2014, p.122).

Por meio do modelo de gestão burocrática, criou-se um conjunto de normas e legislações específicas a fim de orientar a administração pública em âmbito funcional. Na administração pública, foram estabelecidas regras rígidas para o funcionamento da máquina estatal através de controles voltados aos processos (CORBARI e MACEDO, 2012). Neste sentido, Junquillo (2013) afirma que a burocratização gerencial pública não foi implantada ocasionalmente, mas sim devido à novas exigências de um país que estava passando por grandes transformações.

Desde os seus primórdios, o Brasil possuía uma administração pública essencialmente patrimonialista, sendo a mesma marcada pelo coronelismo. Após um longo período no qual o patrimonialismo prevaleceu, o modelo burocrático de gestão pública surgiu com a finalidade de otimizar a administração dos órgãos públicos, tornando-os estruturados e profissionalizados.

A administração burocrática estabeleceu normas, princípios e regulamentos que tinham por objetivo combater a corrupção e controlar os recursos públicos, utilizando-os eficazmente e de forma otimizada visando o bem-estar social e os interesses da coletividade. Baseada em regimes de controle, o modelo público burocrático possui procedimentos administrativos caracterizados pela alta rigidez e inflexibilidade de suas ações (HENRIQUE E RICCI, 2011).

De acordo com Pereira (2000 apud HENRIQUE e RICCI, 2011), dentre os três modelos gerenciais do Estado (patrimonialista, burocrática e gerencial), somente os modelos burocrático e gerencial possuem caráter devidamente público. O modelo patrimonialista, marcado por interesses próprios e irregularidades, não visava o atendimento das necessidades coletivas. Trava-se apenas de um modelo no qual prevaleciam os interesses próprios de certos indivíduos.

A administração burocrática, portanto, surgiu mediante um ambiente de incertezas no qual era necessária a plena separação entre interesses pessoais e sociais. Desenvolveu-se, deste modo, um modelo gerencial marcado pelo profissionalismo do serviço público e das ações sociais, sendo esse expresso por um conjunto de rígidos procedimentos administrativos.





Em sua essência de funcionamento, a burocracia tinha como objetivo controlar os recursos públicos através do estabelecimento de leis, normas e regulamentos específicos para tal fim. Para Henrique e Ricci (2011), a implantação da administração pública burocrática no Brasil marcou um grande avanço ao priorizar o início da profissionalização do serviço público, algo até então inexistente no modelo de gestão patrimonialista vigente anteriormente no país.

Perante este contexto, Vieira (2016) ressalta que as principais características inerentes ao desenvolvimento do modelo burocrático de gestão no âmbito público são as seguintes: Controle rígido dos processos administrativos; combate à corrupção e ao nepotismo patrimonialista; profissionalização gerencial; ideia de carreira; hierarquia funcional; função orçamentária; acesso ao serviço público por mérito (criação de concursos públicos) e adoção de normas e procedimentos universais (padronização dos processos).

No entanto, apesar de promover uma importante reestruturação da gestão pública no país e fornecer inúmeros benefícios ao desenvolvimento da sociedade como um todo, o modelo administrativo burocrático também apresentou disfunções relevantes durante a sua existência. Por esse motivo, o mesmo enfraqueceu-se, deixando de apresentar a sua importância de origem

A aplicação inadequada das práticas burocráticas tornou a estrutura funcional deste modelo insustentável ao longo dos anos, motivando a adoção posterior do modelo de administração pública gerencial. Segundo Pereira e Spink (1998 apud CORBARI e MACEDO, 2012), ao longo do século XX, quando o Estado ampliou o seu papel social e econômico, as estratégias estrutural e funcional adotadas pela administração pública burocrática demonstraram serem inadequadas. Com isso, a burocracia perdeu espaço de maneira gradativa.

Perante a necessidade de um aumento das funções do Estado na esfera social e na regulação econômica, constatou-se que a administração pública burocrática não tinha como garantir a rapidez, a boa qualidade e o baixo custo para os serviços prestados junto à população. Com isso, a gestão burocrática tornou-se lenta, custosa e pouco orientada para o atendimento das demandas sociais, conforme explana a citação abaixo.

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (PEREIRA, 1996, p.10).



Ao tentar controlar excessivamente e rigidamente a administração pública, a burocracia estabeleceu um modelo obcecado em ditar o modo como as coisas deveriam ser feitas. A burocracia regulava excessivamente quaisquer tipos de procedimentos executados. No entanto, os resultados dos mesmos eram ignorados. Ao se tornar controlado somente através de processos, o Estado demonstrou-se incapaz de mensurar os resultados de seus serviços e ações.

De modo geral, a administração burocrática representou um grande avanço ao romper com o patrimonialismo e, deste modo, estabelecer as bases para o surgimento de uma administração profissionalizada no Brasil. No entanto, o modelo burocrático mostrou-se ineficaz ao priorizar as regras e os processos em detrimento dos objetivos a serem alcançados. O modelo burocrático priorizava a eficiência e demonstrava como as coisas deveriam ser feitas. Contudo, o seu excesso de formalismo prejudicou o desenvolvimento administrativo do país.

Na esfera pública, Henrique e Ricci (2011, p.1) ressaltam que “a burocracia tinha como objetivo o combate a corrupção e um maior e melhor controle dos recursos, no entanto tornou o sistema lento”. As ideias da burocracia eram válidas. Sua aplicação, porém, apresentou falhas.

De acordo com Henrique e Ricci (2011), a crise na administração pública burocrática começou ainda no governo militar, que não foi capaz de implementar integralmente as suas premissas. Além disso, a questão do profissionalismo no serviço público também apresentou problemas. No período em que o modelo gerencial burocrático esteve vigente, foram criados inúmeros concursos para diversos cargos. No entanto, para os cargos de alto escalão, as contratações continuavam ocorrendo por meio de indicações políticas. As características da gestão patrimonialista, mesmo que indiretamente, ainda persistiam, caracterizando problemas.

## **Resultados e discussões**

Para Reis (2014), com a redefinição do papel do Estado e a globalização econômica no decorrer da década de 1970, a gestão burocrática tornou-se inviável para o setor público. Devido à incapacidade de atender às novas demandas de democratização e de eficiência, a burocracia perdeu gradativamente o seu espaço no país, convertendo-se assim num modelo impraticável.

As mudanças ocorridas no Estado e na sociedade como um todo exigiram um novo modelo gerencial com uma estrutura mais ágil, flexível e descentralizada. O foco, portanto, direcionava-se para o alcance de resultados e não somente para o controle de procedimentos. Neste contexto, a partir da segunda metade do século XX, em resposta à crise oriunda da forma burocrática de se administrar o Estado, surgiu a proposta da administração pública gerencial.



De acordo com Paludo (2013), o mundo evoluiu num curto espaço de tempo. Diante deste cenário, as novas ideias de gestão contemporânea fundamentavam-se nos princípios da confiança e da descentralização das decisões, exigindo formas mais flexíveis de gestão. Tais ideias, por sua vez, eram opostas à ideologia do formalismo e do rigor técnico estabelecida pela burocracia tradicional. As evoluções social e econômica, portanto, influenciaram diretamente no abandono gradativo do modelo gerencial público burocrático no Brasil e em âmbito mundial.

Mediante esse cenário, Vieira (2016, p.35) ressalta que “com a crise do modelo burocrático aliada aos fatores da globalização da economia, a nova dinâmica de mercado e ao processo de crise fiscal do Estado, surgiu, na segunda metade do século XX, o modelo gerencial”. A administração gerencial apresentou-se como sucessora do modelo burocrático.

Segundo Henrique e Ricci (2011), a administração pública burocrática apresentou pontos positivos e negativos ao longo de sua existência. Como legado, trouxe um maior controle dos recursos e combateu as imperfeições do antigo sistema patrimonialista, propiciando assim uma gestão pública mais profissionalizada e racional. Contudo, o pleno sucesso desse modelo não ocorreu devido aos excessos cometidos na aplicação das funcionalidades inerentes à própria burocracia em geral. Os excessos da burocracia, portanto, tornaram-se uma problemática.

De acordo com Paludo (2013), no entanto, não se deve simplesmente descartar a contribuição fornecida pela administração burocrática, mas sim identificar os aspectos nos quais a mesma tornou-se superada e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir mais eficiência, eficácia e efetividade para a condução da administração pública.

Neste sentido, Pereira (1996) ressalta que a combinação de princípios gerenciais e burocráticos deverá variar de acordo com as atividades nas quais a gestão pública está inserida. A grande qualidade da administração pública burocrática foi a sua segurança e efetividade. Por isso, no âmbito estratégico, no qual as características burocráticas são fundamentais, as mesmas deverão estar ainda presentes em conjunto com o modelo de administração pública gerencial.

## **Conclusões**

Assim como as empresas privadas, as organizações públicas incorporaram modificações e adequações em sua estrutura administrativa e funcional ao longo do tempo. A principal finalidade, essencialmente, foi otimizar os aspectos gerenciais e estruturar as atividades mediante as demandas propostas pelos atores organizacionais presentes em cada época. Devido a necessidade de se tornarem cada vez mais eficazes em seus processos e rotinas de trabalho



como um todo, as organizações públicas incorporaram inúmeros modelos e ferramentas gerenciais que foram, originalmente, desenvolvidas e adotadas por empresas privadas.

Entre esses modelos, destacou-se o modelo burocrático de gestão, ou teoria da burocracia, sendo o mesmo estabelecido pelo sociólogo alemão Max Weber, no início do século XX. Por meio dos ideais propostos pelo modelo burocrático de gestão, as organizações públicas aumentaram a eficiência de seus processos administrativos e profissionalizaram as suas estruturas gerenciais, otimizando assim as atividades das quais executavam. Deste modo, o atendimento as necessidades da sociedade e a prestação de serviços foram priorizadas.

No decorrer do século XX, no entanto, a burocracia weberiana perdeu espaço para novos modelos gerenciais, tanto no âmbito das empresas privadas quanto na esfera das organizações públicas. Tal fato, por sua vez, ocorreu devido a inúmeras dificuldades em seu processo de aplicação prática. Por se tratar de um modelo gerencial baseado em características extremamente racionais, a burocracia tornou a gestão administrativa lenta e inflexível. No entanto, a substituição do modelo burocrático por outros modelos gerenciais mais eficazes não descaracterizou a contribuição significativa que a mesma proporcionou no âmbito da gestão pública e do desenvolvimento administrativo em geral.

Com base na bibliografia abordada, torna-se possível visualizar que, ao longo do tempo, a administração pública brasileira buscou, gradativamente, encontrar o modelo gerencial mais apropriado para o desenvolvimento de suas atividades funcionais. No Brasil, a estrutura da gestão pública modificou-se desde o início do século XX até os dias atuais, tendo sempre como intuito otimizar a administração dos recursos destinados à satisfação das necessidades sociais.

## Referências

CAMPELO, G.S.B. **Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo: uma simbiose de modelos.** Revista Ciência & Trópico, v.34, n.2, p.297-324. Recife, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592>> Acesso em: 10 set.2016.

CERVO, A.L.; BERVIAN, P.A.; SILVA, R. **Metodologia científica.** 6.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 7.ed. Rev. e Amp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CORBARI, E.C.; MACEDO, J.J. **Controle interno e externo na administração pública.** Curitiba: InterSaberes, 2012.



HENRIQUE, M.A.; RICCI, F. **Administração pública burocrática x gerencial: uma análise crítica.** XV Encontro Latino Americano de Iniciação Científica. Taubaté, 2011. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/producao-academica/administracao-publica-burocratica-versus-gerencial-uma-analise-critica/6018/download/>> Acesso em: 11 set.2016.

JUNQUILHO, G.S. **Teorias da Administração Pública.** Brasília: CAPES, 2010. Disponível em: <[http://ead.uepb.edu.br/arquivos/Livros\\_UEPB\\_053\\_2012/01-teorias%20da%20administra%E7%E3o%20publica/livro%20grafica%20TGAPublica.pdf](http://ead.uepb.edu.br/arquivos/Livros_UEPB_053_2012/01-teorias%20da%20administra%E7%E3o%20publica/livro%20grafica%20TGAPublica.pdf)> Acesso em: 11 set.2016.

MAXIMIANO, A.C.A. **Introdução à Administração.** 5.ed. Rev. e Amp. São Paulo: Atlas, 2000.

PALUDO, A. **Administração pública.** 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEREIRA, L.C.B. **Da administração pública burocrática à administração gerencial.** Revista do Serviço Público (RSP), ano 47, v.120, n.1, p.7-40. Brasília, 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 28 mar.2018.

REIS, M.L. **Reforma do Estado: Da Administração Burocrática à Administração Pública Gerencial: o caso brasileiro.** Revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio (Foco), v.7, n.1, p.104-137. Vila Velha, 2014. Disponível em: <<http://www.novomilenio.br/periodicos/index.php/foco/article/view/91>> Acesso em: 12 set.2016.

SILVA, A.C. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais.** Revista Científica do Instituto Cuiabano de Educação (ICE). Cuiabá, 2013. Disponível em: <<http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>> Acesso em: 11 set.2016.

SILVA, R.O. **Teorias da Administração.** 2.ed. São Paulo: Pearson, 2013.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista de Administração Pública (RAP), v.43, n.2, p.347-369. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>> Acesso em: 12 set.2016.

VIEIRA, N.L. **Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão.** Curitiba: InterSaberes, 2016.

Nota dos autores:

**Diego José Casagrande.** E-mail: diegojcasagrande@gmail.com – Especialista em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas

**Janaina De Oliveira.** E-mail: janalive@gmail.com – Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP-Fclar)

**Natalia Maria Casagrande.** E-mail: nmcasagrande@gmail.com - Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP-Fclar)



## ANÁLISE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA EM GESTÃO DE RISCOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Angela Luiza LagoHilda Alberton de Carvalho

### Resumo:

O presente estudo tem por objetivo investigar a produção científica em gestão de riscos na administração pública, no período de 1981 a 2016. A pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva, e utiliza técnicas de análise bibliométrica e métodos de abordagem quantitativos e qualitativos. Os dados foram coletados nas bases *Scopus* e *Web of Science*. Os termos inseridos para busca foram “*risk management and public administration or risk management and public sector*”. Dessa busca, foram identificados 286 artigos. Concluiu-se que a gestão de riscos na administração compreende um vasto campo de estudo, podendo ser aplicada nas mais diversas áreas de atuação. O resultado da pesquisa identificou que no Brasil os estudos voltados à área de administração pública ainda são incipientes. Além disso, verificou-se que as maiores produções estão concentradas nas áreas de Negócios, Economia e Medicina e que os países com maiores publicações são os Estados Unidos e Inglaterra.

**Palavras-chaves:** Gestão de Riscos; Administração Pública; Produção Científica.

### Abstract:

The objective of the study is to investigate the scientific production in risk management in the public sector. The research period begins in the year of 1981 until the year of 2016. The research is characterized as exploratory and descriptive with the use of bibliometric analysis techniques for the construction of the study. The data was collected in the Scopus and Web of Science databases. The terms entered for the search were "risk management and public administration or risk management and public sector". In this way, 286 articles were identified. It was concluded that Risk Management in the Public Administration comprises a vast field, which can be expanded in the most varied areas of knowledge. In addition, it was observed that the most researched categories are related to the Business, Economy and Medicine area, with the highest concentration of publications in the United States and England.

**Keywords:** Risk management; Public administration; Scientific production.

### Introdução

O gerenciamento de riscos compreende um amplo campo de estudos, podendo ser aplicado em diversas áreas (engenharia, saúde, meio ambiente, etc), setores (produção, contábil, financeiro, etc) e organizações (públicas, privadas, etc).

Optou-se pela não delimitação do tema em uma área específica, tendo em vista a possibilidade da utilização de conceitos e técnicas de uma área serem aproveitadas em outra.

Observa-se que a literatura gerenciamento de riscos é extensa, demandando, dos interessados em aplicá-la, uma seleção com foco nas características do campo onde o gerenciamento será utilizado. Além disso, verifica-se, nos documentos analisados, que não há



distinção entre “gerenciamento de riscos” e “gestão de riscos”. Logo, esses termos serão tratados como sinônimos no presente artigo.

Na seção 2, serão apresentadas teorias acerca dos temas: risco, gestão de riscos e gestão de riscos na administração pública. Dentre as principais referências foram utilizados documentos reconhecidos internacionalmente, como o *The Orange Book*, do Reino Unido; a norma ISO 31000:2009, que fornece diretrizes e princípios aplicados ao gerenciamento de riscos; as recomendações do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, dos Estados Unidos; o *Project Management Body of Knowledge*, relacionado à gestão de projetos, além de outras que serão apresentadas no decorrer do estudo. A seção 3 descreve o procedimento metodológico. Na seção 4 serão apresentados os resultados obtidos no estudo, na seção 5 as considerações finais e, por fim, as referências.

## **Objetivos**

O presente estudo tem por objetivo identificar as produções científicas na área de gestão de riscos na administração pública, para assim verificar, em meio a inúmeras informações, como esse campo de estudo vem se desenvolvendo.

## **Justificativas**

A necessidade de melhorias relacionadas ao serviço público, principalmente no que tange ao controle interno das organizações, exige dos agentes que atuam para o governo a constante capacitação e busca pela eficiência e eficácia em processos. Sendo assim, este estudo justifica-se pela necessidade de sensibilização para o tema gestão de riscos na administração pública, considerando que o levantamento das produções pode servir de base na aproximação entre envolvidos nas boas práticas de gestão.

## **Referencial teórico**

Na presente seção, pretende-se trazer o referencial teórico que fundamenta o estudo, destacando as bases teóricas sobre riscos, gestão de riscos, e gestão de riscos na administração pública.

## **Riscos**

Os riscos estão presentes nas mais variadas atividades, desde as mais simples até as mais complexas. Apesar de serem frequentes e integrarem a sociedade há muito tempo, foi por volta



do século XVII, durante o período conhecido como Renascimento, que os estudos sobre riscos ganharam importância, conforme exposto por Bernstein (1997, p. 3).

O estudo sério do risco começou no Renascimento, quando as pessoas se libertaram das restrições do passado e desafiaram abertamente as crenças consagradas. Foi uma época em que grande parte do mundo seria descoberto e seus recursos explorados. Uma época de turbulência religiosa, de capitalismo nascente e de abordagem vigorosa da ciência e do futuro. (BERNSTEIN, 1997, p. 3).

Passados quase quatro séculos, as definições conceituais do que são riscos evoluíram. Para a gestão de projetos, por exemplo, o risco é suscetível a fatores internos e externos ao ambiente organizacional, podendo ser entendido como “um evento ou condição incerta que, se ocorrer, provocará um efeito positivo ou negativo em um ou mais objetivos do projeto tais como escopo, cronograma, custo e qualidade” (PMBOK, 2013, p. 310). Na área de saúde, por exemplo, os riscos estão em sua maioria relacionados a eventos adversos que, além de trazerem consequências sociais, econômicas, podem comprometer o ambiente ocasionando perdas de vidas, conforme guia de riscos em saúde da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (2010).

De acordo com o guia elaborado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), “costuma-se entender risco como possibilidade de algo não dar certo, mas seu conceito atual envolve a quantificação e qualificação da incerteza, tanto no que diz respeito às perdas como aos ganhos, com relação ao rumo dos acontecimentos planejados, seja por indivíduos, seja por organizações” (IBGC, 2007, p. 11).

Segundo o guia que estabelece um modelo de gestão de riscos para auxiliar no desenvolvimento de uma política institucional, elaborado no Reino Unido, intitulado *The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts* (2004, p. 9), “na avaliação de um risco deve-se combinar a probabilidade de que algo ocorra e o impacto se realmente acontecer e, para estabelecer tal relação, o gerenciamento de riscos permite a avaliação, identificação e melhores respostas para uma política de riscos”.

Para cada tipo de risco (ambiental, econômico, de saúde, na prestação de serviço, entre outros), é possível que se estabeleçam práticas e estratégias para melhor administrá-los. É nesse sentido que a gestão de riscos se torna importante, possibilitando que sejam criadas oportunidades de melhorias e redução de prejuízos que correspondam adequadamente ao escopo e ao risco envolvido, pois é possível que práticas relacionadas à gestão de riscos da saúde não sejam adequadas à gestão de riscos ambientais, por exemplo.





## Gerenciamento de Riscos

O gerenciamento de riscos compreende um amplo campo de estudos e está relacionado às incertezas que uma organização precisa enfrentar e que possam afetá-la negativamente, podendo ser aplicado em várias áreas institucionais.

Pela norma ISO 31000 (2009) todas as organizações podem gerenciar seus riscos, em diferentes setores, projetos e a qualquer momento. Para isso, essa normativa estabelece princípios e diretrizes genéricas que podem ser aplicadas a qualquer risco, independentemente do seu contexto ou finalidade.

De acordo com o Guia PMBOK (2013, p.11), “os objetivos do gerenciamento dos riscos do projeto são aumentar a probabilidade e o impacto dos eventos positivos e reduzir a probabilidade e o impacto dos eventos negativos no projeto”. Entende-se por impacto negativo algo que pode causar prejuízos, e por impacto positivo, o que pode trazer oportunidades à organização.

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, organização criada nos Estados Unidos para prevenir fraudes, publicou em 2004 um documento utilizado como referência em muitos países conhecido como COSO II, que aborda o tema gestão de riscos corporativos, conceituando este processo como algo que envolve os colaboradores de todos os níveis hierárquicos, para que se definam estratégias na identificação dos acontecimentos que possam afetar a organização e que administrem os riscos que sejam compatíveis com o que a organização esteja disposta a se submeter. Nessa definição, os planos para se colocar em prática o gerenciamento de riscos são baseados na missão e visão da organização e todos os envolvidos têm um grau de responsabilidade no processo.

Para o IBGC (2007), é aconselhável que toda organização disponha de uma estrutura de governança corporativa chamada de conselho de administração, que teria um maior grau de responsabilidade no gerenciamento de riscos, pois os seus integrantes determinariam o perfil de riscos da organização, que se relaciona ao nível de incerteza que se assume para alcançar determinados objetivos estratégicos.

Conforme definido no *The Orange Book* (2004), cada nível da organização precisa ser gerido adequadamente por um responsável com habilidades apropriadas, permitindo que os riscos sejam gerenciados de forma apropriada em cada camada. Ainda para este guia, o gerenciamento de riscos deve ser parte intrínseca na condução dos negócios.



Dessa forma, o gerenciamento de riscos está relacionado a práticas que vão além da capacidade intuitiva do indivíduo. São necessários estudos, estrutura organizacional adequada, além de técnicas e estratégias para que se tomem as melhores decisões em momentos de incerteza, objetivando a maximização de benefícios e a inibição de prejuízos, pois uma vez que os riscos não são gerenciados adequadamente, os prazos e a qualidade de serviços prestados podem ser comprometidos, influenciando diretamente o alcance dos objetivos da organização.

### **Gestão de Riscos na Administração Pública**

É muito comum dentro das organizações, relacionar o gerenciamento de riscos com lucros e prejuízos financeiros. Dentro de organizações privadas algumas atividades são cortadas se não trazem lucro ou são expandidas se têm um bom retorno. No entanto, no setor público, a motivação para todas as ações é o interesse público, independentemente de os gastos estarem dentro do orçamento ou não, serviços essenciais precisam continuar a ser disponibilizados aos cidadãos.

Segundo Ávila (2015, p.83) “essa difícil tarefa de estimar os riscos e avaliar alternativas tecnicamente válidas e socialmente aceitáveis recai sobre os formuladores de políticas públicas, que devem estar preparados para tomar decisões”. Para isso, é importante que os formuladores considerem os objetivos a serem alcançados e tenham em mente a possibilidade de mudanças de estratégias:

No processo de desenvolvimento de políticas, devem ser definidos objetivos e metas claros e implementados programas para que seus objetivos sejam alcançados. Se o feedback logrado e o monitoramento indicarem que os objetivos não estão sendo alcançados, os programas devem ser mudados. Se os objetivos deixarem de ser relevantes, novos objetivos devem ser estabelecidos. Esses objetivos devem ser compatíveis com requisitos legais, estatutários e internacionais. (Hill - ENAP, 2006, p. 44).

É notável que, pelas características dos órgãos públicos, as práticas de gerenciamento de riscos devem ser adaptadas à essa realidade. No Brasil, algumas ações foram tomadas pelo Governo Federal, a fim de promover uma maior conscientização sobre o tema, além de incentivar práticas de gerenciamento de riscos.

Em 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), resultante da reestruturação de programas anteriores implantados pelo Governo Federal, lançou o Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos (Guia), baseado no *The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts*, do Reino Unido. De acordo com o Guia (2005), é importante que sejam considerados dentro das organizações os níveis de maturidade de risco,



ou seja, para cada risco existirá uma maneira de tratá-lo e gerenciá-lo. Além disso, um bom gerenciamento de riscos alinha-se com a confiança do cidadão pelo governo, uma vez que este conseguirá atender aos prazos estabelecidos com a utilização adequada dos recursos públicos.

Outra ação governamental relacionada ao gerenciamento de riscos foi a estabelecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria Geral da União, no ano de 2016, por meio da Instrução Normativa Conjunta n. 1, de 10 de maio de 2016, que definiu que todos os órgãos pertencentes ao Poder Executivo Federal adotassem “medidas de sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança”. Com isso, pode-se dizer que a implantação de um sistema de gestão de riscos se torna importante, não somente para atender a legislação, mas para se estabelecer práticas para a melhora nos serviços públicos. Para Ávila (2014, p. 184) “nenhum servidor público inovador pode evitar decisões que envolvam riscos; portanto, todos devem possuir as habilidades e competências necessárias para gerenciar esses riscos”.

Além das características próprias de cada órgão público e das ações tomadas pelo governo para implantação do gerenciamento de riscos, as pessoas que o representam, ou seja, trabalham nas instituições públicas, também exercem um papel necessário no uso apropriado dos recursos públicos, devendo agir com imparcialidade. Nesse sentido, os servidores estão inseridos num contexto que envolve fatores de risco e precisam tomar decisões acerca desses riscos.

## **Metodologia**

Esta seção apresenta os procedimentos de pesquisa e a relação de requisitos para a seleção dos artigos.

### **Classificação E Procedimentos De Pesquisa**

A presente pesquisa classifica-se, segundo Gil (2002), pelos seus objetivos em exploratória e descritiva, pois reproduz as características de determinada população ou fenômeno e possibilita a aproximação do pesquisador ao tema de pesquisa. Quanto ao procedimento técnico, é considerada pesquisa bibliográfica, pois está pautada em materiais já elaborados que, no caso estudado, são representados por artigos encontrados nas bases de dados.

Como instrumento de coleta de dados, utilizaram-se técnicas da análise bibliométrica que, segundo Okubo (1997), tem como objetivo medir resultados de pesquisas científicas e tecnológicas por meio de dados da literatura científica, que consiste na manifestação do conhecimento produzido, e de patentes. Com relação ao método de abordagem, de acordo com



Richardson (1999), o trabalho caracteriza-se como quantitativo, pois utiliza na coleta e tratamento de dados técnicas estatísticas, tais como percentuais, médias, entre outras, e qualitativo, pois descreve, analisa e interage com as informações coletadas, dando significado a elas.

### **Seleção De Artigos**

Como objeto de análise foram investigadas as produções científicas já realizados em gestão de riscos e gestão de riscos na administração pública. A seleção dos artigos foi realizada da seguinte maneira:

i) Optou-se pelas bases *Scopus* e *Web of Science*, pelo fato de serem multidisciplinares, possuírem registros dos dados e possibilitarem a exportação de dados para ferramentas que permitem uma análise mais completa. Além disso, abrangem a produção mundial de pesquisas em diversas áreas.

ii) Após a escolha das bases de dados, os resultados foram refinados para “artigos” com a utilização das palavras-chave “*risk management*”, resultando num total de 49.292 artigos na base *Scopus* e 18.487 artigos na base *Web of Science*.

iii) Para a delimitação do tema, restringiu-se a pesquisa com as palavras-chave: “*risk management*” AND “*public administration*” OR “*risk management*” AND “*public sector*”. Dessa busca foram encontrados 254 artigos na base *Scopus* e 114 na *Web of Science*.

iv) Na sequência, os dados foram migrados para a ferramenta *EndNote*, que organiza e gerencia referências bibliográficas. Também foram utilizadas planilhas em Excel para a composição de gráficos e tabelas. Após esse procedimento, foram retirados 82 artigos duplicados (indexados nas duas bases). Após esse procedimento, restaram 286 artigos para análise.

### **Análise dos resultados**

Nesta seção será apresentada a análise dos resultados.

#### **Visão Geral Sobre Gestão De Riscos**

Partindo-se do tema geral (gestão de riscos), antes de adentrar ao tema específico (gestão de riscos na administração pública), uma primeira busca com o termo “*risk management*” resultou em 67.779 artigos somando-se as bases *Scopus* e *Web of Science*. Como o objetivo deste tópico é fornecer uma visão geral sobre o tema gestão de riscos sem entrar em muitos detalhes, considerando que o foco principal do presente trabalho é a limitação na área de



administração pública, foi feito um levantamento bruto de artigos, sem qualquer tipo de remoção de elementos duplicados ou filtros. Como resultado, nas duas bases pesquisadas, o país com maior número de publicações na área de gestão de riscos é os Estados Unidos, e o ano de 2015 está entre os que mais se publicou artigos. Quanto à área de estudo, percebe-se que Medicina e Economia de Negócios têm maior representatividade, conforme demonstrado nas tabelas a seguir:

**Tabela 1.** Panorama geral sobre o tema gestão de riscos na base Scopus (1960-2016)

Base: <i>SCOPUS</i>		Quantidade de artigos	% em relação ao total de artigos (49.292)
Área:	Medicina	17.092	34,67%
Anos com maiores publicações:	2015	3.387	6,87%
	2009	3.285	6,66%
País com maior publicação:	Estados Unidos	12.490	25,34%
Autor com mais publicação:	West J. C (área de medicina)	197	0,40%

Fonte: Elaborado pelas autoras

**Tabela 2.** Panorama geral sobre o tema gestão de riscos na base Web of Science (1956 – 2016)

Base: <i>WEB OF SCIENCE</i>		Quantidade de artigos	% em relação ao total de artigos (18.487)
Área	Economia de Negócios	3.807	20,59%
Anos com maiores publicações	2016	2.230	12,06%
	2015	1.908	10,32%
País com maior publicação	Estados Unidos	5.753	31,12%
Autor com mais publicação	Aven T. (área de investimentos)	42	0,23%

Fonte: Elaborado pelas autoras

No que tange à possibilidade de aplicação de gestão de riscos nas organizações, os resultados corroboram com a literatura apresentada, pois é possível verificar que a gestão de riscos faz parte da área de estudo tanto da medicina quanto da economia, que são considerados campos de atuação distintos.

### Gestão de Riscos na Administração Pública

Ao delimitar a busca para “*risk management*” AND “*public administration*” OR “*risk management*” AND “*public sector*” e retirar os artigos duplicados nas duas bases, foram encontrados 286 documentos. A distribuição dos artigos por ano de publicação está representada na figura a seguir:

**Figura 1.** Evolução da produção científica de artigos em gestão de riscos na administração pública/ setor público (1981-2016) – Scopus e Web of Science



**Fonte:** Elaborado pelas autoras

Nota-se, no período analisado (1981-2016), que a distribuição de artigos nos primeiros 20 anos (1981-2001) se manteve com a média aproximada de 3 artigos por ano. No ano de 2002, quando é perceptível o aumento na produção em gestão de riscos na administração pública, até o ano de 2016, a média sobe para 17 artigos/ano. De todo o período analisado, os anos de 2014 e 2016 contam com a maior produção, representando 20,63% do total de artigos. Além disso, é possível perceber que no período entre 2011 e 2016 há aumento crescente na produção e não são verificadas quedas significativas de um ano para outro, como aconteceu no ano de 2003 (13 artigos) com queda no ano de 2004 (5 artigos).

Quanto ao número de produção por país, os Estados Unidos aparecem em primeiro lugar com 23,78% das publicações e a Inglaterra em segundo com 21,33%.

O ano de 2002, que marca o início do período com maiores produções, coincide com a criação da Lei *Sarbanes-Oxley*, nos Estados Unidos, “que enfatizou o papel fundamental dos controles internos e fez com que boas práticas de governança corporativa se transformassem em exigência legal” (IBGC, 2007, p.41). Dentre as determinações da Lei, estão previstas as reduções de riscos empresarias. Além disso, em 2004, nos Estados Unidos, houve a publicação do *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*, conhecido como COSO II, que agregou às recomendações já existente técnicas de gerenciamento de riscos, com o objetivo de prever e prevenir riscos.

### **Autores e Periódicos em Gestão de Riscos na Administração Pública**

A pesquisa elabora no Google Acadêmico, com a inserção de todos os 286 títulos, teve como o artigo mais citado o “*The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK*”, com 719 citações. A tabela abaixo mostra os 10 artigos mais citados e seus autores:

**Tabela 3.** 10 artigos mais citados nas duas bases

Ano	Autores	Citações	Título do artigo
2005	L. Bing, A. Akintoye, P. J. Edwards and C. Hardcastle	719	The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK
2009	I. Lapsley	361	New public management: The cruellest invention of the human spirit?
2007	A. Ng and M. Loosemore	340	Risk allocation in the private provision of public infrastructure
2005	C. Harland, L. Knight, R. Lamming and H. Walker	333	Outsourcing: assessing the risks and benefits for organisations, sectors and nations
2008	P. L. Bannerman	318	Risk and risk management in software projects: A reassessment
2003	A. Akintoye, C. Hardcastle, M. Beck, E. Chinyio and D. Asenova	298	Achieving best value in private finance initiative project procurement
2006	L. Y. Shen, A. Platten and X. P. Deng	218	Role of public private partnerships to manage risks in public sector projects in Hong Kong
2010	Y. J. Ke, S. Q. Wang, A. P. C. Chan and P. T. I. Lam	210	Preferred risk allocation in China's public-private partnership (PPP) projects
2009	M. Woods	173	A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council
2001	S. R. Faerman, D. P. McCaffrey and D. M. Van Slyke	172	Understanding Interorganizational Cooperation: Public-Private Collaboration in Regulating Financial Market Innovation

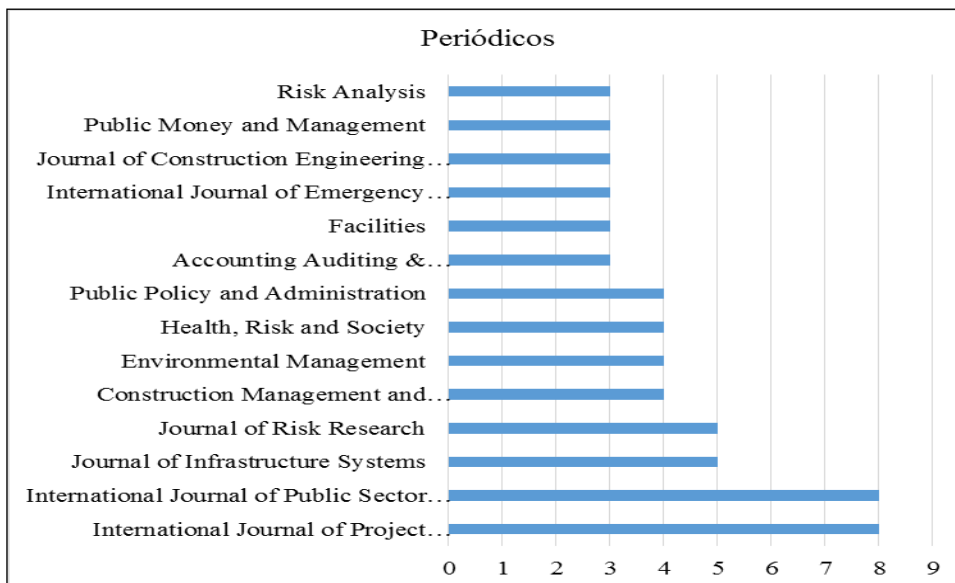
**Fonte:** Elaborado pelas autoras.

É possível fazer a correlação entre os artigos mais citados e sua relevância acadêmica. Como exemplo, 4 artigos mais citados foram publicados na *International Journal of Project Management*, cujo fator de impacto em 2016 era 4.034, de acordo com dados retirados da Editora Elsevier.

Os autores, excetuando-se os coautores, com maior número de artigos publicados não ultrapassam 4 artigos no total. São 10 autores que possuem entre 2 a 4 publicações, e 258 autores têm apenas 1 publicação.

Com relação aos periódicos encontrados, os 286 artigos que compõem o presente trabalho estão distribuídos em 219 periódicos. A figura a seguir apresenta os periódicos com mais de 2 artigos publicados:

**Figura 2.** Relação dos periódicos com mais publicações



Fonte: Elaborado pelas autoras

### Área de Pesquisa em Gestão de Riscos na Administração Pública

A análise das duas bases (*Scopus e Web of Science*) permitiu a verificação das áreas de pesquisa em gestão de riscos, cujas publicações aparecem em maior quantidade, conforme tabelas a seguir:

**Tabela 4.** Concentração das áreas de pesquisa na base Web of Science.

Área de Pesquisa na base <i>Web of Science</i>	% do Total
<i>Business economics</i>	28,57%
<i>Public administration</i>	14,29%
<i>Engineering</i>	11,43%
<i>Social sciences other topics</i>	11,43%
<i>Construction building technology</i>	5,71%
<i>Environmental sciences ecology</i>	5,71%
<i>Government law</i>	5,71%
<i>Public environmental occupational health</i>	5,71%
<i>Science technology other topics</i>	5,71%
<i>Water resources</i>	5,71%

Fonte: Elaborado pelas autoras

**Tabela 5.** Concentração das áreas de pesquisa na base Scopus.

Área de Pesquisa na base <i>Scopus</i>	% do Total
<i>Business, management and accounting</i>	19,19%
<i>Social sciences</i>	17,06%
<i>Engineering</i>	11,61%
<i>Environmental science</i>	10,66%
<i>Medicine</i>	10,43%
<i>Economics, econometrics and finance</i>	8,77%
<i>Computer science</i>	4,74%
<i>Decision sciences</i>	3,55%
<i>Energy</i>	1,90%
<i>Agricultural and biological sciences</i>	1,66%
<i>Earth and planetary sciences</i>	1,42%





<i>Undefined</i>	1,42%
<i>Health professions</i>	1,18%
<i>Nursing</i>	1,18%
<i>Arts and humanities</i>	0,95%
<i>Biochemistry, genetics and molecular biology</i>	0,71%
<i>Chemical engineering</i>	0,71%
<i>Chemistry</i>	0,47%
<i>Dentistry</i>	0,47%
<i>Mathematics</i>	0,47%
<i>Pharmacology, toxicology and pharmaceutics</i>	0,47%
<i>Psychology</i>	0,47%
<i>Materials science</i>	0,24%
<i>Veterinary</i>	0,24%

**Fonte:** Elaborado pelas autoras

Nas duas bases é possível verificar que as áreas de Economia, Contabilidade e Negócios são as que mais têm ocorrências (28,57% na base *Web of Science* e 19,19% na base *Scopus*). As tabelas 4 e 5 permitiram identificar que é possível relacionar as mais diversas áreas à gestão de riscos na administração pública. Embora, na tabela 4 apareça especificamente a área de pesquisa administração pública (*public administration*), todos os demais itens também se relacionam à administração pública. Como exemplo, ao verificar os resumos da área de Engenharia (Tabela 4), muitos artigos são pertinentes a assuntos que envolvem construção de obras públicas, por exemplo. Ao ler os resumos dos artigos vinculados à área de administração pública, verifica-se que eles foram classificados assim, pois estão relacionados com mais de um tema, como por exemplo, um artigo trata de economia e engenharia, ou de saúde e alimentação, entre outros. Em outras palavras, percebe-se que os artigos que envolviam mais de uma área foram enquadrados na categoria administração pública.

### **Considerações finais**

A presente pesquisa permitiu demonstrar como se caracterizou a produção científica em gestão de riscos na administração pública no período de 1981 a 2016, identificando o desenvolvimento do tema e sua abordagem pela comunidade científica.

Inicialmente, com o levantamento dos dados referentes à gestão de riscos sem a delimitação no campo da administração pública, foi possível verificar a abrangência de publicações em áreas diversas, como por exemplo, computação, agricultura, saúde, artes, etc. Para uma aplicação mais direcionada, esses dados sugerem a necessidade de uma investigação específica de técnicas que melhor se adequem ao local onde se pretende aplicar a gestão de riscos.

Os resultados da pesquisa também demonstraram a limitada produção científica nacional, trazendo uma reflexão acerca da necessidade da expansão da produção no Brasil.



Além disso, verificou-se que os Estados Unidos e a Inglaterra são os grandes polos de pesquisa na área de gestão de riscos, tanto pela quantidade de artigos publicados, quanto pelos documentos produzidos por eles e utilizados como referência por outros países. Essa informação torna-se relevante, pois pode servir de parâmetro para estudos futuros, cujo interessado poderá mapear os modelos e técnicas de gestão de riscos na administração pública dos países citados e implementá-las no seu país.

Quanto aos autores, a grande maioria – 96% - publicou, no período analisado, um ou dois artigos. Apenas 4% tiveram 3 ou 4 publicações. Por meio desses parâmetros, não se torna possível indicar um autor ou grupo como referência na área.

Diante dos resultados obtidos, sugere-se uma pesquisa posterior com foco aprofundado na análise qualitativa, com o objetivo de alinhar as aplicações de gestão de riscos na administração pública, separando as literaturas que são mais específicas para determinadas áreas das que têm uma aplicação mais generalizada, contribuindo assim para uma construção de fundamentação teórica para as práticas no serviço público.

## Referências

ABNT. **Gestão de Riscos – Princípios e diretrizes**. NBR ISO 31000. Associação Brasileira de Normas Técnicas. 2009.

ANVISA. **Gerenciamento de Riscos e Segurança do Paciente**. Ribeirão Preto. Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2010.

ÁVILA, M.D.G. Gestão de Riscos no Setor Público Controle Estratégico para um Processo Decisório Eficiente. **Revista Controle**. v. 12, n. 2 (2014) Universidade de Fortaleza.

BERNSTEIN, Peter L. **Desafio aos Deuses: A Fascinante História do Risco**. Rio de Janeiro. Editora: Campus, 1997.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. Gerenciamento de riscos – estrutura integrada. Disponível em <[http://www.coso.org/Publications/erm/COSO\\_ERM\\_ExecutiveSummary\\_Portuguese.pdf](http://www.coso.org/Publications/erm/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf)>. Acesso em 8 jul. 2017.

COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Understanding the new integrated ERM framework – Application Techniques. Jersey City, NJ: John Wiley & Sons, Inc, 2007.

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

HILL, Stephen. **GUIA SOBRE A GESTÃO DE RISCOS NO SERVIÇO PÚBLICO**. Traduzido por Luís Marcos nB. L. de Vasconcelos Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. (Cadernos ENAP, 30).



HM Treasury. *The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts*. Londres, 2004.

IBGC. **Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos**. São Paulo, SP: IBGC, 2007.

**Instrução Normativa Conjunta n. 1, de 10 de maio de 2016**. Disponível em <[http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in\\_cgu\\_mpog\\_01\\_2016.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf)>. Acesso em: 8 jul. 2017.

Ministério do Planejamento, Secretaria de Gestão. GesPública. Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - Ciclo 2008/2009.2008 **Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos**. Brasília, 2013. Disponível em <<http://www.gespublica.gov.br/content/guia-de-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-o-gerenciamento-de-riscos>> Acesso em: dia 8 jul. 2017.

OKUBO, Y. **Bibliometric Indicators and Analysis of Research Systems: Methods and Examples**. OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 1997/1, OECD Publishing.

PMI. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos. Guia PMBoK, 2013**. 5ª edição. EUA. Project Management Institute, 2013. Disponível em: <<http://www.ricardo-vargas.com/pt/pmbok5-processes-flow/>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999. SCOPUS. Disponível em < <https://www.scopus.com/> >. Acesso em: 9 jul. 2017.



## RESUMOS EXPANDIDOS

### IMPACTO DAS DIRETRIZES DO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO NA PRODUÇÃO CIENTÍFICA APRESENTADA NOS CONGRESSOS DO CENTRO LATINO AMERICANO PARA DESENVOLVIMENTO, CLAD

Poliana Cristina Chaves Tomazini

Isabella Mattos

Álvaro Martim Guedes

Lucas de Almeida Pontes

**Palavras Chave:** Plano Diretor, Reforma Administrativa, Congresso do Centro Latino Americano para Desenvolvimento.

#### **Introdução**

A década de 1990 no Brasil foi marcada por mudanças advindas da Reforma Administrativa, que propunha, fundamentalmente, repensar o papel do estado. Apesar do discurso reducionista da atividade estatal o que de fato ocorreu foram diversas modificações nos modelos e nas práticas administrativas até então (CARVALHO, 1997). Tais modificações ocorreram com o intuito de contraposição ao modelo burocrático de administração pública e se inserem na perspectiva internacional, de origem na Europa e nos Estados Unidos, do debate da reforma do aparelho do Estado ( PAULA, 2005).

No caso brasileiro, consolidado a partir da proposta contida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1995) é possível observar os novos valores norteadores dessa reforma, que vão desde o incentivo à participação de cidadãos até a apropriação de novas tecnologias administrativas. Entretanto, antecedentes da reforma administrativa evidenciavam o que estaria por vir a ocorrer. São esses a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1930, com o foco no aumento da eficiência do funcionalismo público federal e reorganização da administração pública, com a edição do Decreto Lei 200, que “dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências (BRASIL, 1967)” e a Promulgação da Constituição de 1988, que se deu a partir de uma Assembleia Nacional Constituinte, posterior ao regime militar e que recolocava o cidadão como sujeito e, assim,



indicava novos rumos da redemocratização no país.

No entanto, o que o Plano Diretor propôs, talvez com maior ênfase, foi o incentivo à ações de domínio circunscrito, tais como implementação de novos projetos de gestão, modificações legais de menor monta ou procedimentos administrativos restritos à órgãos ou agências decorrentes de uma nova cultura administrativa. Como está expresso nesse Plano, “busca-se a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática” (BRASIL, 1995, p. 11). Contudo, apesar do impacto desse processo, o número de pesquisas que possibilite uma análise histórica mais aprofundada sobre a repercussão destas reformas e da consolidação delas pela edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 ainda é restrito, apesar da significativa diversidade da implementação de inovações.

Sendo assim, este projeto almeja trazer ao conhecimento uma base histórica quanto ao significado de isoladas ações, pesquisas e reflexões que pretenderam promover alterações silenciosas no padrão administrativo estatal brasileiro, amparadas pela Reforma Administrativa contida no Plano Diretor, e identificar as possíveis diferenças causadas na escrita e formulação de pesquisas. Para isso foi criado um banco de dados, com uso de recursos do CNPq, para correlacionar dados associados aos textos publicados no Congresso do Centro Latino Americano para Desenvolvimento (CLAD).

## **Objetivos**

Como objetivo geral pretende-se obter elementos para a compreensão histórica do real impacto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a partir da sistematização das informações sobre os autores e também relativas as palavras-chaves utilizadas nos artigos publicados no CLAD.

O objetivo específico compreende a catalogação dos artigos aprovados pelo Congresso do Centro Latino Americano para Desenvolvimento (CLAD) no Sistema Gerenciador de Banco de Dados (SGBD).

## **Materiais e métodos**

A utilização do banco de dados produzido a partir das informações contidas nos textos publicados pelo CLAD será o principal meio para a realização da pesquisa, que tem como método o tipo qualitativo e caráter descritivo. Para a análise dos resultados, será ressaltada a observância dos autores nos artigos publicados e as áreas de atuação de cada um deles, dentro



do horizonte temporal no qual escreveram. Dessa forma, a precisão quanto aos aspectos históricos e culturais pertinentes, contará com um aparato múltiplo sobre as visões do âmbito da Administração Pública. Para que seja possível a concretização dos objetivos apresentados.

Os procedimentos consistem em:

1. Leitura de textos básicos para compreensão do objeto da análise;
2. Leitura de aproximadamente 310 (trezentos e dez) Artigos do CLAD.
3. A catalogação dos dados no Sistema de acordo com o nome dos autores dos artigos publicados, área de atuação, data das publicações, palavras-chave e posição dos autores (concordante, discordante ou não expressa) sobre o Plano Diretor de 1995, esta etapa ocorre simultaneamente à etapa 2.
4. Análise dos resultados e realização do estudo bibliométrico das palavras-chaves identificadas.

### **Resultados e discussões**

Até o momento, a parcela correspondente de leitura compreende os anos de 1996 à 1999, constituindo uma base de dados com mais de 160 (cento e sessenta) textos catalogados. Porém espera-se que a base de dados ao final do projeto contenha aproximadamente 310 (trezentos e dez) textos catalogados, número significativo na atualização do Banco de Dados. Em virtude da pesquisa encontrar-se em andamento não é possível ainda determinar resultados finais, pois os resultados obtidos compreendem uma parcela não significativa do total que se pretende analisar. Contudo, espera-se alcançar os objetivos propostos e fornecer um embasamento histórico e teórico à área de Administração Pública.

### **Conclusões**

Por se tratar de uma pesquisa com caráter metodológico qualitativo, os resultados obtidos até o momento não permitem conclusão específica e aprofundada. Porém, até o momento, é possível perceber que a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tem influenciado na escrita dos autores que participaram do CLAD no período de 1996 e 1999, devido as citações dos autores referente a esse Plano Diretor e ao posicionamento deles em relação ao tema abordado e, também, pela frequência das palavras contidas nos textos analisados, que passaram a ser utilizadas na literatura da época e estão previstas no próprio Plano Diretor. Contudo, ainda não é seguro determinar qual o grau de influência, visto que a pesquisa não está finalizada. Ao final dessa pesquisa espera-se que as bases do Plano Diretor



da Reforma do Aparelho do Estado se apresentem nos textos aprovados e que seja possível analisar os reais impactos das alterações que direcionaram a reforma e quais efeitos surtiram para a Administração Pública Brasileira, por meio do estudo bibliométrico das palavras-chaves identificadas.

## Referências

PAULA, Ana Paula Paes. **Administração Pública Brasileira: entre o Gerencialismo e a Gestão Social.** Disponível em: <<http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-45-num-1-ano-2005-nid-45058/>>. Acesso em: 28/03/2018.

BARZELAY, M. **Breaking Through Bureaucracy: a new vision for managing in government.** University of California Press, Oxford England, 1992.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília. Imprensa Nacional, nov. 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Caderno MARE de reforma do Estado.

GRAU, N. C. **Repensando lo público através de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social.** Caracas: CLAD, 1997.

## Nota dos autores

**Poliana Cristina Chaves Tomazini**, Graduada em Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, Araraquara/SP. E-mail: [polianatomazini.01@gmail.com](mailto:polianatomazini.01@gmail.com)

**Isabella Mattos**, Graduada em Administração Pública na Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, Araraquara/SP. E-mail: [isabellamattos1993@gmail.com](mailto:isabellamattos1993@gmail.com)



## ANÁLISE DE SATISFAÇÃO DISCENTE NO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Luiz Henrique Bispo Santos  
Fabrício Brostolineestay  
Jorge Ernesto Salvador Bazán Aparicio  
Stanley Harrison Santos

**Palavras-chave:** Curso de economia; Questionários, Percepção discente.

### Introdução

Este estudo tem como objeto o curso de Economia da UNESP, mais precisamente a percepção que o corpo discente possui sobre as estruturas do curso, tais como: professores, colegas, grade curricular, preparação para o mercado de trabalho entre outros. São expostos aqui os resultados de uma pesquisa realizada com o grupo estudantil através do preenchimento de questionários.

Consultou-se 188 alunos do curso, representando 35% do total de matriculados, tomou-se o cuidado de interrogar respondentes com diferentes anos de ingresso de modo que os resultados obtidos abrangessem alunos com diferentes tempos de graduação.

Em anos recentes o curso de economia da UNESP em Araraquara tem apresentado resultados insatisfatórios em diferentes áreas, chama a atenção o conceito atingido pelo curso no último exame do ENADE (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes) em 2015, de 1 a 5, o curso adquiriu nota 2 e no penúltimo, em 2012, nota 1 (INEP, 2018).

Estudo semelhante foi implementado na UFAM (Universidade Federal do Amazonas), nos cursos de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas. Aquele estudo, assim como este, pretendia avaliar o grau de satisfação dos alunos no que concerne as condições físicas pedagógicas oferecidas em seus cursos (MIRANDA et al, 2013).

### Objetivo

O trabalho objetiva sistematizar a percepção que o corpo discente do curso de Ciências Econômicas da UNESP apresenta sobre o próprio curso, a fim de identificar os possíveis pontos de insatisfação que comprometam a qualidade do ensino. Este trabalho pretende servir de embasamento para possíveis diagnósticos sobre o curso e de instrumento para o seu aperfeiçoamento institucional.

### Materiais e métodos





Esta pesquisa pode ser caracterizada como exploratória, pois se busca fazer uma primeira aproximação e criar familiaridade em relação ao tema proposto, pela prospecção de materiais que informam ao pesquisador a importância do problema e em que estágio se encontra (SANTOS, 2005).

O Questionário teve 37 perguntas e contou com a participação de 188 respondentes (35% de todo o corpo discente do curso), todos integrantes do corpo discente do curso de Ciências Econômicas. As perguntas estavam divididas em três partes, a primeira continha perguntas de cunho geral como idade dos alunos e motivo da escolha do curso e da instituição, na segunda aplicou-se o método de Likert, para medir o nível de satisfação dos alunos a respeito de alguns itens relacionados ao curso. A terceira parte apresentou perguntas mais específicas. Este questionário é uma tentativa de mapear os problemas do curso e traçar o perfil do aluno de economia.

Na elaboração do questionário aplicado nesta pesquisa utilizaram-se as valiosas orientações de Günther (2003).

### **Resultados e discussões**

Os resultados obtidos com a aplicação do questionário foram:

O corpo discente é majoritariamente masculino, 65,96% da amostra da pesquisa é constituída por homens contra 34,04% de mulheres. A idade média do grupo é de 21 anos e apenas 20,21% estão inseridos no mercado de trabalho, compreendendo aquela parcela que estuda e trabalha.

Cento e quarenta e um discentes (37,4%) apontam como principal motivo de sua escolha a excelência da instituição em ensinar destacando o renome da universidade na sociedade, 108 alunos (28,65%) apontam o motivo de gratuidade como principal fator desta escolha, 66 (17,5%) apontam a Localização do Campus. Em Seguida aparecem Outro com cerca de 7%, Indicação Familiar 2,9%, Indicação de Amigos 2,38% e a Falta de Opção 4,25%. Verifica-se, também que 23,94% dos alunos gostariam desde o princípio de cursar economia na UNESP, os outros 76,06% pensavam em se graduar em outro curso ou em outra universidade.

A pesquisa também centrou-se na reprovação dos alunos, descobriu-se que 72,87% dos alunos de economia possuem no mínimo uma reprovação; oitenta e um alunos identificaram Problemas de saúde ou emocionais como motivo de reprovação, 61 por Perda ou falta de interesse e 59 por Dificuldade no aprendizado. Com menor pontuação 37 indicaram o motivo



de reprovação por Falta de organização pessoal, 36 por Perda ou falta de motivação e 28 por Problemas familiares.

Tentou-se mapear as dificuldades no aprendizado e quando esta dificuldade foi percebida, as repostas obtidas são: Não possuem esta dificuldade 56,38% dos alunos; 22,87 % descobriram esta dificuldade a partir do ensino superior, 8,51% possuem outro tipo de dificuldade que atrapalha o aprendizado; 7,45% reconhecem esta dificuldade desde do ensino médio e 3,72% inclusive apresentam diagnóstico médico.

O questionário indagou também sobre a disponibilidade dos livros recomendados nos programas das disciplinas na biblioteca da FCLAr, constatou-se as seguintes respostas: "não conheço o programa das disciplinas" com 26% e "a maioria estava na biblioteca" com 23,4%. Seguem "a maioria estava na biblioteca, mas com poucos exemplares" (19,15%), "havia todos na biblioteca" (17,55%) e finalmente "não conheço o acervo da biblioteca" com 13,3%. Ainda, houve 0,53% de abstenção.

Havia uma questão que avaliava a interferência das atividades não acadêmicas do discente que afetam negativamente o seu desempenho e aprendizado. Em destaque, 43% dos respondentes identificaram "Eu viajo muito, pois minha residência familiar encontra-se em uma cidade distante" como interferência negativa. Seguem "dedicação a atividades de lazer" e "falta de recursos para permanência estudantil", ambas com 15,43%, e "trabalho" com 14,36%. Já para 10,11% não há interferência negativa de atividades não acadêmicas em seu desempenho e aprendizado. Houve 1,6% de abstenção.

Outra questão procurava entender a proximidade no relacionamento professor-aluno e se ela é considerada importante para o aprendizado. Para isto, foram indicadas três assertivas a serem avaliadas com "sim" ou "não". Elas eram 1 - "No geral você e seus professores são próximos", 2 - "Você procura seus professores com frequência para retirar dúvidas sobre a disciplina, debater algum assunto relacionado à Ciência Econômica ou mesmo para conversar sobre assuntos não relacionados a graduação" e 3 - "Você acredita que um bom relacionamento com os professores influencia positivamente o seu aprendizado". Para a primeira assertiva 143 responderam "sim" e 45 "não". Já para a segunda 141 responderam "não" e 47 "sim". Finalmente 123 responderam "sim" para a terceira assertiva e 65 "não".

Perguntou-se também sobre a frequência com que os alunos se sentem desmotivados ou inibidos diante da atitude de um professor. Para esta pergunta, a taxa de abstenção foi de apenas 1,6% dos respondentes. Somente 18,09% dos alunos disseram nunca terem se sentido desmotivados ou inibidos pelas atitudes dos professores, 21,28% se sentiu assim apenas uma



vez; 47,34% se sentiu assim mais de uma vez e 11,70% se sentem desmotivados ou inibidos com frequência.

## Conclusões

O curso de economia é constituído majoritariamente por homens (67,96%), com média de 21 anos de idade, e escolheram a UNESP por sua excelência na qualidade de ensino (37,4%). Apenas 23,94% gostariam, no momento do vestibular, de cursar economia na UNESP, os outros prefeririam outros cursos ou outras instituições de ensino.

O estudo com os alunos de economia apontou que o curso de Economia possui um alto nível de reprovação, 72,87% dos respondentes autodeclararam que possuem no mínimo uma reprovação, entretanto, 75% deles admitem que não procuram o professor com frequência para retirar dúvidas ou conversar sobre o curso, 56,38% também garante que não possui nenhuma dificuldade de aprendizado. Cabe ressaltar que 47,34% se sentiram desmotivados ou inibidos mais de uma vez diante das atitudes de seus professores.

Ainda sobre as reprovações, 43% identificam como impacto negativo sobre sua vida acadêmica as viagens que fazem regularmente para a residência de suas respectivas famílias e, ambos com 15,43%, identificam como impactos negativos a falta de permanência estudantil e a dedicação a atividades de lazer.

## Referências

GÜNTHER, Hartmut. **Como elaborar um questionário**. Série: Planejamento de Pesquisa nas Ciências Sociais, n. 1. Brasília: UnB, Laboratório de Psicologia Ambiental, 2003. Disponível em: <[www.unb.br/ip/lpa/pdf/01questionario.pdf](http://www.unb.br/ip/lpa/pdf/01questionario.pdf)>. Acesso em: dez. 2017.

MIRANDA, V. S. ; SILVA, V. E. ; CARMO, Y. A. ; SOUZA, W. A. R. ; REBELO, L. M. B. . Panorama da satisfação dos acadêmicos da faculdade de estudos sociais da Universidade Federal do Amazonas. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 6, p. 310-325, 2013.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. 4 ed. Rio de Janeiro: DP&A , 2 001 . 144p

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível: <<http://enadeies.inep.gov.br/enadeIes/enadeResultado/>> Acesso em: jan. 2018.



## COMPRAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE: O PROGRAMA GOVERNAMENTAL DE VIENA NA ÁUSTRIA.

Aline Rodrighero Dutra

Luiz Fernando de Oriani e Paulillo

**Palavras-Chave:** Viena; Compras Públicas; Sustentabilidade; Programa Governamental.

### Introdução

O mundo tem se debruçado sobre a adoção de critérios capazes de promover o desenvolvimento sustentável, sendo que muitas vezes desenvolvimento e sustentabilidade parecem conceitos antagônicos. O papel de conciliar desenvolvimento e sustentabilidade é, como regra, do Estado, essencialmente por meio de sua força normativa. Contudo alguns entes governamentais notaram que a capacidade interventiva do Estado nas relações sociais, culturais e econômicas estão muito além de sua força normativa, estão essencialmente em suas ações.

Na busca pelo desenvolvimento sustentável e a necessidade mundial de alteração dos padrões de consumo, a voltar-se a um consumo consciente, a Administração Pública da cidade de Viena na Áustria enxergou no poder de compra estatal um meio de abolir do mercado produtos e serviços que não disponham de características socioambientais adequadas aos padrões estabelecidos, fazendo desta prática um meio de proteção ao meio ambiente, mas também uma forma de gerar economia à Administração local.

### Objetivos

O trabalho objetiva descrever de modo analítico e crítico a conformação do programa governamental para compras públicas sustentáveis na cidade de Viena na Áustria, com intuito de enxergar como ocorreu a construção desta política governamental, bem como quais os fatores preponderantes para o desenho institucional adotado e quais atores, práticas e instituições foram decisivos para que o “Ökokauf Wien” seja hoje apontado como dentre os melhores programas públicos para práticas sustentáveis aplicadas à Administração Pública no mundo.

### Materiais e métodos

O método escolhido para o desenvolvimento desse trabalho foi o estudo de caso único, considerado o mais adequado para a compreensão, com profundidade, de determinado



fenômeno sob o enfoque da teoria a ser adotada. Esse estudo busca demonstrar os contornos históricos, culturais e institucionais que envolveram a construção do programa governamental para compras públicas sustentáveis no município de Viena na Áustria, tido como referência mundial nessa prática.

Foram analisadas as legislações, as instituições e os atores governamentais e extragovernamentais que serviram de pilar para a constituição do Programa “Ökokauf Wien”, com utilização de dados primários e secundários, por artigos e periódicos, bem como por intermédio de entrevistas semiestruturada com gestores e colaboradores do programa. Os dados coletados e as discussões estabelecidas foram analisados sob recorte teórico da teoria neoinstitucionalista e a teoria de governança de redes.

### **Resultados e discussões**

A Conferência Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada pela Organização das Nações Unidas na cidade do Rio de Janeiro em 1992, portanto há mais de duas décadas, tendo reunido diversos especialistas sobre sustentabilidade do mundo todo, já apontava para a necessidade de mudanças nos padrões de consumo mundial com o intuito de alcançar o desenvolvimento sustentável. Dentro deste contexto destacou-se a importância da participação da Administração Pública nesta mudança por meio de seu poder de compra.

Estima-se que a Administração Pública, a variar em conformidade com a postura estatal, mais ou menos interventiva, de cada localidade, movimenta em média 10% a 25% do produto interno bruto (PIB) de um país (ALENCASTRO, SILVA e LOPES, 2014). Esse cenário mostra que as aquisições governamentais podem ir muito além da busca pela mera subsistência do aparato administrativo, para fomentar políticas públicas das mais diversas ordens, dentre as quais as políticas para sustentabilidade, uma vez que estas são traduzidas em um desenvolvimento com contornos mais humanitários, pois construídas sobre um tripé que prima por aspectos sociais, ambientais e econômicos.

O “Ökokauf Wien” ou “Ecobay Win” é um exemplo de programa governamental que explora as diversas facetas das ações governamentais com alto índice de eficácia no alcance dos objetivos estabelecidos, essencialmente quando construídos em conjunto com a comunidade local. O programa foi criado em 1998, no Departamento de Proteção Ambiental da Prefeitura de Viena, inicialmente focado em apoiar ações sustentáveis das empresas privadas sediadas no município e, posteriormente, estendendo estas ações às suas próprias atividades, primando por critérios ambientais quando da aquisição de bens e serviços.



As ações do governo de Viena voltadas às aquisições governamentais sustentáveis envolveram profissionais de áreas diversificadas e culminaram na criação de catálogos com produtos cujos requisitos restam preestabelecidos e que englobam materiais de limpeza, materiais de escritório, alimentos para instituições públicas, como hospitais e escolas, construção civil, dentre outros.

O programa “Ökokauf Wien” mostrou-se altamente relevante no tocante às ações ambientais, mas também evidenciou que ações sustentáveis podem gerar ganhos financeiros. O governo estima uma economia de 1,5 milhão de euros ao ano dada a redução da emissão de dióxido de carbono, por exemplo. No mais, as ações governamentais de compras públicas e ações sociais sustentáveis envolveram até os dias atuais mais de mil empresas locais, as quais estima-se que tenham auferido uma economia de mais de 121 milhões de euros decorrentes de economia de energia, destinação e reaproveitamento de produtos etc. (WIEN, 2017)

Em âmbito local o governo atribui as mudanças na cultura operacional à adoção de novos paradigmas que vão muito além das imposições legislativas, implicam em novas práticas que geram qualidade de vida e ganhos financeiros imensuráveis. Aponta-se que o sucesso do programa governamental para aquisições de produtos sustentáveis foi tão vultuoso que produtos que não atendam aos requisitos estabelecidos praticamente desapareceram do mercado.

Atualmente o programa tem focado na expansão das fronteiras nacionais, fazendo das relações exteriores e do compartilhamento de informações e experiências a base de uma rede internacional de cooperação. O programa vienense esta dentre os três mais relevantes programas para compras sustentáveis do mundo, conforme classificado pela União Europeia. A Corte de Auditores da Áustria, ente que no Brasil equivale aos Tribunais de Contas, também enalteceu o programa municipal como um dos mais relevantes em âmbito local com enfoque em sustentabilidade. Por fim, Viena foi premiada no “Dubai International Award”, uma premiação da ONU-Habitat, como uma das mais relevantes práticas urbanas, assim conceituado dentre os inúmeros experts que compõe a comissão de premiação.

## **Conclusões**

Inegável a importância do programa de compras públicas sustentáveis da cidade de Viena como um programa a ser estudado e seguido, seja por sua condição pioneira nas práticas adotadas, bem como pelo índice de sucesso dessa atividade, a ponto de, como mencionado, levar a extinção do comércio de produtos que não atendam aos critérios de sustentabilidade impostos para a aquisição governamental, e, ainda por evidenciar e repensar as facetas



interventivas do Estado na cultura local e como uma instituição pode ser pensada e moldada a um determinado fim.

O Brasil vem gradativamente adotando práticas de aquisição de produtos sustentáveis pela Administração Pública. Contudo, tais práticas ainda ocorrem em determinados entes governamentais de forma muito isolada, sendo como regra mais usual no governo federal e em alguns estados e municípios isolados, e ainda muito aquém do potencial de aquisição nacional e da revolução que esta prática poderia ocasionar no mercado nacional.

Ocorre que não nos parece possível a mera replicação em âmbito nacional de um programa enaltecido em uma determinada localidade, pois certamente existem traços culturais e sociológicos enraizado nas atividades estudadas cujas alteração demanda quebra de inúmeros paradigmas. Por esta razão o estudo e a compreensão das minúcias que envolvem o sucesso do programa austríaco mostra-se relevante, uma vez que só assim poderemos compreender efetivamente quais barreiras teremos que romper para alcançar tamanha eficácia em programas de compras públicas voltados à agenda socioambiental.

## Referências

ALENCASTRO, M. A. C.; SILVA, E. V. da; LOPES, Ana Maria D. **Contratações Sustentáveis na Administração Pública Brasileira**: a experiência do poder executivo federal. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(1):207-35, jan./fev. 2014.

DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. **Teorias da Administração Pública**. Tradução: Noveritis do Brasil; 2ªed. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2017

PAULILLO, Luis Fernando; SACOMANO NETO, Mario; GARCIA, Luciano Metidieri. **Governanças de Redes**: Economia, Política e Sociedade. 1ªed. Rio de Janeiro; Editora Elsevier, 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Método. Tradução: Christina Matheus Herrera. – 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

WIEN. City Of Vienna. Disponível em:  
<https://www.wien.gv.at/english/environment/protection/eco/>. Acesso em: 21 de dez. 2017.

## Nota dos autores



**Aline Rodrigo Dutra.** Mestranda em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente pela Universidade de Araraquara-UNIARA. Especialista em Licitações e Contratos Administrativos pela UNICEB/COC. Procuradora Jurídica do Departamento de Água e Esgoto de Bauru-DAE. e-mail: arodriguero@gmail.com

**Luiz Fernando De Oriani E Paulillo.** Professor do Departamento de Engenharia de Produção da UFSCar. Professor e Orientador do Programa de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA. Economista. Doutor em Economia. Pós-doutorado em Políticas Públicas e Segurança Alimentar na FAO-ONU. e-mail: dflp@power.ufscar.br

---





# EIXO TEMÁTICO 3: PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E FINANÇAS PÚBLICA

## TRABALHOS COMPLETOS

### LIMITAÇÕES DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PLURIANUAL NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO ADMINISTRATIVA CENTRAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Valdemir Aparecido Pires

Patricia Souza Braulino

Amanda Caroline de Souza Campos

#### **Resumo:**

Com intuito de atingir a promoção de desenvolver a questão social e econômica no Brasil, a Constituição de 1988 cria, em seu art. 165, o Plano Plurianual(PPA), assim descentralizando as competências da União para o distrito federal, os estados e os municípios. Esta peça orçamentária determina que todos os entes federativos devem planejar as finanças dos seus municípios por um período de 4 anos. Além dessa obrigatoriedade, o Poder Executivo, de cada instância, principal responsável pela elaboração do plano, deve disponibilizar esse orçamento quadrienal virtualmente no seu site, com o objetivo de respeitar a publicidade na Administração Pública e estar de acordo com a lei complementar número 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Portanto, colocou-se em discussão a efetividade desse instrumento e sua disponibilidade à população. E buscou-se com esta pesquisa analisar se os PPAs dos municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo estavam acessíveis para os cidadãos.

**Palavras-chave:** Planejamento Plurianual (PPA), Orçamento Público, Responsabilidade Fiscal e Transparência Orçamentária.

#### **Abstract:**

To reach the promotion of developing social and economic question in Brazil, the Constitution of 1988 creates, in article 165, the *Plano Plurianual* (PPA), decentralizing the Union's competences to the federal district, states and municipalities. This budget piece determines that all federative entities must plan the finances of their municipalities for 4 years. In addition to this obligation, the Executive Branch of each instance, which is the main responsible for drawing up the plan, should make this four-year budget virtually available on its website with



the objective of respecting publicity in the Public Administration and in accordance with complementary law number 101/2000 (Fiscal Responsibility Law). Therefore, the effectiveness of this instrument and its availability to the population was discussed. The aim of this research was to analyze whether the PPAs of the municipalities of Central Administrative Region of the State of São Paulo were accessible to citizens.

**Keywords:** Multi-year Planning (PPA), Public Budget, Fiscal Responsibility and Budget Transparency.

## Introdução

Conforme sintetiza Pires (2011), no Brasil, o ciclo orçamentário se repete anualmente, devendo o Poder Executivo, em cada nível da federação (União, Estados e Municípios), enviar ao respectivo Poder Legislativo, primeiro, um projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO); depois, aprovada a LDO, o Executivo deve remeter à Casa de Leis um projeto de lei orçamentária para o ano seguinte (LOA). Após essas duas etapas – elaboração orçamentária, pelo Executivo e deliberação orçamentária, pelo Legislativo – tem início a execução orçamentária e financeira, finda a qual o ciclo se completa com a prestação e avaliação de contas, a cargo do Poder Legislativo, com apoio técnico de tribunais de contas. No segundo ano de um mandato governamental, este ciclo inclui a elaboração e aprovação de um plano plurianual (PPA<sup>1</sup>), que consiste num esforço para ampliar o horizonte de planejamento financeiro dos governos, no que tange a despesas de capital e programas de duração continuada, para quatro anos (três do mandato que se iniciou no ano anterior ao da elaboração do PPA e um do mandato seguinte).

O planejamento orçamentário plurianual - medium-term budgeting framework (MTBF) - é uma técnica adotada, há décadas, em numerosos países (RIBEIRO, 2013). No Brasil, a exigência desta técnica na gestão orçamentária (com horizonte trienal) já constava do artigo 23 da Lei 4.320/64, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”; também estava presente na Constituição Federal de 1967 (artigo 63, parágrafo único), sendo conhecido por Orçamento Plurianual de Investimentos – PPI, tendo sido praticamente abandonada devido às dificuldades geradas pelo processo inflacionário, que impossibilitava o planejamento financeiro de médio e longo prazos; a Constituição de 1988 a resgatou, dando-lhe maior ênfase e concentrando-se na elaboração de programas, ao invés de na gestão estritamente financeira, deixando esta para a LOA.



Embora transcorridas quase três décadas da criação do PPA, o acompanhamento do processo orçamentário, em nível municipal, e a análise desse instrumento em diversas prefeituras (levados a efeito por meio do observatório da Transparência Orçamentária Municipal via Internet – TOM Web<sup>2</sup>) levantam a hipótese de que ele ainda não chegou a ser implementado como ferramenta de gestão, limitando-se à condição de mero e insuficiente rito de cumprimento de exigências constitucionais e legais.

Com o objetivo de avançar na direção da comprovação desta hipótese, foi realizada – de junho de 2016 a janeiro de 2017 – a pesquisa empírica de que resultou o presente artigo, em cuja primeira seção se discute o PPA como instrumento de gestão, passando-se, em seguida, a analisar suas características e disponibilização na internet, no caso dos 26 municípios que compõe a Região Administrativa Central do Estado de São Paulo. Os procedimentos metodológicos adotados são explicitados na seção 2, juntamente com a apresentação, em linhas gerais, da RACSP. Na seção 3 demonstra-se o nível atual de disponibilização dos PPAs nos sites dos municípios. Na seção 4 as características básicas dos PPAs são rapidamente apresentadas. Na seção 5 são destacados e comparados com o PPA da União os dois considerados de maior qualidade. Na conclusão são sintetizados os problemas encontrados nos PPAs dos municípios analisados, bem como apontadas limitações da pesquisa e necessidade de estudos futuros.

Este estudo se justifica pelo fato de que “pouco tem se produzido sobre o processo de formulação ou de formação de estratégia em governos, em especial em níveis subnacionais ou mesmo individualmente em organizações públicas da administração direta. O preenchimento desta lacuna de produção acadêmica (...) pode iniciar-se com a

apreciação do principal meio de planejamento estratégico-tático em governos subnacionais, o Plano Plurianual (PPA)” (OLENSCKI et al., 2016).

### **Plano Plurianual (PPA): potencial instrumento de gestão estratégica nos municípios**

Ribeiro (2013, p. 7-8) informa que

(...) a literatura especializada aponta que a mudança do planejamento orçamentário anual tradicional para o plurianual tem em vista os seguintes objetivos:

- a) aumentar a transparência das decisões orçamentárias e assegurar disciplina fiscal;
- b) exigir dos governos declaração mais explícita e consistente sobre metas e prioridades políticas;



- c) aperfeiçoar a gestão de países em desenvolvimento e em transição mediante a utilização da dimensão plurianual da política fiscal;
- d) incentivar a eficiência na alocação dos recursos públicos através do aumento da transparência e da responsabilidade no processo orçamentário;
- e) fornecer mecanismo para a revisão sistemática de prioridades e compromissos de despesas;
- f) servir como veículo para encorajar a cooperação entre várias agências governamentais, incentivando-as a maior envolvimento no processo orçamentário (top-down, bottom-up);
- g) incluir mais ênfase nas saídas (outputs) do que em relação aos insumos (inputs); e
- h) mais delegação para os gerentes das agências combinada com forte medição de desempenho.

Em resumo, Ribeiro (2013) destaca a natureza tecnopolítica do planejamento plurianual, considerando sua dupla face: transparência e responsabilização, de um lado; gestão financeira, de outro.

Olenski et al. (2016), complementarmente, consideram que o PPA é o instrumento no planejamento orçamentário e financeiro brasileiro com maior potencial para ser utilizado no planejamento estratégico governamental; e propõem uma metodologia para a análise e comparação de PPAs municipais, visando com isso captar a formulação estratégica e a densidade macroestratégica neles presentes. Todavia, esta análise só faz sentido e só pode produzir algum resultado se o material empírico em que se baseie apresentar um mínimo de qualidade. Dessa forma, os PPAs insuficientemente concebidos e estruturados devem ser descartados nesse tipo de análise, por não se constituírem em documentos que se propõem a configurar uma estratégia deliberada.

Um PPA com caráter estratégico deve ser um documento elaborado com esta finalidade, ou seja, um documento cuja estrutura e conteúdo permitam visualizar e monitorar, ao longo do tempo, objetivos e metas do governo para o horizonte de médio prazo (4 anos), traçados tendo por referência uma política fiscal que os comportem, partindo de uma situação fiscal demonstrada. Dessa forma, este documento deve conter:

- um diagnóstico da situação financeira projetada para o período de execução dos investimentos e programas, considerando os saldos e dívidas no ano anterior ao de sua execução e estimativas de receitas e despesas ao longo dos 4 anos de seu vigor, com identificação das disponibilidades quadrienais para bancar novas despesas de investimentos e despesas correntes de caráter continuado (indicando-se eventuais recursos extraordinários, como transferências voluntárias via convênios, operações de crédito, receitas com dívida ativa etc.);



- as linhas gerais das políticas fiscal e tributária para o quadriênio (indicando o tratamento que será dado à dívida), as metas fiscais anuais almejadas etc.;
- os programas prioritários para o quadriênio, devidamente desenhados, em termos de diagnóstico, justificativa, projetos e atividades, recursos demandados, responsabilidades, indicadores de desempenho etc.

Formalmente, o PPA estratégico “de fato” deve conter três partes com as seguintes características:

- Mensagem, exposição justificativa ou documento com outro nome, que contenha a) uma demonstração circunstanciada do quadro financeiro da prefeitura no quadriênio compreendido pelo PPA, as disponibilidades para investimentos e ampliação de atividades que demandem aumento das despesas de custeio no mesmo período; b) as bases e fundamentos da política fiscal que se pretende adotar, tendo em vista o quadro financeiro previsto e os objetivos e metas do governo para as políticas públicas por ele priorizadas.

- Lei, com artigos, parágrafos e incisos estruturados de forma a normatizar com clareza administrativa o PPA, definindo seus objetivos, seu escopo, responsabilidades, princípios e diretrizes a que deverá obedecer, metodologia de gestão (incluindo formas de monitoramento e avaliação dos programas e projetos) e de publicidade, procedimentos para alterações ao longo das execuções orçamentárias anuais e outros elementos de gestão.

- Anexos, elencando, para cada função de governo, programas, projetos e atividades prioritários com todas as informações relevantes para serem compreendidos e executados com clareza de objetivos, meios, critérios e procedimentos de monitoramento e avaliação.

PPAs que não contenham uma dessas partes ou que tenham uma ou mais delas mal elaboradas, insuficientes ou equivocadas, em geral serão documentos natimortos para a gestão, mormente para a gestão estratégica do orçamento e das finanças municipais. Podem ser, como frequentemente têm sido aceitos como cumprimento da exigência legal de sua elaboração, ao atender aos ritos inerentes. Serão, no jargão popular, “leis que não pegam”. Tais PPAs não se prestam à apreciação “sobre o processo de formulação ou de formação de estratégia em governos (..) em níveis subnacionais” (OLENSCKI et al., 2016). Devem ser descartados e levar à conclusão de que tal processo simplesmente não tem lugar nas prefeituras que os elaboram, não se materializando o potencial que o instrumento tem para servir à gestão estratégica.

## **O PPA nos municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo (RACSP)**

A Região Administrativa Central do Estado de São Paulo é constituída pelas Regiões de Governo (RG) de Araraquara e de São Carlos, pertencendo a cada uma os municípios listados no quadro 1 e geograficamente localizadas conforme o demonstra a figura 1.

**Figura 1.** Mapa da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo



**Fonte:** Wikipedia web site:

[https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o\\_Administrativa\\_Central\\_\(S%C3%A3o\\_Paulo\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Administrativa_Central_(S%C3%A3o_Paulo))

Com base na tipologia de municípios, por porte, adotada por Pires et al. (2012),

(...) a Região Administrativa Central do Estado de São Paulo conta hegemonicamente com municípios MP - muito pequenos (até 20.000 habitantes)<sup>3</sup>: do total de 26 componentes, 15 (58%) têm população nessa faixa, com o agravante de 10 deles contarem com menos de 10.000 habitantes (podendo ser chamados de municípios minúsculos, miúdos ou nanicos, mais apropriadamente: Cândido Rodrigues e Trabiçu – menos de 3.000; Fernando Prestes, Gavião Peixoto, Motuca e Santa Ernestina - na faixa de 4.000-5.000; Dobrada, Dourado, Nova Europa, Rincão e Santa Lúcia – até aproximadamente 10.000; Boa Esperança do Sul, Borborema, Ribeirão Bonito e Tabatinga – acima de 10.000 (PIRES et al., 2012, p. 208).

São municípios típicos de região economicamente desenvolvida do Estado de São Paulo, com características financeiras assim sintetizadas por Pires et al. (2012, p.210-217), nisso se assemelhando à maioria dos municípios brasileiros de mesmo porte: são altamente dependente de transferências intergovenamentais compulsórias (da União e do Estado), têm a despesa “engessada” (subordinada a políticas traçadas em nível federal, principalmente educação e saúde), apresentam baixo nível de despesas com investimento (por gastar fundamentalmente com custeio) e baixo índice de endividamento (até por dificuldade de obter financiamentos).



Embora as prefeituras da região não sejam administrativamente precárias em relação ao padrão médio brasileiro e paulista, não chegam a ter uma estrutura de gestão profissionalizada, com equipes com formação específica e experiência qualificada de planejamento e finanças, que permita serem consideradas capacitadas para a adoção de planejamento estratégico sistemático<sup>4</sup>. Não obstante as características de gestão sejam um ponto de partida que não foi objeto de análise na presente pesquisa, considera-se que elas são bastante próximas das existentes em cidades de portes semelhantes, notando-se, por inspeção nos respectivos sites, fortes diferenças qualitativas nas estruturas administrativas, na normatização de sistemas e processos e na disponibilização de informações via internet. Assim, é possível que os achados a seguir apresentados possam ser, com os devidos cuidados, generalizados para a administração municipal brasileira em cidades com faixas populacionais semelhantes.

Com a finalidade de averiguar a hipótese de que nas prefeituras da RACSP o PPA ainda não chegou a ser implementado como ferramenta de gestão, limitando-se à condição de mero e insuficiente rito de cumprimento de exigências constitucionais e legais, foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos

Primeiro foram identificados os endereços eletrônicos das 26 prefeituras. Em seguida, os sites foram visitados com o objetivo de localizar documentos de finanças públicas e orçamentárias. Os PPAs disponibilizados foram acessados e verificou-se em que medida estavam completos ou incompletos no tocante às suas três partes componentes: mensagem ou exposição-justificativa, lei e anexos. Durante a análise, foram identificados os três PPAs menos incompletos, aparentemente dotados de alguma condição para servir como documento de gestão. Esses três PPAs foram comparados entre si e com um PPA federal, por se considerar este o mais completo possível na gestão pública brasileira.

### **A disponibilização dos PPAs nos sites dos municípios da RACSP**

Feita a opção de busca dos PPAs na internet, devido à facilidade inerente a este procedimento, para obtenção de documentos, e também tendo em vista a obrigatoriedade de disponibilização de documentos da gestão orçamentária e financeira na rede mundial de computadores, desde a Lei Complementar 131/2009, foram identificados os endereços eletrônicos das prefeituras, listados na figura 2.

**Figura 2.** Endereços eletrônicos dos municípios da RACSP

<b>Município</b>	<b>Endereço eletrônico acessado</b>
<b>Região de Governo</b>	<b>de Araraquara</b>



Araraquara	<a href="http://www.araraquara.sp.gov.br/">http://www.araraquara.sp.gov.br/</a>
Américo Brasiliense	<a href="http://www.americobrasiliense.sp.gov.br/">http://www.americobrasiliense.sp.gov.br/</a>
Boa Esperança do Sul	<a href="http://www.boaesperanca.sp.gov.br/">http://www.boaesperanca.sp.gov.br/</a>
Borborema	<a href="http://www.borborema.sp.gov.br/">http://www.borborema.sp.gov.br/</a>
Cândido Rodrigues	<a href="http://www.candidorodrigues.sp.gov.br/">http://www.candidorodrigues.sp.gov.br/</a>
Dobrada	<a href="http://www.dobrada.sp.gov.br/">http://www.dobrada.sp.gov.br/</a>
Fernando Prestes	<a href="http://www.fernandoprestes.sp.gov.br/">http://www.fernandoprestes.sp.gov.br</a>
Gavião Peixoto	<a href="http://www.gaviaopeixoto.sp.gov.br/">http://www.gaviaopeixoto.sp.gov.br/</a>
Ibitinga	<a href="http://www.ibitinga.sp.gov.br/">http://www.ibitinga.sp.gov.br/</a>
Itápolis	<a href="http://www.itapolis.sp.gov.br/portal4/">http://www.itapolis.sp.gov.br/portal4/</a>
Matão	<a href="http://www.matao.sp.gov.br/">http://www.matao.sp.gov.br/</a>
Motuca	<a href="http://www.motuca.sp.gov.br/">http://www.motuca.sp.gov.br/</a>
Nova Europa	<a href="http://www.novaeuropa.sp.gov.br/">http://www.novaeuropa.sp.gov.br/</a>
Rincão	<a href="http://www.rincao.sp.gov.br/">http://www.rincao.sp.gov.br/</a>
Santa Ernestina	<a href="http://www.santaernestina.sp.gov.br/">http://www.santaernestina.sp.gov.br/</a>
Santa Lúcia	<a href="http://www.santalucia.sp.gov.br/">http://www.santalucia.sp.gov.br/</a>
Tabatinga	<a href="http://tabatinga.sp.gov.br/index">http://tabatinga.sp.gov.br/index</a>
Taquaritinga	<a href="http://www.taquaritinga.sp.gov.br/">http://www.taquaritinga.sp.gov.br/</a>
Trabiju	<a href="http://www.trabiju.sp.gov.br/site/">http://www.trabiju.sp.gov.br/site/</a>

### **Região de Governo**

---

### **de São Carlos**

São Carlos	<a href="http://www.saocarlos.sp.gov.br/">http://www.saocarlos.sp.gov.br/</a>
Descalvado	<a href="http://www.descalvado.sp.gov.br/novoportal/prefeitura/">http://www.descalvado.sp.gov.br/novoportal/prefeitura/</a>
Dourado	<a href="https://www.dourado.sp.gov.br/">https://www.dourado.sp.gov.br/</a>
Ibaté	<a href="http://www.ibate.sp.gov.br/">http://www.ibate.sp.gov.br/</a>
Porto Ferreira	<a href="http://www.portoferreira.sp.gov.br/">http://www.portoferreira.sp.gov.br/</a>
Ribeirão Bonito	<a href="http://www.ribeiraobonito.sp.gov.br/">http://www.ribeiraobonito.sp.gov.br/</a>
Santa Rita do Passa Quatro	<a href="http://www.santaritadopassaquatro.sp.gov.br/site/">http://www.santaritadopassaquatro.sp.gov.br/site/</a>

**Fonte:** BRAULINO, P. S., CAMPOS, A. C. de S., e PIRES, V. A. (2016)

O segundo passo da metodologia adotada consistiu na visita atenta aos sites encontrados, para verificar a sua qualidade e identificar local ou locais específicos para acesso aos documentos de gestão orçamentária e financeira. O que se constatou foi uma enorme heterogeneidade nas estruturas e padrões dos sites, indo-se desde páginas com layouts ultrapassados (em sua maioria) até sites de qualidade superior, em comparação com os adotados





por organizações governamentais e não-governamentais dotadas de política de inserção na rede mundial de computadores.

Os sites de Gavião Peixoto e de Motuca apresentaram-se bastante ilustrados, com fotos. Os de Américo Brasiliense, Boa Esperança do Sul, Borborema, Dobrada, Itápolis, Matão, Nova Europa e São Carlos trouxeram muitas informações, incluindo notícias em sua área central, ao passo que os de Fernando Prestes, Ibaté, Rincão e Santa Lúcia revelaram-se os mais fracos, incluindo textos e documentos logo na página inicial. Destacaram-se em conteúdo e layout os sites de Araraquara, Cândido Rodrigues, Ibitinga, Santa Ernestina, Tabatinga, Trabiju, Dourado, Descalvado, Ribeirão Bonito, Santa Rita do Passa Quatro e Porto Ferreira.

Diante de sites tão distintos entre si, em formato e conteúdo, localizar o ponto de entrada para informações orçamentárias e financeiras (entre as quais o PPA) revelou-se um desafio. O mais razoável foi aquele em que se acessou por meio de um “Portal da Transparência” (embora no interior deste portal os modos de apresentação das informações tenha variado muito, às vezes exigindo a abertura de sucessivos links): Américo Brasiliense, Araraquara, Boa Esperança do Sul, Dobrada, Tabatinga, Trabiju, Descalvado, Ribeirão Bonito e São Carlos (casos em que o portal trouxe variadas informações sobre finanças públicas); Santa Ernestina, Santa Lúcia, Taquaritinga, Dourado, Ibaté e Santa Rita do Passa Quatro (casos em que o PPA estava disponibilizado em formato de lei, apenas). Em três municípios pesquisados o documento PPA foi encontrado em “Contas Pública/Planejamento Público”: Borborema, Motuca e Porto Ferreira.

A figura 3 traz um balanço da disponibilidade do PPA nos sites.

**Figura 3.** Disponibilização do PPA em sites das prefeituras da RACSP

<b>Elementos do PPA disponibilizados no site</b>	<b>Municípios</b>
PPA não disponibilizado em nenhuma de suas partes	Cândido Rodrigues, Fernando Prestes, Gavião Peixoto, Ibitinga, Itápolis, Matão, Nova Europa, Tabatinga
PPA disponibilizado parcialmente – Lei	Boa Esperança do Sul, Borborema, Descalvado, Dourado, Ibaté, Santa Lúcia e Santa Rita do Passa Quatro
PPA disponibilizado parcialmente – Anexos	Motuca e Rincão
PPA disponibilizado parcialmente – Mensagem	Nenhuma ocorrência



PPA disponibilizado parcialmente – Lei e Anexos	Américo Brasiliense, Araraquara, Dobrada, Porto Ferreira, Santa Ernestina, Taquaritinga e Trabiçu
PPA disponibilizado integralmente	Ribeirão Bonito e São Carlos
Informações adicionais sobre PPA	Nenhuma ocorrência

**Fonte:** BRAULINO, P. S., CAMPOS, A. C. de S., e PIRES, V. A. (2016)

A disponibilização do PPA na internet, a acessibilidade a ele e a qualidade dos documentos disponibilizados podem ser consideradas, em si, indícios da condição de instrumento de gestão do PPA, uma vez que a transparência, conforme Pires (2010), é um elemento qualificador da administração pública, mormente no tocante ao planejamento (intenções, objetivos, metas etc.) e à prestação de contas (realizações em comparação ao “prometido” ou pactuado). Portanto, a indisponibilidade, o difícil acesso e a insuficiente qualidade do que é disponibilizado reforça a hipótese inicial desta pesquisa, de que o PPA não é visto ou utilizado como verdadeiro instrumento de gestão orçamentária e financeira.

A figura 3 levanta a suspeita de que apenas dois municípios da RACSP produziam PPA completo: Ribeirão Bonito e São Carlos, pois em princípio, não há razão para não disponibilizar documentos que tenham sido produzidos (até porque a lei os exige, embora não seja específica quanto ao formato). A inexistência de Mensagem (apresentando a situação financeira da prefeitura, linhas gerais da política orçamentária adotada e destaques sobre os programas etc.) foi a constatação mais notável, além da irregular situação dos 10 municípios que não disponibilizavam nenhuma informação sobre o PPA. É sintomática a ausência das Mensagens, pois elas não são tão claramente obrigatórias como a lei e seus anexos.

Comparando-se as RG, na de Araraquara 8 de 17 municípios não disponibilizavam PPAs; na de São Carlos, menor, todos os 7 municípios ofereciam alguma parte do PPA na internet.

### **Características básicas dos PPAs dos municípios da RACSP**

Os PPAs dos municípios da RACSP analisados revelaram-se, em sua imensa maioria, incompletos, já que apenas dois deles trouxe a Mensagem (e ainda assim com características vagas), documento que deve explicitar, minimamente, o cenário econômico-financeiro dentro do qual são propostos os programas priorizados no PPA, a política orçamentária e financeira a ser adotada no período, as linhas gerais e justificativas para a priorização dos programas. A ausência deste conteúdo estratégico nos PPAs é suficiente indício de uma elaboração



meramente formal, abarcando apenas a lei (com sua redação em forma de artigos, parágrafos e incisos, que impedem argumentação) e os anexos, com sua estrutura de quadros, que não dá margem a incluir os elementos que só a mensagem pode conter, com seu formato de texto corrido e argumentativo. Aparentemente, o PPA não tem caráter estratégico nas cidades da RACSP, pois é inconcebível qualquer estratégia quando se desconsidera o ponto de que se parte (a situação financeira do município e a conjuntura econômica no momento do planejamento) e os objetivos e metas para o futuro, considerando-se as limitações e potencialidades do momento e preservando-se as intenções políticas, econômicas e sociais do ente que planeja.

Além disso, basta passar os olhos pelos anexos desses PPAs para notar que, em sua maioria, os programas apresentados são lacônicos, genéricos, desprovidos de justificativas consistentes (são vagas), bem como de indicadores para avaliação. Ou seja, os PPAs, aparentemente, não são, também, instrumentos consistentes de gestão cotidiana das ações propostas neste que é, por assim dizer, o plano de governo formal da coalizão no poder. Isso, entretanto, não traz problemas para o gestor – pelo contrário, os minimiza – ao longo do processo orçamentário, no qual, anualmente, as dotações para investimentos de despesas de duração continuada da Lei Orçamentária Anual devem estar referenciadas em programa do PPA: programas genéricos e delineados vagamente são mais facilmente considerados referência para despesas das mais variadas natureza e com os mais distintos objetivos.

### **Os melhores PPAS dos municípios da RACSP em comparação com um PPA da União: a utilização ritual do instrumento**

Uma comparação das leis instituindo o PPA nos municípios em que aparentemente este instrumento foi produzido com maior zelo na RACSP (dentro das limitações gerais existentes) com um PPA da União é reveladora da diferença de qualidade entre esses instrumentos no nível local e federal. A comparação entre as mensagens foi impossível, dada a inexistência delas para 24 casos e a flagrante inferioridade das duas existentes (São Carlos e Ribeirão Bonito) entre os municípios, em comparação com a da União. Já a comparação dos anexos é de maior complexidade e não pôde ser desenvolvida nesta pesquisa. Entretanto, é flagrante a diferença entre eles, pois o federal contém programas claramente mais bem elaborados; os anexos municipais beiram a condição as simples intenções mal delineadas e precariamente precarizadas, conforme se observou em numerosos casos presentes no Observatório TOM Web (<https://thetomweb.wordpress.com/>).



Os PPAs da União são exemplares, não obstante também eles padeçam de insuficiências e problemas de concepção e gestão, conforme aponta Sanches (2007). São elaborados por equipes preparadas e experientes, sob forte pressão técnica e política, utilizando rotinas e procedimentos muito bem estabelecidos (atualizados anualmente) e, sobretudo, beneficiando-se de sofisticada infraestrutura de tecnologias da informação. Os municípios em geral, e os aqui analisados, em particular, não estão dotados das mesmas condições que a União para confeccionar seus PPAs. A comparação, entretanto, se justifica porque permite o confronto entre PPAs reais e um PPA o mais próximo possível do ideal, pela sua estrutura, sua quase-completude e sua fundamentação.

Os PPAs municipais escolhidos para a comparação com o PPA federal foram os de São Carlos e Taquaritinga. O primeiro, por ter sido completo (com lei, mensagem e anexos) e de qualidade superior; o segundo, por estar entre os parcialmente completos (contendo lei e anexos) e, ao contrário de Araraquara (de nível de qualidade um pouco superior) ser de menor porte do que São Carlos. Com a inclusão de Taquaritinga, trabalhou-se com um PPA de município de maior porte da RACSP (São Carlos, que tem dimensões aproximadas de Araraquara e, como esta, é sede de região de governo) e outro (Taquaritinga) que é mais representativo dos outros 23, em termos de porte e condições técnicas para a gestão orçamentária e financeira.

O procedimento para a comparação foi observar as três leis, para identificar os assuntos a que se referem os artigos, parágrafos e incisos, agrupando-os por tópicos de gestão orçamentária e financeira (em geral, temas que requerem procedimentos e rotinas previamente estabelecidos, a serem obedecidos e seguidos pelos gestores ao longo da execução orçamentária).

A figura 4 traz a comparação que foi possível estabelecer entre as leis que instituíram os PPAs de São Carlos e Taquaritinga e do governo federal.

**Figura 4.** Comparação entre as leis que instituíram os PPAs federal e municipais de São Carlos e Taquaritinga

<b>Tópicos</b>	<b>Lei federal no.</b>	<b>Lei municipal de São Carlos no.</b>	<b>Lei municipal de Taquaritinga no.</b>
	<b>13.249/2016</b>	<b>17.000/2013</b>	<b>4.041/2013</b>
Objetivo da lei: instituir o PPA	Art. 1º.	Art. 1º. (PPA 2014-2017)	Art. 1º. (PPA 2014-2017)



(PPA 2016-2019)			
Escopo do PPA	Art. 2º.	Omissa	Omissa
Prioridades do PPA	Art. 3º.	Art. 2º.	Art. 2º.
Diretrizes do PPA	Art. 4º.	Omissa	Omissa
Relação do PPA com as políticas públicas e a atuação governamental por meio de Programas (inclusive temáticos)	Art. 5º.	Omissa	Omissa
Programa temático como instrumento e sua composição	Art. 6º.	Omissa	Omissa
Anexos integrantes do PPA	Art. 7º.	Art. 1º.	Art. 1º.
Expressão dos programas do PPA nas leis orçamentárias e de créditos adicionais	Art. 8º.	Omissa	Omissa
Valor Global dos Programas e dos objetivos e metas não limitam a programação e a execução orçamentárias	Art. 9º.	Art. 5º.	Omissa
Alocação dos empreendimentos plurianuais em diferentes anexos, conforme a relação dos custos de referência com os respectivos custos totais estimados	Art. 10	Não se aplica	Não se aplica
A gestão do PPA como articulação de meios para	Art. 11	Omissa	Omissa



viabilizar objetivos e metas

Princípios a serem observados na gestão do PPA

Art. 12

Omissa

Omissa

Publicidade das informações sobre o andamento do PPA e envio de relatório anual de avaliação ao Congresso Nacional

Art. 13

Omissa

Omissa

Inclusão do investimento plurianual no valor global dos programas

Art. 14

Não se aplica

Não se aplica

Autorização para alterações no PPA e providências necessárias

Art. 15

Art. 6º. e 7º.

Art. 3º. E 7º.

Data de início em que o PPA passa a vigorar

Art. 16

Art. 14

Art. 8º.

Adoção da metodologia do Orçamento Criança (Abrinq)

Não se aplica

Art. 3º.

Não optou ou não explicitou no PPA

Vinculação entre LDO/LOA e PPA

Assegurado pela legislação geral

Art. 4º.

Assegurado pela legislação geral

Exclusão do PPA das ações que não ultrapassem um exercício

Assegurado pela legislação geral

Art. 8º.

Assegurado pela legislação geral

Limitação de operações de crédito a ações integrantes do PPA

Não optou

Art. 9º.

Não optou

Obrigatoriedade dos responsáveis por

Adota metodologia

Art. 10

Art. 6º.



programas pelo registro de informações a eles referentes, por plano gerencial e plano de avaliação (São Carlos) /Secretarias deverão monitorar os programas, ações e metas (Taquaritinga)	distinta, mais complexa cfe. Art. 13		
Garantia de transparência da gestão orçamentária na internet	Art. 13	Art. 11	Omissa
Envio de leis de alterações tributárias ao legislativo	Não é objeto de PPA	Art. 12	Não é objeto de PPA
Dependência da execução dos programas em relação à efetivação das transferências voluntárias, operações de créditos e demais receitas	Desnecessário	Art. 13	Desnecessário
Obrigatoriedade de inclusão no PPA de todos os investimentos que ultrapassem um exercício	Assegurado legislação geral	Assegurado por legislação geral	4°.
Obrigatoriedade do Executivo de alterar as metas fiscais, caso necessário para manter o equilíbrio das contas	Assegurado pela legislação geral, na LOA	Assegurado pela legislação geral na LOA	5°.

**Fonte:** BRAULINO, P. S., CAMPOS, A. C. de S., e PIRES, V. A. (2016)

Primeiramente, nota-se que a sequência dos artigos da lei do PPA federal respeita uma lógica organizativa: estabelece objetivos, escopo, prioridades, princípios e diretrizes do PPA; em seguida estabelece relação entre ela e as políticas públicas, delinea e enfatiza a natureza



programática da gestão do PPA e aborda como serão tratados os valores financeiros, além de assegurar transparência na gestão e formas seguras para possíveis alterações nos programas. Ou seja, a lei federal é claramente um elemento balizador da gestão quotidiana da orçamentação plurianual e, ainda, tem a qualidade de ser sintética e objetiva.

Assim sendo, seria muito conveniente que as leis dos PPAs municipais contivessem artigos dando conta dos mesmos aspectos abarcados pela lei do PPA federal. O que se nota, entretanto, é que isso não aconteceu, embora fosse possível aos municípios elaborar suas leis tomando como referência a federal, fazendo uso de instruções detalhadas presentes em literatura de orientação disponível online gratuitamente (por exemplo, VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001 ou VILAÇA e CAMPOS, 2001 ou BRASIL, 2013) ou até mesmo adaptando-se ao que preconiza o acessível Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2017), anualmente atualizado pelo governo federal para seu uso.

Os municípios, em suas leis, foram omissos com relação a questões relevantes do ponto de vista estratégico e da gestão: não contemplaram assuntos como escopo, natureza programática, princípios, diretrizes do PPA e sua relação com as políticas públicas e viabilização de objetivos e metas do governo. Por outro lado, as leis municipais incorporaram artigos desnecessários e inócuos:

- Taquaritinga incluiu a obrigatoriedade de alterar metas fiscais diante de desequilíbrio: esta exigência está presente na Lei Complementar 101/00 e o melhor seria tê-la incluído na Lei de Diretrizes Orçamentárias; também inclui a obrigatoriedade de todos os investimentos serem incluídos no PPA, o que é elementar e já exigido pela Constituição Federal;

- São Carlos explicitou a vinculação (elementar e constitucional) entre PPA, LDO e LOA e a exclusão (também elementar) de investimentos não plurianuais do plano plurianual; incluiu, ainda, artigo referente a eventuais alterações tributárias, descabido nessa lei. De modo interessantes, vinculou a realização de operações de crédito a ações integrantes do PPA e (elementar) a dependência das receitas para a materialização das ações previstas no PPA.

A fragilidade das leis municipais do PPA de São Carlos e de Taquaritinga é flagrante em relação à lei federal. Ao mesmo tempo, a de Taquaritinga é notavelmente inferior à de São Carlos, fazendo supor que municípios maiores tendem a ser capazes de elaborar PPAs menos frágeis, embora nem sempre suficientemente qualificados para se servir de instrumento de gestão estratégica.

Em síntese, a simples e rápida análise das leis municipais que estabeleceram os melhores PPAs na RACSP, no período, leva à conclusão de que são redigidas de modo relativamente





aleatório, sem o aproveitamento de modelos mais completos e bem elaborados disponíveis, sem total clareza da natureza estratégica e de gestão do PPA e com aparente intenção de apenas cumprir a exigência de se ter um PPA.

Pode-se levantar a hipótese de que os Poderes Executivos municipais tenham elaborado bons projetos de lei, depois desfiguradas por emendas legislativas no processo decisório que os levou à condição de leis. Embora isso não tenha sido verificado na pesquisa, trata-se de ocorrência pouco provável, pois os vereadores têm insuficiente habilidade técnica (e praticamente nenhuma assessoria especializada) para interferir na legislação orçamentária, assim como baixo interesse em fazê-lo, focando-se nas chamadas “emendas parlamentares” em torno de um valor destinado a isso pelo próprio executivo (onde essa prática é adotada).

## **Conclusão**

Os municípios da RACSP, no ano que antecedeu o quadriênio 2014-2017, cumpriram regularmente a obrigação legal de elaborar seus respectivos PPAs, não havendo, entretanto, conforme hipótese preliminar da pesquisa que deu origem a este artigo, indícios de que estes tenham sido instrumentos de gestão estratégica dos governos locais, corroborando conclusão semelhante de Azevedo e Aquino (2014), quando estudaram municípios com menos de 50 mil habitantes. O máximo que se pode afirmar, nesses casos, é que é possível, ocasionalmente, o PPA ter alcançado alguma utilidade na gestão, hipótese esta que carece de estudo empírico para comprovação, inclusive no tocante à identificação de que utilidade teria sido essa – estratégica, dificilmente, pois a estrutura e os conteúdos dos PPAs analisados não permitem tanto.

A análise das leis instituidoras dos PPAs recentes mais bem elaborados na RACSP (considerando-se um dos maiores municípios – São Carlos, e um representativo dos menores – Taquaritinga) já foi suficiente para identificar a precariedade desses instrumentos na gestão municipal, em comparação com a federal. A ausência de mensagem circunstanciada, dando conta da situação financeira prévia à instituição dos PPAs e estabelecendo políticas para o quadriênio seguinte (e a presença de apenas duas mensagens, insuficientes, nos casos de São Carlos e Ribeirão Bonito), revelou que os PPAs municipais não tiveram caráter estratégico, pois não dialogaram com as circunstâncias financeiras sob as quais foram executados e não estabeleceram com clareza as possibilidades de financiamento das escolhas a eles subjacentes. Mesmo uma rápida análise dos programas que figuraram nos anexos dos PPAs municipais autoriza a conclusão prévia de que não eram suficientemente bem concebidos, em termos de diagnósticos, prognósticos e mecanismos de monitoramento.



O aprofundamento dessas conclusões pode ser obtido por meio de estudos futuros, em que, partindo-se de parâmetros técnicos consagrados para a elaboração, execução e avaliação de programas, seja feita uma análise que demonstre a hipótese de que, de fato, os PPAs municipais da RACSP contêm programas excessivamente mal concebidos e estruturados, revelando, então, que, além de serem inócuos enquanto instrumentos de gestão estratégica, esses planos constitucionalmente exigidos dos governos municipais não viabilizam a orçamentação por programas (esta, por sua vez, exigência legal no país desde a lei federal 4.320/64).

A amostra de 26 municípios considerada nesta pesquisa não permite a generalização dos achados para os heterogêneos 5.570 municípios brasileiros, todavia não seria exagero supor que, no tocante ao trato com o PPA, as prefeituras de pequeno e médio portes são homogêneas: lidam com esse instrumento de gestão orçamentária de modo ritual, fazendo apenas o mínimo para evitar serem flagrados no descumprimento das exigências legais, sem avançar no seu uso para obter bom desempenho no uso do dinheiro público.

Registra-se, por fim, a importância de pesquisas futuras sobre os PPAs municipais, pois, após quase trinta anos de sua criação, pela Constituição Federal de 1988, é possível que raramente passem de meros ritos legais, permanecendo as cidades sob administrações públicas que carecem profundamente de um olhar estratégico e de zelo no monitoramento de suas ações no tocante a investimentos e despesas de caráter continuado (objetos dos PPAs). Tais pesquisas futuras podem obter expressivos achados se, além da análise documental, trabalharem com elementos sobre o comportamento e a visão dos gestores das áreas orçamentária, financeira e contábil e dos prefeitos e vereadores acerca do planejamento orçamentário plurianual. É preciso entender, afinal, porque os PPAs são exigências constitucionais que, de fato, “não pegaram” (não se materializaram com efetividade) na maioria dos municípios brasileiros; e porque esta lacuna de graves consequências não é captada e combatida eficazmente pelo sistema de controle (interno e externo, incluídos os tribunais de contas, instâncias, em princípio, com competências técnicas para isso).

**Notas<sup>1</sup>** O artigo 165 da Constituição Federal de 1988 reza, sobre o PPA: “§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

<sup>2</sup>Projeto de extensão desenvolvido no Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e atividade regular da disciplina Administração Financeira e



Orçamentária Pública do curso de graduação em Administração Pública da mesma universidade. A respeito, ver <https://thetomweb.wordpress.com/>

<sup>3</sup>Dois municípios da região são grandes (São Carlos e Araraquara), quatro são médios (Ibitinga, Matão, Porto Ferreira e Taquaritinga) e cinco são pequenos (Américo Brasiliense, Itápolis, Descalvado, Ibaté e Santa Rita do Passa Quatro).

<sup>4</sup>Este dado de realidade, entretanto, carece de um mapeamento, que bem pode ser objeto de pesquisa em busca de explicação para as variadas causas da inexistência de gestão orçamentária e financeira eficiente e estrategicamente posicionada nas prefeituras. Suspeita-se que o porte dos municípios e a consequente capacidade financeira (maior ou menor conforme o porte) influencia o nível de profissionalismo da gestão: outro fato a averiguar cientificamente.

### Referências

AZEVEDO, R. R. de; e AQUINO, A. C. B. de. O Estado Atual do Planejamento em Municípios de Pequeno Porte. **XXXVIII Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. Rio de Janeiro, setembro de 2014.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 06 mai. 2017.

BRASIL. **Lei n. 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 06 mai. 2017.

BRASIL. **Lei n. 13.349**, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm)>. Acesso em: 15 set. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 06 mai. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 06 mai. 2017.

BRASIL. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial. Brasília: SPIE, 2013. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/324/PPA%20munic%C3%ADpios.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 mai. 2017.



BRASIL. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Secretaria do Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento. Brasília: SOF, 2017. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto\\_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf)>. Acesso em: 06 mai. 2017.

OLENSCKI, A. R. B.; COELHO, F. de S.; PIRES, V.; PERES, U. D.; TERENCE, A. C. Por uma Abordagem Metodológica de Estratégia em Governos Subnacionais em Dois Níveis: Longitudinal, a partir de Planos Plurianuais, e, em Profundidade, a partir de Múltiplas Variáveis Político-Administrativas. **XL Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – Enanpad**. Costa do Sauípe-BA, 25 a 28 de setembro de 2016.

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: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/iii-premio-sof/Tema\\_1\\_Valdemir\\_1\\_lugar.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/iii-premio-sof/Tema_1_Valdemir_1_lugar.pdf)>. Acesso em: 06 mai. 2017.

PIRES, V. **Orçamento Público**: abordagem tecnopolítica. São Paulo: Ed. Cultura Acadêmica, 2011. Disponível em: <[http://www.culturaacademica.com.br/catalogo-detalle.asp?ctl\\_id=154](http://www.culturaacademica.com.br/catalogo-detalle.asp?ctl_id=154)>. Acesso em: 27 mai. 2017.

PIRES, V.; MANCINI, B.; RAMALHEIRO, G. C. de F.; FAVARETO, E. R. **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. (Org.). *Intervenção fiscal e suas dimensões: teoria, política e governança*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012, p. 187-223).

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. **Lei no. 17.000**, de 16 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de São Carlos para o período de 2014/2017 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/pdf/2015/ppa/lei17000-digital%20-%20PPA%202014-2017.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TAQUARITINGA. **Lei nº 4.041**, de 09 de setembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Taquaritinga para o período de 2014 a 2017. Disponível em: <<http://www.informacaomunicipal.com.br/taquaritinga/prefeitura/leis/ppa.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

RIBEIRO, R. **Orçamento plurianual**: a mudança necessária para a melhoria do gasto público no Brasil. Nota Técnica n. 28/2013. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2013. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/21323>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

SANCHES, O. M. **O ciclo orçamentário**: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. *Planejamento e Orçamento Governamental*. Vol. 2. Brasília: ENAP, 2007.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Plano Plurianual – Manual de Elaboração**. Brasília: MPOG/BNDES, 2001c. Disponível em:



<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_lrf/Ppa.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Ppa.pdf)>. Acesso em: 06 mai. 2017.

VILLAÇA, S. P. V; CAMPOS, S. B. **Elaboração do Plano Plurianual**. Brasília, MPOG/IBAM/BNDES, 2001. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_lrf/Cad-03.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Cad-03.pdf)>. Acesso em: 06 mai. 2017.

#### **Nota dos autores**

**Valdemir Aparecido Pires**. Economista, professor assistente doutor do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP), lecionando Finanças Públicas e Administração Financeira e Orçamentária Pública. Lidera o Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público, onde desenvolve estudos sobre metodologias e técnicas de orçamentação pública, orçamento participativo, qualidade do gasto público e transparência orçamentária, linha de pesquisa a qual este trabalho está inserido.

**Patricia Souza Braulino e Amanda Caroline de Souza Campos**. Graduandas do curso de Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras - UNESP Araraquara, pesquisadoras do Grupo de Pesquisa: Controle Social do Gasto Público, com linha de estudo em Metodologias e Técnicas de Planejamento e Controle do Orçamento Público.



## O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM EDUCAÇÃO NOS NÍVEIS LOCAIS DE GOVERNO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PMES DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO ADMINISTRATIVA CENTRAL DE SÃO PAULO

Laercio José Peres dos Santos

Antonio Roberto Bono Olenski

### Resumo:

Pretende-se neste artigo analisar o fomento aos Planos Municipais de Educação (PMEs) por parte dos quatro maiores municípios, em termos populacionais, da Região Administrativa Central do estado de São Paulo – Araraquara, Ibitinga, Matão e São Carlos –, de forma a verificar como os governos locais destes utilizam ou abdicam do uso de instrumentos de planejamento estratégico no dever constitucional para com a educação. Desenvolvidas em várias etapas, de modo qualitativo, realizaram-se pesquisas: documental e bibliográfica, levantando a formalização das ações por meio dos atos legais; explicativa, com o objetivo de descrever a imagem atual de cada plano; e aplicada, abordando a natureza dos problemas específicos em planejamento e prováveis hipóteses. Ao final, objetiva-se compreender as formas adotadas de planejamento em educação de cada município – seja pela via estratégica, como nos casos de Araraquara e Matão, seja pelo mero dever legal e ausência de indicadores, como em Ibitinga e São Carlos.

**Palavras-chave:** Planos Municipais de Educação; planejamento estratégico; governos locais.

### Abstract:

This article analyzes the fomentation of the Municipal Education Plans (PMEs) by four major cities of the Central Administrative Region of the São Paulo State – Araraquara, Ibitinga, Matão and São Carlos –, as a way to verify how these local governments utilize or even abdicate strategic planning instruments. Developed in several steps, qualitative researchers were made on the following areas: gathering of documentary and bibliographical information, checking the actions made through legal actions and how formal they were; explanatory, describing the actual state of each education plan; applied thinking, addressing the nature of the specific planning problems and their probable reasons. Finally, the objective of the research was to understand the adopted forms of education planning on each city - either by the strategic way, as in Araraquara and Matão cases, or by mere legal duty and absence of indicators, as in Ibitinga and São Carlos.

**Keywords:** Municipal Education Plans (PMEs); strategic planning; local governments.



## Introdução

A discussão acerca de um planejamento educacional organizado em nível de nação, na qualidade de proposta e iniciativa coletivas, iniciou-se na década de 1930, tendo como marco o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932 (Saviani, 1999; Saviani, 2010; Souza e Duarte, 2014).

A partir da análise do manifesto, sob a ótica de Saviani (1999), constata-se que não havia planejamento para a área da educação àquela época e que, portanto, não existia um sistema de ensino que atendesse amplamente as necessidades da nação. O autor traz que, através deste movimento, conseguiu-se chamar a atenção do governo federal para o assunto, influenciando na elaboração da Constituição de 1934 e que, desta, haveria a determinação da criação de um plano nacional que instituiria as bases para um sistema de ensino.

Após a entrada da temática de educação na plataforma política, foi concebido o Plano de Educação Nacional em 1937. Contudo, enquanto os participantes do manifesto defendiam a introdução da racionalidade científica na educação, o governo Vargas vislumbrou o instrumento de racionalidade como uma forma de controle político-ideológico, e optou por deixar o plano de lado ainda em 1937, em função da instituição do Estado Novo (1937-1946).

No período seguinte, entre 1946 e 1964, novas divergências surgiram, agora entre os atores políticos que disputavam a prevalência de duas visões nos planos de educação. Enquanto propunham a elaboração da primeira LDB, haviam: uma mais objetiva, voltada ao nacionalismo desenvolvimentista, defendendo o Estado como o responsável pelo planejamento do desenvolvimento (educação para o desenvolvimento da nação); e outra mais subjetiva, defendendo a iniciativa privada como precursora das ações e a quebra do monopólio educacional por parte do Estado. Prevaleceu a segunda visão, onde a família foi incumbida de direitos ao poder decidir sobre a educação dos filhos e, como resultado, os recursos públicos foram vertidos ao financiamento de unidades educacionais. A primeira LDB, promulgada em 1961, surge como instrumento de distribuição e criação de fundos de recursos e não como norteadora de um sistema educacional a ser estruturado. Em seguida, com a ditadura militar em curso, 1964, prevalece a visão dos tecnocratas acima da iniciativa dos educadores, vinculando a educação ao Plano-Geral do Governo e a seus programas setoriais.

Os rumos vieram a mudar com a reabertura política em 1985 e, principalmente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, onde se inicia o fomento aos demais sistemas de ensino – estados e municípios passam a ter maiores responsabilidades, dada a competência constitucional comum a área de educação (art. 23 da CF). Entretanto, ainda que com a



concepção de uma nova Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/1996), derivada da regulamentação dos dispositivos constitucionais, as ações tomadas durante a década de 1990 atenderam mais aos interesses do mercado e às restrições impostas pela reforma gerencial e por órgãos internacionais, como FMI, do que as demandas sociais. Isso se traduziu em um plano nacional, aprovado em 2001, baseado em mensurações quantitativas, sem o devido espaço para a participação popular e restringindo medidas qualitativas, e com a proposta de se espelhar as atividades em todos os níveis da federação. O foco principal foi a reestruturação dos fundos e dos dispositivos de financiamento e de repasse da União para atividades educacionais. (Valente e Romano, 2002).

Neste momento, surgiram os primeiros planos municipais de educação, sem, contudo, haver grande engajamento para que os municípios em sua totalidade aderissem à nova determinação, visto que o plano nacional de 2001-2010 impunha os planos de educação como modelo de gestão da educação brasileira e a adesão foi baixa. O cenário muda na composição do plano subsequente, o PNE de 2014-2024, uma vez que, por meio de uma maior propositura de articulação, os entes federativos e diversos organismos estatais foram arregimentados para cumprir com as determinações legais.

Tais ações se deram em uma linha progressista, onde o diálogo e a cooperação sedimentaram a composição do novo PNE. Desta vez, a educação foi posta como destaque na plataforma política do governo federal e, do irradiamento para os estados e municípios, esperando que os governos subnacionais adiram à proposta nacional.

### **Perspectiva Legal-Normativa Do PME**

Apesar de todas as mudanças ocorridas com a promulgação de novos dispositivos legais – sobretudo a CF 88 e a LDB de 1996 –, Saviani (1999) argumenta que não haviam previsões legais para a formulação de planos municipais de educação até aquele momento (final da década de 1990), ainda que as competências fossem comuns aos níveis federativos e que o modelo municipal de educação começava a se estruturar.

O cenário se altera com a promulgação do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), citado anteriormente e instituído através da Lei Federal nº. 10.172 de 09 de janeiro de 2001, fruto de quase três anos de discussões. Os pontos principais deste PNE foram o prazo decenal de vigência, o dever de todos os entes federativos produzirem os seus respectivos planos e a estipulação de objetivos e metas a serem cumpridos no período estabelecido, de modo que as ações irradiassem em todos níveis e que fossem amparadas dentro do planejamento dos





governos – ou seja, deveriam ser previstos na concepção, formulação e execução dos planos plurianuais (PPAs).

Com apenas uma avaliação ao quarto ano de execução do primeiro PNE, os legisladores não incorporaram à norma elementos de auxílio, acompanhamento e fiscalização da elaboração e subsequente efetivação dos planos estaduais e municipais de educação. Dessa maneira, mesmo ordenando que cada ente se empenharia na realização dos objetivos, a adesão ao modelo de planejamento fomentado pelo governo federal foi baixa, superficial e incompleta, visto que nem todos os municípios instituíram PMEs para reger as respectivas políticas educacionais.

Ao vencimento do primeiro plano, em 2010, iniciou-se uma longa discussão a respeito de um novo documento. Caracterizado por um período de perpetuação e continuidade de governos de base progressista, em contraposição às visões neoliberais que se detiveram muito sob os aspectos de financiamentos e de reestruturação física, o novo PNE foi concebido em 2014, com previsão de duração até 2024, por meio da Lei Federal nº. 13.005 de 25 de junho de 2014 e com vistas a participação popular e ao trabalho colaborativo.

Mantendo a proposta de irradiamento e assunção de planos e metas por parte dos municípios, o novo plano se mostra com mais instâncias de avaliação e de produtos para agregar prática às disposições legais. Os regimes institucionais de colaboração e de cooperação entre os governos também ganham destaque ao serem determinados por meio de instrumentos legais, fazendo com que os agentes políticos se responsabilizassem por buscar caminhos de atingimento das metas do PNE. Agora, os PMEs e PEEs devem se revestir de legalidade e serem amparados pelos PPAs de cada ente.

### **Perspectiva Estratégico-Tática Do PME**

Surgido como marco do período pós-guerra, o planejamento estratégico ganha força como prática e relevância enquanto teoria nos anos 1970, sobretudo no aspecto financeiro. Imperativo em nosso tempo, ainda que adotado em menor força se comparado ao período de seu nascedouro, o planejamento estratégico é um modelo essencial para a gestão de organizações burocratizadas, hierarquizadas e complexas, tais quais são governos, entes que se baseiam em uma racionalidade técnico-científica e se orientam por processos de planejar e controlar pessoas, propostas, demandas e projetos.

A estratégia instituída, legalmente, é a de planificação. Nos ensinamentos de Mintzberg (2007), os planos como estratégias de uma organização servem para guiar os trabalhos desta em uma perspectiva prolongada, permeando o seu futuro e guiando-a conforme os passos e as



metas estipulados. Nem sempre o que foi planejado será executado, mas é imprescindível que se conheça as possibilidades de atuação dos gestores no comando dos serviços públicos. Em suma, são elencados pontos estratégicos como metas a atingir, posto que não há como dar conta de todas as demandas presentes e futuras, e guiado por linhas mestras e com liberdade para o seu desenvolvimento.

O primeiro PNE, por exemplo, focou na atenção básica, escolarização e combate ao analfabetismo, bem como reestruturou os fundos e os programas de repasse via governo federal, conforme planejamento, mas suprimiu as escolhas populares por uma visão mercadológica (quantidade *versus* qualidade) (Valente e Romano, 2002). Já segundo, ainda em vigor, tem como princípios o caráter participativo e os espaços de diálogo, compondo-se nas discussões de temas relevantes, visto que o primeiro plano deixou de abarcar dispositivos de participação popular e de estruturar práticas de comunicação pública. Ainda assim, ambos falharam ao não prover mecanismos para que os municípios assimilassem as metas nacionais contidas e as materializassem em seus próprios planos, vide limites e realidades locais multifacetadas (Ministério da Educação, 2014).

Com a elevação à condição de entes federativos consolidada na CF 88, os municípios assumiram compromissos com serviços públicos sem a contrapartida financeira ideal e sem um planejamento de longo prazo que intermediasse a passagem de competências, em especial nas áreas básicas de educação e saúde. Muitos, com a capacidade de arrecadação exaurida em função de seus diminutos portes e por não possuírem uma vasta fonte de recursos, descumprem ou apenas deixam na dimensão teórica o que deveria ser implantado como política pública.

Portanto, vistas as limitações dos municípios, o investimento em planejamento se faz necessário para que, de maneira dinamizada, o poder público municipal possa praticar políticas públicas efetivas no sentido de atender às demandas públicas, equalizando recursos e expandindo possibilidades. Afinal, por meio dos PMEs, ações de longo prazo são projetadas em períodos decenais e que consumirão 25% dos orçamentos a cada ano.

### **A Importância Do Diagnóstico E O Embasamento Das Orientações Estratégicas**

Vistas as limitações ou capacidades governamentais, assim como os limites orçamentários, a pauta política e os atores das políticas públicas que permeiam o âmbito decisório, é preciso municiar as equipes gestoras com instrumentos para diagnóstico. A partir de uma instrumentação consistente, possibilita-se o estímulo à capacidade preditiva de cenários,



onde panoramas são pensados e adversidades são contabilizadas em uma planificação detalhada.

As orientações estratégicas, em concomitância, baseadas em uma racionalidade tecnoburocrática, onde a alta cúpula pensa e planeja, a média gerência transmite e área operacional executa os serviços, devem ser propostas sob uma sólida análise diagnóstica, pois, apesar de o planejamento ter potencial preditivo, há a possibilidade de que este enrijeça as relações – ainda que vislumbrando diversos cenários temporais, as organizações demoram a reagir em razão de apego ao plano ou, por não estarem embasados em diagnósticos claros, perdem o controle em eventos atípicos aos previstos.

Desta maneira, as ações do poder público municipal, em seu escopo legal de atuação, devem ser embasadas por sólidas análises de robustos conjuntos de dados socioeconômicos que, depois, se transformarão em instrumentos complementares aos planos municipais e de forma a atingir objetivos específicos dentro da política pública abordada.

Para tanto, é necessário elencar uma série de estudos, índices e pesquisas acerca das atividades produtivas, gerenciais e sociais do país, dos estados e dos municípios, de modo a se ter um panorama ideal do território governado e, com isso, propor programas de intervenção. É importante abordar as dimensões macro e microestratégica, de maneira a se obter o panorama dos serviços públicos e as condições em que a população está inserida no município.

Na dimensão macroestratégica, visando compreender conjunto em funcionamento, são importantes os dados acerca de: PIB total e PIB *per capita*; Índice Gini de renda; IDH e IDHM – este último, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, desenvolvido conjuntamente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e em associação ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e à Fundação João Pinheiro, do governo de Minas Gerais, para a análise dos municípios; abrangência de oferta de serviços públicos no território (saneamento básico, saúde, segurança, cultura, assistência social e transporte público); análises das receitas e despesas municipais; TIC domicílios e TIC Centros Públicos de Acesso, para mensurar o uso de tecnologias da informação e da comunicação (por meio de equipamentos e o respectivo acesso à internet); e estudos segmentados ou georreferenciados, estes realizados por órgãos de pesquisas governamentais (IBGE e IPEA, no plano nacional; e SEADE e ILP-ALESP, no estado de São Paulo, como exemplos mais conhecidos), por conselhos e entidades de classe (FIRJAN e CFA) e até mesmo do terceiro setor (como a *think thank* CLP, uma organização que, entre outros estudos, desenvolve o IOEB – Índices de Oportunidades da Educação Básica).



Por outro lado, visando compreender *in loco* a real situação da educação nos municípios, a dimensão microestratégica, é tão mais importante observar questões como: receitas e despesas educacionais; corpo de professores; infraestrutura; desempenho escolar; comunidades atendidas por cada unidade escolar; demandas (oferta presente e futura, de maneiras perspectivas); analfabetismo, aprovação e evasão; e índices de avaliação (IDEB e Prova Brasil<sup>1</sup>, Idesp e Saresp).

### **Os Programas Como Escolhas Táticas Para Atingir Objetivos Estratégicos E A Vinculação Entre O PME E O PPA**

O Plano Plurianual (PPA) é um plano de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal e com regulamentação dada pelo Decreto Federal nº. 2.829, de 29 de outubro de 1998. Sua adoção é obrigatória em todos os níveis de governo e estabelece diretrizes, objetivos e metas principais para os orçamentos dentro de um período de quatro anos. É o instrumento que congregará todos os demais planejamentos, sob a ótica do financiamento de políticas públicas, dado que este é a autorização legislativa para a previsão de receitas e a fixação de receitas das atividades públicas.

O mais recente instrumento em nível federal, para o quadriênio 2016-2019, é regulamentado pela Lei Federal nº. 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Dentre outras importantes diretrizes, a nova lei traz, no inciso I do Art. 3º., que são prioridades do PPA federal “as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014)”. (BRASIL, 2016).

Nota-se que o governo federal, a partir de seu PPA, projeta quais serão os gastos prioritários e, dentre eles, coloca a educação como uma das principais áreas. De outra maneira, sem que a educação seja posta como meta principal ou de grande atenção, não há como sustentar financeira e temporalmente a execução do PNE. O mesmo raciocínio deve ser realizado pelos governos subnacionais, observadas as devidas proporções e especificidades de cada localidade.

Dados os limites estruturais, legais e materiais impostos aos Estados, sendo de ordem legal ou por finitude de recursos, os governos, então, adotam programas para conceber e implementar suas ações estratégicas, bem como para dinamizar os gastos previstos. Em via de regra, surgem para atender uma demanda, sanar um problema ou aproveitar uma oportunidade e, por seu caráter público, traduzem-se em matérias legais. Um bom exemplo é a própria proposta do PPA 2016-2019 do governo federal. A partir dos incisos I e II do art. 5º. da referida lei, estabeleceu-se que:



Art. 5º. O PPA 2016-2019 reflete as políticas públicas e orienta a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos:

I - Programa Temático: organizado por recortes selecionados de políticas públicas, expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e

II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. (BRASIL, 2016).

Aqui, notam-se as escolhas táticas do governo federal. Avaliando o governo por meio de seu PPA e observando suas estratégias prioritárias a partir das despesas correntes, seja com custeio ou com despesa de pessoal, do mesmo modo e dos investimentos, alocativos ou distributivos, é possível determinar os rumos que os projetos governamentais terão. Ao mesmo tempo em que projeta o seu orçamento para custear as manutenções de sua estrutura administrativa, também elenca em quais áreas ocorrerão.

Para além do dever legal, a vinculação do PME ao PPA – e também à lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e à lei orçamentária anual (LOA) – decorre da necessidade de se projetar ações de longo prazo com o envolvimento de diferentes atores em diversos ciclos políticos, cada qual com sua plataforma político-partidária e vivenciando circunstâncias econômico-sociais diferentes. Existem muitas amarras nos orçamentos dos governos subnacionais, sobretudo por conta das vinculações orçamentária por força de lei e pelas margens máximas e mínimas de gasto, sobrando poucos recursos financeiros para investimentos. E, conseqüentemente, ao vincular PME ao PPA, ocorrem as garantias financeiras para que se executem as políticas.

### **Objetivos**

Com a repartição de competências e o reconhecimento dos municípios como entes da federação, em 1988, os governos locais ganharam maior representatividade e maiores deveres. Pela adoção do Princípio da Predominância do Interesse, coube aos municípios os assuntos de interesse local, bem como suas gestões administrativas e materiais.

Segundo Lenza (2014), as competências materiais privativas do município estão enumeradas no art. 30, incisos III a IX da CF/88. Já no art. 23, também existem as competências comuns a todos, de caráter cooperativo, tais como saúde, educação, proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico, artístico e cultural, dentre outras.

Portanto, passados quase trinta anos de promulgação do dever constitucional para com a educação, somadas às legislações infraconstitucionais que estabeleceram as planificações



como modelo a ser adotado pelos entes federativos, este artigo objetiva analisar o planejamento estratégico realizado na área de educação, através do dever legal de se elaborar os Planos Municipais de Educação (PMEs), pelos quatro maiores municípios da Região Administrativa Central (RA12) do estado de São Paulo, em termos populacionais, sendo eles: São Carlos, Araraquara, Matão e Ibitinga. Dada a instrumentalização de análise, traduzidas na forma de dimensões de avaliação, observa-se o que cada município realiza no planejamento em educação, extraíndo características de cada municipalidade, descrevendo possíveis caminhos percorridos em cada situação e, futuramente, propor intervenções.

Uma vez estabelecida a forma de abordagem, em etapas subsequentes, almeja-se a ampliação de amostra para toda a região, contemplando os vinte e seis municípios, dado que pouco tem se estudado quanto ao planejamento municipal em educação a partir dos PMEs e que iniciativas como a presente possam vir a contribuir com os governos locais, desprovidos em sua maioria de instrumentos e expertise suficientes para cumprirem com todos os deveres constituídos. Ao mesmo tempo, em estudos futuros, planeja-se verificar como cada um dos Planos Plurianuais (PPAs) da amostra de municípios contempla as ações planejadas para a educação.

### **Materiais e métodos**

Para desenvolver os objetivos propostos, optou-se pela realização de estudos qualitativos, compreendendo pesquisas em três etapas distintas, de maneira a solidificar uma base investigativa e aprofundar a análise. A pesquisa qualitativa busca a compreensão dos contextos social, político e econômico em que o foco da pesquisa se insere e, por ter grande valia na perspectiva temporal, dados os grandes períodos de discussão e duração dos PMEs, apoia na formulação de hipóteses e teorias acerca dos diagnósticos obtidos.

Depois de eleger o método qualitativo, antecedendo as pesquisas, pensou-se na composição da amostra, tendo como premissa atender a região em que a universidade se situa. Em razão do foco do curso ao qual os pesquisadores se encontram vinculados, a gestão pública municipal, somado ao fechamento dos institutos de pesquisas que apoiavam o desenvolvimento dos municípios (Fundap e Cepam) por meio de produções técnico-científicas, é oportuno o momento para se realizar a contraprestação à sociedade local que apoia, abriga e depende da interface universidade-municípios.

Desta forma, a amostra definida é a Região Administrativa Central (RA12) do estado de São Paulo. É uma área de governo criada pelo poder executivo do estado de São Paulo



através do Decreto Estadual nº 32.141 de 14 de agosto de 1990, com uma população estimada em mais de um milhão de habitantes (IBGE, 2017) e com um PIB nominal de quase 34 bilhões (IBGE, 2015). O mais interessante, de acordo com dados do DRADS (2017 apud IBGE, 2010), é que na mesma amostra existem municípios de pequeno porte I (até 20.000 habitantes), pequeno porte II (20.001 a 50.000 habitantes), médio porte (50.001 a 100.000 habitantes) e grande porte (100.001 a 900.000 habitantes), tornando-a multifacetada e com variações de municípios baseados na indústria, no comércio e na agricultura.

Para melhor compreensão, segue abaixo a tabela 1 contendo a composição da Região Administração Central (RA12):

**Tabela 1.** Composição da Região Administrativa Central (RA12)

<b>Município</b>	<b>População estimada (2017)</b>	<b>PIB x 1000 R\$ (2015)</b>	<b>PIB per capita em R\$ (2015)</b>	<b>IDH-M (2010)</b>
<u>São Carlos</u>	246.088	9.760.682,71	40.435,49	0,805
<u>Araraquara</u>	230.770	8.405.365,54	37.108,47	0,815
<u>Matão</u>	82.307	3.464.663,17	42.543,05	0,773
<u>Ibitinga</u>	58.715	1.303.162,13	22.605,11	0,747
<u>Taquaritinga</u>	56.951	1.187.573,80	20.986,69	0,748
<u>Porto Ferreira</u>	55.432	1.732.691,06	31.640,97	0,751
<u>Itápolis</u>	42.747	1.196.007,68	28.245,70	0,744
<u>Américo Brasiliense</u>	39.189	743.189,12	19.454,19	0,751
<u>Ibaté</u>	34.226	673.303,48	20.077,63	0,703
<u>Descalvado</u>	33.346	1.219.994,10	36.991,94	0,760
<u>Santa Rita do Passa Quatro</u>	27.590	595.778,44	21.663,09	0,775
<u>Tabatinga</u>	16.159	198.072,03	12.472,26	0,704
<u>Borborema</u>	15.791	322.729,73	20.729,00	0,730
<u>Boa Esperança do Sul</u>	14.727	222.214,76	15.276,69	0,681
<u>Ribeirão Bonito</u>	13.060	209.135,80	16.200,77	0,712
<u>Rincão</u>	10.823	161.086,25	14.920,92	0,734
<u>Nova Europa</u>	10.755	280.654,41	26.885,18	0,765
<u>Dourado</u>	8.909	635.258,61	71.401,44	0,738
<u>Santa Lúcia</u>	8.758	93.732,36	10.789,96	0,737
<u>Dobrada</u>	8.744	88.266,84	10.273,14	0,718
<u>Fernando Prestes</u>	5.782	131.926,14	22.903,84	0,758
<u>Santa Ernestina</u>	5.662	80.435,50	14.158,69	0,738
<u>Gavião Peixoto</u>	4.739	1.070.697,89	228.391,19	0,719
<u>Motuca</u>	4.676	70.542,47	15.312,02	0,741
<u>Cândido Rodrigues</u>	2.792	77.775,65	27.976,85	0,789
<u>Trabiju</u>	1.691	32.236,13	19.372,67	0,722
<b>Total</b>	<b>1.040.429</b>	<b>33.957.175,80</b>	<b>32.646,81</b>	<b>0,744</b>

**Fonte:** Elaboração do autor. IBGE, 2017.

Para um primeiro estudo, foco do trabalho, foram selecionados os municípios de São Carlos (246.088 habitantes), Araraquara (230.770 habitantes), Matão (82.307 habitantes) e Ibitinga (58.715 habitantes). Selecionada a amostra, a primeira pesquisa realizada foi a de cunho



documental e bibliográfico, levantando a formalização das ações por meio dos atos legais e dos anexos de cada localidade, a fim de verificar se todas cumpriam com o dever de instruir e instaurar o PME.

Com base nos documentos analisados na etapa de pesquisa anterior, assume-se a pesquisa explicativa, com o objetivo de descrever a imagem atual de cada plano. Nesta etapa, foi elaborado um instrumento analítico para mensurar as áreas essenciais à realização de cada plano, consistindo em seis grandes dimensões e trinta e cinco subáreas:

- **1. Docentes**, de modo a aferir as condições profissionais em que estes trabalhadores estão inseridos (1.1 formação; 1.2 pós-graduação; 1.3 piso salarial; 1.4 plano de carreira; 1.4 proporção professor-alunos);
- **2. Alunos**, de modo a observar como o público-alvo da política pública é contabilizado (2.1 matrículas; 2.2 demanda; 2.3 analfabetismo; 2.4 aprovação; 2.5 evasão; 2.6 distorção idade-série);
- **3. Níveis e Modalidades de Ensino**, de modo a entender a extensão e as possibilidades que os alunos possuem dentro da rede escolar (3.1 ensino infantil; 3.2 ensino fundamental; 3.3 ensino médio; 3.4 ensino integral; 3.5 ensino profissionalizante; 3.6 ensino superior; 3.7 ensino de pós-graduação; 3.8 AEE<sup>1</sup>; 3.9 EJA<sup>2</sup>);
- **4. Infraestrutura**, de modo a verificar as bases estruturais e adequações necessárias à acomodação e ao atendimento de alunos e de trabalhadores (4.1 unidades escolares; 4.2 acessibilidade; 4.3 computadores; 4.4 acesso à internet; 4.5 modalidades<sup>3</sup>; 4.6 transporte; 4.7 saneamento básico; 4.8 energia elétrica);
- **5. Índices**, de modo a analisar o desempenho discente e do uso de indicadores por parte da gestão (5.1 IDEB; 5.2 Idesp; 5.3 Enem; 5.4 outras avaliações);
- **6. Fontes de recursos**, de modo a pensar o custeio das ações (6.1 receitas; 6.2 despesas; 6.3 parcerias; 6.4 projetos).

Ao término da pesquisa explicativa, passa-se à etapa de pesquisa aplicada, abordando a natureza dos problemas específicos em planejamento e prováveis hipóteses de cada diagnóstico. Vale ressaltar que nem todos os municípios analisados possuem estrutura para prover todos os parâmetros elencados. Contudo, é passível de indicação de suas deficiências e, com base nisso, propor melhorias ou parcerias com instituições que supram as lacunas.

Por fim, em etapas posteriores e em estudos futuros, pretende-se ampliar e ir conhecer cada uma das localidades, entrevistando autoridades e atores na construção dos planos e demais atividades das pesquisas de campo.





## Resultados e discussões

Todos os planos municipais analisados apresentam como principal característica, observados em seu recorte analítico, a de serem preparados sob os auspícios do Plano Nacional de Educação promulgado em 2014. Como cumprimento ao dever legal, os municípios pesquisados organizaram os seus planos entre os anos de 2015 e 2017.

Por padrão, os planos abarcariam instrumentos de cooperação entre os entes federados, atendendo cada uma das instâncias decisórias, e articulariam políticas sociais, culturais e educacionais. Já as metas seriam balizadas pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, do censo demográfico e dos censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados à época da lei (2014).

Para uma análise mais sucinta e de modo a melhor realizar a discussão dos resultados, passa-se a observar cada um dos planos municipais separadamente, de modo a compreender o que cada legislador propôs para a educação de seu município.

### São Carlos

O PME de São Carlos foi proposto para o decênio 2015-2025 e aprovado pela Lei Municipal nº 17.492, de 22 de junho de 2015. Com dois anexos, totalizando 10 páginas e contendo 25 metas e 67 estratégias, percebe-se que não há nenhum amparo teórico, técnico, acadêmico ou jurídico além da própria determinação do PNE de 2014, vistos o mimetismo ao texto do plano nacional e a ausência de menções de estudos, características e dados georreferenciados à educação são-carlense. Não há previsão de cenários, muito menos vinculação ao orçamento municipal, ficando impreciso o mecanismo para atingimento das metas e para execução das estratégias.

Cabe ressaltar que em 2013, através da Lei Municipal nº 16.920, de 09 de dezembro de 2013, ocorreu a promulgação de um plano para o decênio 2014-2023. Portanto, vigorou por mais de um ano e meio e, por opção do grupo governante à época, optou-se pela elaboração de um novo documento ao invés de se adaptar o recém implantado, possibilidade última que é permitida pela legislação supra. Havia 02 anexos junto ao plano, um com 24 metas e outro com 64 estratégias, de forma genérica, sem embasamento de dados ou possibilidades.

Para a ilustração do panorama descrito, apresenta-se a tabela com os dados tabulados para São Carlos:

**Tabela 2.** Análise do PME de São Carlos



Dimensões		Sim	Não
<b>1. Docentes</b>	1.1 Formação		X
	1.2 Pós-Graduação		X
	1.3 Piso Salarial		X
	1.4 Plano de Carreira		X
	1.4 Proporção professor-alunos	X	
<b>2. Alunos</b>	2.1 Matrículas		X
	2.2 Demanda		X
	2.3 Analfabetismo		X
	2.4 Aprovação		X
	2.5 Evasão		X
	2.6 Distorção idade-série		X
<b>3. Níveis e Modalidades de Ensino</b>	3.1 Ensino Infantil		X
	3.2 Ensino Fundamental		X
	3.3 Ensino Médio		X
	3.4 Ensino Integral		X
	3.5 Ensino Profissionalizante		X
	3.6 Ensino Superior		X
	3.7 Ensino de Pós-Graduação		X
	3.8 AEE <sup>1</sup>		X
	3.9 EJA <sup>2</sup>		X
<b>4. Infraestrutura</b>	4.1 Unidades escolares		X
	4.2 Acessibilidade		X
	4.3 Computadores		X
	4.4 Acesso à internet		X
	4.5 Modalidades <sup>3</sup>		X
	4.6 Transporte		X
	4.7 Saneamento Básico		X
	4.8 Energia Elétrica		X
<b>5. Índices</b>	5.1 IDEB		X
	5.2 Idesp		X
	5.3 Enem		X
	5.4 Outras avaliações		X
<b>6. Fontes de recursos</b>	6.1 Receitas		X
	6.2 Despesas		X
	6.3 Parcerias		X
	6.4 Projetos		X

Fonte: Elaboração do autor.

Dos pontos elencados, apenas na dimensão “docentes” é vislumbrada a proporção de professor por conjunto de alunos, mas sem observar demandas futuras e níveis de ensino sob responsabilidade da esfera municipal, deixando o dado sem contextualização ou referenciamento teórico e apenas sugestionando uma futura implantação. Portanto, é uma proposta e não um projeto de atendimento.

É possível argumentar que não existe diagnóstico prévio para o município de São Carlos, visto que não foram estabelecidos parâmetros de ação, diagnóstico situacional e nem



projeção temporal de cenários. Subentende-se que a criação do PME ocorreu em razão do restrito dever legal de se promulgar um plano, sem ao menos concatenar as demais determinações legais de análise e de discussão dos rumos, e em contradição à vocação da cidade para área educacional, traduzida na existência de grandes universidades e faculdades públicas (Faculdade de Tecnologia de São Paulo, Instituto Federal de São Paulo, Universidade de São Paulo e Universidade Federal de São Carlos) e particulares (Faculdade de Educação e Tecnologia de São Carlos, Faculdade de São Carlos, Faculdade de Tecnologia Senai e Centro Universitário Central Paulista) – entidades capazes de fomentar parcerias com o poder público e de apoiar estratégias à melhoria da educação.

### **Araraquara**

No município de Araraquara, o PME foi aprovado pela Lei Municipal nº 8.479 de 17 de junho de 2015, com o decênio projetado para 2015-2025. Trata-se de um documento extenso, com um total de 115 páginas e 19 metas elencadas.

Seguindo as premissas do PNE de 2014, o mais recente PME araraquarense apresenta as características do município, intercalando as redes pública e privada de ensino, e apresentando diagnóstico, metas e estratégias para as áreas priorizadas em seu documento. Ainda sob os auspícios do PNE, foi proposta a criação de um Fórum Permanente do PME – a ser organizado pelo Conselho Municipal de Educação, para acompanhar e avaliar as metas, as estratégias e ações planejadas – e, ainda dentro da propositura, há o encadeamento de ideias de forma a revisar os rumos adotados, da mesma maneira que se propõe comissões de monitoramento, congregando legislativo e executivo municipais, administração direta estadual e sociedade civil.

O Fórum Municipal de Educação, como proposto, foi instituído em caráter permanente pelo Decreto nº 11.175 de 16 de junho de 2016, ampliando a participação para os vários níveis (básico, profissional e superior) e redes de ensino (pública e privada), além de sindicatos da categoria docente.

Para a ilustração do panorama descrito, apresenta-se a tabela com os dados tabulados para Araraquara:

**Tabela 3.** Análise do PME de Araraquara

Dimensões		Sim	Não
1. Docentes	1.1 Formação	X	
	1.2 Pós-Graduação	X	



	1.3 Piso Salarial		X
	1.4 Plano de Carreira	X	
	1.4 Proporção professor-alunos	X	
<b>2. Alunos</b>	2.1 Matrículas	X	
	2.2 Demanda		X
	2.3 Analfabetismo	X	
	2.4 Aprovação	X	
	2.5 Evasão	X	
	2.6 Distorção idade-série	X	
<b>3. Níveis e Modalidades de Ensino</b>	3.1 Ensino Infantil	X	
	3.2 Ensino Fundamental	X	
	3.3 Ensino Médio	X	
	3.4 Ensino Integral	X	
	3.5 Ensino Profissionalizante	X	
	3.6 Ensino Superior	X	
	3.7 Ensino de Pós-Graduação	X	
	3.8 AEE <sup>1</sup>	X	
	3.9 EJA <sup>2</sup>	X	
<b>4. Infraestrutura</b>	4.1 Unidades escolares	X	
	4.2 Acessibilidade		X
	4.3 Computadores	X	
	4.4 Acesso à internet	X	
	4.5 Modalidades <sup>3</sup>	X	
	4.6 Transporte	X	
	4.7 Saneamento Básico	X	
	4.8 Energia Elétrica	X	
<b>5. Índices</b>	5.1 IDEB	X	
	5.2 Idesp		X
	5.3 Enem		X
	5.4 Outras avaliações		X
<b>6. Fontes de recursos</b>	6.1 Receitas		X
	6.2 Despesas		X
	6.3 Parcerias		X
	6.4 Projetos		X

Fonte: Elaboração do autor.

O plano apresenta levantamentos quantitativos sobre a formação de seu corpo docente, descrevendo-o como qualificado aos diversos níveis ofertados. Contudo, não são abordados aspectos de remuneração e nem de ampliação de quadro, reposição e de envelhecimento dos professores. Quanto ao piso salarial, há a ressalva de que existe apenas uma citação, sem adentramentos ao que o plano de carreira prevê e não há correlação entre documentos nas medidas propostas.

Na perspectiva de alunos, os dados são mostrados em uma breve série histórica, perfazendo todos os níveis e modalidades ofertados pelas redes municipal, estadual, federal e



particular. Entretanto, não preveem demandas futuras e nem congregam outros fatores como o crescimento populacional (natalidade, óbito e a migração populacional).

Sobre os níveis e as modalidades de ensino são todos citados no plano, inclusive os de outras esferas, mas não passa de uma dimensão meramente descritiva.

Na infraestrutura, são elencados os quantitativos de UEs, os serviços básicos e as estruturas prediais existentes no município. Mas, por outro lado, não são abordadas as demandas por reforma, por novas construções e, muito menos, por intervenções que tragam acessibilidade aos prédios já existentes.

Quanto aos índices, os planejadores se prendem ao IDEB, esquecendo de outras métricas utilizadas pelo poder público, sobretudo pelo Idesp do governo estadual e que, dentre outras coisas, avalia o nível fundamental – de responsabilidade do poder público local.

Já sobre as fontes de recursos, parte vital para a execução do planejamento, não abordam nada a respeito de repasses de verbas, composição de receitas, realização de despesas e de projetos intersetoriais ou de parcerias.

Pelo conjunto, Araraquara mostra-se muito mais engajada com a construção do plano, demonstrando o seu potencial para o setor educacional, visto o grande número de instituições de ensino superior que existem na cidade, tanto públicas (Faculdade de Tecnologia de São Paulo, Instituto Federal de São Paulo e Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho) e particulares (Faculdade de Araraquara, Universidade de Araraquara, Universidade Paulista, Faculdade de Educação e Tecnologia de Araraquara e Faculdades Integradas de Araraquara), e a forte interação entre o poder público municipal e parte destas, conforme descrito no próprio plano.

Apesar disso, embora apresente sólidos dados quanto ao município e à educação, o PME de Araraquara se mostra muito protocolar ao apenas seguir e não transpassar as medidas projetadas pelo governo federal para os demais entes subnacionais. Não existem debates acerca de especificidades locais e temas como acessibilidade, por exemplo, são debatidos na esfera de atendimento e desvinculado das questões estruturais. A percepção é a de que o PME é sólido juridicamente, mas que não apresenta uma composição de diálogos entre os setores da sociedade e o governo municipal para a sua construção, sendo também mimético na adoção de metas e de estratégias ao PNE.

## **Matão**



Matão, dentro da amostra, apresentou o seu PME com quase dois anos de atraso. A legislação previu que estados e municípios elaborassem seus planos em até um ano após a publicação desta, que ocorreu em junho de 2014. O plano, que deveria ser elaborado em 2015, acabou formulado, promulgado e instituído pela Lei Municipal 5.042 de 05 de abril de 2017.

Com 20 metas, sendo a vigésima um instrumento diagnóstico, e com um anexo de 70 páginas, o poder público municipal atuou como indutor do plano e se nota grande mimetismo com o plano de Araraquara, principalmente ao final do documento.

Para a ilustração do panorama descrito, apresenta-se a tabela com os dados tabulados para Matão:

**Tabela 4.** Análise do PME de Matão

Dimensões		Sim	Não
1. Docentes	1.1 Formação	X	
	1.2 Pós-Graduação	X	
	1.3 Piso Salarial		X
	1.4 Plano de Carreira		X
	1.4 Proporção professor-alunos	X	
2. Alunos	2.1 Matrículas	X	
	2.2 Demanda		X
	2.3 Analfabetismo	X	
	2.4 Aprovação	X	
	2.5 Evasão	X	
	2.6 Distorção idade-série	X	
3. Níveis e Modalidades de Ensino	3.1 Ensino Infantil	X	
	3.2 Ensino Fundamental	X	
	3.3 Ensino Médio	X	
	3.4 Ensino Integral	X	
	3.5 Ensino Profissionalizante	X	
	3.6 Ensino Superior	X	
	3.7 Ensino de Pós-Graduação		X
	3.8 AEE <sup>1</sup>	X	
	3.9 EJA <sup>2</sup>	X	
4. Infraestrutura	4.1 Unidades escolares	X	
	4.2 Acessibilidade		X
	4.3 Computadores		X
	4.4 Acesso à internet		X
	4.5 Modalidades <sup>3</sup>		X
	4.6 Transporte		X
	4.7 Saneamento Básico		X
	4.8 Energia Elétrica		X
5. Índices	5.1 IDEB	X	
	5.2 Idesp		X
	5.3 Enem	X	
	5.4 Outras avaliações		X



<b>6. Fontes de recursos</b>	6.1 Receitas		X
	6.2 Despesas	X	
	6.3 Parcerias		X
	6.4 Projetos		X

**Fonte:** Elaboração do autor.

O plano também apresenta levantamentos quantitativos sobre a formação de seu corpo docente, descrevendo-o como qualificado aos diversos níveis ofertados. Contudo, também não são abordados aspectos de remuneração e nem de ampliação de quadro, reposição e de envelhecimento dos professores.

Os dados referentes aos alunos são mostrados em uma breve série histórica, perfazendo todos os níveis e modalidades ofertados pelas redes municipal, estadual, federal e particular. Ainda que demonstrem a taxa de crescimento populacional, nem outro tópico é equacionado para se chegar às demandas futuras, igual ao modelo de Araraquara.

Todos os níveis e modalidades são destacados no plano, inclusive os de outras esferas. É uma dimensão meramente descritiva. Ao contrário de Araraquara, que possui vários programas de pós-graduação em razão da presença da Unesp, Matão não apresenta os seus dados – ainda que possua um pólo da UAB<sup>4</sup> com oferta de vários cursos de especialização *lato sensu*.

Estruturalmente, não adentram nas características de suas unidades escolares, não sendo possível saber maiores características. Nos índices, além do IDEB, o município de Matão se utiliza do Enem, uma vez que parte do ensino médio é ofertado pelo município, uma característica atípica no estado de São Paulo, onde a maior demanda é atendida pela rede estadual. E nas fontes de recursos, meramente são apresentadas as despesas, sem haver previsão de arrecadação.

Com menos instituições de ensino superior, contando com poucas faculdades públicas (Instituto Federal de São Paulo) e privadas (Faculdade Anhanguera, Faculdade de Educação de Matão e Instituto Matonense Municipal de Ensino Superior), mas com arrecadação próxima, proporcionalmente, aos municípios de Araraquara e São Carlos, vê-se que Matão construiu um plano também mimético, transferindo o atingimento das metas para o argumento de que, em seu atual cenário, já alcançou a maioria dos patamares almejados pelo governo federal, e deixando de lado a oportunidade de avançar qualitativamente e servir de modelo para os demais membros da RA12.

## **Ibitinga**



Em Ibitinga, o PME também é projetado para o decênio 2015-2025, sendo instituído através da Lei Municipal nº 4.105 de 17 de junho de 2015. Composto por um anexo de 19 páginas e com 19 metas e suas estratégias, todas sem fundamentação estatística, e com a intenção de se constituir uma comissão para monitoramento e avaliação, é considerado, em conjunto com o documento de São Carlos, como raso e vago.

Para a ilustração do panorama descrito, apresenta-se a tabela com os dados tabulados para Ibitinga:

**Tabela 5.** Análise do PME de Ibitinga

Dimensões		Sim	Não
<b>1. Docentes</b>	1.1 Formação		X
	1.2 Pós-Graduação		X
	1.3 Piso Salarial		X
	1.4 Plano de Carreira		X
	1.4 Proporção professor-alunos		X
<b>2. Alunos</b>	2.1 Matrículas		X
	2.2 Demanda		X
	2.3 Analfabetismo		X
	2.4 Aprovação		X
	2.5 Evasão		X
	2.6 Distorção idade-série		X
<b>3. Níveis e Modalidades de Ensino</b>	3.1 Ensino Infantil		X
	3.2 Ensino Fundamental		X
	3.3 Ensino Médio		X
	3.4 Ensino Integral		X
	3.5 Ensino Profissionalizante		X
	3.6 Ensino Superior		X
	3.7 Ensino de Pós-Graduação		X
	3.8 AEE <sup>1</sup>		X
	3.9 EJA <sup>2</sup>		X
<b>4. Infraestrutura</b>	4.1 Unidades escolares		X
	4.2 Acessibilidade		X
	4.3 Computadores		X
	4.4 Acesso à internet		X
	4.5 Modalidades <sup>3</sup>		X
	4.6 Transporte		X
	4.7 Saneamento Básico		X
	4.8 Energia Elétrica		X
<b>5. Índices</b>	5.1 IDEB	X	
	5.2 Idesp		X
	5.3 Enem		X
	5.4 Outras avaliações		X
<b>6. Fontes de recursos</b>	6.1 Receitas		X
	6.2 Despesas		X
	6.3 Parcerias		X





	6.4 Projetos		X
--	--------------	--	---

**Fonte:** Elaboração do autor.

Na busca por dados georreferenciados e indícios de que ocorreu planejamento na construção do PME de Ibitinga, as únicas informações prestadas são as do IDEB, de modo a fixar as metas futuras a serem atingidas pelo município. Entretanto, não são demonstrados os resultados de anos anteriores, a fim de se balizar as ações.

De resto, também é possível afirmar que não existe diagnóstico prévio para o município. Havia a expectativa de se encontrar boas fundamentações, em razão da existência de uma faculdade pública municipal (Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ibitinga), que deveria contribuir para as atividades educacionais do poder local, mas que não se concretizou no documento. Cita-se também as faculdades particulares (Faculdade de Ibitinga e Faculdade Iteana de Ibitinga), instituições que poderiam contribuir e, no entanto, não agregam expertise ao PME.

Repetidamente, o poder público abre mão de elaborar um planejamento autoral e abrangente para, singelamente, seguir os preceitos legais e deixar de estruturar a educação básica.

## **Conclusões**

Seja pela adoção de diagnósticos e de estratégias, como nos casos de Araraquara e de Matão (em parte), seja pelo mero dever legal e ausência de propostas diagnósticas, como em São Carlos e em Ibitinga, verifica-se que todos os municípios pesquisados optaram por aprovar planos municipais de educação. Fato é que o dever legal possui mais peso para decisão de se elaborar os PMEs do que a visão estratégica de se investir em educação como política transformadora da realidade local.

A legislação infraconstitucional obriga a criação de planos. Porém, não existem instrumentos coercitivos ou vigilantes para cobrar a criação, do mesmo modo que o acompanhamento é ínfimo e não existem parâmetros para avaliar e reajustar os PMEs em curso, tornando-se um problema crônico, já que se repete desde o primeiro plano nacional, conforme já apontava Saviani (1999). O resultado se traduz em cópias miméticas do plano nacional, sem as devidas adequações para as realidades locais.

São Carlos e Ibitinga se atêm ao compromisso legislativo, sem utilizar de medidas estratégicas que poderiam ser fornecidas através de parcerias com prestigiadas instituições de ensino superior, o que supriria a demanda por formulação de planos mais robustos. Araraquara



e Matão, pelo contrário, se mostram alinhadas ao diagnóstico e sólidas, mas o fazem de maneira protocolar e, por vezes, não avançam na discussão por uma educação mais qualitativa e abrangente.

Por um lado, todos cumprem a legislação. Por outro, os planos são peças rasas, descaracterizadas de propostas de construção temporal, sem projeção de cenários favoráveis ou adversos para as prefeituras. Tanto as perspectivas das relações humanas, com o dever para com os cidadãos, como os altos orçamentos em razão dos mínimos constitucionais, os PMEs se tornam peça-chave para o futuro e não deveriam ser menosprezados ou descaracterizados de sua função original: a condução da educação em nível municipal. Em momentos de estabilidade econômico-financeira, é possível que as políticas educacionais tenham êxito. Mas, em momentos de instabilidade, sem as previsões corretas e planos de intervenção em problemas e empecilhos, toda a política torna-se falível.

O primeiro entendimento hipotético é que de todos os municípios assumem o plano. O segundo é que alguns assumem as estatísticas e os diagnósticos como instrumentos de trabalho. E o terceiro é que nenhum assume a construção orgânica ou adaptam às próprias realidades. Fica, ainda, a expectativa de que, ao ampliar a amostra e contemplar os demais municípios da Região Administrativa Central, se encontrem iniciativas efetivas de planejamento em educação.

## Notas

<sup>1</sup>AEE – Atendimento Educacional Especializado.

<sup>2</sup>EJA – Educação de Jovens e Adultos.

<sup>3</sup>Classificação das escolas conforme a localização, sendo Urbana ou Rural.

<sup>4</sup>UAB – Universidade Aberta do Brasil.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF. Disponível em: <<http://migre.me/wsyEs>>. Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.

BRASIL. **Decreto Federal nº. 2.829, de 29 de outubro de 1998**.



Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm)>. Acesso em: 20 out. 2017.

**BRASIL. Lei Federal nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 20 out. 2017.

**BRASIL. Lei Federal nº. 13.005 de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.

**BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações.** 2014. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2017.

**BRASIL. Lei Federal nº. 13.249, de 13 de janeiro de 2016.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.

DE SOUZA, Donaldo Bello; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. **Educação Online**, [S.l.], n. 15, p. 174-194, junho de 2014. ISSN 1809-3760. Disponível em: <<http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/40>>. Acesso em: 15 out. 2017.

Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS). **PORTE DOS MUNICÍPIOS - ESTADO DE SÃO PAULO.** Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1600.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

**ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto Estadual nº 32.141 de 14 de agosto de 1990.** Altera a redação do inciso VI do artigo 4.º do Decreto nº. 26.581, de 5 de janeiro de 1987 e inclui dispositivos. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1990/decreto-32141-14.08.1990.html>>. Acesso em: 20 out. 2017.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). IBGE Cidades.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 out. 2017.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 18ª.ed. Editora Saraiva, 2014.

MINTZBERG, Henry *et al.* **Safári de Estratégia.** São Paulo: Bookman, 2007.

**MUNICÍPIO DE ARARAQUARA. Lei Municipal nº 8.479 de 17 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/ 2025 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara-arq.sp.gov.br/Siave/arquivo?Id=126078>>. Acesso em 20 out. 2017.

**MUNICÍPIO DE ARARAQUARA. Decreto nº 11.175 de 16 de junho de 2016.** Institui o Fórum Municipal de Educação. Disponível em: <<http://www.camara-arq.sp.gov.br/Siave/arquivo?Id=146720>>. Acesso em 20 out. 2017.



MUNICÍPIO DE IBITINGA. Lei Municipal nº 4.105 de 17 de junho de 2015. Aprova e institui o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/i/ibitinga/lei-ordinaria/2015/411/4105/lei-ordinaria-n-4105-2015-aprova-e-institui-o-plano-municipal-de-educacao-pme-e-da-outras-providencias?q=4105>>. Acesso em: 20 out. 2017.

MUNICÍPIO DE MATÃO. Lei Municipal 5.042 de 05 de abril de 2017. Aprova e institui o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/m/matao/lei-ordinaria/2017/505/5042/lei-ordinaria-n-5042-2017-aprova-e-institui-o-plano-municipal-de-educacao-e-da-outras-providencias?q=5042>>. Acesso em: 20 out. 2017.

MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS. Lei Municipal nº 16.920, de 09 de dezembro de 2013. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2014-2023, e dá outras providências. Disponível em: <[https://file.gtp.net.br/lei/arquivo/70792/CODIGOLEI\\_21022.pdf](https://file.gtp.net.br/lei/arquivo/70792/CODIGOLEI_21022.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2017.

MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS. Lei Municipal nº 17.492, de 22 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025, e dá outras providências. Disponível em: <[https://file.gtp.net.br/lei/arquivo/70792/CODIGOLEI\\_22068.pdf](https://file.gtp.net.br/lei/arquivo/70792/CODIGOLEI_22068.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2017.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educ. Soc. [online]**. 1999, vol.20, n.69, p.119-136. ISSN 0101-7330. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73301999000400006>>. Acesso em: 15 out. 2017.

SAVIANI, Dermeval. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educ. Soc. [online]**. 2010, vol.31, n.112, pp.769-787. ISSN 0101-7330. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300007>>. Acesso em: 15 out. 2017.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção?. **Educ. Soc. [online]**. 2002, vol.23, n.80, p. 96-107. ISSN 0101-7330. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000007>>. Acesso em: 15 out. 2017.

#### **Nota dos autores**

**Laercio José Peres dos Santos.** Pesquisador discente do “Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público”, atuando na linha de pesquisa “Metodologias e técnicas de planejamento e controle do orçamento público”. E-mail: laercio.santos@unesp.br

**Antonio Roberto Bono Olenski.** Professor do curso de Administração Pública da FCLAr-Unesp e colidera o “Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público”. E-mail: aolenski@fclar.unesp.br



## OS CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS SOB A PERSPECTIVA DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Alexandre Santana da Silva

### **Resumo:**

O regime federalista brasileiro atual é resultado de um amplo processo histórico marcado pelo dualismo entre a centralização e a descentralização. Os convênios tornaram-se importantes instrumentos de transferências de recursos da União para outros níveis de governo por carregarem caracteres típicos de parcerias. O objetivo deste estudo foi relacionar o modelo federativo fiscal brasileiro aos dados referentes aos convênios celebrados (entre 1996 e 2014) e transferências diretas pela União (entre 2004 e 2014) a outros entes federados. Concluiu-se que os convênios possivelmente estão perdendo importância como método de transferências intergovernamentais de recursos, sendo paulatinamente suplantados por outros com características mais democráticas, participativas e coordenadas entre os três níveis de governo. Portanto, num contexto de descentralização, o desafio que se apresenta é o de construir um federalismo fiscal mais coordenado e democrático, que garanta a diminuição das desigualdades inter e intrarregionais como objetivo precípua da federação.

**Palavras-chave:** Direito administrativo; Convênios administrativos; Federalismo fiscal – Brasil.

### **Abstract:**

The current Brazilian federalist system is the result of a large historical process marked by the dualism between centralization and decentralization. The agreements have become important instruments of federal funds transfers to other levels of government for carrying typical character of partnerships. The objective of this study was to relate the Brazilian tax federal model to the data relating to signed agreements (between 1996 and 2014) and direct transfers by the Union (between 2004 and 2014) to other entities. Thus, it was concluded that the agreements are possibly losing importance as a method of intergovernmental transfers of resources being gradually supplanted by other more democratic, participative and coordinated features between the three levels of government. Thus, in a decentralized context, the challenge before us is to build a more coordinated and democratic fiscal federalism that ensures the reduction of inter and intra-regional inequalities as main objective of the federation.

**Keywords:** Administrative Law; Administrative agreement; Fiscal federalism – Brazil.

### **Introdução**



Redigida sob a égide da descentralização, a Carta Magna criou um regime de competências concorrentes num cenário de pulverização de recursos entre os entes federados. A insuficiência desse sistema quanto à geração de receitas próprias – principalmente pelos municípios – criou uma circunstância onde a autonomia dos entes federados ocorre apenas formalmente, tornando-os vulneráveis à política financeira da União. O federalismo fiscal, neste sentido, envolve a partilha das receitas tributárias de forma a garantir os objetivos do Estado, buscando a melhor medida entre as competências e as receitas para cada um dos entes federativos.

Nesse modelo, o convênio administrativo é uma das espécies de transferências não obrigatórias celebradas pela Administração Pública, sendo um dos instrumentos utilizados para estabelecer parcerias entre os entes federados – entre si ou com organizações privadas – para a consecução dos diversos direitos sociais constitucionalmente garantidos. Cabe, assim, à União desempenhar o papel de fomentar, coordenar, regular e fiscalizar as funções descentralizadas.

Este estudo busca responder à seguinte questão: qual a relação do modelo federativo fiscal brasileiro recente com a celebração de convênios administrativos pela União com os demais entes federativos? Para isto, consiste como objetivo deste trabalho relacionar o modelo federativo fiscal brasileiro às características dos convênios celebrados pela União com outros entes federados no período de 1996 a 2014, bem como compará-los com as transferências realizadas no período de 2004 a 2014.

### **O federalismo fiscal brasileiro**

Os sistemas de transferência de recursos entre a União e outros níveis governamentais são essenciais para a “correção entre o volume de arrecadação e as despesas nas jurisdições intermediárias e locais, mas também a redução das disparidades entre os entes subnacionais” (ASSUNÇÃO, 2013, p. 15).

A formação do modelo atual do Estado federativo brasileiro, com todas as suas peculiaridades, advém da superação de experiências políticas ocorridas ao longo da história do país. Conforme ensina Abrucio (2002, p. 31), o Estado brasileiro que conhecemos surgiu de um amplo processo histórico e político entre o dilema da centralização e descentralização. Afonso e Serra (2001, p. 4) também afirmam que “desde sua criação, o sistema federativo brasileiro tem percorrido ciclos nítidos de contração e descontração, em relação ao poder central”.

No caminhar histórico do federalismo fiscal brasileiro, houve movimentos pendulares de centralização e descentralização federativa, de maiores e



menores ritmos de cooperação, com diferentes intensidades e impactos diretos no grau de concentração de recursos financeiros na figura da União. Marcado por um dualismo de tendências conflitantes e crises de transição, o federalismo fiscal brasileiro é uma realidade plural, expressa atualmente no seio de uma ordem democrática e idealmente cooperativa, trazida pela Constituição Federal de 1988. (ASSUNÇÃO, 2013, p. 12).

Remontando ao período colonial, o governo central levado a cabo pela colônia portuguesa “não conseguiu criar uma centralização político-administrativa capaz de aglutinar e ordenar a ação dos grupos privados instalados nas diversas regiões que compunham o território brasileiro” (ABRUCIO, 2002, p. 31). A ideia de federação somente veio a ocorrer com o advento da Constituição de 1891, que lançou as bases da Primeira República e rompeu com a tradição centralizadora do Império. Apesar de ser inspirada no modelo federativo americano,

[...] o federalismo brasileiro nasceu, em grande medida, do descontentamento ante o centralismo imperial, ou seja, em prol da descentralização, o que deu um especial sentido à palavra federalismo para o vocabulário político brasileiro. (ABRUCIO, 2002, p. 31-32)

Assim, para Fernando Abrucio (2002, p. 32), uma das causas mais importantes para a queda do Império foi o descontentamento das províncias com a excessiva centralização política e financeira na Monarquia. Entretanto, nestes primeiros momentos da República, as desigualdades econômicas regionais do território brasileiro mobilizavam interesses diversos pelas várias províncias, o que impediu a união das unidades territoriais em prol de um projeto de reforma tributária comum (ABRUCIO, 2002, p. 32-33). No decorrer da chamada República Velha, entre 1891 e 1930, o governo central era “relativamente fraco”, sendo que, para Afonso e Serra:

A participação relativa do governo federal na despesa pública nacional diminuiu de cerca de três quartos para a metade; ao mesmo tempo, a fatia da receita total dos governos estaduais detida pela província de São Paulo subiu de pouco mais de 10 para quase 40 por cento (AFONSO; SERRA, 2001, p. 4).

Este processo se acentuou ao longo da República Velha, de modo que predominou “[...] a força dos governadores e dos estados mais ricos da nação”. Desta forma, uma das consequências é que “(...) o federalismo no Brasil surgiu dissociado da República. O federalismo da Primeira República foi o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político. Ou seja, antirrepublicano por excelência.” (ABRUCIO, 2002, p. 40).



Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, ao longo do período de 1930 a 1945 foi perpetrado um intenso processo de fortalecimento do Estado e de centralização política. Este modelo, denominado por Abrucio como Varguista-Desenvolvimentista, baseou-se no “fortalecimento do Poder Executivo Federal em termos administrativos e financeiros, e, sobretudo, a modificação do relacionamento entre o Poder Central e as unidades estaduais” e num “maior controle das tendências centrífugas advindas das pressões” (ABRUCIO, 2002, p. 41). Este ciclo de centralização permitiu “concluir a unificação do mercado interno e fortaleceu as bases da industrialização”, além de elevar a participação federal na divisão de despesa pública de 50% para 55% (AFONSO; SERRA, 2001, p. 4). Somente com a implantação do Estado Novo em 1937, Vargas consolidou a estrutura do Estado Varguista-Desenvolvimentista com a abolição completa do regime federativo. Para Abrucio (2002, p. 44), “em nenhum outro momento do século XX a estrutura de governo se tornou tão unitária como no Estado Novo”.

Com a queda de Vargas, iniciou-se a “democracia competitiva de massas no Brasil, com eleições mais livres e competitivas” e a “crescente incorporação da população no universo eleitoral, mesmo com diversas oscilações” no período de 1945 a 1964 (ABRUCIO, 2002, p. 48). A Constituição promulgada em 1946 trouxe novamente o federalismo como preceito, com eleições para os cargos dos Executivos e Legislativos estaduais e municipais, além de inovar ao garantir maior autonomia política e financeira dos municípios (ABRUCIO, 2002, p. 49). Assim, ao fim da Segunda Guerra Mundial, foi aberta uma “fase de nítida descentralização”. (AFONSO; SERRA, 2001, p. 4)

O regime varguista deixou o importante legado do fortalecimento do eixo nacional do sistema político, de modo que a abertura política ocorrida após o Estado Novo gerou o retorno da influência do regionalismo na política brasileira. Assim, a Câmara Federal tornou-se uma importante arena de barganha por recursos da União pelas bancadas estaduais para seus nichos eleitorais locais. Assim, os estados e União passaram a ter relações mais equilibradas: os estados com mais autonomia e a União com maior poder, derivado do arranjo institucional implantado por Vargas. As relações entre os estados também se modificou: apesar da concentração do crescimento econômico no Sudeste, houve uma diminuição relativa da força de São Paulo e Minas Gerais no cenário político nacional, aumentando a multipolaridade das forças (ABRUCIO, 2002, p. 50). Esta mudança no cenário político gerou importantes mudanças na atuação da União:

No campo das relações intergovernamentais, marcado pelo problema da desigualdade regional, o Governo federal usou particularmente o problema





nordestino para se fortalecer: em troca do apoio seguro da bancada nordestina para aprovar projetos, a União distribuía recursos de forma mais desordenada e individualizada possível. Instalava-se, portanto, uma relação de cooptação entre o Poder Central e boa parte das oligarquias regionais (ABRUCIO, 2002, p. 56-57).

A descentralização do poder entre outras regiões do país levou ao aumento dos pedidos por recursos à União, estabelecendo-se relações com os estados por meio de barganhas clientelistas no Congresso e na burocracia federal, o que nem sempre significava um “compromisso federativo lastreado em contrapartidas dos estados” (ABRUCIO, 2002, p. 57). Esta mudança significativa nas relações intergovernamentais foi um dos abalos ao modelo estatal de Vargas.

Santos (1986), citado por Abrucio (2002, p. 59), afirma que em meio a um cenário de “paralisia decisória do Congresso Nacional”, derivada de um período de radicalização de grupos sociais e da classe política ao redor das “reformas de base” de João Goulart, houve a instauração de um regime militar por meio de um golpe de Estado em 1964 que trouxe consigo um novo modelo de relações intergovernamentais em substituição ao modelo implantado por Vargas (ABRUCIO, 2002, p. 59). Este novo modelo foi denominado por Abrucio (2002, p. 63) como Unionista-Autoritário.

Conforme expõem Afonso e Serra (2001, p. 5), a instituição de um governo militar abriu um período de duas décadas de centralização, “que serviu tanto à reforma fiscal, na primeira metade do período, concentrando receitas e comando dos gastos em mãos da União, quanto ao controle político e social de que o regime de força necessitava”. Ainda, “no auge da centralização financeira, em 1980, o governo central respondia por quase 70% do gasto público nacional e da receita tributária disponível (após transferências constitucionais), contra uma participação inferior a 60% em 1960” (AFONSO; SERRA, 2001, p. 5).

O modelo unionista-autoritário de relações intergovernamentais, perpetrado pelo regime militar, era fundado em três pilares conforme Abrucio (2002, p. 63):

- a. *Financeiro*, pelo qual o Executivo Federal buscou centralizar ao máximo as receitas tributárias, garantindo o controle quase integral das transferências diretas de recursos para os estados e municípios. Isto foi implementado por meio de duas reformas: a mudança na sistemática orçamentária e a reforma tributária. A primeira visava extinguir a “pulverização dos recursos orçamentários federais, tal como acontecia no período pré-64, em razão da atuação ‘emendista’ dos deputados em favor de suas regiões” (ABRUCIO, 2002, p. 63-64). A segunda, com a promulgação do Código Tributário Nacional e a Constituição de 1967, elevou a centralização das receitas tributárias no Governo Federal, o que



- garantiu um maior controle sobre as transferências de recursos aos entes subnacionais. (ABRUCIO, 2002, p. 65-66);
- b. *Administrativo*, que por meio de regras derivadas de um planejamento centralizado, o Executivo Federal buscou uniformizar a ação governamental nos três níveis de governo. O Decreto-Lei nº 200, que levou à expansão da Administração Indireta federal nos estados, garantiu a “coordenação geral do processo nas mãos da União” por meio de suas agências descentralizadas. (ABRUCIO, 2002, p. 71-72); e
  - c. *Político*, pelo qual o Governo Federal buscou o controle sobre as eleições aos governos estaduais, diminuindo o poder da oposição das máquinas estaduais (ABRUCIO, 2002, p. 63-64).

Outros dois importantes instrumentos do modelo Unionista-Autoritário, que caracterizaram o quadro de relações intergovernamentais em âmbito administrativo ao longo do regime militar podem ser citados. O primeiro foi o incentivo do Governo Federal para que os estados reproduzissem a estrutura administrativa federal, estimulados pela “maior facilidade de obter recursos técnicos e especialmente financeiros se eles se organizassem de forma similar à Administração Pública Federal” (ABRUCIO, 2002, p. 72). E, por último, um mecanismo levado a cabo pelo modelo Unionista-Autoritário e de especial importância neste trabalho: o convênio:

Destinado a oferecer assistência técnica e, sobretudo, a transferir recursos financeiros, o mecanismo do convênio era um dos pilares do que a tecnoburocracia militar chamava de “federalismo cooperativo”. Por meio do convênio, os estados e municípios se comprometiam a seguir à risca as diretrizes federais em determinada política pública. (ABRUCIO, 2002, p. 72).

Por outro lado, o estudioso “joga por terra” a característica “cooperativa” do instrumento convencional:

[...] de cooperativo o convênio não tinha nada. Primeiro, porque a iniciativa sempre cabia à União e às unidades subnacionais restava apenas aceitar ou não os termos do convênio – e não aceitar significava perder recursos valiosos, em tempos de “vacas magras” para os municípios e, especialmente, para os estados. Segundo, para que o convênio fosse verdadeiramente um mecanismo cooperativo, no sentido que o federalismo republicano dá a essa palavra, os participantes deveriam seguir a lógica da parceria (ABRUCIO, 2002, p. 72).

As funções remanescentes do Estado Varguista-Desenvolvimentista, de promover o processo capitalista do país e de regular as relações do Estado com a sociedade, sofreram fortes abalos desde meados da década de 1970, que levaram ao fim o modelo Unionista-Autoritário, no final da década de 1980. A crise fiscal da União, causada pelo déficit das contas públicas e



a crise da dívida de 1982 agravada pela crise financeira internacional, somados ao crescente processo de mudança do perfil da sociedade, levou ao aumento da autonomia dos atores sociais e das organizações em relação ao estado (ABRUCIO, 2002).

Neste processo descentralizador, os estados e municípios aumentaram “sua participação nas receitas nacionais, ao passo que a parcela da União diminuiu gradativamente” ao longo da década de 1980. Assim, “o modelo unionista-autoritário foi sendo sepultado e em seu lugar formava-se um federalismo descentralizador de recursos”. (ABRUCIO, 2002, p. 90)

A nova ordem constitucional, trazida pela Constituição de 1988, promoveu um novo desenho legal ao federalismo brasileiro, denominado por Abrucio (2002) como: “federalismo estadualista”. Havia naquele momento “um espírito revanchista com relação ao aspecto financeiro do antigo modelo unionista-autoritário”. (ABRUCIO, 2002, p. 103). Afonso e Serra (2001, p. 5) afirmam, inclusive, que “desde os anos setenta as bandeiras da descentralização fiscal e do enfraquecimento do poder central ocupavam posição proeminente no ideário e na marcha da redemocratização do país”, obtendo sucesso em seus objetivos. Cabe, neste momento, retomar a conceituação do termo Federalismo Fiscal de Regis Fernandes de Oliveira, citada por Giroldo e Kempfer.

Envolve a suficiência da receita do ente, de modo a lhe garantir a consecução satisfatória de suas competências, ou seja, “significa a partilha dos tributos pelos diversos entes federativos, de forma a assegurar-lhes meios para o atendimento de seus fins”, sendo que para tanto, mister se faz, coadunar no texto magno, as necessidades financeiras do membro com os encargos que lhe são atribuídos. (OLIVEIRA, 2008 apud GIROLDO; KEMPFER, 2012, p.4).

Os regimes federativos atribuem à União, por princípio, o papel de reduzir as desigualdades de desenvolvimento entre as regiões de seu território. Destarte, a questão fiscal-tributária desempenha uma função importante na política de desenvolvimento regional. Entretanto, não é incomum no Brasil o embate entre “as demandas por maior autonomia tributária dos estados mais desenvolvidos, com as pressões por aumentos das transferências compensatórias executadas pelos estados de menor grau de desenvolvimento” (REZENDE, 1995, p. 6-7). As transferências de recursos tiveram uma forte elevação em favor dos entes subnacionais desde o início dos anos 1980 (AFONSO; SERRA, 2001). Estes fluxos de recursos entre as esferas de governos, em nível horizontal ou vertical, são denominados transferências intergovernamentais. Afonso e Serra citam os dois movimentos de redistribuição de receita da União a partir da década de 1990:



Em termos *verticais*, objeto principal do tema do federalismo fiscal, quase todos os ganhos relativos couberam à esfera municipal, pouco se alterando a posição do nível estadual, sobretudo no conceito de receita tributária disponível (arrecadação própria mais e/ou menos transferências constitucionais). Em termos *horizontais*, os recursos adicionais foram destinados em maior proporção aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas, revertendo, na divisão da receita tributária disponível e do gasto, a elevada concentração da arrecadação e do produto interno nas regiões mais desenvolvidas. (AFONSO; SERRA, 2001, p. 6).

Uma das disfunções mais importantes deste processo foi o aumento dos recursos destinados aos estados e (principalmente) municípios, sem uma distribuição clara de competências entre os entes federativos. A título de exemplo, segundo Camargo (1992), citado por Abrucio (2002, p. 105), “a Carta Constitucional estabeleceu trinta funções concorrentes sem delimitar qual deveria ser a hierarquia federativa entre os níveis de governo”. Dois aspectos fundamentais do sistema federalista brasileiro, resultado da acomodação ao longo dos anos, destacam-se na problemática do modelo vigente: “as enormes disparidades regionais” e a “forte tradição municipalista” brasileira (REZENDE, 1995, p. 6). Conforme Tabela 1, os municípios (em termos verticais) e os estados e municípios menos desenvolvidos (em termos horizontais) obtiveram os maiores ganhos com a promulgação da Constituição de 1988.

**Tabela 1.** Brasil: arrecadação própria e receita tributária disponível por nível de governo (em porcentagem do total)

Ano	Arrecadação própria			Receita disponível			Carga tributária
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios	% do PIB
1960	63,9	31,3	4,7	59,4	34,0	6,5	17,4
1980	72,8	24,0	3,2	66,2	24,3	9,5	22,4
1989	65,4	31,7	2,9	57,3	29,8	12,9	20,6
1992	62,2	32,3	5,5	52,2	31,0	16,9	23,7

Fonte: Rezende (1995, p. 9)

Uma das características do modelo trazido pela Carta Magna de 1988, influenciado pelo caráter de forte tradição municipalista brasileira, influenciou diretamente o modelo de federação assumido pelo Estado (REZENDE, 1995). A Constituição de 1988 elevou o município à condição de ente federativo, no mesmo patamar dos estados no que tange aos “direitos e deveres ditados pelo regime federativo” (REZENDE, 1995, p. 7). Isto se deu com as devidas “autonomias administrativa, política e financeira necessárias para o desempenho de suas



funções sem a ingerência dos demais membros” (GIROLDO; KEMPFER, 2012, p. 4). Cabe observar, entretanto, que “a autonomia para a consecução de suas competências materiais constitucionais encontra-se apenas formalmente concretizada devido à insuficiência de receitas próprias” (GIROLDO; KEMPFER, 2012, p. 4). Abrucio (2002, p. 106) também afirma que esta dependência econômica e administrativa dos municípios em relação à União e, principalmente, aos estados ainda é elevada. Sobre as decorrências da elevação da importância federativa dos municípios, afirma Rezende:

As principais consequências desse fenômeno, do ponto de vista do federalismo fiscal, são o largo campo de competência impositiva dos municípios e a instituição de transferências compensatórias federais semelhantes às que beneficiam os estados. A relativa independência dos municípios em relação ao poder público estadual, conferida pela posição singular que ocupam no sistema tributário brasileiro, é causa de importantes distorções que acentuam os desequilíbrios verticais e horizontais na repartição da receita tributária nacional, tornando mais difícil a negociação de reformas capazes de sedimentar propostas de um novo equilíbrio federativo. (REZENDE, 1995, p. 7).

As transferências intergovernamentais, neste contexto, tiveram um importante papel. Além do papel descentralizador de receitas, houve um processo de redistribuição que auxiliou a diminuir as desigualdades históricas regionais do país. Segundo Henriques (2012, p. 79), “do total de transferências do governo central, 85% eram feitas aos estados das regiões menos desenvolvidas do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste)”.

Nesta importante função das transferências intergovernamentais, estas se caracterizaram de diversas formas e com objetivos distintos, baseadas tanto em argumentos econômicos quanto políticos. A classificação mais comum dada às transferências intergovernamentais são aquelas relacionadas à legislação que as originaram: a) constitucionais; b) legais; e c) conveniadas (BARBOSA, 1998, p. 14).

As transferências constitucionais são determinadas pelos artigos 157, 158 e 159 da Constituição Federal, estabelecendo a participação dos estados e municípios na receita tributária da união e a participação dos municípios na receita tributária dos estados. Por outro lado, Barbosa (1998, p. 17), explica que “as transferências intergovernamentais classificadas como legais são transferências que têm finalidade específica, como é o caso do salário educação e dos fundos constitucionais”. São estabelecidas por meio de lei – em alguns casos está prevista na Constituição Federal, mas não são objeto de partilha de receita tributária (BARBOSA, 1998, p. 14). Por fim, “as transferências conveniadas são feitas por meio de convênios, não dependem



de lei específica, mas devem constar da lei do orçamento geral da União” (BARBOSA, 1998, p. 14). Não há vinculação quanto à finalidade específica e à fonte de recursos, tampouco é fixada em lei. Assim, “esta espécie de transferência é definida periodicamente nas leis orçamentárias, consideradas livres em face de seu caráter discricionário” (GIROLDO; KEMPFER, 2012, p. 8). Por estas características, “as transferências conveniadas são também conhecidas como transferências voluntárias” (BARBOSA, 1998). Estas características singulares das transferências voluntárias, de certa forma, geram disfunções importantes:

O grande problema das receitas livres está no seu próprio conceito, pois, como impera em sua transferência o critério político, a finalidade do repasse pode ser maculada e modificada para, invés da execução de serviços de interesse nacional, o apaniguamento de membros que tenham afinidade política com o governo central, na medida em que, devido ao seu caráter de discricionariedade, entes federativos governados pelo mesmo partido político ou mesma coligação que o chefe do Executivo, podem ser beneficiados no orçamento, no que tange às transferências. (GIROLDO; KEMPFER, 2012, p. 8).

Ainda, de acordo com Sérgio Prado (2006, p. 39), citado por Giroldo e Kempfer (2012, p. 8), a oferta de recursos voluntários ao longo do tempo aos entes subnacionais, gera uma “acomodação dos beneficiários”: “encontramos frequentemente situações em que não há qualquer dispositivo legal que obrigue a existência daquele fluxo de recursos, mas ele assume um caráter permanente”. Desta forma, considerando-se o cenário fiscal da federação brasileira, nem sempre é simples distinguir as modalidades legais e voluntárias de transferências (GIROLDO; KEMPFER, 2012, p. 8). Cabe citar Matheus Carneiro Assunção, ao comentar o papel da União de “tutor” dos estados e municípios no âmbito financeiro:

Essa força centralizadora, presente no sistema de repartição das receitas tributárias, tolhe a capacidade de voz ativa dos entes subnacionais em matéria de finanças públicas, moldando um federalismo fiscal de participação passiva e frequentemente conflituoso, na contramão do ideal de cooperação federativa sedimentada em planos de igualdade, originalmente arquitetado pelo texto constitucional de 1988. Essa deturpação no sistema de repartição de receitas tributárias tem comprometido a saúde das relações federativas, fazendo do federalismo fiscal atual um enfermo debilitado. Para agravar o quadro, distorções nos critérios de distribuição de transferências intergovernamentais somatizam a vulnerabilidade dos entes subnacionais. (ASSUNÇÃO, 2013, p. 16).

Conforme expõe Rezende,



a “[...] nova etapa do federalismo fiscal brasileiro, (...) ainda não está, todavia, concluída. Nela, as demandas de estados e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas as dificuldades encontradas para fazer com que a descentralização das responsabilidades públicas, em especial do campo das políticas públicas, provocaram desequilíbrios que ainda precisam ser corrigidos. (REZENDE, 1995, p. 5).

### **Os convênios administrativos**

A partir de uma perspectiva jurídica, faz-se importante caracterizar este importante meio de transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro hodierno. As acepções mais comuns para o termo convênio remetem a acordo, pacto ou contrato que se firma entre uma ou mais organizações.

O professor Hely Lopes de Meirelles buscou uma definição para o conceito: “convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes” (MEIRELLES, 2010, p. 343). No mesmo sentido, a administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o conceito de convênio em uma de suas obras, acrescentando o importante elemento da mútua colaboração: “define-se convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração” (DI PIETRO, 2009, p. 336). Ainda, José dos Santos de Carvalho Filho considera os convênios administrativos como “ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 214). Diógenes Gasparini, em acepção semelhante, define o convênio como “ajuste administrativo, celebrado por pessoas públicas de qualquer espécie ou realizado por essas pessoas e outras de natureza privada, para a consecução de objetivos de interesse comum dos convenientes” (GASPARINI, 2003, p. 383).

Assim, com pequenas variações, a doutrina define o convênio como: espécie de acordo ou ajuste, celebrado por entidades públicas de qualquer espécie com outras entidades, públicas ou privadas, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, mediante mútua colaboração.

### **Metodologia e considerações acerca dos dados**

Neste estudo, foram utilizados dados sobre a celebração de convênios da União com entes estaduais e municipais, no período de 1996 a 2014. Optou-se por abranger toda a série histórica disponível da base de dados, a fim de se garantir uma maior riqueza de detalhes para



a análise. Além destes, foram utilizados dados sobre todas as transferências diretas de recursos realizadas pela União no período de 2004 a 2014, optando-se por uma série histórica de dez anos – ligeiramente menor que os dados sobre convênios – devido à elevada complexidade da base de dados, o que dificultaria de sobremaneira a sua consolidação e análise.

Desta forma, buscou-se identificar tendências que corroborem ou refutem a coerência de hipóteses levantadas pelos autores ao longo da revisão teórica deste trabalho, bem como explorar novas informações que contribuam para as discussões sobre os temas deste trabalho. A análise dos resultados da pesquisa será realizada conforme dois eixos: a) análise da celebração de convênios entre os anos de 1996 e 2014; e b) análise da participação dos convênios no total de transferências diretas da União entre 2004 e 2014.

Os dados utilizados neste trabalho foram obtidos pelo Portal da Transparência ([www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br)), que é um sítio eletrônico criado pelo Governo Federal para disponibilizar informações sobre a Administração Pública Federal como: a) gastos diretos do Governo Federal (desde 2004); b) transferências de recursos a estados e municípios (desde 2004); c) convênios com pessoas físicas, jurídicas ou entes governamentais (desde 1996); d) previsão e arrecadação de receitas (desde 2009); e e) servidores do Governo Federal e a relação de empresas que sofreram sanções pela Administração Pública Federal e também por Estados brasileiros, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). As fontes dos dados, conforme informado no Portal da Transparência, é o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal. Esta base de dados é alimentada pela Secretaria do Tesouro Nacional, da Caixa Econômica Federal, pelo Banco do Brasil, pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Ministério do Planejamento (BRASIL, 2015).

Após o *download* dos dados diretamente do Portal da Transparência, estes foram tabelados e formatados em um banco de dados para uma análise prévia. Quanto aos dados sobre convênios, foram descartados os dados sobre 3.966 convênios (0,86% do total) por estarem ilegíveis. Quanto aos dados sobre as transferências diretas da União, 100% dos dados extraídos foram utilizados na análise.

Por uma questão de limitação de pesquisa, optou-se por considerar os dados de todos os convênios celebrados, independentemente da situação em que se encontravam (em execução, concluídos, em prestação de contas, inadimplentes, rescindidos, dentre outras). Esta escolha partiu do pressuposto que a celebração de qualquer convênio enseja a prévia inscrição da despesa no orçamento anual, bem como a celebração formal do instrumento – e até mesmo o empenho orçamentário de parcelas ou totalidade dos recursos – o que por si já representa um





prévio planejamento quanto à distribuição dos recursos a serem voluntariamente transferidos a outros entes governamentais. Desta forma, é necessário informar que os dados sobre valores celebrados considerados nesta análise não representam fielmente o montante financeiro liberado durante a vigência do convênio. Infelizmente, estes dados ainda não são disponibilizados no módulo de extração de informações sobre convênios do Portal da Transparência. Por fim, todas as bases de dados que apresentavam valores monetários foram corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo (IPCA), no intuito de se evitar distorções na escala temporal.

### **Apresentação dos resultados**

No período de 1996 a 2014, foram celebrados 459.983 convênios do Poder Executivo Federal com outros entes governamentais, dos quais foram 37.514 convênios com Estados (8,16%) e 418.503 convênios com Municípios (90,98%). Isto representa um repasse de cerca de R\$ 219 bilhões e R\$ 391 bilhões, respectivamente, nos 18 anos de dados considerados (em valores corrigidos).

#### **Análise da celebração de convênios entre 1996 e 2014**

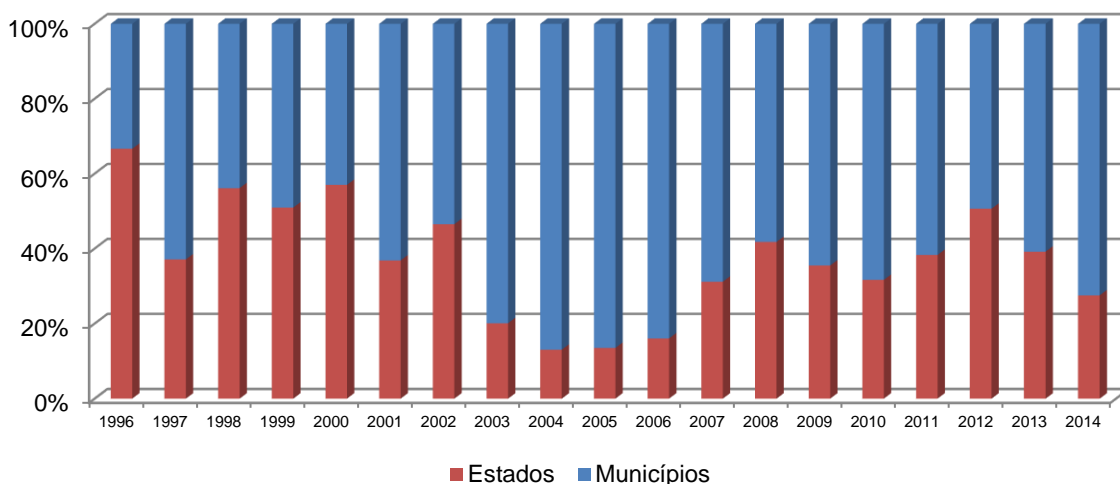
A partir dos dados extraídos do módulo de Convênios do Portal da Transparência, realizar-se uma análise sobre as características da celebração de convênios sobre duas perspectivas: por tipo de ente federado e por órgão superior.

##### **a) Por tipo de ente federado**

Conforme observado na Figura 1, a distribuição de recursos de convênios entre estados e municípios, de maneira geral, manteve-se relativamente equitativa no período de 1996 a 2002. Entre os anos de 2003 e 2006, a balança tendeu favoravelmente aos municípios, atingindo percentuais acima de 80% dos recursos de convênios. A partir de 2007, os estados mantiveram a proporção de 30% a 40% dos recursos transferidos, com apenas o ano de 2012 em que as receitas de convênios se equipararam com aquelas destinadas aos municípios.

Desta forma, no que tange aos valores distribuídos e considerando o período analisado, houve aumento da proporção de recursos transferidos pela União aos municípios em relação aos estados por meio de convênios.

**Figura 1.** Distribuição percentual de recursos de convênios celebrados entre a União e entes estaduais e municipais, 1996 – 2014.



**Fonte:** Portal da Transparência (2015). Elaborado pelo autor.

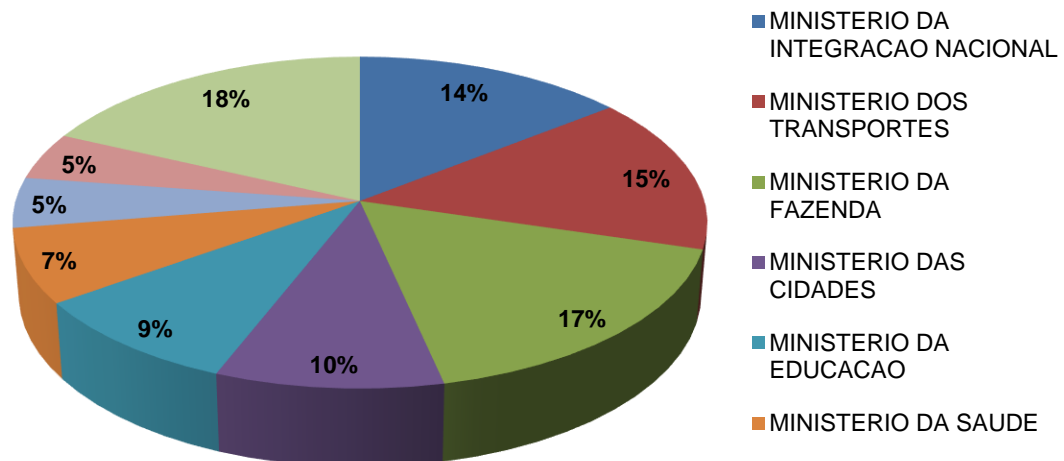
#### b) Por órgão superior

A Figura 2 apresenta o percentual de recursos de convênios celebrados entre a União e os entes estaduais, para o período de 1996 a 2014, considerando os órgãos superiores aos quais os concedentes estão vinculados. A importância desta análise reside na medida em que a transferência voluntária de recursos, no âmbito de determinadas políticas, relaciona-se com as competências assumidas pelos estados no federalismo recente. Assim, observa-se que os maiores volumes de recursos estão vinculados a convênios concedidos pelos Ministérios da Fazenda (17%), Ministério dos Transportes (15%), Ministério da Integração Nacional (14%), Ministério das Cidades (10%), Ministério da Educação (9%), Ministério da Saúde (7%), Ministério da Justiça (5%) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (5%).

A elevada concentração de recursos em convênios celebrados pelo Ministério da Fazenda está relacionada à transferência de recursos destinados ao custeio de pessoal ativo, inativo e pensionistas, das áreas de segurança pública, educação e saúde, bem como o custeio da segurança pública do Distrito Federal (Decretos nº 48.297/60 e 48.298/60). Além desses, uma elevada parcela está destinada à colaboração no custeio de pessoal inativo e pensionistas do então estado do Mato Grosso decorrentes da divisão do estado com Mato Grosso do Sul (art. 27 da Lei Complementar nº 31/77), extinto estado da Guanabara (Decreto-Lei nº 1.015/69), dos extintos territórios do Acre (Lei nº 4.070/62), Amapá e Roraima, e da extinta Viação Férrea do Rio Grande do Sul, revertida em favor da União em 1961 (Lei nº 3.887/61). Assim, essas transferências decorrem de normas anteriores à vigência da atual Constituição, que veda expressamente o repasse por convênios para a finalidade de custeio de pessoal (CR, art. 167, X).

Em menor grau, foram destinados recursos de convênios principalmente para o custeio da expedição e cumprimento de mandados judiciais de interesse da União pelos Tribunais de Justiça em comarcas que não possuem varas da Justiça Federal.

**Figura 2.** Distribuição percentual de recursos de convênios celebrados entre a União e entes estaduais, por órgão superior, 1996 – 2014.



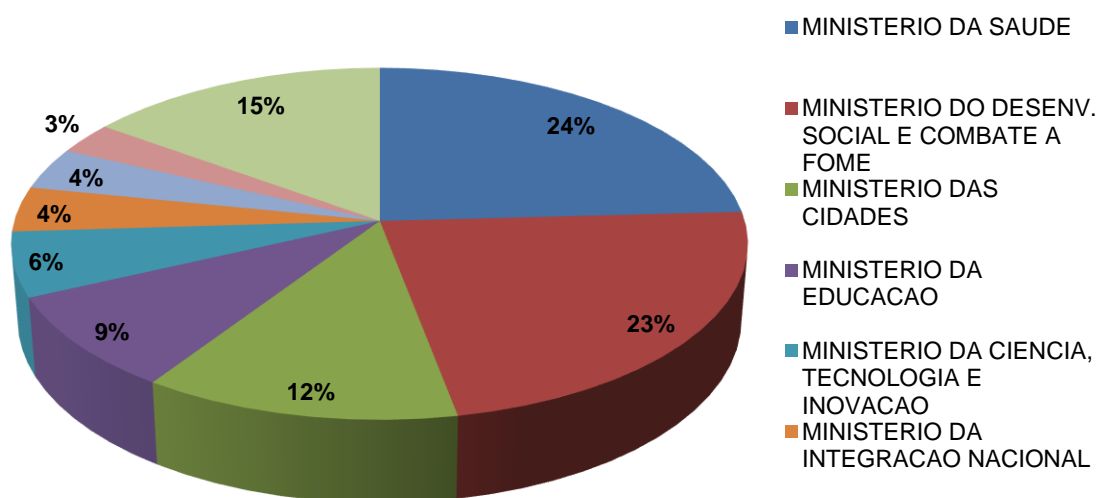
**Fonte:** Portal da Transparência (2015). Elaborado pelo autor.

Ao Ministério dos Transportes, predominaram convênios destinados à execução de grandes obras públicas de infraestrutura (ex.: obras de implantação de metrô nas grandes capitais). Em relação ao Ministério da Integração Nacional, assim como o de Transportes, o volume de recursos foi pertinente à importância da execução de obras de grande vulto, como aquelas destinadas ao desenvolvimento regional e infraestrutura hídrica. Pelos mesmos motivos, o Ministério das Cidades – que executa obras de habitação, saneamento e transporte e mobilidade – estabeleceu convênios com os estados a fim de descentralizar a execução dessas políticas.

Quantos aos Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a justificativa de sua importância no montante de recursos transferidos por meio de convênios advém da complementariedade no custeio das ações do SUS, do SUAS e da política de ensino básico pública. Em relação ao Ministério da Justiça, estes recursos estão em grande

parte associados à expansão do sistema prisional e aparelhamento das polícias militares estaduais.

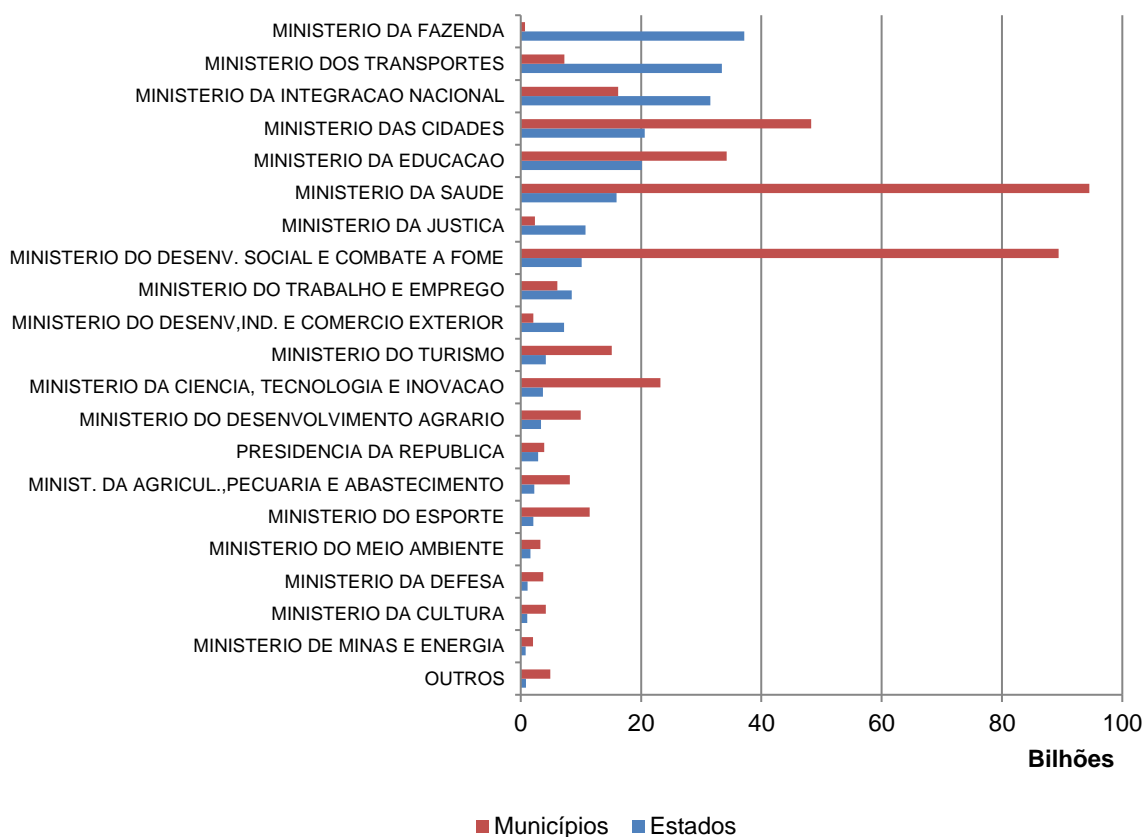
**Figura 3.** Distribuição percentual de recursos de convênios celebrados entre a União e entes municipais, por órgão superior, 1996 – 2014.



**Fonte:** Portal da Transparência (2015). Elaborado pelo autor.

Observando-se apenas os convênios com entes municipais, outros órgãos superiores surgem com maiores importâncias, se comparados com aqueles celebrados com entes estaduais. Assim, observa-se que os maiores volumes de recursos estão vinculados a convênios concedidos pelo Ministério da Saúde (24%), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (23%), Ministério das Cidades (12%), Ministério da Educação (9%), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (6%), Ministérios da Integração Nacional e do Turismo (4%) e Ministério do Esporte (3%).

**Figura 4.** Distribuição absoluta de recursos de convênios celebrados entre a União e entes estaduais e municipais, por órgão superior, 1996 – 2014.



**Fonte:** Portal da Transparência (2015). Elaborado pelo autor.

**Nota:** Valores corrigidos monetariamente pelo IPCA/IBGE (jan./15).

A grande concentração de convênios nos Ministérios da Saúde e de Desenvolvimento Social e Combate à Fome deve-se, novamente, à sua importância para complementar a execução destas políticas nos territórios locais, no âmbito do SUS e do SUAS. Em números absolutos, estas transferências têm grande representatividade no valor total de convênios celebrados com entes estaduais e municipais, conforme é possível observar na Figura 4.

Como em relação aos estados, o Ministério das Cidades estabeleceu um volume importante de convênios com os municípios para a pavimentação de vias públicas, obra de saneamento básico e reassentamentos de moradias, dentre outros.

Quanto ao Ministério da Educação, os convênios celebrados têm grande associação com as ações das universidades federais e institutos federais na capacitação de determinados públicos em âmbito municipal. No mesmo sentido, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação celebrou um quantitativo importante de convênios para o custeio de ações de fortalecimento da pesquisa e da infraestrutura, promoção da inovação e capacitação nos municípios brasileiros.

O Ministério da Integração Nacional, por sua vez, estabeleceu um grande número de convênios em âmbito municipal para o investimento em obras de infraestrutura e saneamento básico, enquanto o Ministério do Turismo repassou recursos por meio de convênios para obras de infraestrutura, além de custear a realização de festas tradicionais em todo o país. Por fim, já no âmbito do Ministério dos Esportes, observou-se um importante volume de convênios celebrados para a construção de infraestrutura esportiva em âmbito local.

### **Análise da participação dos convênios no total de transferências diretas da União entre 2004 e 2014**

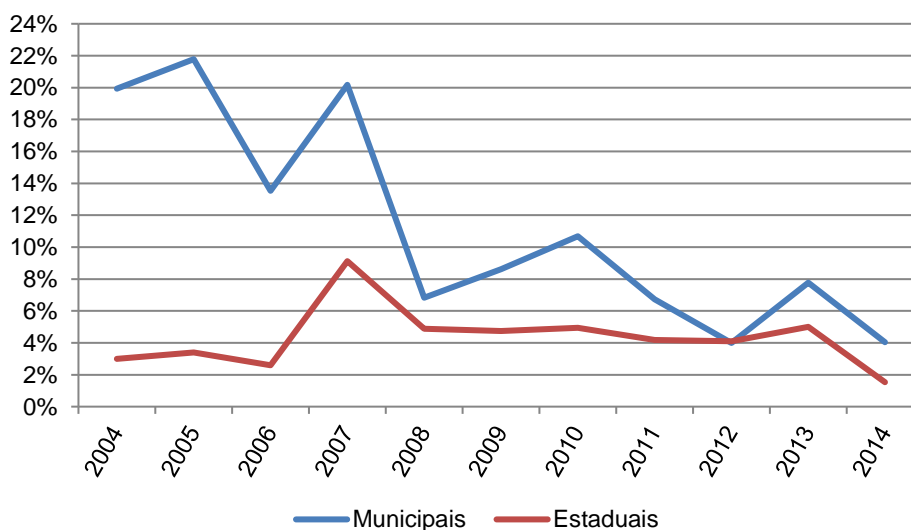
Nesta análise, foram cruzados os dados dos convênios celebrados pelo Governo Federal com os entes estaduais e municipais com as transferências diretas da União no período de 2004 e 2014.

As transferências diretas da União incluem:

- a) Constitucionais, de obrigatórias ou vinculadas;
- b) Transferências voluntárias, inclusive convênios;
- c) De gestão tripartite (SUS/SUAS);
- d) Transferências de renda, como o Programa Bolsa Família; e
- e) Para atender a calamidades ou emergências, excepcionalmente.

Desta forma, o objetivo da análise a seguir é identificar a importância dos convênios em relação ao montante global de transferências diretas realizadas a outros entes federativos.

**Figura 5.** Participação dos convênios no total de transferências diretas de recursos da União aos entes estaduais e municipais, 2004 – 2014.



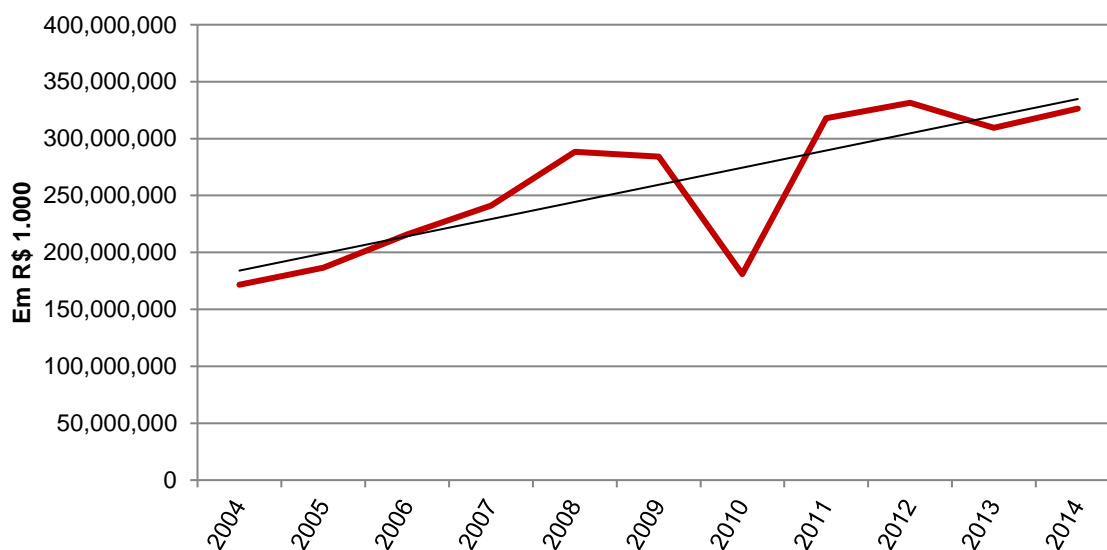
**Fonte:** Portal da Transparência (2015). Elaborado pelo autor.

A Figura 5 apresenta a participação dos convênios firmados entre a União e entes estaduais e municipais no total de transferências diretas entre os anos de 2004 e 2014. Observa-se que os convênios celebrados com entes estaduais representaram cerca de 3% entre os anos de 2004 e 2006, com um pico de 9% em 2007, aproximadamente. Entre os anos de 2008 e 2013, este tipo de conveniente manteve a participação em 5%, aproximadamente, tendo uma queda brusca para menos de 2% em 2014.

A participação dos convênios firmados com entes municipais seguiu as mesmas tendências, ainda que em patamares distintos. Entre os anos de 2004 a 2007, a participação manteve-se entre 20% e 22%, com a exceção de 2006 que apresentou uma queda para 14%, aproximadamente. Entretanto, a partir de 2008, a participação no total de recursos decresceu ligeiramente até atingir cerca de 4%, aproximadamente, em 2014.

Portanto, é possível inferir que a participação da transferência de recursos por meio de convênios tem diminuído relativamente no total de transferências diretas realizadas pela União.

**Figura 6.** Total absoluto de transferências diretas de recursos da União aos entes estaduais e municipais, em R\$ 1.000, 2004 – 2014.



**Fonte:** Portal da Transparência (2015). Elaborado pelo autor.

**Nota:** Valores corrigidos monetariamente pelo IPCA/IBGE (jan./15).

Além disso, considerando as informações da Figura 6, é possível concluir que a diminuição da participação dos convênios ocorre num contexto de um aumento absoluto do



montante transferido diretamente pela União aos entes estaduais e municipais. Desta forma, é possível que o instrumento convenial esteja diminuindo a sua importância como método de estabelecimento de parcerias com outros níveis federativos em detrimento de outras formas de repasse de recursos.

## **Conclusão**

O regime federalista brasileiro atual é resultado de um amplo processo histórico marcado pelo dualismo entre a centralização e a descentralização. Esta característica denota-se pela relação entre os processos de centralização – descentralização e rupturas constitucionais ocorridas no século XIX e XX. O clamor pela redemocratização na década de oitenta trazia como um de seus motes a descentralização política e fiscal, resultando na vitória da tradição municipalista brasileira com a elevação do município a ente federado – no mesmo nível dos estados.

A pulverização do poder político após a promulgação da Carta Magna garantiu autonomia administrativa, política e financeira aos entes federativos, privilegiando os municípios e as regiões menos desenvolvidas do país, mas tornando-os mais vulneráveis à política financeira da União. Isto decorre da própria definição dos regimes federativos, que tem o papel de reduzir as desigualdades de desenvolvimento entre as regiões de seu território. O federalismo fiscal, neste sentido, envolve a partilha das receitas tributárias de forma a garantir os objetivos do Estado, dentre os quais o desenvolvimento regional, buscando a melhor medida entre as competências e as receitas para cada um dos entes federativos.

O mecanismo do convênio administrativo – considerado pela tecnoburocracia do regime militar como um dos pilares do federalismo cooperativo – garantiu que os estados e municípios se comprometessem a seguir à risca as diretrizes federais em determinadas políticas públicas. Entretanto, no contexto idealmente cooperativo da nova ordem constitucional, os convênios tornaram-se importantes instrumentos de transferências de recursos da União para outros níveis de governo por carregarem caracteres típicos de parcerias, como interesses comuns e coincidentes entre os partícipes, em detrimento de uma suposta característica contratual defendida por parte da doutrina.

Como resultado da análise, quanto à distribuição vertical, foi possível identificar que, no período de 1996-2014, os municípios concentraram a maior parcela dos valores de convênios celebrados pela União com outros entes federativos. Outra análise realizada foi em relação aos órgãos superiores, que indicam as políticas públicas à quais os convênios estão vinculados. De





modo geral, os convênios priorizaram ações na área de saúde, desenvolvimento social, educação, infraestrutura e segurança pública, dentre outras decorrentes de determinações legais anteriores à Constituição de 1988.

Em relação aos convenentes estaduais, a maior parte do recurso destinou-se ao custeio de pessoal de entes federativos extintos e do Distrito Federal (decorrentes de normas anteriores à Constituição de 1988), para obras públicas de infraestrutura de transportes e hídrica, desenvolvimento regional, habitação, saneamento e mobilidade, respectivamente. Em menor grau, foram também priorizados convênios complementares às ações do SUS, SUAS e da educação pública, além de transferências destinadas à expansão do sistema prisional e aparelhamento de polícias militares estaduais.

Em relação aos convenentes municipais, os convênios estabelecidos em complementariedade às ações do SUS e do SUAS representaram aproximadamente metade de todos os recursos. Em números absolutos, estas transferências têm grande representatividade no montante de todos os convênios celebrados, incluindo-se aqueles de convenentes estaduais. Foram importantes também no montante de recursos celebrados os convênios destinados ao investimento em infraestrutura das cidades (pavimentação pública, saneamento básico, reassentamento de moradias, etc.), custeio de ações da educação pública, fortalecimento da pesquisa e inovação e grandes obras de infraestrutura e saneamento básico, respectivamente. Por fim, apresentam-se com uma parcela importante do total as políticas de fomento ao turismo e de investimentos em infraestrutura esportiva.

Quanto à análise sobre as transferências diretas, referentes ao período de 2004-2014, identificou-se que ainda que os valores absolutos de transferências diretas de recursos da União aos estados e municípios tenha tido um crescimento constante no período analisado, a participação dos convênios neste montante têm diminuído relativamente. Assim, é possível que os convênios estejam perdendo importância como método de transferências intergovernamentais de recursos em detrimento de outras formas de repasse de receitas, como os de gestão tripartite (conhecido por “fundo a fundo”).

Este estudo não pretende esgotar os temas aqui abordados, mas subsidiar a discussão sobre o federalismo fiscal brasileiro e os meios de transferências intergovernamentais voluntárias de recursos. É possível que instrumentos de repasse mais suscetíveis às determinações do poder central, como os convênios administrativos, estejam sendo paulatinamente suplantados por outros com características mais democráticas, participativas e coordenadas entre os três níveis de governo. Assim, no contexto de descentralização observado,



o desafio que se apresenta é o de construir um federalismo fiscal mais coordenado e democrático, que garanta a diminuição das desigualdades inter e intrarregionais como objetivo precípua da federação.

## Referências

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2002.

AFONSO, J. R. R.; RAIMUNDO, J. C. M.; ARAÚJO, E. A. Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**, Rio de Janeiro, 1998. 13.

AFONSO, J. R. R.; SERRA, J. **O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões**. [S.l.], p. 29. 2001.

BARBOSA, F. D. H. Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária. **FGV**, 1998. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/FederalismoFiscal.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

BRANCO, F. D. S. M. Contrato administrativo - Convênio - Prazo. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 166, p. 201-205, out./dez. 1986.

BRASIL. Portal da Transparência - Perguntas frequentes sobre o Portal, 2015. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-sobre-o-portal.asp>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIROLDO, C. N.; KEMPFER, M. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista do Direito Público**, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 3-20, 2012.

HENRIQUES, L. D. R. **A descentralização fiscal no Brasil de 1988 a 1994**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012. Monografia de Graduação.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 5-17, 1995.

## Nota do autor



**Alexandre Santana Da Silva.** Especialista em Gestão Pública (UFV) e Contab. Pública (ISEIB). Graduado em Adm. Pública (EG-FJP) e Direito (UFMG). Especialista em Pol. Púb. e Gestão Gov. na Sec. de Est. de Trab. e Desenv. Social de Minas Gerais (SEDESE). E-mail: alexandresantana00@gmail.com



# EIXO TEMÁTICO 4: POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## TRABALHOS COMPLETOS



## O CADASTRO AMBIENTAL RURAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL EM UM MUNICÍPIO DE MINAS GERAIS

Maíra Araújo Machado Borges Prata

Luiz César Ribas

### **Resumo:**

Em vista da Lei 12.651/2012, objetivou-se analisar o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e concluir se, efetivamente, é um instrumento de gestão pública-ambiental. A metodologia constituiu-se em pesquisa bibliográfica e em um estudo de caso a partir de questionários a quatorze produtores rurais e a dezoito gestores ambientais de um município de Minas Gerais. Quanto ao resultado dos questionários aplicados houve, por parte dos gestores ambientais, a desconstrução da hipótese de que o CAR e a gestão ambiental possuem uma relação óbvia, inclusive alguns apontaram para o entendimento de que houve um retrocesso sócioambiental. Já para os produtores rurais, o CAR é visto como instrumento de legalização e fiscalização, portanto há proteção ambiental. Tanto produtores quanto gestores, visualizam que no cadastramento há benefícios para se obter um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desta forma, o CAR pode ser considerado uma condição necessária, mas insuficiente para uma satisfatória gestão ambiental das propriedades rurais.

**Palavras-chave:** Cadastramento; Código Florestal; Gestão Pública Ambiental; Georreferenciamento.

### **The Rural Environmental Registry as an Instrument of Environmental Management in a Municipality of Minas Gerais**

### **Abstract:**

In view of Law 12.651/12, the objective was to analyze the Rural Environmental Registry (CAR) and to conclude whether, effectively, it is an instrument of public-environmental management. The methodology consisted of bibliographical research and a case study from questionnaires to fourteen rural producers and eighteen environmental managers from a city of Minas Gerais. Regarding the results of the questionnaires applied, the environmental managers had the deconstruction of the hypothesis that the CAR and the environmental management have an obvious relation, including some pointed to the understanding that there was a socio-environmental regression. For rural producers, CAR is seen as instrument of legalization and inspection, so there is environmental protection. Both producers and managers, see that in registration there are benefits to achieve an environmentally balanced environment. In this way, CAR can be considered a necessary but insufficient condition for a satisfactory environmental management of rural properties.

**Keywords:** Registration; Forest Code; Environmental Public Management; Georeferencing.



## Introdução

Devido ao Novo Código Florestal e à importância de proteção de áreas estratégicas que auxiliam no equilíbrio ecológico, é esperado que os imóveis rurais que estavam em desacordo com a lei possam regularizar a situação a partir da nova legislação ambiental. Para facilitar tal controle foi necessário, preliminarmente, implementar uma ferramenta de fundamental importância no planejamento ambiental e econômico denominada Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O CAR é um registro dos imóveis rurais junto aos órgãos estaduais de meio ambiente para fins de controle, monitoramento ambiental, facilitação dos processos de licenciamento das atividades rurais, gestão integrada dos territórios e acompanhamento dos ativos ambientais das propriedades (BRASIL, 2012). A importância do cadastramento está no fato de integrar as informações e regularizar os procedimentos de planejamento ambiental das propriedades, a fim de se ter qualidade e equilíbrio ambiental (MORETTI e ZUMBACH, 2015).

Assim sendo utiliza-se, como premissa, a ideia de que o CAR é produto de estudos transdisciplinares e que a finalidade desse registro público eletrônico é interessante, pois busca a integração de todas as informações relativas ao meio ambiente, inclusive dispondo de recursos digitais, para monitoramento, planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais, além de mencionar uma questão atual de grande relevância no país: o combate ao desmatamento.

Nesse diapasão, a despeito da questão da averbação em Cartórios de Registros Públicos ou simplesmente do registro, de informações ambientais, a exemplo das áreas de Reservas Legais das propriedades rurais, há que se verificar se o CAR e o SICAR (Sistema de Cadastro Ambiental Rural) trouxeram, concretamente, práticas positivas e, por conseguinte, colaboram para a promoção de uma política pública-ambiental adequada.

Diante do advento da Lei Federal nº 12.651/12, denominada de “Novo Código Florestal”, com as alterações trazidas pela Lei Federal nº 12.727/2012, objetivou-se neste trabalho analisar o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e concluir se, efetivamente, é um instrumento de gestão pública-ambiental. Pretende-se verificar, ainda, se, apesar de trazer benefícios ao sistema de proteção ambiental, há dificuldades e possibilidades de se aprimorar o CAR.

Para tanto utilizou-se, como metodologia, a pesquisa bibliográfica apoiando-se, adicionalmente, num estudo de caso, por intermédio da aplicação de questionários a quatorze



produtores rurais e a dezoito gestores ambientais de um município do interior do estado de Minas Gerais.

O público-alvo, para o qual se almeja oferecer uma contribuição técnica sobre o CAR, concentra-se nas autoridades, na comunidade acadêmica, mormente dos cursos de Direito, Engenharia e Gestão Ambientais e Engenharia Agrônômica, além dos produtores rurais (proprietários e possuidores/arrendatários) e da comunidade em geral.

## Revisão teórica

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei n. 6.938/1981 dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, com diversos princípios, dentre eles, notadamente o que se grifa (BRASIL, 1981):

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a **preservação, melhoria** e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

**I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;**

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

**III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;**

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

**VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;**

**VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;**

**VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)**

**IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;**

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (Grifou-se)

Observa-se que a Política Nacional de Meio Ambiente do século XX já possuía uma preocupação em proteger os recursos ambientais disponíveis e levar conhecimento a todos os níveis da educação, com o intuito de disseminar entre a comunidade a importância da preservação do ambiente em que vive.

Em sequência, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi elevado a direito fundamental, insculpido no artigo 225, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a seguir *in verbis*: “Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente



equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Houve uma verdadeira “constitucionalização” do Direito Ambiental, uma vez que o parâmetro de proteção do meio ambiente foi alterado ao ponto de Milaré (2009) a intitular de “Constituição Verde”. Ora, é inegável que a análise do direito ao meio ambiente como direito humano essencial à vida, entendendo-se como vida digna e, ainda, como política pública, traz um considerável benefício de ordem conceitual e teórica no que se refere à construção de um pensar crítico.

Para Spavorek *et al* (2010), as consequências da degradação do meio ambiente são, em maioria, irrecuperáveis e, em vista disso, uma legislação eficiente é imprescindível para impedir que o desenvolvimento não degrade desnecessariamente os recursos naturais. Assim se iniciará, em um primeiro momento, a pesquisa.

Em âmbito global, tem-se a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (BRASIL, 1992) que logo em seu Princípio 1 consagrou “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

Nesse sentido, dentre outros dispositivos internacionais, é notório que “(...) talvez a deterioração do meio ambiente, por ameaçar de modo mais evidente todas as nações do planeta, ricas ou pobres, seja o setor onde maior número de tentativas tem sido feito para que se estabeleçam acordos e normas de regulação globais” (BARRETTO, 2009).

Como uma das principais legislações que influenciam o meio ambiente, a Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, alterada pela Lei Federal nº 12.727/2012, revogou o Código Florestal de 1965 (Lei nº 4.771/1965), motivo pelo qual ficou mais conhecida como o “Novo Código Florestal”.

Tal legislação é relevante para se alcançar, legal e nacionalmente, a sustentabilidade, posto que, pelo próprio texto da citada lei, seu primeiro artigo estabelece que o objetivo é o desenvolvimento sustentável, atendendo a princípios que se coadunam a este (BRASIL, 2012):

Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).





**Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).**

I - afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

II - reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na **sustentabilidade**, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

**III - ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas, consagrando o compromisso do País com a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação;** (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

IV - responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na **criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais;** (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

**V - fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa;** (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

VI - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012) (Grifou-se)

É imperativo ressaltar que toda legislação infraconstitucional deve estar alinhada à Carta Magna, por pressuposto hierárquico. Em sentido semelhante de pensar e com visto à Lei n. 12.651/2012, Fiorillo (2013) entende que:

Destarte, a correta interpretação da Lei. 12.651/2012 só pode ser realizada em face da **Constituição Federal**, a saber, do diploma normativo que traz unidade e ordenação à tutela jurídica da vegetação nativa em nosso País. **Assim, é o direito ambiental constitucional o ponto de partida destinado a estabelecer os princípios interpretativos do Novo “Código” Florestal**, que deverão orientar as especificidades indicadas nos incisos I a VI da Lei n. 12.651/2012 (princípios específicos interpretativos da lei ora comentada).(Grifou-se)

O artigo 29 da referida lei (BRASIL, 2012) é aquele que cria o Cadastro Ambiental Rural, conforme segue:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.



§ 1º - A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - identificação do proprietário ou possuidor rural;

II - comprovação da propriedade ou posse;

III - identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal.(...)

Como visto, o inciso III dispõe que para realizar o cadastramento, há que se situá-lo geograficamente. Antes do “Novo” Código Florestal, a Lei n. 10.267/2001 (BRASIL, 2001) instituiu o CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, que torna obrigatório o georreferenciamento de imóveis rurais.

Em estudo de Gripp Júnior *et al* (2010),

(...) as coordenadas que definem os limites dos imóveis e as posições das reservas legais devem estar referenciadas no Sistema Geodésico Brasileiro. Uma das finalidades da criação dessa legislação foi buscar soluções para problemas relacionados a limites de propriedades rurais e padronizar a informação no registro imobiliário e no cadastro de imóveis rurais. Como consequência da implantação da legislação, tem-se a possibilidade de realizar um mapeamento georreferenciado dos imóveis rurais, que são unidades territoriais de fundamental importância para o monitoramento ambiental por meio de um sistema de informações geográficas (SIG). Além do mapa da propriedade, no SIG pode-se inserir outras informações, cadastrais ou não, e realizar diversos estudos no imóvel, como conflito de uso do solo, dentre outros.

Tem-se, portanto, que o citado artigo 29 está em consonância com a legislação anterior, pois ter um imóvel georreferenciado vai em encontro a uma das finalidades do Cadastro Ambiental Rural: o monitoramento das propriedades rurais.

Além desta legislação, para adentrar ao âmbito específico do Cadastro Ambiental Rural – CAR, deve-se estudar o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012), que o regulamentou por meio de suas disposições gerais, antes de analisar a sua (in)efetividade.

Sobre o Cadastro Ambiental Rural, importante considerar no estudo que “esse registro público assemelha-se aos registros feitos nos Cartórios de Registro de Imóveis e seus anexos. Além do caráter de publicidade da matéria registrada, passa a ter também efeitos diante de direitos de terceiros” (MACHADO, 2014). Como exemplo, o Cadastro Ambiental Rural pode



ser usado em eventual demanda sobre demarcação e divisão de terras e em ações possessórias (como as ações de manutenção e de reintegração de posse).

Em razão desse caráter de registro público de informações, adveio a Instrução Normativa do MMA nº 02/2014 (MMA, 2014), que em 65 (sessenta e cinco) artigos estabeleceu os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural e ratificou em seu artigo 13 o artigo 29, da Lei 12.651/2012.

Acrescente-se que o prazo para inscrição no Cadastro Ambiental Rural foi (novamente) prorrogado, ora para a data de 31 de maio de 2018, sendo prorrogável por mais 1 (um) ano por ato do Chefe do Poder Executivo, conforme alteração do §3º do artigo 29 do “Novo Código Florestal” pela Lei nº 13.295, de 2016 (BRASIL, 2016) e pelo Decreto nº 9.257, de 29 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017).

No âmbito estadual, tem-se o “Código Florestal Mineiro”, Lei n. 20.922, de 16 de outubro de 2013. Em seu artigo 4º são citadas as Políticas com as quais estão alinhadas este Código (MINAS GERAIS, 2013):

Art. 4º As ações das políticas florestal e de proteção à biodiversidade serão desenvolvidas em consonância com:  
I - a Política Estadual de Meio Ambiente;  
II - a Política Estadual de Recursos Hídricos;  
III - a Política Estadual de Desenvolvimento Agrícola;  
IV - a Política Estadual de Mudanças Climáticas;  
V - a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável;  
VI - as políticas públicas relativas à agricultura familiar e às comunidades tradicionais.

Em comentário sobre este artigo do Código Florestal Mineiro, Alves *et al* (2016) explicam que

Visa este artigo reforçar a simetria que deve existir entre o arcabouço legislativo nacional, inserindo o presente Código, de maneira contextualizada, no âmbito de uma série de outras legislações e normativas ambientais federais e estaduais já existentes, com enfoque de complementar o que já existe e está definido nas políticas ambientais vigentes, excluindo ou minimizando a possibilidade de conflitos entre esta e outras normas.

**Em suma, o Código Florestal Mineiro não deve ser analisado e aplicado de forma isolada e individualizada, mas antes como um elemento existente dentro de um contexto jurídico e normativo já estabelecido pela União e pelo próprio Estado de Minas Gerais. (Grifou-se)**

Diante do robusto amparo legal, a análise deve ser feita sempre com vistas a todo o ordenamento e não somente a uma legislação em específico. Chiavari e Lopes (2016) alertam



que a atuação dos estados na regulamentação pode trazer alguns riscos e dificuldades, tais como a seguir transcrito:

Se, de um lado, os estados têm uma ampla margem na regulamentação do novo Código Florestal e uma grande oportunidade de estabelecer procedimentos claros e simples sem abrir mão de parâmetros e critérios que garantam uma efetiva proteção do meio ambiente, de outro lado, essa flexibilidade exacerba tensões e provoca conflitos, dependendo da coalização de forças presentes em cada estado. **Isto gera um risco de postergação na implementação do Código Florestal, além de aumentar as incertezas e dificultar a conformidade legal ambiental dos possuidores e proprietários rurais.** (Grifou-se)

De outro ponto das discussões, a fim de verificar se o Cadastro Ambiental Rural constitui um retrocesso ambiental e afronta o princípio correspondente que o veda, é necessário analisar se há qualquer diminuição na proteção aos bens ambientais por uma eventual ineficiência do CAR. Em comentário acerca desse princípio, Benjamin (2012) explica que:

(...) reduzir, inviabilizar ou revogar leis, dispositivos legais e políticas de implementação de proteção da Natureza nada mais significa, na esteira da violação ao princípio da proibição de retrocesso ambiental, que conceder colossal incentivo econômico a quem não podia explorar (e desmatar) partes de sua propriedade e, em seguida, com a regressão, passa a podê-lo. Tudo às custas do esvaziamento da densificação do mínimo ecológico constitucional.

De entendimento de que o Novo Código Florestal afronta tal princípio, Sarlet e Fensterseifer (2014) afirmam que:

Outra questão relevante, especialmente diante do atual cenário político-jurídico de flexibilizações da legislação ambiental já consolidada no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, **como ocorre hoje de modo emblemático no caso do Novo Código Florestal Brasileiro (Lei 12.651/2012)**, diz respeito à garantia constitucional da proibição do retrocesso ou de regressividade (sócio)ambiental, que, assim como verificado no caso da proibição do retrocesso social, apresenta-se como uma garantia constitucional implícita (...). (Grifou-se)

Para os autores, portanto, as conquistas legislativas no âmbito do direito fundamental ao meio ambiente devem ser protegidas contra leis que venham, eventualmente, a comprometer o gozo e o desfrute de tal direito, tal como a Lei 12.651/2012.

Não obstante tais entendimentos e de a proibição ao retrocesso ambiental (e social) ter sido também o argumento da crítica de ambientalistas quando da sanção da Lei n. 12.651/2012,



o Novo Código Florestal está vigente. É uma realidade que carece da análise que se propõe, a fim de corroborá-los ou refutá-los, seja em parte ou no todo.

Alguns autores destacam alguns pontos positivos, de avanço (e não retrocesso), em relação ao Código Florestal anterior (Lei 4.771/1965), à Lei 7.754/1989 e à Medida Provisória 2.166-67/2001. Entre eles, destaca-se Silva (2013) quando faz “(...) a observação geral de que o Novo Código é menos protetor do que o anterior, ainda que tenha trazido algumas disposições importantes como as referentes aos sistemas de registro e de controle florestal e manteve, com alguma melhora a preservação das florestas permanentes”.

Em interpretação focada no Novo Código Florestal, Fiorillo (2013) concluiu que:

**(...) na interpretação dos 84 artigos da Lei n. 12.651/2012, não podemos e não devemos deixar de considerar que a proteção da vegetação, a delimitação do uso de espaços territoriais rurais (a saber, das áreas de preservação permanente e de reserva legal), assim como o uso sustentável da água e demais bens ambientais descritos em seu conteúdo têm como parâmetro estrutural o bem-estar das gerações presentes e futuras de brasileiros, seguindo o “Código” a superior orientação constitucional. (Grifou-se)**

Tem-se, assim, que o Poder Público, na oportunidade que teve de legislar sobre o Novo Código Florestal, teve (e sempre tem) o dever de se pautar em princípios e, porque não dizer, interesses, que cumpram com a ideia constitucionalista de integral proteção legislativa mencionada.

Nas palavras de Silva (2013), “a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana”.

As considerações do jurista MUKAI (2013) são imprescindíveis à pesquisa, pois entende que o Cadastro Ambiental Rural “cuida-se de figura nova que o Código cria, muito oportunamente, e que deverá se constituir em valioso instrumento de controle da proteção ambiental” e prossegue, ao explicar que “trata-se, a nosso ver, de norma geral real, destinada a uniformizar informações ambientais em todo o território nacional”.

Ao se pensar sobre a gestão ambiental, é preciso ter em mente sua relação com a legislação, pois “(...) cada vez mais a legislação ambiental se apropria de conceitos e ferramentas da Gestão. Assim, quanto melhor o conhecimento desses conceitos e ferramentas de Gestão, maior a perspectiva de efetivação da respectiva legislação e por consequência da Política ambiental” (FREIRIA, 2010).



Destarte, mister se faz uma gestão ambiental mais eficaz, justamente por meio da oportunidade de se melhor planejar as políticas públicas em matéria ambiental que o CAR proporciona. Para Santos (2004)

O planejamento ambiental surgiu, nas três últimas décadas, em razão do aumento dramático da competição por terras, água, recursos energéticos e biológicos, que gerou a necessidade de organizar o uso da terra, de compatibilizar esse uso com a proteção de ambientes ameaçados e de melhorar a qualidade de vida das populações.

Assim, realizar a gestão ambiental do uso da terra é uma necessidade e um desejo atuais. Como um registro público eletrônico, o CAR se mostra um projeto inovador que visa, amparado na tecnologia do georreferenciamento, oferecer informações fidedignas sobre as propriedades e posses rurais. Segundo Sanchez (2008)

Um plano de gestão cuidadosamente elaborado e satisfatoriamente implantado por uma equipe competente, pode fazer toda a diferença entre um projeto tradicional e um projeto inovador, entre um projeto no qual sobressaíam os impactos negativos, ainda que minimizados, e um projeto no qual se destaquem os impactos positivos.

A partir do CAR será possível ao Poder Público realizar um planejamento possivelmente mais eficiente no que tange às políticas públicas ambientais, posto que, além do âmbito nacional, os estados e regiões do país terão um diagnóstico situacional muito mais verossímil.

Com atenção às peculiaridades locais, a análise presente se concentra em um município do interior do país por considerar importante uma gestão ambiental focalizada. no interior dos Estados nacionais, com destaque para as comunidades e organizações, que ocorrem efetivamente as ações de gestão ambiental, sendo de pouca valia iniciativas globais que não sejam acompanhadas de iniciativas locais (BARBIERI, 2007).

Nesse sentido, Milaré (2009) ratifica que “a metodologia e as ferramentas, para bem se estruturarem e conduzirem a gestão ambiental, encontram-se no planejamento, que, uma vez iniciado, torna-se um processo contínuo com várias etapas (análise da realidade, proposição de ações, avaliação e correção de rota, dentre outras)”.

É certo que com a análise da realidade oferecida pelo CAR, outras ações serão propostas, a exemplo daquelas destinadas ao combate ao desmatamento, além de correções que poderão ser pensadas em relação à gestão ambiental que está sendo feita atualmente, o que pode contribuir significativamente para o controle, monitoramento e planejamento ambientais.



## Resultados

### Aplicação dos questionários

Para conhecer a realidade local de forma mais empírica, foram aplicados dois tipos de questionários a sujeitos dispostos a participar de maneira voluntária da pesquisa, motivo pelo qual os questionários foram acompanhados devidamente pelos respectivos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido. A análise foi qualitativa e quantitativa.

O planejamento foi prévio, de modo a se estabelecer 5 (cinco) etapas principais, a saber: revisão de literatura correlata, obtenção de dados, análise qualitativa e quantitativa dos dados obtidos, discussão dos resultados e redação.

Nos Termos de Consentimento constou o convite para participar da pesquisa, identificação do título, dos pesquisadores, dos objetivos e informação de que os participantes em nenhum momento seriam identificados ou teriam qualquer gasto e ganho financeiro por participar da pesquisa.

Esclareceu-se, naquela mesma oportunidade, que os riscos apenas consistiriam na identificação, embora fosse garantido o completo anonimato e que, em contrapartida, os benefícios seriam observados após a participação do colaborador questionado, uma vez que, concluído o estudo, seria possível compreender melhor qual a visão sobre o CAR que os diversos envolvidos têm, dentre eles, os produtores rurais e os gestores ambientais.

Os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido foram obtidos pelos pesquisadores, após breve explicação sobre o estudo, de forma que somente depois da assinatura foram apresentados os questionários.

Como já afirmado, um dos questionários teve como alvos os proprietários e/ou possuidores rurais, que realizaram ou estariam realizando o cadastramento de suas propriedades, posto que medida obrigatória a partir da vigência da Lei Federal n. 12.651/2012. Aplicou-se o total de 14 (quatorze) questionários com a colaboração do Sindicato Rural do município estudado e da Cooperativa dos Empresários Rurais da região estudada, situada no interior do estado de Minas Gerais, a fim de alcançar o maior número possível de proprietários e/ou possuidores de imóveis rurais.

Contou-se também com o apoio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do município em tela, do Ministério Público do estado de Minas Gerais (MPMG) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) com sede neste município, uma vez que o



segundo tipo de questionário foi submetido à apreciação de gestores públicos-ambientais que prestam serviços à municipalidade, possuem projetos de âmbito nacional no município e servem à justiça, respectivamente. No total, foram questionados 18 (dezoito) gestores ambientais.

Os questionários, para ambos os alvos, possuíam oito perguntas idênticas, de forma que foi possível comparar as duas visões que, por vezes, são contrapostas. As perguntas tiveram, em maioria, amplo espaço para a resposta, de forma subjetiva, com apenas uma pergunta objetiva, em que foi possível apenas assinalar uma das respostas indicadas.

A preferência por perguntas abertas se deu para que houvesse espaço para opiniões, sugestões e críticas, pois o tema gera um amplo debate e possui posições antagônicas. Buscou-se evidenciá-las e verificar pontos conexos. Os dois questionários foram dinâmicos, com 10 (dez) perguntas para produtores rurais e 08 (oito) perguntas para gestores ambientais, além de identificação do perfil pessoal e profissional do colaborador questionado e de sua posse e/ou propriedade rural, no caso dos produtores rurais.

Os questionários, logo de início, reafirmaram que todos os dados, inclusive os pessoais e da(s) posse(s) ou propriedade(s), eram sigilosos. Percebeu-se uma extrema preocupação no sentido de que as identidades dos colaboradores fossem preservadas.

Para os produtores rurais, perguntou-se o nome, idade, profissão/atividade principal, escolaridade, se o endereço residencial está na zona urbana ou na zona rural, contato (telefone, celular ou e-mail) e em qual(is) município(s) a(s) posse(s) ou propriedade(s) está(ão) localizada(s). Já para os gestores ambientais, além do nome, idade, profissão/atividade principal, perguntou-se o cargo, órgão, escolaridade, formação (faculdade, se houvesse), endereço e contato.

Para ambos os perfis de colaboradores as 08 (oito) perguntas abertas que foram realizadas possuíam logo abaixo um número razoável de linhas para resposta. As perguntas subjetivas seguiram, na sequência: “Em sua opinião, o que é CAR?; Você sabe como fazer o CAR? Poderia tentar nos explicar?; Você acredita que o CAR gera algum benefício para o produtor rural? Se sim, qual (is)?; Você acredita que o CAR gera algum benefício para o meio ambiente? Se sim, qual (is)?; Em sua opinião, existe relação entre o CAR e a gestão ambiental? Por quê?; Você tem algum comentário a fazer sobre o CAR? É muito importante que deixe a sua opinião”.

Houve apenas três perguntas objetivas, com indicação entre parêntesis da resposta a ser assinalada, sendo que apenas a pergunta “O CAR é obrigatório?” foi destinada a ambos os alvos, com indicação de sim ou não. Outras duas perguntas objetivas foram destinadas apenas





aos produtores rurais, além das 08 (oito) perguntas que também constavam para os gestores ambientais.

As duas perguntas excedentes nos questionários focados nos produtores rurais visaram conhecer o tamanho da(s) propriedade(s) ou posse(s) rurais dos questionados, se nesta(s) o CAR foi realizado e quando. Foram questionamentos importantes que visaram denotar se o(a) colaborador(a) já possuía conhecimento próprio sobre os trâmites, facilidade, problemas e outras questões, como de cunho financeiro, que a inscrição no CAR pode gerar.

As questões mencionadas foram: “A(s) sua(s) posse(s)/ propriedade(s) é/são:”, com indicação do tamanho da propriedade, cujas respostas estavam entre minifúndio (área menor que 1 módulo fiscal), pequena propriedade (área compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais), média propriedade (área superior a 4 e até 15 módulos fiscais) e grande propriedade (área superior a 15 módulos fiscais)<sup>1 2</sup> e “Em sua(s) posse(s) ou propriedade (s) o CAR já foi feito?”, com indicação de resposta para sim, não, em maioria, sim ou em maioria, ainda não, acrescida da subseqüente indagação, se sim, quando (mês/ano) o CAR foi realizado.

Os questionários foram numerados da seguinte forma: Produtores Rurais (PR) como PR1, PR2, PR3 e assim sucessivamente e Gestores Ambientais (GA) como GA1, GA2, GA3, no mesmo sentido. Ao longo do trabalho, algumas citações (ou transcrições) das respostas dos colaboradores foram assim indicadas.

Por fim, cumpre mencionar que os dados objetivos foram contabilizados por meio de planilha do Excel, de forma a gerar automaticamente os gráficos apresentados no trabalho. Já no que tange às questões abertas, as respostas foram lidas, discutidas, separadas de acordo com suas semelhanças e as mais relevantes subsidiaram os resultados.

Os questionários foram aplicados entre os meses de agosto a novembro de 2016.

## **Resultados e discussão dos questionários**

Os resultados da pesquisa advindos da aplicação e análise dos questionários dividiram-se em questionários dos gestores ambientais (GA) e questionários dos produtores rurais (PR), sendo 18 (dezoito) questionários ao primeiro grupo e 14 (quatorze) questionários ao segundo grupo.

---

<sup>1</sup> Classificação de acordo com o INCRA. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tamanho-propriedades-rurais>>. Acesso em: 30 set. 2016.

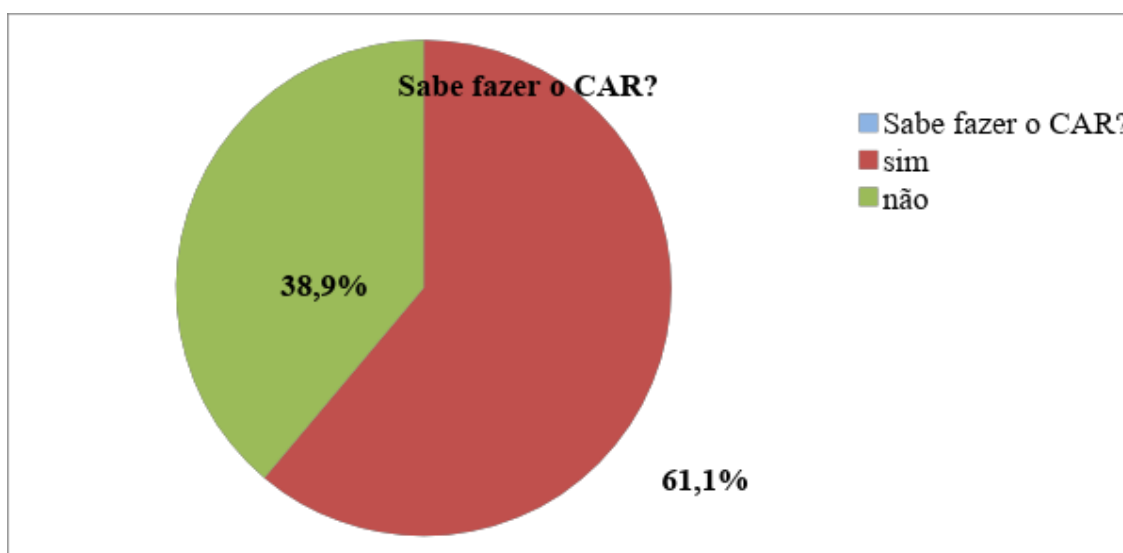
<sup>2</sup> Ainda segundo o INCRA, o módulo fiscal no município estudado equivale a 24 hectares. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices\\_basicos\\_2013\\_por\\_municipio.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2016.

Os gestores ambientais pesquisados são de três âmbitos distintos: Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM), Ministério Público do estado de Minas Gerais (MPMG) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), com sede no município de estudo.

Todos os colaboradores gestores ambientais (GA) afirmaram que o CAR é obrigatório, o que pressupõe o conhecimento de que o é em virtude de lei.

Pelos pressupostos lógicos de que os gestores ambientais teriam o conhecimento sobre como realizar a inscrição das propriedades ou posses rurais, causou estranheza constatar que, dos 18 (dezoito) gestores ambientais pesquisados, 07 (sete) responderam que não sabiam como fazê-lo correspondente a 39% (Gráfico I) e 61% responderam que sim.

**Gráfico 1** – Conhecimento dos gestores ambientais sobre como realizar a inscrição no CAR



Fonte: dados da pesquisa

O(a) gestor(a) ambiental denominado GA3 foi aquele que melhor explicou “como fazer o CAR”. Nas palavras de GA3,

Para fazer o CAR é necessário baixar o módulo de Cadastro no portal [www.car.gov.br](http://www.car.gov.br) no computador e, uma vez instalado, atualizá-lo com as imagens de satélite da região em que se encontra a propriedade rural a ser cadastrada. Fornecer as informações dispostas nos formulários do sistema de forma a fidedigna. Salvar, ao final, e enviá-las ao servidor do CAR na internet.

Além disso, a análise geral dos questionários demonstrou a desconstrução da hipótese inicial de que o CAR e a gestão ambiental possuem uma relação óbvia. Como exemplo, tem-se a resposta negativa de GA11 à pergunta “Em sua opinião, existe relação entre o CAR e a gestão ambiental? Por quê?”, no sentido de que “Não, porque não é interesse político”.



Na mesma linha de pensar, GA2 apontou que “deveria existir relação entre o CAR e a gestão ambiental, no entanto, acho que a ausência de fiscalização não permite esta relação de forma adequada e efetiva”.

As respostas simples, curtas e, assim como nos exemplos, negativas, demonstram que, possivelmente, as sucessivas prorrogações do CAR e a pouca ou ausente fiscalização no que tange à verificação dos dados inseridos pelos produtores rurais no CAR são motivos para a descrença no cadastro e no sistema vigente.

A fiscalização foi apontada como condição para que o cadastramento em análise gerasse benefícios ao meio ambiente. A ideia é de que se não houver uma efetiva fiscalização, a eficácia do CAR fica comprometida, restringindo-se a um mero cadastramento de informações que podem ou não ser verdadeiras. Nas palavras de GA13 “sim, acredito que possa gerar benefícios ao meio ambiente, desde que haja fiscalização sobre as informações contidas no CAR (Cadastro Ambiental Rural)”.

Esse descrédito que os gestores ambientais indicaram também foi observado na questão aberta à realização de qualquer comentário sobre o CAR. Interessante foi o posicionamento de GA3, uma vez que para ele(a),

O projeto do CAR é algo bom aos anseios da sociedade contemporânea, a qual busca uma forma de vida mais sustentável. **Contudo, como a maior parte das políticas brasileiras, não vai alcançar o efeito desejado, ao contrário, em conjunto com as demandas trazidas pelo novo Código Florestal (Lei 12.651/12), está causando grande transtorno aos órgãos de proteção do meio ambiente.** Os dados do CAR estão fechados em um sistema, o qual não permite o acesso de órgãos estaduais e municipais de fiscalização, quem realmente poderia assegurar dados lançados naquele cadastro. Essa situação deixa toda a regularização e reparação ambiental comprometida e sem prazo determinado para as fiscalizações ocorrerem. (Grifou-se)

Evidente a sensação de que o CAR não irá “funcionar” e, pior que isso, ainda tem atrapalhado o andamento das atividades dos órgãos de proteção ambiental. No entanto, não se pode desprezar as opiniões positivas.

Sobre existir ou não uma relação entre o CAR e a gestão ambiental, GA4 se posicionou da seguinte forma: “Sim, com as informações coletadas através do CAR a gerência dos recursos governamentais fica mais fácil, podendo-se mapear com mais clareza os locais que necessitam de mais recursos ou coibir degradação ambiental em áreas de maior ocorrência”.

A negatividade de pensamento reaparece quando, para o(a) mesmo(a) gestor(a), GA4, apesar da visão de que o CAR e a gestão ambiental se relacionam, critica que o CAR não gera benefício para o meio ambiente, pois:



Da forma como está sendo feito, o CAR não gera benefício algum ao meio ambiente. Além da legislação atual ser um retrocesso ao que já havia sido feito em prol do meio ambiente, a atual inscrição no CAR sem a devida validação mediante vistoria por parte dos órgãos ambientais responsáveis, tem simplesmente caráter declaratório, não havendo nenhum meio de saber se as informações lá contidas são verídicas ou não foram alteradas posteriormente.

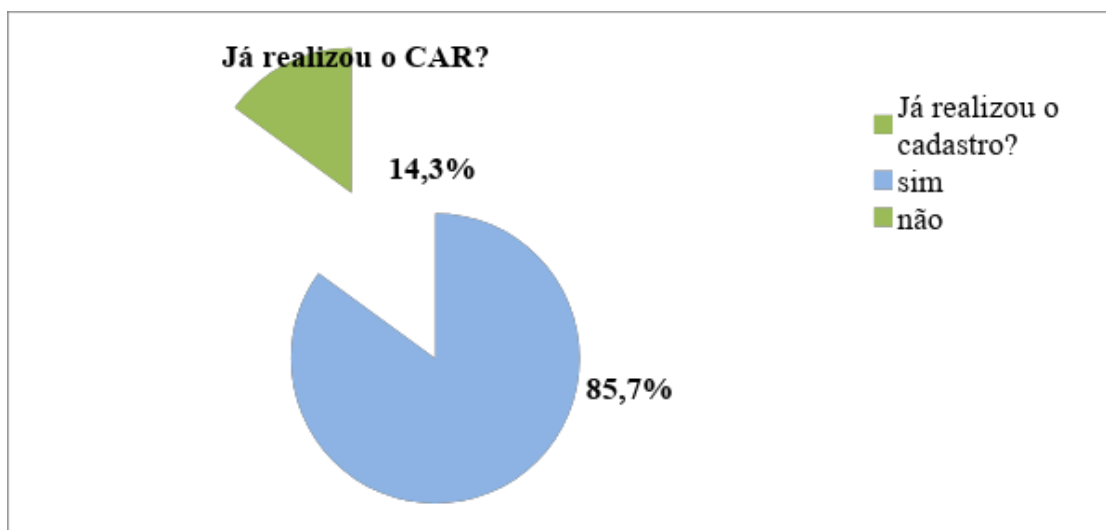
Possível inferir que, na teoria, CAR e gestão ambiental se relacionam, já na prática, nos moldes pelos quais estão sendo realizados, os cadastros não têm alcançado os objetivos legais e de proteção ambiental. Percebe-se uma insegurança sobre as declarações dos produtores rurais nas inscrições, em vista da falta de fiscalização ambiental. Na visão geral dos gestores, inclusive, este é um ponto chave para a proteção ambiental: a fiscalização.

A bibliografia (BENJAMIN, 2012; SARLET E FENSTERSEIFER, 2014) possui entendimentos indicativos de um retrocesso ambiental decorrente da nova legislação (“Novo Código Florestal”) e essa perspectiva apareceu também nos questionários, a exemplo de GA4 transcrito acima e de GA1, ao explicitar que “acho que o CAR atenderia sua função e seria extremamente benéfico se não houvesse tantas facilidades de burlar a lei e se com as mudanças na legislação ambiental não tivesse dado margem a tantos retrocessos ambientais”.

O fato de a legislação e a literatura da pesquisa definirem o CAR como uma evolução dos registros de imóveis, pela via eletrônica de cadastro das informações das propriedades rurais, foi ressaltado na resposta de GA2: “(...) de uma certa forma desburocratiza o dever do proprietário rural de demonstrar a legalidade da sua propriedade já que basta realizar o CAR lançando as informações solicitadas pelo próprio CAR”.

Do total de questionários aplicados aos produtores rurais (PR), observa-se que grande parte já realizou o Cadastro Ambiental Rural (Gráfico 2): dos 14 (quatorze), apenas 2 (dois) não realizaram, conforme demonstra-se em porcentagem abaixo. Além disso, a maioria realizou a inscrição no ano de 2016.

**Gráfico 2** – Produtores rurais e a inscrição no CAR de sua(s) propriedade(s) ou posse(s)



Fonte: dados da pesquisa

Isso demonstra que, embora o prazo para inscrição no CAR tenha sido novamente prorrogado para dezembro de 2017, há boa vontade dos produtores rurais em aderir ao CAR, pois a maioria daqueles que responderam à pesquisa estão adequados à legislação de forma antecipada. Entre os motivos para tal adiantamento, tem-se o receio de penalizações a quem não o fez, a exemplo de multas, bem como o Cadastro Ambiental Rural constar como exigência para financiamentos e empréstimos bancários.

Entretanto, esse resultado é inferior ao quantitativo geral da região sudeste (SFB, 2016), a seguir demonstrado (Tabela 1):

**Tabela 1 - CAR em números – Dados até 30 de setembro de 2016**

Região	Área cadastrável (milhões de hectares)	Área cadastrada (milhões de hectares)	Percentual de área cadastrada
Norte	93,7	119,1	Mais de 100%
Nordeste	76,1	53,3	70,1%
Centro-oeste	129,9	118,3	91,1%
Sudeste	56,4	58,6	Mais de 100%
Sul	41,8	38,2	91,4%

Fonte: SFB, 2016

Há uma aparente incongruência na Figura 1: a área cadastrada é maior que a área cadastrável, no que tange à região sudeste, o que gerou o percentual de 100% de cadastramento.



Possivelmente, isso ocorreu porque, ao se georreferenciar, verificou-se que as metragens das áreas estavam incorretas e inferiores à realidade, uma vez que, antes desta tecnologia, as medições não eram tão precisas e, não raro, por aproximação.

Observa-se que o número obtido de propriedades rurais cadastradas nos questionários de produtores rurais também é inferior aos dados relativos ao estado de Minas Gerais (SFB, 2016), atualizados no mês de setembro do corrente ano, conforme Tabela 2:

**Tabela 2** - Extrato das inscrições no CAR do estado de Minas Gerais – setembro de 2016

Estado	Área cadastrável <sup>3</sup> (hectares)	Área cadastrada <sup>4</sup> (hectares)	Percentual de área cadastrada <sup>5</sup>
Minas Gerais	33.083.503	36.341.276	Mais de 100%
<b>Número de imóveis cadastrados: 592.816</b>			
<b>Incremento em relação ao mês anterior: 468.082 hectares</b>			

Fonte: SFB, 2016

Interessante que, quando perguntados sobre como fazer o CAR, 64,3%, ou seja, 9 (nove) produtores rurais indicaram necessitar de um profissional (foram indicados topógrafos, empresas especializadas, o próprio Sindicato e agrimensores), apesar de o sistema no qual o CAR é realizado ser relativamente simples, objetivo e de fácil acesso a qualquer pessoa. Assim, percebe-se que os produtores rurais podem não se sentir capazes de realizar o CAR, embora seja possível que qualquer pessoa, técnica ou não, o faça.

Outra hipótese para tais respostas é se acreditam ser mais interessante contratar um profissional para tanto, por questões de tempo, dificuldade pessoal de acesso à tecnologia e à internet e/ou custo do serviço. Também, outra parcela de produtores rurais pode não ter as dimensões exatas de suas propriedades e, com a necessidade de fazerem o georreferenciamento, contratam profissionais que, além da medição, já realizam a inscrição como um serviço incluso no contrato com os produtores rurais.

Outra característica dos produtores rurais foi que 57,1% não quiseram, por próprio punho, responder à pesquisa. Voluntariaram-se a participar, inclusive depois de lido o Termo

<sup>3</sup> Área estimada com base no Censo Agropecuário 2006 (IBGE).

<sup>4</sup> As informações correspondem à soma dos dados do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e dos Assentamentos da Reforma Agrária (até 30/09/2016); dados não incluem as áreas cadastradas em Unidades de Conservação da Natureza de Uso Sustentável, nas quais admite-se a permanência de populações tradicionais.

<sup>5</sup> Percentual calculado com base na área passível de cadastro.



de Consentimento Livre e Esclarecido, momento em que foi reforçado o sigilo das informações, mas preferiram que a pesquisadora subscrevesse, nos exatos termos, as respostas.

Imagina-se que isso ocorreu pela falta de prática que alguns têm em escrever no dia-a-dia, pela pouca disposição à escrita ou então por um certo receio em responder à temática do CAR (embora todos tenham assinado os questionários). Esta última hipótese está explícita na percepção de PR12, quando foi possível fazer qualquer comentário sobre o CAR: “Toda vez que o governo busca reconhecimento das propriedades, sempre é interpretado como busca de impostos, o que gera um constrangimento”.

Em corroboração, PR8 menciona a questão tributária da seguinte forma: “Não, até agora não vi nada que pudesse me beneficiar. Acho que é um controle mais governamental. **Até agora só tive custo e deve ser para cobrar mais imposto**”. (Grifou-se)

De outro ângulo, também perguntado sobre o CAR gerar algum benefício para o produtor rural, PR6 pensa que “(...) por meio desse instrumento é possível verificar se está dentro do Código Florestal, pode melhorar a produtividade de água e regularizar a propriedade, trazendo equilíbrio ambiental dentro da fazenda”.

E a regularização (e legalização) está ligada aos eventuais benefícios que o CAR gera para o meio ambiente. Com a obrigatoriedade de se inscrever no CAR, os produtores estão procurando regularizar as áreas e atender à legislação ambiental. Percebe-se a noção geral de que, como o CAR é um meio de se proceder à regularização ambiental da área, por consequência, beneficia, protege e conserva o meio ambiente.

Além disso, a maioria dos produtores rurais relaciona o CAR ao cumprimento da legislação e à fiscalização, o que, segundo suas perspectivas, contribui para a proteção ambiental. Nesse sentido, PR2 e PR12 comentaram que “sim, fica mais fácil a fiscalização” e “sim, se tem fiscalização, tem cumprimento das leis ambientais”, respectivamente.

De fato, essa relação está correta, pois, conforme citado anteriormente, a Política Nacional do Meio Ambiente tem como princípio o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais e o já citado artigo 29 do “Novo Código Florestal” coloca como finalidade do CAR o controle, monitoramento e planejamento ambiental.

## Discussão

Os resultados dos questionários foram obtidos junto a gestores ambientais considerados “elementos chave” dentro do contexto do presente estudo, a saberem: Secretaria Municipal de



Meio Ambiente (SEMAM), Ministério Público do estado de Minas Gerais (MPMG) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Contudo, um universo de 40% destes gestores ambientais não tinham as condições mais adequadas quanto ao tratamento do CAR junto às propriedades rurais do estado de Minas Gerais.

Naturalmente que este fato interfere negativamente na questão da efetividade do uso do instrumento do CAR para a adequada e satisfatória gestão ambiental das propriedades rurais mineiras.

Aspectos preocupantes constatados nos resultados dos questionários aplicados, aos gestores ambientais, sinalizaram no sentido desta mesma não efetividade como, por exemplo: i) a não constatação de uma relação direta entre CAR e gestão ambiental; ii) o sentimento da ausência de uma maior e melhor fiscalização; iii) as sucessivas prorrogações do prazo final para elaboração do CAR pelos proprietários rurais; iv) o sentimento de que o CAR poderia vir a ser um mero cadastramento de informações que podem ou não ser verdadeiras, e; v) o sentimento de que relativamente ao CAR (e, por extensão, à nova lei florestal) também viesse a ocorrer os problemas constatados em diversas outras políticas ambientais, dentre outros.

Com respeito aos produtores rurais investigados, por seu turno, depreenderam-se os seguintes resultados principais: i) o CAR não foi percebido, a menos de aspectos relacionados ao georreferenciamento propriamente dito, como algo muito complexo de se realizar; ii) certa resistência dos próprios proprietários rurais responderem, por si sós, os questionários, inclusive por conta de receio de que o procedimento viesse a redundar em ônus, tais como, mais impostos, ou mesmo pela não constatação de que isto viesse a redundar em benefícios efetivos, e; iii) constatação de uma associação mais direta entre o CAR e a necessária fiscalização ambiental (em outras palavras, que o CAR viesse a reforçar positivamente o mecanismo fiscalizatório).

## **Conclusões**

As pesquisas teóricas se mostram ainda incipientes e têm se baseado na aplicação de princípios, a exemplo do analisado princípio da vedação do retrocesso ambiental. De acordo com os questionários aplicados, conclui-se que, para a maioria dos gestores ambientais o Cadastro Ambiental rural constitui um retrocesso ambiental (e social) e, ao contrário, para a maioria dos produtores rurais, constitui um importante instrumento para a gestão ambiental.

Acrescente-se, ainda, que o prazo para inscrição no Cadastro Ambiental Rural, conforme anteriormente mencionado na pesquisa, foi (novamente) prorrogado para a data de





31 de maio de 2018, pelo que cabe sugerir que esta pesquisa seja repetida no ano de 2019, a fim de se comparar os resultados e verificar se houve uma mudança de percepção tanto sobre o Cadastro Ambiental Rural, como sobre o Código Florestal, em si.

Por outro lado, particularmente sob a ótica dos produtores rurais, pode-se dizer que o Cadastro Ambiental Rural gera benefícios ao meio ambiente, constituindo, portanto, um instrumento de gestão ambiental e de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De modo geral, foi possível perceber que os instrumentos ambientais, dentre eles o CAR, devem ser aqueles que melhor balanceiem a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado com a proteção da ordem econômica e do desenvolvimento social de modo a alcançar a maior eficácia prática possível.

A análise dos questionários demonstrou a desconstrução da hipótese inicial de que o CAR e a gestão ambiental possuem uma relação óbvia. Como se trata de legislação recente, publicada em 2012, as discussões ainda se encontram primárias e, por vezes, no plano das ideias, posto que os procedimentos de inscrição no Cadastro Ambiental Rural estão acontecendo no desenrolar dos anos.

Apesar do conhecimento de que o CAR é obrigatório, alguns voluntários ainda não realizaram um aprofundamento sobre este cadastramento, o que pode impedi-los de ligá-lo às práticas de gestão ambiental. Ainda não foi dada a devida importância aos resultados obtidos por este instrumento na formulação de políticas públicas e nas práticas de gestão ambiental.

Esta constatação reforça o entendimento de diversos autores pesquisados que avaliaram, de forma específica, como e se o CAR constitui um instrumento de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Considera-se que ainda há muito a evoluir (e conquistar) no que tange à proteção contra danos ao meio ambiente. E, no que tange ao tema do trabalho em específico, é preciso que a partir do Cadastro Ambiental Rural ocorra uma efetiva fiscalização sobre a regularização das propriedades rurais, já que será possível ter uma informação eletrônica completa sobre elas.

Desta forma, o CAR pode ser considerado, com respeito aos resultados do presente estudo de caso, uma condição necessária, porém não suficiente para uma satisfatória gestão ambiental das propriedades rurais.

## Referências



ALVES, F. C. S. O. et al. **Código Florestal Mineiro Comentado**. São Paulo: Pillares, 2016. BARBIERI, J. C. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BENJAMIN, A. H. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. In: ROLLEMBERG, Rodrigo (org.). **O princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília: Senado, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 08 out. 2016. \_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.830, de 17 de Outubro de 2012**. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm)>. Acesso em: 08 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.257, de 29 de dezembro de 2017**. Prorroga o prazo de inscrição ao Cadastro Ambiental Rural - CAR. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9257.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9257.htm#art1)>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 25 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001**. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10267.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm)>. Acesso em: 05 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)>. Acesso em: 08 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 12.727, de 17 de outubro de 2012**. Altera a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12727.htm)>. Acesso em: 08 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 13.295, de 14 de junho de 2016**. Altera a Lei no 12.096, de 24 de novembro de 2009, a Lei no 12.844, de 19 de julho de 2013, a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, e a Lei no 10.177, de 12 de janeiro de 2001. Disponível em:



<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13295.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13295.htm)>. Acesso em 02 out. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. Os caminhos para a regularização ambiental: decifrando o Novo Código Florestal. In: SILVA, A. P. M.; MARQUES, H. R.; SAMBUICHI, R. H. R. (Orgs.). **Mudanças no código florestal brasileiro: desafios para a implementação da nova lei**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Cap. 1, p. 21-44. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160812\\_livro\\_mudancas\\_codigo\\_florestal\\_brasileiro.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160812_livro_mudancas_codigo_florestal_brasileiro.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2016.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio +20 e do novo “Código” Florestal. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREIRIA, R. C. **As relações entre Direito e Gestão Ambientais: da integração interdisciplinar à efetividade da política ambiental**. Tese (Doutorado). Campinas: Faculdade de Engenharia Civil, UNICAMP, 2010.

GRIPP JÚNIOR, J. et al. Aplicação da geotecnologia no estudo de cadastro técnico rural e no mapeamento de áreas de preservação permanente e reservas legais. **Revista Ceres**, Viçosa, v. 57, n.4, p. 459-468, jul/ago, 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-737X2010000400004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-737X2010000400004)>. Acesso em: 05 dez. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Classificação dos imóveis rurais**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tamanho-propriedades-rurais>>. Acesso em: 30 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Cadastro Rural - Índices Básicos de 2013**. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices\\_basicos\\_2013\\_por\\_municipio.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2016. MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MINAS GERAIS. **Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013**. Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=20922&comp=&ano=2013&texto=original>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Instrução Normativa nº 2, de 6 de maio de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos para a interação, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural – CAR. Disponível em: <[http://www.car.gov.br/leis/IN\\_CAR.pdf](http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **O que é o Cadastro Ambiental Rural**. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/#/sobre>>. Acesso em: 10 out. 2016.



MORETTI, G.; ZUMBACH, L. **Cadastro Ambiental Rural - CAR Nasce a Identidade do Imóvel Rural.** Curitiba: The Nature Conservancy, 2015. Disponível em: <<http://www.nature.org/media/brasil/cadastro-ambiental-rural.pdf>> Acesso em 11 de nov. de 2016.

MUKAI, T. **O novo Código Florestal.** Anotações à Lei n. 12,651, de 25 de maio de 2012, com as alterações da Lei n. 12.727, de 17 de outubro de 2012. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos.** São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SANTOS, R. F.. **Planejamento Ambiental: teoria e prática.** São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO– SFB. **Números do Cadastro Ambiental Rural.** Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>>. Acesso em: 13 set. 2016.

SILVA, J. A. **Direito Ambiental Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2013.

SPAVOREK, G. et al. **Considerações sobre o Código Florestal brasileiro.** Disponível em: <[http://www.ekosbrasil.org/media/file/OpCF\\_gs\\_010610\\_v4.pdf](http://www.ekosbrasil.org/media/file/OpCF_gs_010610_v4.pdf)>. Acesso em: 10 de set 2016.



## POLÍTICAS PÚBLICAS DE COLETA SELETIVA DE RESÍDUOS: AS INTERFACES DA COMUNICAÇÃO PARA MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Natália Dadario

Renato Dias Baptista

### **Resumo:**

A comunicação é determinante na implementação das políticas públicas de coleta seletiva de resíduos. Apesar dessa relevância, as publicações científicas que relacionam o papel da comunicação na mobilização social destes programas ainda são reduzidas. Assim, o objetivo do trabalho foi investigar a importância da comunicação nessa modalidade de política pública ambiental, tendo o município de Tupã, localizado no interior do estado de São Paulo, como estudo de caso desta pesquisa. Para a consecução do objetivo, utilizaram-se, além da bibliografia especializada, uma pesquisa documental e uma entrevista semiestruturada. Por meio dos dados obtidos, foi possível constatar falhas no processo comunicacional, pouca integração dos setores do órgão público municipal estudado e uma descontinuidade nas campanhas de conscientização. Diante dos fatores descritos, é imprescindível que as áreas responsáveis pela coleta seletiva promovam uma revisão dos processos comunicacionais internos, bem como a constância do diálogo com a sociedade para a efetividade das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Comunicação; Políticas Públicas; Coleta Seletiva de Resíduos; Gestão Pública Municipal; Reciclagem

### **Abstract:**

The communication is determinant in the implementation of the public policy of selective waste collection within the municipalities. Despite this relevance, the scientific publications that interrelate the role of communication in the social mobilization of these programs are still small. In this aspect, the objective of the study was to investigate the importance of communication in this modality of environmental public policy, with the municipality of Tupã, located in the interior of the state of São Paulo, as a case study of this research. In order to achieve the objective, a documental research and a semi-structured interview were used in addition to the specialized bibliography. Through the obtained data, it was possible to verify failures in the communicational process, little integration of the sectors of the municipal public organ studied and a discontinuity in the campaigns of awareness when changes in public management occur. Given the factors described, it is essential that the areas responsible for selective collection promote a review of the internal communication processes, as well as the constancy of the dialogue with society for the effectiveness of public policy.

**Keywords:** Communication; Public Policy; Selective Waste Collection; Municipal Public Management; Recycling.

### **Introdução**



A geração dos resíduos sólidos urbanos (RSU) tem aumentado significativamente. Os últimos dados fornecidos pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2017), apontaram que no ano de 2016, a geração de RSU no Brasil foi de 78,3 milhões de toneladas/ano.

Um dos principais problemas deste aumento na geração dos RSU está na disposição final dos mesmos, tendo em vista que para a construção e manutenção de aterros sanitários, que é o método mais adequado para o descarte dos RSU, são necessários muitos recursos, tanto de ordem financeira como operacional. Portanto, para viabilizar esta obra de engenharia, os municípios brasileiros devem tentar aproveitar este meio de descarte pelo máximo tempo possível. Uma possível solução para minimizar o volume de resíduos a serem encaminhados para os aterros sanitários, e aumentar seu tempo de vida, é promover o reaproveitamento destes materiais.

Para possibilitar a reinserção destes materiais na sociedade, com base em princípios da “economia circular”, que prevê a manutenção de produtos, componentes e materiais ao seu mais alto nível de utilidade e valor, a fim de promover fluxos circulares para reduzir os impactos ambientais e maximizar a eficiência dos recursos (MOREAU *et al.*, 2017; SAAVEDRA *et al.*, 2017), é desenvolver programas de coleta seletiva.

A coleta seletiva, segundo Barros (2012), é um tipo de tratamento dado ao resíduo, que se inicia na fonte geradora com a separação dos materiais em orgânicos e inorgânicos e em seguida com a sua disposição para a coleta. Entretanto, segundo o mesmo autor, a implementação deste tratamento tem se dado de maneira muito lenta no Brasil. Um dos principais entraves para o insucesso destes programas, conforme citado por Bringhenti (2004), é a baixa participação social na coleta seletiva, sendo a falta de informação um dos motivos centrais, apontado por Bringhenti e Gunther (2011), para este fraco desempenho na segregação dos RSU.

Muito além da informação, é preciso impulsionar os processos comunicacionais. As estratégias públicas não podem apresentar os códigos da realidade, mas ensinar a decodificar, ou seja, transformar a informação em comunicação. O processo comunicacional permite impactar o comportamento e as convicções do cidadão, de maneira a estimular o interesse e propiciar a produção de valor (BAKHOV, 2013; FERNANDES, 2015).

Desta forma, estudar a comunicação como instrumento de mobilização social é importante para auxiliar as políticas públicas na solução dos problemas de gerenciamento dos



RSU. Além disto, a pesquisa justifica-se pelo fato das políticas públicas desta temática serem estudadas, na maioria das vezes, por quesitos técnicos. Apesar deste tópico ter sua relevância, outros aspectos também devem ser levados em consideração, como é o caso da comunicação.

O município de Tupã foi escolhido como estudo de caso, pelo fato de ser um dos pioneiros na implantação da coleta seletiva de RSU no Brasil. Segundo Benini e Martins (2012), este município já possui a coleta seletiva desde o ano de 2001 como uma ferramenta de auxílio ao correto manejo dos RSU. Apesar desse pioneirismo, o programa deste município ainda carece de melhorias, pois parte da população ainda não contribui para a segregação correta dos RSU. Assim, a pesquisa neste município irá proporcionar uma análise de quais têm sido os principais entraves para a consolidação da coleta seletiva com eficácia, tendo como objeto de estudo a comunicação.

## **Objetivo**

O artigo tem por objetivo analisar de que maneira a comunicação é utilizada como ferramenta de políticas públicas de coleta seletiva de resíduos para aumentar o desempenho na participação na segregação dos RSU, utilizando como estudo de caso o município de Tupã/SP.

## **Comunicação e Políticas Públicas**

O processo comunicacional deve ser analisado como instrumento indispensável para as políticas públicas, pois é ele que viabiliza a sua elaboração e sua execução. A política pública, além de ser exequível técnica e politicamente, deve também ser aceita socialmente, por isso a comunicação deve estar legitimada em todas as competências do governo. A comunicação deve ser concebida como algo mais dinâmico do que as tradicionais etapas: emissor, receptor, mensagem, canal e feedback. É preciso incorporar a hipervelocidade das informações contemporâneas, uma revisão contínua dos códigos e a fomentação de mecanismos sociais que permitam a correta decodificação.

Uma das principais barreiras para o sucesso de uma política pública, segundo Dorantes y Aguilar (2012) são os problemas que as mesmas possuem com a comunicação. É preciso encará-las como variáveis interdependentes, pois sozinha, a política pública não consegue atingir os objetivos propostos. Deve-se considerar que a comunicação, na maioria das vezes,



não é considerada como estratégia, pois não se planeja sua aplicação dentro das políticas públicas.

É comum em muitas gestões públicas, a comunicação ser realizada de maneira arcaica, em que o cidadão é um mero receptor passivo e não tem voz para participar e influenciar nas decisões. A comunicação deve ser percebida como um processo bidirecional, em que a sociedade é ativa e envolve-se na política pública (ROMANENKO, 2016). Este envolvimento dos cidadãos não deve ocorrer somente durante a implementação da política pública, mas também, em um processo prévio, o de formulação, pois quando a participação da sociedade é levada em consideração, o processo se torna mais democrático. Também deve ser destacado que a comunicação demanda por continuidade, principalmente diante dos avanços das mídias digitais, das redes sociais e na mudança do perfil do cidadão; boas políticas públicas evoluem com a sociedade que a permeia.

Koçouski (2013) afirma que a coletividade deve ser estimulada por meio de incentivos ao debate, para que em etapas posteriores, ocorra a concordância mediante acordo entre ideias, propiciando assim, a democracia. Para Henriques, Braga e Mafra (2007) é importante incluir a sociedade na tentativa de solucionar os problemas decorrentes do meio social, pois compartilhando e distribuindo as dificuldades existentes, os cidadãos passam a se sentir também responsáveis por solucionar estes problemas.

Em suma, a comunicação, alicerçada sob pilares democráticos, é o meio mais eficiente para despertar o interesse dos agentes sociais, pois é a partir dela que se dá a produção de valor e o diálogo, que conseqüentemente impacta em suas opiniões, atitudes e crenças (BAKHOV, 2013; BUENO, 2014; FERNANDES, 2015).

Held (2008), chama atenção para o fato de que se a comunicação não for bem praticada, pode causar conseqüências opostas ao previsto, pois ao invés de encorajar as pessoas a participarem do governo, provocam repulsas pelo mesmo, dificultando a efetividade das políticas públicas.

Outro fator que prejudica a participação da sociedade, é o modo pelo qual se comunica. Para atingir o público-alvo de forma eficaz, a mensagem deve ser realizada mediante símbolos adequados para cada estirpe da população (ROMANENKO, 2016). Deve-se considerar ainda, o canal (formal ou informal), a ser realizada a transmissão da ideia. O mesmo deve ser escolhido de acordo com a preferência e utilidade de cada estrato da sociedade.

## **Mobilização Social**





A mobilização social pode ser entendida como um trabalho conjunto e programado para solucionar uma questão e realizar uma ação (ou até mesmo impedi-la) com a intenção de conseguir auxílios para aqueles interessados (BUENO, 2017).

Entretanto, para mobilizar a sociedade a contribuir é fundamental motivar os agentes sociais a participar (CASTELLS; BORJA, 1996). Para isto se faz necessário identificar as causas desta possível motivação, pois o estímulo é a condição mínima para que os indivíduos participem da intervenção renovadora da esfera social.

Uma das possíveis estratégias de motivação está no investimento da comunicação participativa, conforme já apontado anteriormente. Ao fazer com que o cidadão se sinta incluído no processo de formulação e aplicação da política pública, ele passa a perceber que tem responsabilidades para sanar os possíveis impasses.

Entretanto, esta mudança de postura por parte da sociedade não é uma tarefa fácil a ser promovida. Um dos primeiros passos para um processo de mobilização é a transformação da cultura, pois a cultura adequa a perspectiva de mundo do cidadão. Sendo assim, é preciso modificar alguns valores culturais (lembrando que essas transformações podem ser realizadas pelos próprios sujeitos), para que haja mudanças de atitude e de comportamento, a fim de que a sociedade se torne engajada a ponto de tornar-se crítica e capaz de transformar a realidade existente.

Romanenko (2016) adverte que para que haver a sensibilização dos indivíduos de forma que a mensagem seja internalizada com efetividade, é necessário que o processo comunicativo seja efetuado de maneira recorrente e contínua. Esta internalização, ocorre quando o sujeito desfaz suas ideias pré-concebidas e incorpora as informações transmitidas do meio ao qual se faz presente. Após esta integração de conhecimento, os mesmos se transformam em crenças, e é somente neste momento, conforme aponta Moscovici (2007), que os indivíduos são mobilizados, passando de uma situação passiva para uma ativa.

Existem ferramentas que podem auxiliar no processo de mobilização. Os meios de comunicação são exemplos de aliados de sistema de veiculação de informação. Um destes meios é a mídia tradicional, em que a divulgação é realizada por meio de rádio, TV, jornais, revistas e até mesmo eventos. Entretanto, a internet, segundo Queiroz (2017), é um dos instrumentos que mais têm auxiliado no processo de mobilização, pois é o principal difusor utilizado, por exemplo, por ativistas. De acordo ainda com a autora, este meio tem poder de articular os atores sociais devido ao fato de possuir diversos canais de comunicação e interação



entre os indivíduos, como por exemplo, sites, blogs e redes sociais, em que as discussões podem abranger tanto as esferas políticas, ambientais, econômicas ou até mesmo intelectuais.

Pieranti e Martins (2008), fazem uma crítica aos meios de comunicação tradicionais, pois os “donos” e os funcionários de sua confiança destes meios, não levam em consideração o interesse público, pois é comum eles escolherem o que será divulgado. Segundo López (2012), a ideia de mobilizar não é a de persuadir receptores passivos, mas sim, introduzir os atores sociais para a participação nos problemas sociais.

Já no caso da internet, segundo Castells (2003), há uma oposição ao controle da mídia tradicional, uma vez que cria possibilidades de globalização de assuntos de interesse público, ampliando a influência da comunicação em defesa de uma causa, seja ela social, política e/ou cultural. Desta forma, este meio vem ganhando destaque para transformar os valores e princípios dos cidadãos, a fim de mobilizá-los a participarem das discussões de interesses comuns.

É importante levar em conta que esta mobilização deve acontecer de maneira harmônica, em que pessoas diferentes atinjam propósitos comuns, “[...] sem renunciar à sua diferença, nem à sua pluralidade” (LÓPEZ, 2012, p. 68). Sendo assim, para que o processo de mobilização social aconteça, deve haver uma mudança no *status quo*. Entretanto, deve-se considerar que há muitas resistências daqueles que não querem deixar de ter vantagens e privilégios. Portanto, deve haver o compromisso e práticas dos que aspiram às transformações, caso contrário, a mobilização social não colherá os frutos esperados (BUENO, 2017).

Por fim, é importante destacar, ainda segundo Bueno (2017), que a mobilização social não é uma missão fácil, pois requer condições para que se dê de maneira efetiva, sendo imprescindível a participação democrática dos atores sociais envolvidos. Além disto, segundo o autor, as percepções dos problemas e de suas soluções nem sempre se dão de maneira semelhante pelos representantes dos cidadãos, o que propicia um processo complexo.

Abordar este tópico de mobilização social, é importante para elucidar o papel que ela tem para a participação nas políticas públicas, principalmente as relacionadas a coleta seletiva dos RSU, objeto de estudo desta pesquisa. No tópico abaixo, será exposto a importância da comunicação nestes programas.

### **Comunicação nos programas de coleta seletiva de resíduos**



Um dos instrumentos de gerenciamento dos RSU proposto pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305 de 2010, é a coleta seletiva, que é uma prática que se inicia na fonte geradora com a segregação dos materiais de acordo com sua composição (orgânicos ou inorgânicos), passa pela etapa de coleta, e é encaminhado à central de triagem em que os materiais novamente serão segregados, com uma separação mais rigorosa, para que os materiais que ainda possuem valor de mercado possam ser recuperados e reinseridos na cadeia produtiva, ampliando seu ciclo de vida (BRINGHETI, 2004; BRASIL, 2010; BARROS, 2012).

Atualmente, a maioria dos municípios já contam com iniciativas de coleta seletiva (69,6%), conforme apontado pela Tabela 1.

**Tabela 1** – Quantidade de municípios com iniciativas de coleta seletiva em 2016

<b>Região</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Brasil</b>
<b>Sim</b>	202	263	889	1.070	1.454	3.878
<b>Não</b>	265	187	905	121	214	1.692

Fonte: adaptado de ABRELPE (2017).

Barros (2012) afirma que apesar da coleta seletiva no Brasil estar sendo implementada desde a década de 1980, a mesma vem se efetivando de maneira muito lenta. Um dos principais problemas para o insucesso destes programas é a falta de mobilização da comunidade para a segregação de resíduos e a entrega ao serviço público de coleta seletiva. Lelis e Pereira Neto (2001) verificaram exatamente isto, ao elaborarem mais de 450 projetos de unidades de triagem para o tratamento dos resíduos urbanos nos municípios de pequeno porte, baseados no método desenvolvido pelo LESA/UFV, e constataram que o principal fator de fracasso destas cooperativas e associações é realmente a falta de participação da população.

Os fatores que influenciam nesta má participação social da coleta seletiva, de acordo com Bringhenti e Gunther (2011), são: (a) a falta de divulgação dos resultados da coleta, (b) o descrédito oriundo das ações relativas ao poder público, (c) a falta de espaço nas residências para armazenar os resíduos recicláveis e (d) o próprio desinteresse da população. Sobre este último aspecto, Andrade e Ferreira (2011), discutem a falta de comprometimento da sociedade na gestão de resíduos sólidos. Os autores citam a resistência de um consumo mais responsável que preze pela conservação do ambiente e da qualidade sanitária, a ausência de manifestação contra poder público pela má gestão do sistema e a eterna espera por protagonistas ou tecnologias que resolverão toda a problemática dos resíduos sólidos.



Apesar da Política Nacional de Resíduos Sólidos prever o engajamento da sociedade, ao propor o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, transformar as práticas e ações da população é um grande desafio. As políticas devem mobilizar a população a fim de formar sujeitos sociais ativos, que levem à mudança de atitude e que desenvolvam um comportamento sustentável, sendo este, um estilo de vida (PORTILHO, 2004; SOUZA FILHO; RIQUE NETO; GOUVEIA, 2013; BERTICELLI; PANDOLFO; KORF, 2016). Segundo Zaneti, Sá e Almeida (2009), para a reeducação das pessoas há uma necessidade de intervenção do Estado na dimensão cultural, pois o consumo está a cada dia mais arraigado em nossa sociedade atual, tanto com relação a aquisição de novos produtos como a dificuldade de quebra de hábitos.

Desta forma, é fundamental a conscientização para que a mudança de atitude aconteça com relação à minimização na geração e correta segregação dos RSU (BERTICELLI, PANDOLFO e KORF, 2016). Sendo assim, a comunicação é o aparato para promover o conhecimento e gerar hábitos sustentáveis, sendo as políticas públicas municipais o instrumento para se estabelecer programas e até mesmo estipular metas de tal forma que se consiga um impacto profundo de participação da sociedade.

Apesar de poucas pesquisas de casos de sucesso da comunicação como forma de conscientizar a população, uma campanha realizada em Jaslo, na Polônia, pode ser considerada como um exemplo de êxito de mobilização social em programa de coleta seletiva. Segundo Read (2001), nesta campanha o principal agente de mobilização eram os “conselheiros domésticos”. Este contato presencial, proporcionou uma melhora de 55% nos produtos recicláveis. Este êxito só foi possível, conforme o autor, pois o contato face-a-face é a maneira mais eficaz de mudar o comportamento de padrões.

Esta interatividade entre o emissor e o receptor pode ser explicada conforme Zémor (2012). O autor diz que a mediação humana e a relação pessoal com o público alvo proporciona um relacionamento irracional e afetivo que torna o canal mais acessível, o receptor mais ativo e conseqüentemente a mensagem chega com um impacto maior e mais fácil de ser assimilada.

Grodzińska-Jurczak *et al.* (2006) afirmam que raramente a coleta seletiva de resíduos é conduzida por informações e atividades educacionais, que divulguem os princípios de uma gestão sustentável de resíduos, como a necessidade de reduzir o consumo (redução na fonte), a segregação e a reciclagem.

Em uma pesquisa na Califórnia conduzida por Saphores *et al.* (2006) que investigava os fatores-chave que influenciavam na disposição das famílias para deixar os resíduos



eletrônicos em centros de reciclagem, o autor constatou que o gênero, a educação, a conveniência e as crenças ambientais eram os fatores que mais contribuíam para este fim. Em outras pesquisas, foram identificados fatores como falta de disponibilidade de tempo, ausência de facilidades e a falta de informação para a não participação da população na coleta seletiva (OXFORD BROOKES, 1999; ENVIRONMENT AGENCY, 2000).

Deve-se considerar que a falta de informação relatada no parágrafo anterior não designa a ausência total de conhecimento, mas sim a carência de uma comunicação rotineira, que oriente a sociedade com aspectos do cotidiano e alerte para as mudanças ocorridas no cenário da gestão de resíduos. Segundo Grodzińska-Jurczak *et al.* (2006), as campanhas no mundo todo tendem a ter ações únicas e não periódicas.

Outro problema que deve ser levado em consideração é que não há programas que meçam a eficácia das campanhas comunicativas, por isso não se sabe como elas afetam realmente os hábitos de coleta da população. Em alguns casos a ausência destas avaliações ocorrem pela falta de fundos municipais disponíveis para o gerenciamento de resíduos para promoção de mobilização social, pois a maioria dos fundos disponíveis para este fim são modestos (GRODZIŃSKA-JURCZAK *et al.*, 2006).

Por fim, é importante salientar que os meios de comunicação também têm uma importância muito grande para causar uma pressão social sobre o comportamento ambiental nos indivíduos (CHAN, 1998). Dessa forma, já não se pode mais avançar na gestão de resíduos sem as novas formas comunicacionais como ferramentas de mobilização social.

## **Metodologia**

A pesquisa realizada possui uma abordagem qualitativa, pois compreende o fenômeno estudado e interpreta os aspectos profundos do comportamento humano por meio de procedimentos de cunho racional e intuitivo (LAKATOS; MARCONI, 2010). Com relação ao objetivo, o trabalho pode ser considerado de cunho exploratório, pois, segundo Gil (2002), proporciona uma maior proximidade com o problema, dado que o torna mais explícito para a construção de hipóteses.

Em referência aos procedimentos técnicos, o estudo conta com uma pesquisa documental, em que será possível analisar como a comunicação está inserida dentro das políticas públicas de coleta seletiva de RSU, utilizando como estudo de caso o município de Tupã, localizado no interior do Estado de São Paulo. Além disto, utilizou-se um levantamento,



sendo a forma de obtenção dos dados uma entrevista semiestruturada, para verificar as limitações comunicacionais existentes entre os profissionais internos da gestão pública deste município.

## **Resultados e Discussões**

A partir da metodologia proposta, foi possível identificar as limitações comunicacionais existentes na gestão pública municipal, no que se refere ao programa de coleta seletiva de RSU.

O primeiro aspecto observado, com base na pesquisa documental, é que não há diretrizes e metas claras com relação a abordagem da comunicação nos programas de coleta seletiva de RSU, pois quando a mesma é citada, aparece de uma maneira muito superficial. Este aspecto, deveria ser considerado como o primeiro passo para se fazer uma mobilização social, pois se não há objetivos e propósitos bem definidos dentro da política pública da temática em questão, não se terá uma orientação para desenvolver os procedimentos que deveriam ser seguidos para se atingir a finalidade proposta.

Outro problema constatado foi o déficit no quadro técnico da equipe de comunicação, em que existe somente um responsável pela seção, três funcionários e quatro estagiários para dar conta de informar todos os temas de interesse da população e atender a todas as regiões do município. Além da quantidade limitada de funcionários, há um problema estrutural dentro deste setor, pois destes oito colaboradores, há somente um técnico de formação da área comunicacional, o restante compreende em estagiários, e cargos ocupados por indivíduos com formação em áreas diversas (que não estão relacionadas à comunicação) e alguns até mesmo sem formação acadêmica. Ter uma equipe desfalcada de conhecimento técnico, torna o processo comunicacional ainda mais ineficaz. Como exemplo, pode-se citar que as campanhas realizadas para a segregação dos RSU é a mesma em toda a cidade, não havendo um estudo prévio que leva em conta questões de renda, escolaridade, cultura, dentre outros aspectos, para encontrar a melhor forma de abordar a informação e quais os melhores canais de comunicação para cada localidade do município.

É importante destacar também que não há uma integração entre os diversos setores das prefeituras municipais. No caso do município em questão, já existe a barreira comunicacional interna, devido ao fato das repartições de Meio Ambiente e a da Imprensa se encontrarem distantes geograficamente, o que dificulta uma comunicação face a face e conseqüentemente o relacionamento entre os agentes públicos. Sendo assim, as matérias relacionadas aos RSU não



são divulgadas frequentemente. A equipe de Imprensa só a faz, quando solicitado pelos funcionários do Meio Ambiente. Caso houvesse uma maior aproximação destes servidores e os mesmos vissem a real importância de uma campanha de conscientização, talvez houvesse uma maior mobilização em criar estratégias para este fim.

Foi investigado também, a questão de como a mudança de gestão de um governo para o outro pode afetar na comunicação, tanto organizacional, como pública. Com relação a comunicação organizacional, as entrevistas demonstraram que em mandatos em que há incentivo à integração entre as diversas áreas do poder público municipal, com por exemplo a periodicidade de reuniões entre as diversas secretarias, há mais compromisso e colaboração entre os servidores e suas respectivas áreas. Já em mandatos que não privilegiam o contato dos agentes públicos, há uma divergência de cooperação. No caso da comunicação pública, há gestões que encorajam e estimulam um trabalho contínuo de informação e conscientização da população, já em outras, todas as ações implementadas na gestão anterior são perdidas, pois não há continuidade no trabalho do outro, e isto se deve, principalmente, às disputas políticas entre grupos distintos de governos.

Dentro do programa de coleta seletiva, isto também não aconteceu de maneira diferente, pois durante a fase de implantação do projeto, a conscientização com a população era constante, realizava-se a conscientização nas escolas do município, existia uma divulgação com a vinheta do programa nos caminhões que faziam a coleta do material reciclável e até mesmo sacos plásticos eram fornecidos à população. Após a mudança de gestão de um prefeito para o outro, a maioria das ações comunicacionais não tiveram continuidade. Atualmente, são realizadas somente matérias avulsas, conforme a demanda da Cooperativa de Reciclagem. Deve-se considerar que a longo prazo, as informações isoladas de um contexto e sem continuidade, não possuem efetividade para mobilizar os cidadãos, elas só deveriam ser utilizadas como medidas paliativas para solucionar problemas pontuais.

### **Considerações Finais**

A proposta do estudo foi explorar a temática comunicação dentro dos programas de coleta seletiva, especificamente no município de Tupã/SP, com a finalidade de inserir novos debates acerca do tema. No estudo, verificou-se que há carências no processo comunicacional, tanto organizacional quanto público, que conduzem a falhas nas políticas públicas de coleta seletiva do município em questão.



Os resultados do trabalho demonstraram que as políticas comunicacionais relacionadas a coleta seletiva do município demandam por reestruturação. Pôde-se notar que grande parte das barreiras existentes na coleta seletiva de resíduos se deve ao fato das metas e objetivos comunicacionais não estarem pautados nas políticas públicas que se referem a gestão de resíduos. Além disso, é imprescindível estabelecer uma interação constante entre os agentes públicos envolvidos no processo, para que os mesmos se aproximem e, conjuntamente, tracem metas de mobilização social. É importante também haver um diálogo constante entre o poder público municipal e a sociedade, pois somente a partir de uma comunicação engajada e democrática, haverá mudanças por parte da população.

Deve-se considerar que há uma complexidade em avaliar a eficácia comunicacional nos programas de coleta seletiva, pois esta temática é escassa na literatura. Para pesquisas futuras, sugere-se investigar as possibilidades de uma comunicação comunitária para promover a conscientização da população nos programas de coleta seletiva, pois o fato de ter um líder conhecido no bairro dialogando com a população local pode contribuir, conforme mostra a literatura, para entender o que cada morador acredita e as atitudes que toma para então poder influenciar nas atitudes de cada um, pois este contato presencial com pessoas habituais no bairro podem gerar uma relação de confiança e um apoio para os residentes.

### Referências bibliográficas

ANDRADE, R. M.; FERREIRA, J. A. A gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil frente às questões da globalização. **REDE - Revista Eletrônica da Prodem**, Fortaleza, v. 6, n. 1, p. 7-22, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS - ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil – 2016**. São Paulo: Abrelpe, 2017.

BAKHOV, I.S. Government multicultural policy in Canada in the period of 1970–2000s. **Middle East Journal of Scientific Research**, v. 15, n. 10, p. 1450–1454, 2013.

BARROS, R. T. de V. **Elementos de Gestão de Resíduos Sólidos**. Belo Horizonte: Ed. Tessitura, 424 p.: il., 2012.

BENINI, S. M.; MARTINS, E. S. Resíduos Sólidos Urbanos: Estudo de Caso da Estância Turística de Tupã/SP. **Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 8, n. 4, 2012.





BERTICELLI, R.; PANDOLFO, A.; KORF, E. P. Gestão integrada de resíduos sólidos urbanos: perspectivas e desafios. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, v. 5, n. 2, p. 711-744, 2016.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Dispõe sobre a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm)> Acesso em: 13 jan. 2018.

BRINGHENTI, J. R. **Programas de Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos:** aspectos operacionais e da participação da população. São Paulo: USP, 2004. 294f. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

BRINGHENTI, J. R.; GÜNTHER W. M. R; Participação social em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos. **Revista Eng. Sanitária Ambiental**. Rio de Janeiro, v.16, n. 4, out./dez. 2011.

BUENO, W. C. A construção de uma política de comunicação como processo de legitimação da comunicação pública no Brasil. **Revista Comunicação Midiática** (online), Bauru/SP, v. 9, n.3, p. 1 – 24, set/dez. 2014.

BUENO, W. C. Comunicação, mobilização social e cidadania: aprendendo com a vigilância cívica do terceiro setor. **Organicom**, v. 14, n. 26, 2017.

CASTELLS, M. A.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 45, 1996, p. 152-166.

\_\_\_\_\_. **Galáxia da Internet:** Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2003.

CHAN, K. Mass communication and pro-environmental behaviour: waste recycling in Hong Kong. **Journal of Environmental Management**, v. 52, n. 4, p. 317-325, 1998.

DORANTES Y AGUILAR, G. L.; Agenda comunicativa para la implementación exitosa de políticas públicas. **Convergencia Revista de Ciencias Sociales**, n. 59, 2012.

ENVIRONMENT AGENCY. **A study of the composition of collected household waste in the United Kingdom-** with particular reference to packaging waste. R&D Technical Report, 347p. 2000.

FERNANDES, J. H. C. Os domínios de poder e a formulação de políticas públicas de informação e comunicação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 42, n. 2, p.210-231, 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GRODZIŃSKA-JURCZAK, M. *et al.* Effects of an educational campaign on public environmental attitudes and behaviour in Poland. **Resources, Conservation and Recycling**, v. 46, n. 2, p. 182-197, 2006.



HELD, D. **Political Theory and the Modern State: Essays on State, Power, and Democracy.** Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2008. 265p.

HENRIQUES, M. S., BRAGA, C. S. e MAFRA, R. L. M. O planejamento da comunicação para a mobilização social: em busca da co-responsabilidade. In: HENRIQUES, M. S. (org). **Comunicação e estratégias de mobilização social.** Belo Horizonte: autêntica, 2007. p.33-58.

KOÇOUSKI, M. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, H. (org). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas.** São Paulo: ECA/USP: 2013, p. 41 - 57.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LELIS, M. de P. N.; PEREIRA NETO, J. T. Usinas de reciclagem de lixo: porque não funcionam? In: 21º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, 21ª Feira Internacional de Tecnologias de Saneamento Ambiental, 2001, João Pessoa. **Anais do 21º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental.** Rio de Janeiro: ABES, 2001.

LÓPEZ, J. C. J. Proposta geral de comunicação pública. In: DUARTE, J. (org). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.246-267.

MOREAU, V.; SAHAKIAN, M.; VAN GRIETHUYSEN, P.; VUILLE, F. Coming full circle: why social and institutional dimensions matter for the circular economy. **Journal of Industrial Ecology**, v. 21, n. 3, p. 497-506, 2017.

MOSCOVICI, S. **Representações Sociais: Investigações em psicologia social.** 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

OXFORD BROOKES. **National Survey on Waste.** Oxford Brookes University, Oxford, UK, July 1999.

PIERANTI, O. P.; MARTINS, P. E. M. Políticas públicas para as comunicações no Brasil: adequação tecnológica e liberdade de expressão. **Revista de Administração Pública (RAP)** – Rio de Janeiro v. 42, n. 2, p. 303-25, Mar./abr. 2008.

PORTILHO, F. Limites e possibilidades do consumo sustentável. **Educação, ambiente e sociedade: temas e práticas em debate.** 1a ed. Serra-ES: CST, p. 73-96, 2004.

QUEIROZ, E. F. C. Ciberativismo: a nova ferramenta dos movimentos sociais. **Panorama.** Goiânia, v. 7, n. 1, p. 2-5, 2017.

READ, A. D. *Public communication campaigns and effective participation in kerbside recycling; lessons from London.* **Proceedings of ISWA 2001**, Stavanger, Norway, 2001.

ROMANENKO, Y. O. Place and role of communication in public policy. **Actual Problems in Economics**; Kiev, v. 2, n. 176, p. 25–32, 2016.

SAAVEDRA, Y. M. B.; [IRITANI, D. R.](#); [PAVAN, A. L. R.](#); OMETTO, A. R. Theoretical contribution of industrial ecology to circular economy. **Journal of Cleaner Production**, p. 1514-1522, 2017.



SAPHORES, J. D. M. *et al.* Household willingness to recycle electronic waste: an application to California. **Environment and Behavior**, v. 38, n. 2, p. 183-208, 2006.

SOUZA FILHO, J. F.; RIQUE NETO, J.; GOUVEIA, V. V. Lixo e comportamento: a interdisciplinaridade da política nacional de resíduos sólidos. **InterScientia**, v. 1, n. 1, 2013.

ZANETI, I. C. B. B.; SÁ, L. M.; ALMEIDA, V. G. Insustentabilidade e produção de resíduos: a face oculta do sistema do capital. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.24, n.1, p.173-192, 2009.

ZÉMOR, P. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, p. 214-245. 2012.

### Notas sobre os autores:

<sup>1</sup> Mestranda em Agronegócio e Desenvolvimento - Faculdade de Ciências e Engenharia – UNESP (Campus de Tupã) – nataliadadario@gmail.com

<sup>2</sup> Professor Assistente Doutor - Faculdade de Ciências e Engenharia – UNESP (Campus de Tupã) - rdbaptista@tupa.unesp.br



## POLÍTICAS PÚBLICAS E *ACCOUNTABILITY*: TEMAS DE INTERESSE DOS TRABALHOS DE CONCLUSÃO FINAL DO MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFIAP)

Lausemar Freitas Sobrinho Freire  
Adriana Carla Teixeira de Costa Brito  
Ieda Romero Alves da Silva Aassis  
Ricardo França de Brito  
Kellcia Rezende Souza  
Caio Luis Chiariello

### **Resumo:**

Este artigo busca identificar os principais temas de interesse contidos nos Trabalhos de Conclusão Final (TCFs), produzidos nos anos de 2015, 2016 e início de 2017, pelos alunos do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) e, que foram, efetivamente, disponibilizados nos portais das Instituições de Ensino Superior (IES) participantes, como boa prática administrativa de *accountability* e de transparência. Foram levantados primariamente 96 TCFs nos sites, que depois receberam classificação nos 11 temas de interesse indicados pelo Encontro de Administração Pública da ANPAD (EnAPG), realizado em 2016. Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade premente de divulgação dos trabalhos produzidos nas IES e sugerem uma preferência temática para conteúdos relacionados ao gerenciamento de organizações públicas e planejamento estratégico, como vertente prioritária das produções.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Pós-Graduação; Mestrado Profissional; PROFIAP; *Accountability*.

### **Abstract:**

This article aims to identify the main topics of interest contained in the Final Conclusion Works (TCFs), produced in the years 2015, 2016 and early 2017, by the Master's in Public Administration (PROFIAP) students, which were effectively made available in the portals of participating Higher Education Institutions (IES), as a good administrative practice of *accountability* and transparency. A total of 96 TCFs were surveyed on the sites, which were then ranked in the 11 topics of interest indicated by the Public Administration Meeting of ANPAD (EnAPG), held in 2016. The results of the research point to the urgent need to disseminate the works produced in HEIs and suggest a thematic preference for contents related to the management of public organizations and strategic planning, as a priority aspect of the productions.

**Keywords:** Public policy. Postgraduate studies. Professional Master. PROFIAP. *Accountability*.



## Introdução

O crescente interesse pelos estudos das políticas públicas está diretamente relacionado às mudanças ocorridas na sociedade brasileira. As inovações organizacionais e a gestão estratégica emergem como parte essencial para a geração e o uso do conhecimento humano (GADELHA; QUENTAL, 2006).

O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais, assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais despertou uma enorme curiosidade sobre os mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro e também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operacionalização (ARRETCHE, 2003).

O estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam do resultado da política pública e, quanto mais forem concretos os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública (SECCHI, 2013).

Intensificam-se, a valorização e o poder da aprendizagem, da produtividade sociocultural e a sua aplicação em novas tecnologias, o que demanda uma boa capacidade instalada de pesquisa e a formação de recursos humanos de alta qualificação. Nesse aspecto, a pós-graduação se sobressai como espaço privilegiado (CABRAL NETO; CASTRO, 2012).

Para Morosini (2009) no Brasil a educação superior é recente (século XIX) e a cultura da pesquisa ainda mais recente (1970). Esta concepção de instituição de educação superior como ente universidade (produtor de conhecimento científico via pesquisa) se apoia na pós-graduação, prioritariamente, *stricto sensu*. Neste contexto, a pós-graduação, resultado de políticas públicas com visão estratégica de desenvolvimento científico nacional, é bastante atual.

No passado supunha-se que a pós-graduação era responsável apenas pela produção e reprodução de uma pequena elite intelectual e científica do país. Porém, no presente, novas demandas se colocam para esta formação, no qual a sociedade brasileira espera que a pós-graduação seja capaz de gerar o profissional capaz de estabelecer vínculos entre o universo exterior e o mundo acadêmico (BALBACHEVSKY, 2005).

Corroborando com as novas demandas, as informações sobre a inserção do profissional mestre, em que a maioria destes mestres estão empregados em empresas, ou na administração pública ou atuando como profissionais liberais, essa situação coloca importante dilema na área de políticas públicas (BALBACHEVSKY, 2005).



A proposta a esse desafio veio da própria Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), representada nos seguintes marcos legais: Portaria CAPES nº 47 de 17 de outubro de 1995, que estabeleceu critérios para que as instituições de ensino oferecessem cursos de mestrados dirigidos à formação profissional e Portaria CAPES nº 80 de 16 de dezembro de 1998, que dispôs sobre o reconhecimento do Mestrado Profissional (BRASIL, 1995; 1998).

Os mestrados profissionais surgem para suprir os cursos muito superficiais de graduação e especialização para a formação gerencial. Outro fator importante é a necessidade de dar condições para que os problemas das empresas sejam discutidos e possam ser solucionados dentro do ambiente acadêmico (SERAFIM, 2004).

O cenário propicia, então, a criação do PROFIAP, um curso de mestrado profissional em Administração Pública. O programa é coordenado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), associadas em rede nacional, visando à formação deste profissional que reúna as condições científicas e técnicas para promover melhorias na gestão pública (PROFIAP, 2017).

É nesse contexto que se insere o presente trabalho, que visa a avaliar o que já foi produzido pelos egressos do PROFIAP, representado pela análise da temática dos Trabalhos de Conclusão Final (TCFs)<sup>6</sup> defendidos e disponibilizados nos sites das Instituições de Ensino Superior (IES) participantes do programa.

Para melhor compreensão do alcance das políticas públicas de atendimento à formação dos profissionais da Administração Pública, busca-se responder à seguinte questão: quais os principais temas de interesse estudados nos TCFs produzidos pelos alunos do PROFIAP?

O objetivo principal da pesquisa é identificar a distribuição dos temas de interesse estudados nos TCFs do PROFIAP e, como objetivos secundários, verificar quais abordagens metodológicas estão sendo utilizadas e quantas IES participantes do PROFIAP, têm, efetivamente, disponibilizados em seus Portais os TCFs produzidos por seus alunos, como boa prática administrativa de *accountability* e de transparência.

Justifica-se a importância da pesquisa na perspectiva das ações de *accountability* empreendidas pelas instituições à sociedade e que visam a empreender maior transparência, contextualizando esta sociedade das problemáticas vivenciadas nas instituições públicas e que

---

<sup>6</sup> Trabalho de Conclusão Final versa sobre Gestão Pública e constitui-se em um Relatório Técnico ou Dissertação com proposta de intervenção, abordando o diagnóstico total ou parcial de organizações públicas. Retirado de: <<http://www.profiap.org.br/profiap/sobre-o-curso/profiap-regulamento-agosto-2017.pdf>>. Acesso em: 20 dez.2017.



requeiram proposições coerentes para mudanças a curto, médio e longo prazo. Para uma melhor efetividade, as propostas de intervenção apresentadas nos TCFs devem ser conhecidas, apresentadas e aproveitadas no âmbito dos serviços públicos.

O artigo está dividido em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção expõe a metodologia adotada. A terceira seção retrata as principais conceituações de políticas públicas, de políticas públicas na pós-graduação e *accountability*. A quarta seção define Mestrado Profissional e PROFIAP. A quinta seção expõe e discute os resultados. E por fim, a sexta seção traz as considerações finais.

## **Metodologia**

Para atender aos objetivos deste trabalho, foram pesquisados Trabalhos de Conclusão Final (TCF's) apresentados/defendidos pelos alunos do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) e, que foram, efetivamente, disponibilizados nos portais das Instituições de Ensino Superior (IES) participantes. As informações sobre as instituições participantes foram obtidas no sítio eletrônico do PROFIAP.

Após verificar as instituições participantes, 21 no total, foi iniciada a pesquisa dos trabalhos diretamente nos sítios eletrônicos das universidades participantes, a pesquisa compreendeu o período de 17 de novembro a 07 de dezembro de 2017.

Quanto ao tratamento e à análise dos dados, os trabalhos foram classificados a partir dos temas de interesse do VII Encontro de Administração Pública da ANPAD (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração) – EnAPG, realizado em 2016. A escolha pela classificação apresentada no evento da ANPAD se justifica por este ser o congresso de administração de maior relevância do Brasil, no qual são apresentadas significativas produções da área. A classificação nos temas de interesse foi realizada através da análise dos títulos, resumo e objetivo do trabalho. Quanto às abordagens foram classificadas de acordo com as informações contidas nos itens de metodologia dos trabalhos.

A coleta de dados ocorreu em duas etapas e por meio da utilização de duas fontes diferentes. Em um primeiro momento, a pesquisa foi realizada no sítio eletrônico do PROFIAP, no qual foi verificado que 9 instituições disponibilizaram os trabalhos para publicização. No segundo momento, foi pesquisado nos sítios das próprias instituições a disponibilização dos trabalhos e observado que 7 publicizaram os trabalhos em seus portais e no portal do PROFIAP e 2 divulgaram apenas no PROFIAP. Em relação a essa busca, foi acessado o *link* do programa



e pesquisado termos como TCF, dissertações defendidas, teses e dissertações e, egressos com intuito de localizar os trabalhos dos discentes. Quando não encontrado, foi pesquisado diretamente no repositório de teses e dissertações da universidade, os trabalhos pelo título e/ou pelo nome do autor, de acordo com os trabalhos disponibilizados no sítio do PROFIAP e com as informações obtidas nas páginas dos programas com os nomes dos egressos e títulos das dissertações.

Dentre as limitações do estudo, destaca-se o fato de que nem todas as Instituições aderiram ao PROFIAP no ano de criação do programa 2014. Sendo que apenas 9 instituições aderiram ao programa no ano de 2014 e em 2015 houve a expansão da rede subindo para 21, o número de instituições aderentes. Tal fato pode interferir na análise das publicações uma vez que, alguns discentes encontram-se dentro do prazo limite para finalização e apresentação dos TCF's.

## **Referencial teórico**

### **Políticas Públicas**

Face à crescente circulação de capitais, bens e ideias da nova divisão internacional do trabalho, os governos passaram a considerar que a educação deveria ser entendida como determinante do desenvolvimento econômico e político das nações (CABRAL NETO; CASTRO, 2012).

Novas questões da agenda política brasileira como: competição eleitoral, autonomia dos governos locais, bem como, dos programas de reforma do Estado, acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, inúmeras novas modalidades de representação de interesses, constituem um problema para o desenvolvimento da agenda de pesquisa em políticas públicas (ARRETCHE, 2003).

Para Secchi (2013) a política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público e adquire, nesta perspectiva, o sentido de ser um tratamento para uma questão relevante para a coletividade.

Em outro enquadramento teórico, política pública seria um conjunto de instituições e processos destinados à solução pacífica dos conflitos em torno de bens públicos (RUA, 1997). As definições de políticas públicas guiam os olhares para os espaços onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos (SOUZA, 2003).





O processo de política pública, em relação ao seu início e fim, é incerto, entretanto o ciclo de políticas públicas é bastante útil ao ajudar políticos, administradores e pesquisadores a criarem um referencial comparativo entre casos heterogêneos e mais complexos (SECCHI, 2013).

Políticas públicas, depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. As políticas quando postas em ação são implementadas, ficando a partir daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

Quando um problema é identificado e adquire relevância em relação a outros temas e, então passa a fazer parte de um conjunto de temas ou problemas, conceituado como agenda, pode tomar forma de um programa de governo ou planejamento orçamentário (SECCHI, 2013). Cabe destacar que Gurgel e Justen (2012) asseguram que o processo de políticas públicas é técnico e político, e acontece nas duas dimensões.

No processo de elaboração de políticas públicas, a tomada de decisão é vista como a etapa que sucede à formulação de alternativas de solução, seguida da implementação, fase em que são produzidos os primeiros resultados concretos (SECCHI, 2013).

Para Souza (2006) o ciclo da política pública é um processo dinâmico, de aprendizado e, constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

As políticas públicas, portanto, apontam para a significação das ações dos diversos atores envolvidos no sentido de materializar as propostas que impliquem em novas soluções para problemas públicos.

É nesse contexto que as políticas públicas do ensino superior colaboram, de maneira especial para a pós-graduação, perfazem um espaço de construção e de acesso ao conhecimento avançado e se tornam um relevante instrumento para promoção da cultura e da geração de novos conhecimentos (CABRAL NETO; CASTRO, 2012).

Políticas Públicas para pós-graduação no Brasil



A pós-graduação *stricto sensu* é definida como curso regular que se superpõe à graduação, sistematicamente organizado, com o objetivo de desenvolver e aprofundar a formação científica ou cultural adquirida no âmbito da graduação (Parecer nº 977/1965)<sup>7</sup>.

As principais características da pós-graduação brasileira foram fixadas pelo Parecer nº 977, conhecido como Parecer Sucupira, aprovado pelo Conselho Federal de Educação. Este parecer estabeleceu o formato institucional básico, diferenciando dois níveis de formação: mestrado e doutorado (BALBACHEVSKY, 2005).

Foi neste contexto do Regime Militar, que a pós-graduação vivenciou um movimento de estruturação, normatização e institucionalização, bem como de ampliação do fomento, da expansão e da adoção de sistemática de avaliação, cujas diretrizes e bases permanecem ainda hoje (ALVES; OLIVEIRA, 2014).

O sistema de pós-graduação no Brasil possui reconhecimento por parte da comunidade científica, nacional e internacional. Os contornos deste reconhecimento se devem ao formato e à seriedade em que as políticas públicas para a pós-graduação tomaram em termos de definições e das ações voltadas para esse setor, o que se expressou em sua expansão contínua, com qualidade, nos últimos 40 anos (AZEVEDO; SANTOS, 2009). Por consequência, a pós-graduação, segundo Cury (2004) tem como conceito regulador o princípio da inovação por meio da produção de conhecimentos expressa na pesquisa.

O desenvolvimento da pós-graduação foi viabilizado por investimentos significativos, realizados principalmente pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), (SERAFIM, 2004).

A Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual Capes) foi criada em 11 de julho de 1951, pelo Decreto nº 29.741, com o objetivo de "assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país" (BRASIL, 2017, p.1).

No sentido de atender a expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em todos os estados da Federação, a CAPES desempenha papel fundamental e atua nas seguintes linhas de ação: avaliação da pós-graduação *stricto sensu*,

---

<sup>7</sup> Parecer nº 977 de 1965, o documento conceituou, formatou e institucionalizou a pós-graduação brasileira nos moldes como é até os dias de hoje. Informação retirada de: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/plataforma-sucupira>>. Acesso em: 15 dez. 2017.



divulgação da produção científica, investimentos na formação de recursos de alto nível no país e exterior e promoção da cooperação científica internacional (BRASIL, 2017).

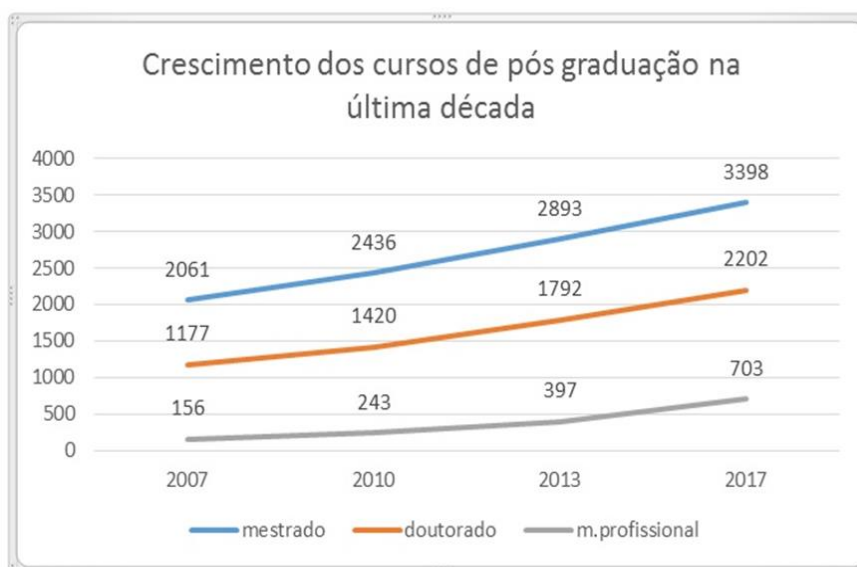
A comunidade científica no Brasil deve muito ao desenvolvimento da pós-graduação universitária. Desde o seu início, houve empenho por parte dos administradores acadêmicos e dos gestores governamentais em ampliar o número de pesquisadores e docentes qualificados (CURY, 2004). O Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020 introduz novas e importantes inflexões e está organizado em cinco eixos:

1 – a expansão do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), a primazia da qualidade, a quebra da endogenia e a atenção à redução das assimetrias; 2 – a criação de uma nova agenda nacional de pesquisa e sua associação com a pós-graduação; 3 – o aperfeiçoamento da avaliação e sua expansão para outros segmentos do sistema de C,T&I; 4 – a multi- e a interdisciplinaridade entre as principais características da pós-graduação e importantes temas da pesquisa e; 5 – o apoio à educação básica e a outros níveis e modalidades de ensino, especialmente o ensino médio (BRASIL, 2010, p.18).

Para Moritz; Moritz; Melo (2011), o grande dilema a ser enfrentado pela Pós-Graduação, principalmente nas universidades públicas, é o de abrir-se a novas perspectivas, modalidades curriculares e tipos de discentes, ou manter-se como área reservada a poucos, com critérios de seletividade definidos segundo um único padrão.

A pós-graduação voltada, especificamente, para a administração pública, que costuma enfocar as especificidades do setor público e o estudo de questões particulares ao funcionamento do Estado, pode incorporar novas ferramentas utilizadas nas políticas de inovação (GADELHA; QUENTAL, 2006).

**Figura 1.** Evolução da oferta de vagas dos cursos de Pós-Graduação



Fonte: BRASIL, 2017.



A figura 01 demonstra um crescimento quantitativo significativo dos programas de Mestrado Profissional entre os anos de 2007 a 2017, superior percentualmente, aos programas de Mestrado Acadêmico e de Doutorado.

### *Accountability* nas políticas públicas

Nas sociedades democráticas mais modernas, espera-se que os governos e o serviço público, conforme Campos (1990) sejam responsáveis perante o cidadão. Em uma democracia na qual a sociedade civil e a opinião pública são cada vez mais relevantes e na qual a defesa dos direitos republicanos, ou seja, do direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado de forma pública, é necessário inserir o controle social (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A estes ideais democráticos busca-se estabelecer a garantia da *accountability*, ou seja, a responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

Para Almeida e Paula (2014), a avaliação de políticas públicas vem somar-se como instrumento de controle social. A política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública tem importância crescente.

Assim, as práticas de avaliação desenvolvidas como controle de gastos, passam por novas abordagens que enfatizam a análise do contexto social, econômico, político, cultural e organizacional, com o objetivo de melhorar as práticas governamentais (ALMEIDA; PAULA, 2014).

No sentido de fortalecer os mecanismos de *accountability* busca-se examinar as implicações do uso da avaliação de políticas públicas em termos de efetivação de dispositivos de responsabilização por resultados ou aperfeiçoamento do controle social (CENEVIVA; FARAH, 2006).

Além disso, a experiência da administração pública internacional revela que quanto maior o controle efetuado pelos cidadãos, mais o Poder Público tem condições de corrigir e melhorar as políticas públicas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

### **Mestrado profissional no Brasil**



## Mestrado profissional

A pós-graduação compreende Cursos e Programas abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação que atendam às exigências das instituições de ensino, normatizados pelo Estado Brasileiro e divide-se em *stricto* e *lato sensu*.

A partir de 1995, é regulamentado o mestrado profissional. É um tipo de curso de Mestrado que enfatiza estudos e técnicas diretamente voltadas ao desempenho de um alto nível de qualificação profissional. O perfil profissional é o que diferencia este mestrado em relação ao acadêmico. Confere, pois, idênticos graus e prerrogativas, inclusive, para o exercício da docência (MOROSINI, 2009).

Os mestrados profissionais (MPs) no Brasil são cursos de pós-graduação *stricto sensu* voltados para o campo profissional (BRASIL 2009), e referem-se à pesquisa aplicada. O mestrado profissional dirige-se à formação profissional com estrutura curricular clara e consistentemente vinculada à sua especificidade, articulando o ensino com a aplicação profissional à sua especificidade. Admite regime parcial de dedicação, exigindo apresentação de trabalho final sob a forma de dissertação (SERAFIM, 2004).

Outra situação que o mestrado profissional pode ajudar a enfrentar é o distanciamento existente entre a universidade e os setores produtivos da sociedade. Muitos dos conhecimentos produzidos na universidade não encontram sua realização na sociedade, dada a dificuldade que há em seu processo de ‘tradução’, ou seja, na passagem da teoria para a prática (BARATA, 2006).

Entende-se que, dado o caráter profissional deste mestrado, deve-se valorizar o papel e a experiência do aluno, integrando questões da prática ao processo de aprendizagem, assim, o profissional é valorizado por sua experiência e pelos seus conhecimentos, mesmo ainda não sistematizados, e pode aplicar na prática de resolução de problemas e tomada de decisões (GADELHA; QUENTAL, 2006).

## PROFIAP

O PROFIAP é um curso de mestrado profissional em Administração Pública ofertado nacionalmente; o programa é coordenado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), associadas em rede nacional.



O PROFIAP destina-se a formar profissionais com nítido entendimento do papel do Estado no Brasil, do exercício da cidadania e preocupado com as questões éticas, sociais e ambientais que subsidiarão as políticas públicas que impactam a sociedade (BRASIL, 2017).

**Figura 2.** Universidades participantes do PROFIAP por região geográfica

<b>Região</b>	<b>Instituição Participante/Conveniada</b>
<b>Centro-Oeste</b>	Universidade Federal de Goiás
	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
	Universidade Federal da Grande Dourados
<b>Nordeste</b>	Universidade Federal de Sergipe
	Universidade Federal de Alagoas
	Universidade Federal de Campina Grande
	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
	Universidade Federal Rural de Pernambuco
	Universidade Federal do Vale do São Francisco
<b>Norte</b>	Universidade Federal do Piauí
	Universidade Federal de Rondônia
	Universidade Federal do Tocantins
<b>Sudeste</b>	Universidade Federal de Viçosa
	Universidade Federal de Alfenas
	Universidade Federal de Juiz de Fora
	Universidade Federal de São João Del Rei
	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
<b>Sul</b>	Universidade Federal Fluminense
	Universidade Federal do Rio Grande
	Universidade Federal de Pelotas



	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
--	---

**Fonte:** elaborado pelas autoras com base nos dados disponíveis no site do PROFIAP (BRASIL, 2017).

A figura 02 identifica as 21 universidades conveniadas ao PROFIAP, distribuídas em todas as regiões do Brasil. Como principal resultado do processo de formação em nível de mestrado profissional, espera-se mudanças nos modelos de gestão das instituições cujos quadros estejam se capacitando nesses cursos, bem como, a conformação de modelos paradigmáticos neste campo, fundamentados e descritos, que sirvam de exemplo para outras organizações (GADELHA; QUENTAL, 2006).

Nesta perspectiva, o PROFIAP tem como objetivos: 1) Capacitar profissionais para o exercício da prática administrativa avançada nas organizações públicas; 2) Contribuir para aumentar a produtividade e a efetividade das organizações públicas; e 3) Disponibilizar instrumentos, modelos e metodologias que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública (BRASIL, 2017).

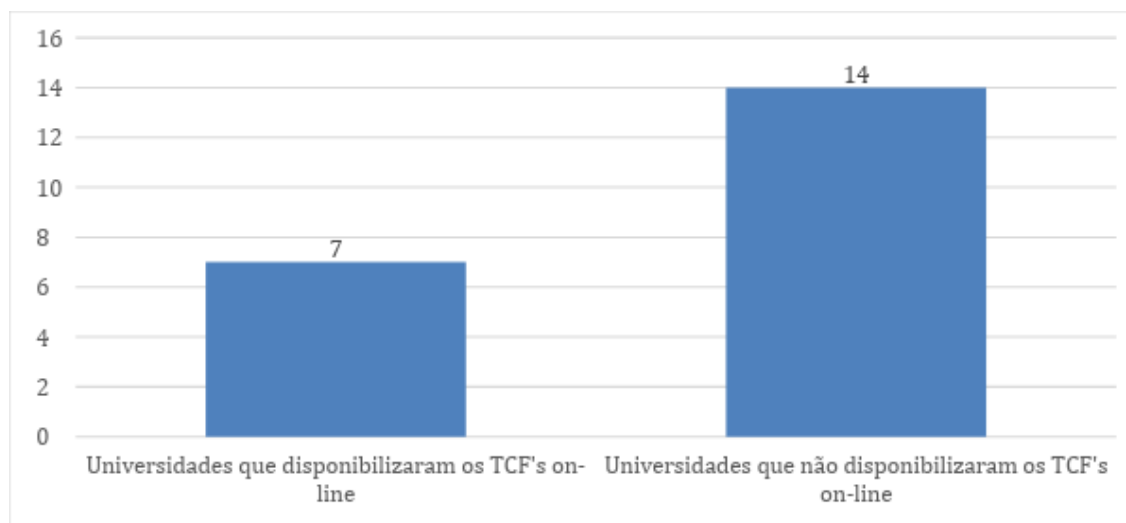
## Resultados e análise

A análise está estruturada para apresentar quantitativo de Universidades Federais que disponibilizam os TCFs em seus portais, evidenciar quantos trabalhos foram analisados por ano de publicação, verificar quais temas de interesse permeiam os olhares investigativos dos pesquisadores e identificar quais abordagens metodológicas têm sido utilizadas.

### Universidades analisadas

As Universidades participantes da análise são as que efetivamente disponibilizaram os TCFs no portal do PROFIAP ou em seus portais: Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL) e Universidade Federal de Rondônia (UFIR), a figura 3 apresenta distribuição quantitativa das IFES.

**Figura 3.** Número de Universidades Federais que disponibilizaram os TCFs em seus portais



**Fonte:** elaborado pelas autoras a partir de dados da pesquisa (2017).

A figura 3 revela um menor número de Universidades participantes do PROFIAP em relação ao número geral, que divulgou os trabalhos desenvolvidos à sociedade. Das 21 instituições participantes, 7 publicizaram os trabalhos em seus portais e no portal do PROFIAP e 2 divulgaram apenas no PROFIAP. Espera-se de uma política pública, com o propósito de disponibilizar instrumentos, modelos e metodologias que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública, como proposto na criação do PROFIAP, que considerem seus objetivos, os quais nortearão a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação (SECCHI, 2013).

A não disponibilização das informações deixa uma lacuna a ser preenchida e oportuniza aperfeiçoamentos institucionais quanto ao fortalecimento de prestação de contas e transparência. O controle institucional depende da transparência e fidedignidade das informações públicas, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade dos atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de acompanhamento e responsabilização (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses. A cidadania organizada pode influenciar o processo de identificação das necessidades de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público, exercendo a *accountability* (CAMPOS, 1990).

Temas de interesse





A figura 4 remete aos temas descritos para avaliação dos trabalhos submetidos ao VII Encontro de Administração Pública da ANPAD (EnAPG), realizado em 2016, e que por uma escolha metodológica de análise, embasam a classificação dos TCFs.

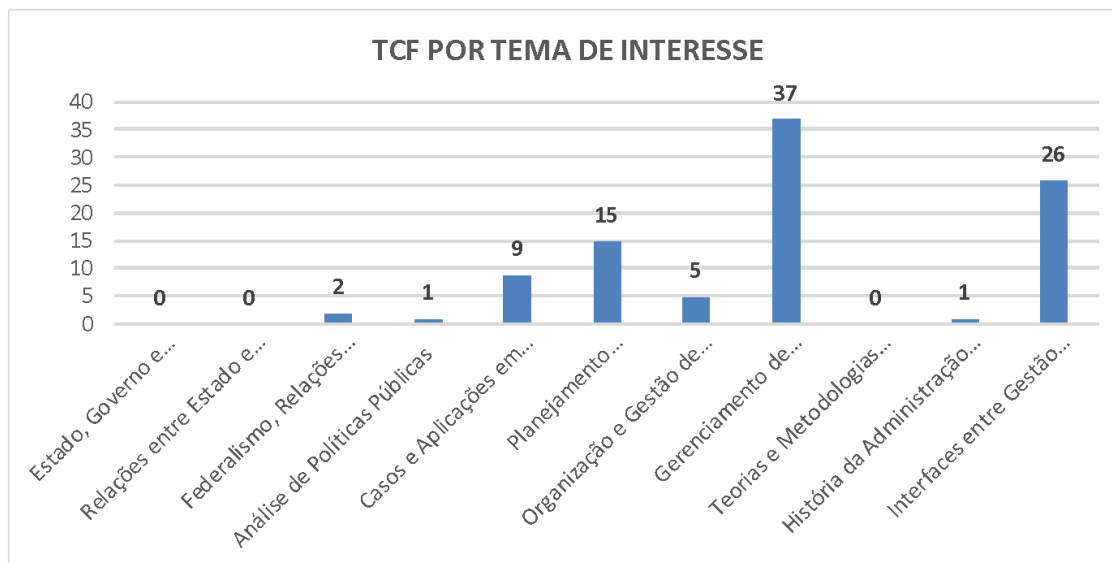
**Figura 4.** Temas de interesse do EnAPG – 2016

Temas de interesse EnAPG - 2016	
Tema 1	Estado, Governo e Administração Pública
Tema 2	Relações entre Estado e Sociedade
Tema 3	Federalismo, Relações Intergovernamentais e Descentralização
Tema 4	Análise de Políticas Públicas
Tema 5	Casos e Aplicações em Políticas Públicas
Tema 6	Planejamento Governamental, Finanças Públicas e Controle no Setor Público
Tema 7	Organização e Gestão de Serviços Públicos
Tema 8	Gerenciamento de Organizações Públicas: Funções Gerenciais e Áreas Funcionais
Tema 9	Teorias e Metodologias em Administração Pública
Tema 10	História da Administração Pública, Estudos Comparados e Construção de Agendas de Pesquisa
Tema 11	Interfaces entre Gestão Pública e Gestão Social

**Fonte:** elaborado pelas autoras com base nas informações do site da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD, 2016).

Para incitar as mais diversas discussões acerca dos temas pertinentes ao campo das ciências administrativas, contábeis e afins, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) delimitou divisões acadêmicas que reúnem variados temas de interesse científico. Estas áreas correspondem amplamente às distintas esferas de que é constituída a administração tanto pública, como privada, assim como, as das organizações do terceiro setor (ANPAD, 2017).

**Figura 5.** Distribuição dos TCFs por temas de interesse



**Fonte:** elaborado pelas autoras a partir de dados da pesquisa (2017).

A figura 5 apresenta um panorama das produções de pesquisa distribuídas por temas de interesse dos alunos do PROFIAP. Em relação aos 96 trabalhos analisados, observou-se que os temas 1, 2 e 9 não despertaram interesse dos pesquisadores, tópicos como crises e reformas no Executivo, no Legislativo e no Judiciário; relações entre poderes e governabilidade; transformações nas configurações, papéis e funções assumidos pelo Estado; relações entre Estado e organizações do terceiro setor, da economia solidária, não-governamentais, da sociedade civil e sem fins lucrativos; espaço público e instituições participativas formais e informais e ainda, fundamentos teóricos da administração pública, processo de construção, delineamento e desenvolvimento do campo da administração pública do ponto de vista ontológico, epistemológico e metodológico (EnAPG 2016) são temáticas ainda pouco exploradas nos trabalhos do PROFIAP.

As vagas do PROFIAP são ofertadas em duas categorias: “Servidores das IFES”, servidores efetivos das Universidades Federais associadas à rede PROFIAP e “Demanda Social”, demais candidatos não pertencentes aos quadros efetivos das universidades federais associadas à rede PROFIAP (BRASIL Nº 1/2016). A distribuição das vagas em proporção maior aos servidores das Universidades Federais indica, possivelmente, um menor estreitamento com temas não específicos das IFES.

A administração pública tem sido tratada como um conjunto inespecífico de temas, condição que cria amarrações que constroem o campo, limitando-o aos temas que estão em evidência no contexto governamental com análises repetitivas (FADUL; SILVA; SILVA, 2012).



Numa análise do menor para o maior no interesse dos temas, observa-se um engajamento bastante tímido nos seguintes assuntos: repartição de encargos e recursos entre esferas de governo; processo de descentralização e governança territorial; papéis dos governos estaduais e municipais; poder e desenvolvimento em nível subnacional; arranjos institucionais cooperativos, consórcios intergovernamentais, associativismo e arranjos produtivos locais; modelos analíticos e prescritivos de políticas públicas aplicados aos estudos sobre agenda-setting, processo decisório, formulação, e implementação; monitoramento e avaliação de políticas públicas e de programas governamentais; estudos comparados em administração pública; avaliação da produção científica na área de administração pública; desenvolvimento e registro da memória em torno do escopo e dos objetos relacionados à investigação em gestão pública; campo de estudos dos temas 3, 4 e 10 (EnAPG 2016).

Já o tema 7 teve uma razoável quantidade de pesquisas e aborda estudos em Gestão de serviços públicos pela perspectiva da prestação de serviços públicos em setores específicos: energia, transporte, telecomunicações, recursos hídricos, saneamento, saúde, educação, segurança pública, atendimento ao cidadão, Organizações Sociais (OSs), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Parcerias Público-Privadas (PPPs) e serviços sociais autônomos. Verifica-se que, do mesmo modo que as discussões acerca da reforma do Estado tiveram o seu momento de efervescência, também as discussões sobre a mudança do papel do Estado, sobre as privatizações, que passou de executor de serviços públicos para regulador, sobre o avanço e o retrocesso das parcerias público-privadas parecem ter perdido a sua centralidade (FADUL; SILVA; CERQUEIRA, 2011).

Considerável número de pesquisas estão voltados ao tema 5, Estudo das políticas públicas em uma perspectiva mais multidisciplinar e prática; análise de casos de políticas, programas, projetos e atividades governamentais e públicas; foco em instrumentos e ferramentas de políticas públicas com abordagem aplicada, voltado ao processo de intervenção (EnAPG 2016). Uma questão de pesquisa precisa responder a uma necessidade social, isto é, sua resposta vai ajudar a compreender um ou alguns problemas enfrentados pela sociedade, o que, em geral, se volta mais para a pesquisa aplicada (SOUZA, 1998). Por se tratar de um Mestrado Profissional, o caráter intervencionista dos trabalhos desenvolvidos acompanha a necessidade de mudança baseada em proposições e aplicações práticas.

Uma maior atratividade para o tema 6 indica agenda dos pesquisadores voltada para o processo de planejamento e orçamento governamental, finanças públicas: tributação e arrecadação, gasto público e financiamento, estudo sobre os Tribunais de Contas; instrumentos



relacionados com as questões de transparência, prestação de contas, *accountability*, responsabilidade fiscal (EnAPG 2016). Abrucio e Loureiro (2005) indicam a necessidade de se ter instrumentos institucionais para o exercício da *accountability*, que dependem de transparência, visibilidade dos atos do Poder Público, com informações confiáveis, relevantes e oportunas. A relevância do tema para os pesquisadores segue na ótica da compreensão do conceito de *accountability* para a realidade da administração pública brasileira, quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse por valores democráticos como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade (CAMPOS, 1990).

Ocupando posição de destaque com o segundo maior percentual de temas pesquisados, o tema 11 Interfaces entre Gestão Pública e Gestão Social, com focos temáticos como gestão social, em programas e projetos de desenvolvimento sustentável; gestão de políticas sociais: desigualdade, justiça e democracia; ação coletiva e cooperação, cidadania ativa, participação e ação pública, controle social em ambientes públicos coletivos: fóruns, colegiados e conselhos (EnAPG 2016). Um efetivo controle social depende de condições que propiciem democracia representativa com informações, debates entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização e respeito aos direitos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

E com predominante interesse dos pesquisadores do PROFIAP verifica-se o tema 8, Gerenciamento de Organizações Públicas: Funções Gerenciais e Áreas Funcionais, que aprofunda estudos referentes às funções e instrumentos gerenciais de planejamento estratégico, organização, direção e execução no âmbito intraorganizacional; estilo e tomada de decisão em órgãos públicos (EnAPG 2016). O grande desafio de trazer eficiência para gestão administrativa nas organizações pública e a busca pela melhoria da qualidade do serviço público parecem impulsionar novas pesquisas.

Quintella (2003) ao tecer o que chamou de algumas especulações sobre as tendências de eventos científicos como o Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), observa que a submissão de trabalhos sobre “Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho” e de “Administração da Informação” são, proporcionalmente, muito maiores em relação a outros temas, tendência que perpetua entre os focos temáticos analisados dos trabalhos do PROFIAP.

A questão vem sendo discutida há décadas e apesar das gigantescas dificuldades, a prática mostra que é possível desenvolver mudanças de hábito, de mentalidade, de estrutura, de comportamento e regras, que melhoram objetivamente o padrão de qualidade dos serviços públicos (AMARAL, 2006).

**Figura 6.** Distribuição dos trabalhos por abordagens metodológicas



A figura 6 demonstra distribuição dos TCFs em relação às escolhas metodológicas de abordagem

Fadul; Cerqueira; Pinto (2011) referem um quadro inquietante quanto à construção teórica, conceitual e metodológica dos trabalhos desenvolvidos em Administração Pública e questionam se a produção científica concorre para a construção de um arcabouço teórico, conceitual e metodológico que dê sustentação à formação e consolidação de um campo científico.

Pelo gráfico observa-se uma maior preferência pela abordagem qualitativa, na forma isolada ou mista com a abordagem qualitativa. A análise qualitativa é menos formal do que a análise quantitativa e os estudos de campo para pesquisa de natureza aplicada tendem a utilizar variadas técnicas de coleta de dado. Daí por que, nesse tipo de pesquisa, os procedimentos de análise costumam ser predominantemente qualitativos (GIL, 2002).

As discussões de caráter teórico e metodológico mais aprofundado são escassas, a pressão institucional provocada pelos índices, que exige urgência e volume de produção, culmina, assim, na escolha de abordagens que apresentem menores exigências científicas e metodológicas (FADUL; CERQUEIRA; PINTO, 2011).

### **Considerações finais**

Este artigo buscou analisar as práticas administrativas de *accountability* e de transparência a partir da disponibilização dos TCFs produzidos nos anos de 2015, 2016 e início de 2017, pelos alunos do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) nos portais das Instituições de Ensino Superior (IES) participantes, bem como, identificar os principais temas de interesse contidos nas dissertações, a partir da perspectiva de relevância dos programas de mestrado profissional como espaço de estudos e aplicação prática nas instituições.



A insuficiente disponibilização dos trabalhos pelas IES leva ao seguinte questionamento: por ser um programa novo ainda está desprovido da devida estruturação e consolidação nos seus procedimentos de publicização ou se, de forma geral, o déficit de *accountability* evidencia as fragilidades das instituições públicas brasileiras em disponibilizar informações de forma antecipada ou tempestiva.

Assim, a revisão da concepção teórica, ou seja, a apreensão pelo pesquisador do estado da arte do seu tema é um meio, não para determinar respostas, mas, para desenvolver outras questões mais aprofundadas sobre o tema, aspectos que colocam o pesquisador na perspectiva responsável de trazer relevantes expressões contemporâneas e, ao mesmo tempo, instigar outros possíveis olhares para a temática.

A análise qualitativa, segundo Gil (2002), depende de muitos fatores, tais como a natureza dos dados coletados, a extensão da amostra, os instrumentos de pesquisa e os pressupostos teóricos que nortearam a investigação. E, por ser preferência, como caminho metodológico da maioria dos autores indica uma certa “liberdade” para o autor na ressignificação das análises qualitativas dos dados elencados e pesquisados, neste vaivém analítico.

Os temas de preferência dos autores refletem os caminhos das pesquisas em administração pública no Brasil, ainda carentes de referenciais próprios, de autonomia como conhecimento epistemológico e que seguem alguns modismos que apontam para dilemas e contradições próprios da área do conhecimento.

As incertezas quanto ao gerenciamento eficiente e eficaz, a ausência de conhecimento técnico dos gestores para desenvolver com habilidade as funções públicas parece ser o mote de boa parte das pesquisas, evidenciando a inquietude por trás dos servidores públicos que, quando estão na condição de pesquisadores, buscam entendimento e respostas para suas hipóteses ou pressupostos.

Por se tratar de um mestrado profissional com necessária proposição intervencionista, cabe à indicação de estudos futuros que pesquisem a implementação efetiva das propostas e o acolhimento nas instituições. O caráter eminentemente prático da pesquisa estabelece margens tênues para a sua finalidade, entre o viés político e decisório da gestão e a concepção científica e aplicada do contexto analisado.

## Referências



ABRUCIO, F. L. e LOUREIRO, M. R.. **Finanças Públicas, democracia e accountability**. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

ALMEIDA, B. C.; PAULA, S. L. de. **O Papel da Avaliação de Políticas Públicas no Contexto dos Governos Locais**. Planejamento e Políticas Públicas – PPP. IPEA. Brasília. 2014. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/261>>. Acesso em: 18 out. 2017.

ALVES, M. F.; OLIVEIRA, J. F. de. **Pós-Graduação no Brasil: do Regime Militar aos dias atuais**. RBPAE, v. 30, n. 2, p. 351-376, mai/ago. 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/53680>>. Acesso em: 08 de nov. de 2017.

AMARAL, H. K. **Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 57, n. 4, p. 549-563, 2006. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/211>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

ANPAD. **Sobre a ANPAD**. 2017. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/~anpad/sobre.php>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Temas de interesse do EnAPG 2016**. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod\\_evento=6&cod\\_evento\\_edicao=84&cod\\_edicao\\_subsecao=1262](http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=6&cod_evento_edicao=84&cod_edicao_subsecao=1262)>. Acesso em: 21 out. 2017.

ARRETICHE, M. **Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas**. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2003, vol.18, n.51, p.7-10. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100001&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100001&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 15 out. 2017.

BALBACHEVSKY, E. **A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida**. 2005. Disponível em: <[www.schwartzman.org.br/simon/desafios/9posgrado.pdf](http://www.schwartzman.org.br/simon/desafios/9posgrado.pdf)>. Acesso em 08 out. 2017.

BARATA, R. B. **Avanços e Desafios do Mestrado Profissionalizante**. In: Leal MC, Freitas CM, organizadores. Cenários possíveis: experiências e desafios do mestrado profissional na saúde coletiva. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2006. p. 267.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Textos para Discussão. n. 09. Brasília: Enap, 2001. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. Acesso em: 21 out. 2017.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria nº 47, de 17 de outubro de 1995**. Determina a implantação na Capes de procedimentos apropriados à recomendação, acompanhamento e avaliação de cursos de mestrado dirigidos à formação profissional. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <[ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/download/87/83](http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/download/87/83)>. Acesso em: 29 out. 2017.



\_\_\_\_\_. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria nº 80, de 16 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre o reconhecimento dos mestrados profissionais e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <[https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria\\_CAPES\\_080\\_1998.pdf](https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria_CAPES_080_1998.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 17, de 28 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/PortariaNormativa\\_17MP.pdf](https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/PortariaNormativa_17MP.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPG 2011-2020/CAPES.** Brasília, DF: CAPES, 2010. 2v.: il. Disponível em: <<https://capes.gov.br/images/stories/download/diversos/CapesRio20-Livro-Portugues.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **História e missão.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/historia-e-missao>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Avaliação da CAPES aponta crescimento da pós-graduação brasileira.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/8558-avaliacao-da-capes-aponta-crescimento-da-pos-graduacao-brasileira>>. Acesso em: 28 out. 2017.

CAMPOS, A. M. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 15 out. 2017.

CENEVIVA, R. FARAH, M. F. S. **Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático.** In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, 2006, São Paulo. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG160.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

CURY, C. R. J. **Graduação/pós-graduação: a busca de uma relação virtuosa.** Educação e Sociedade, Campinas, v. 25, n. 88, p. 777-793, out. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302004000300007&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302004000300007&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 21 out. 2017.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. da; CERQUEIRA, L. S. **Análise do campo da administração pública através da produção científica publicada nos anais dos EnAPGs.** Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 16, n. 59, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3753>>. Acesso em: 30 out. 2017.

FADUL, E. M. C.; SILVA, M. de A. M. da e SILVA, L. P. da. **Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil.** Revista de Administração Pública, v. 46, n. 6, p. 437-58, nov./dez. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000600002&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000600002&script=sci_abstract&tlng=es)>. Acesso em: 22 out. 2017.





GADELHA, C. A. G.; QUENTAL, C. **Mestrado profissional em gestão de ciência e tecnologia em saúde a experiência da Fiocruz**. In: Leal MC, Freitas CM, organizadores. Cenários possíveis: experiências e desafios do mestrado profissional na saúde coletiva. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2006. p. 137.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Altas, 2002.

GURGEL, C; JUSTEN, A. **Controle social e políticas públicas: a experiência dos conselhos gestores**. Revista de Administração Pública. v. 47, n. 2, p. 357-378. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8062/6851>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

MORITZ, G. de O.; MORITZ, M. O.; MELO, P. A. de. **A Pós-Graduação brasileira: evolução e principais desafios no ambiente de cenários prospectivos**. Future Studies Research Journal: Trends and Strategies, 5(2), 03–34.2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/26136/5.30.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 out. 2017.

MOROSINI, Marilia Costa. Qualidade na educação superior: tendências do século. Estudos em avaliação educacional, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 165-186, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2043>>. Acesso em: 14 out. 2017.

NETO, A. C.; CASTRO, A. M. D. A. **A expansão da pós-graduação em cenários de globalização: recortes da situação brasileira**. Revista Inter Ação, [S.l.], v. 38, n. 2, p. 339-362, ago. 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/26108/15059>>. Acesso em: 20 out. 2017.

PROFIAP. **Edital nº 01/2016**. Exame Nacional de Acesso ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. Disponível em: <[http://www.profiap.org.br/profiap/news/edital\\_profiap\\_001-2016\\_-\\_ena\\_r4\\_1.pdf](http://www.profiap.org.br/profiap/news/edital_profiap_001-2016_-_ena_r4_1.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Regulamento Nacional do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional**. 2017. Disponível em: <<http://www.profiap.org.br/profiap/sobre-o-curso/profiap-regulamento-agosto-2017.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2017.

QUINTELLA, R. **Encontro nacional da Anpad x Meeting of AOM: lições, questionamentos e especulações**. Revista de Administração de Empresas, v. 43, n. 3, p. 107-115. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902003000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902003000200008)>. Acesso em: 20 out. 2017.

RUA, M. G. **Desafios da Administração Pública Brasileira: governança, autonomia, neutralidade**. Revista do Serviço Público. Brasília, V. 48, n 3, 1997. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1330/1/1997%20vol.48,n.3%20Rua.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

SANTOS, A.L.F; AZEVEDO, J.M.L. **A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico**. Revista Brasileira de Educação, v.14, n.42, p.534- 550, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n42/v14n42a10.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2017



SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERAFIM, A. B. **A pós-graduação no Brasil - políticas de desenvolvimento**. Colóquio Internacional sobre gestão universitária na América do Sul. Florianópolis. 2004. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/35594/Andr%C3%A9%20Bier%20Serafim%20-%20A%20P%C3%B3s-gradua%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

SOUZA, C. **Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate**. RAP – Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, p. 43-61, 1998. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7780>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Caderno CRH, n. 39, p. 11-24, 2003. Disponível em: < <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18743>>. Acesso em: 27 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 18 out. 2017.



## ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS PLANOS MUNICIPAIS DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E OS REQUISITOS MÍNIMOS EXIGIDOS PELA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: ESTUDO DE CASO NA REGIÃO NORDESTE DO ESTADO DE SÃO PAULO

Mariane de Carvalho Strazza

Sérgio Azevedo Fonseca

### Resumo:

Para fazer frente aos compromissos firmados na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente foi instituída, no Brasil, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que determina a todas as esferas de governo a elaboração de planos voltados ao manejo ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. Neste contexto, esta pesquisa buscou analisar se os PMGIRS<sup>8</sup> elaborados pelos pequenos e médios municípios brasileiros atendiam aos requisitos mínimos exigidos pela PNRS e se tornavam, assim, instrumentos capazes de orientar ações voltadas à gestão correta dos resíduos sólidos. Para isto, foi realizado um estudo dos PMGIRS e/ou PMSB<sup>9</sup> de nove municípios da Região Nordeste do Estado de São Paulo e pesquisa documental, cujo resultado foi que, solitariamente, os planos municipais são insuficientes para cumprirem às exigências da PNRS, pressupondo-se que a cooperação intermunicipal poderia ser a fonte viável para muni-los de instrumentos para lidar com os desafios impostos pela PNRS.

**Palavras-chave:** Gestão de resíduos; planos municipais; resíduos sólidos.

### Abstract:

In order to meet the commitments made at the United Nations Conference on the Environment, the National Policy on Solid Waste was established in Brazil, which required all levels of government to draw up plans for the environmentally sound management of solid waste. In this context, this research sought to analyze if the PMGIRS elaborated by the small and medium Brazilian municipalities met all the minimum requirements required by the PNRS and became, therefore, instruments capable of guiding actions aimed at the correct management of solid waste. For this purpose, a PMGIRS and / or PMSB study was carried out in nine municipalities in the Northeast Region of the State of São Paulo and documentary research. The result was that municipal plans alone were insufficient to meet all PNRS requirements, intercity cooperation could be the viable source to equip them with tools to deal with the challenges imposed by the PNRS.

**Keywords:** Waste management, municipal plans, solid waste

### Introdução

---

<sup>8</sup> Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

<sup>9</sup> Plano Municipal de Saneamento Básico

Mariane de Carvalho Strazza – Mestranda em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos pela UFSCar e Bacharela em Administração Pública pela Unesp. E-mail: mariane\_strazza@hotmail.com

Sérgio Azevedo Fonseca – Livre-docente em Administração pela Unesp. Professor adjunto da Unesp, Campus de Araraquara. E-mail: saf@fclar.unesp.br



A partir de 1972, através da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, o meio ambiente tornou-se assunto de relevância mundial. Essa conferência, realizada em Estocolmo com a presença de 113 países e 400 organizações governamentais e não-governamentais, produziu uma Declaração de 26 princípios e um Plano de Ação contendo 109 recomendações, sendo estas, segundo Long (apud PNUMA, 2004) as primeiras aplicações práticas, apenas intencionais, para as questões ambientais internacionais. Segundo o relatório técnico GEO-3, elaborado por membros do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), embora muitas das recomendações da Conferência de Estocolmo não tenham sido aplicadas, elas ainda perduram como metas a serem alcançadas. Além disso, a conferência criou um espaço de aproximação entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento (PNUMA, 2004).

Além de declarar a Conferência de Estocolmo como primeiro momento relevante na discussão do meio ambiente, o relatório GEO-3 ressalta que na década de 80 iniciaram-se os movimentos pelo relacionamento entre meio ambiente e desenvolvimento e, para disseminar a interdependência destes dois fatores, a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1983, nomeou a Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual teve por objetivo realizar audiências públicas em todo o mundo, coletando dados de diferentes grupos imersos em economias desenvolvidas e subdesenvolvidas. A partir desses dados, a Comissão publicou, em 1987, seu relatório final denominado “Nosso Futuro Comum”, o qual definiu o desenvolvimento sustentável como sendo “o desenvolvimento que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade de gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. Ademais, a Comissão concluiu que os arranjos nacionais e internacionais existentes na época simplesmente não comportavam esse tipo de desenvolvimento (PNUMA, 2004, p. 11).

Nesse cenário, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro ocorreu a maior reunião de representantes de Estado, sociedade civil e setor econômico para tratar sobre meio ambiente e desenvolvimento, a denominada Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento ou Rio 92. A Conferência reuniu representantes de 176 países e 1.400 Organizações não-governamentais (ONGs), totalizando mais de 30 mil participantes (CERQUEIRA, 200?), tendo como resultado a assinatura de acordos ambientais de extrema relevância, sendo estes as Convenções do Clima e da Biodiversidade, Agenda 21, declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento e Declaração de Princípio para Florestas



(CORDANI et al. 1997). Especificamente para esta pesquisa, salientamos o compromisso firmado no capítulo 21 da Agenda 21, o qual ressalta que o manejo ambientalmente saudável dos resíduos se encontrava entre as questões mais importantes para a manutenção da qualidade do meio ambiente no planeta. Em continuação, o capítulo aponta que o manejo dos resíduos – restos domésticos, resíduos não perigosos, lixo de rua e entulhos da construção, entre outros – deve ir além do simples depósito em local adequado ou da reciclagem. Mais do que isso, deve ser mudado o padrão de produção e consumo, o que leva à necessidade de integrar os resíduos a um ciclo virtuoso para promover o desenvolvimento junto com a proteção ambiental (CONFERÊNCIA, 1995).

Decorridos 26 anos da publicação da Agenda 21 o mundo ainda busca alternativas ambientalmente corretas para gerenciar a cadeia de resíduos sólidos. Jucá et al. afirmam que as políticas ambientais voltadas à gestão de resíduos estão:

(...) nos Estados Unidos da América, baseadas no funcionamento de uma agência reguladora regida por legislação federal, a Environmental Protection Agency (EPA). Já a União Europeia (UE) é ancorada em “diretivas” que, apesar de compulsórias, têm a sua implementação e sanção institucionalizada em cada país membro. O Japão, por sua vez, tem uma legislação federal que aplica uma regra a todos os municípios. (Jucá et al. 2014, p. 26).

Mannarino et al. (2015, p. 4-5) apresentam também o aspecto econômico como instrumento para gestão de resíduos no continente europeu. Para isso, os autores citam dois exemplos praticados na Suíça:

- 1) Atribui a responsabilidade da produção de resíduos à população, implementando uma taxa por cada saco de lixo gerado. Ou seja, para o recolhimento de cada saco de lixo gerado em sua residência, o cidadão sueco despende o valor de 2 a 3 Francos Suíços. Deste modo, afirmam os autores, “o elevado valor de cada saco de lixo incentiva à população a separar os resíduos recicláveis e tratáveis biologicamente, a fim de reduzir os gastos para o recolhimento dos resíduos gerados”.
- 2) Cobrança da taxa de eliminação antecipada ou contribuição antecipada para reciclagem, embutida no preço que o consumidor paga por alguns produtos. Essa taxa é recolhida pelos comerciantes para auxiliar no financiamento do sistema de coleta seletiva. Segundo o Instituto Federal do Meio Ambiente da Suíça (apud MANNARINO et al. 2015, p. 5), em 2012 foram recolhidos SFr 14 milhões, aproximadamente, R\$ 42.560.000,00 da taxa de eliminação antecipada para pilhas, valor destinado para o recolhimento e reciclagem de 2.500 toneladas de pilhas.



Nos Estados Unidos, Jucá et al. (2014b, p. 29-30) afirmam que há uma monopolização constitucional acerca do manejo dos resíduos sólidos, em vista do estabelecimento de padrões nacionais de gestão dos mesmos, bem como o monitoramento e fiscalização dos estados ser de inteira responsabilidade da Agência de Proteção Ambiental (*Environmental Protection Agency – EPA*). Os autores destacam, também, que a principal lei voltada para o manejo de resíduos é a Lei de Conservação e Recuperação de Recursos (*Resource Conservation and Recovery Act – RCRA*), a qual estabelece diretrizes gerais e delega aos estados a responsabilidade de regular o mercado da coleta dos resíduos, reciclagem, tratamento e disposição final. Neste contexto, Jucá et al. ressaltam a similaridade entre a política americana e a brasileira, em vista da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) também delegar aos estados e municípios a elaboração de normas específicas.

Quanto ao Japão, o elevado contingente populacional e o intensivo uso do solo foram aspectos determinantes para a estipulação de diretrizes relacionadas à gestão de resíduos sólidos no país. Segundo Jucá et al. (2014, p. 30-31), o Japão apresenta elevados índices de reciclagem e utiliza, de forma massiva, a incineração como forma de redução do volume dos resíduos. Além disso, os planos de gerenciamento de resíduos japoneses visam quatro pilares básicos: (i) aumento da reciclagem e da reutilização de materiais; (ii) diminuição do volume de resíduos descartados; (iii) aumento da vida útil dos aterros sanitários; (iv) minimização dos custos com o gerenciamento dos resíduos.

Em comparação com o cenário mundial, o Brasil ainda se encontra em patamar insatisfatório em relação à gestão ambientalmente correta dos resíduos sólidos. Cordani et al. (1997, p. 405) afirmam que as expectativas criadas ao término da Rio-92 resultaram em ampla mobilização dos atores sociais em torno das evidências da degradação do meio ambiente, porém não construíram ferramentas práticas para que se iniciassem as ações necessárias para a interrupção da degradação do planeta e a crescente dualidade sócio-econômica brasileira. Assim, os autores recomendaram que, já em 1997, se iniciassem os investimentos na capacitação de recursos humanos voltados às ações de educação, controle e gestão ambiental, necessários ao processo de implementação da Agenda 21. Contudo, foi somente em agosto de 2010, após 18 anos da Rio 92 e 21 anos de tramitação, que o Brasil promulgou a Lei nº 12.305, a qual instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) para fazer frente aos compromissos firmados no capítulo 21 da Agenda 21. A PNRS introduziu, na legislação brasileira, diretrizes e regras claras sobre o tratamento e manejo adequado dos resíduos gerados, estabelecendo, no Art. 4, que:



A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotadas pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente correto dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

Incentivando o princípio da responsabilidade compartilhada, a PNRS envolve, além do poder público, todos os demais elos da cadeia produtiva, sendo estes os fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes e consumidor final, além de atribuir importante papel às cooperativas de catadores na minimização do volume de resíduos gerados e na redução dos impactos ambientais a eles associados. Neste contexto, a política nacional destaca os planos de resíduos sólidos como os principais instrumentos para disciplinar a estruturação de cadeias ambientalmente corretas da gestão de resíduos sólidos no Brasil. Os planos devem ser elaborados pelas três esferas de poder, federal, estadual e municipal, sendo a concepção e aprovação dos planos estaduais e municipais exigência ímpar para o acesso aos recursos da União na área de gestão de resíduos (JURAS, 2012, p. 38-40).

Para os propósitos desta pesquisa, nos debruçaremos no estudo dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS). Para isso, destaca-se na Seção IV da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PMGIRS), o Artigo 19 (BRASIL, 2010), o qual aborda os conteúdos mínimos a serem contemplados pelos planos municipais, de modo que os PMGIRS devam tratar não apenas do manejo adequado dos resíduos sólidos originados, mas também de: apresentar metas e meios para a redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem dos resíduos; indicar ações para a capacitação técnica de catadores e a formação de cooperativas; criar meios para o controle e a fiscalização; elaborar metodologias para a realização de diagnósticos da situação do município, com o estabelecimento da periodicidade de sua revisão.

Mesquita Júnior (2007, p.11) aponta que 63,6% dos municípios brasileiros utilizam lixões como forma de disposição dos resíduos sólidos, 18,4% utilizam aterros controlados e 13,8% dispõem os resíduos em aterros sanitários. No que diz respeito ao manejo social e ambientalmente recomendável dos resíduos, os dados são ainda mais desalentadores: estudo patrocinado pela entidade Compromisso Empresarial para Reciclagem, conhecido como Ciclosoft 2016 (COMPROMISSO, 2016), revela que, do total dos municípios brasileiros, apenas cerca de 18%, ou seja, 1055, praticam a coleta seletiva (e o encaminhamento para a reciclagem) dos resíduos sólidos domiciliares. Ademais, o mesmo estudo demonstra que dos



1055 municípios que disponibilizam o manejo social e ambientalmente recomendável dos resíduos, 81% dos mesmos estão localizados nas regiões sul e sudeste do Brasil.

Analisando esses dados observamos o distanciamento dos municípios aos objetivos legislados pela PNRS, tanto que em 2014 a Confederação Nacional dos Municípios recorreu ao Governo Federal, através das Medidas Provisórias 651/2014 e 656/2014 (BRASIL, 2014), solicitando a prorrogação do prazo para extinção dos lixões. Porém, o vice-presidente na época, Sr. Michel Temer, então no exercício da presidência em virtude de afastamento temporário da titular, vetou ambas as solicitações, prevalecendo, portanto, os prazos já vencidos. Na direção oposta, em 2015 o Senado Federal, através do Parecer nº 384, aprovou a Ementa nº 1 – PLEN 2014 (BRASIL, 2015), a qual prorrogou o prazo para disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos em conformidade com o calendário reproduzido na tabela 1.

**Tabela 1.** Novos prazos para destinação ambientalmente adequada dos rejeitos

Até 31 de julho de 2018	Capitais de Estados e municípios integrantes de regiões metropolitanas (RM) ou regiões integradas de desenvolvimento (RIDE)
Até 31 de julho de 2019	Para municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com outros países limítrofes
Até 31 de julho de 2020	Para municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo de 2010
Até 31 de julho de 2021	Para municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo de 2010

**Fonte:** Parecer nº 384, de 2015. Senado Federal.

Segundo o senador Fernando Bezerra Coelho, relator do Parecer nº 384 de 2015 (BRASIL, 2015), a prorrogação do prazo justificou-se pela conjuntura brasileira referente ao manejo adequado dos resíduos, a qual dispunha de 1.196 lixões frente a 652 aterros sanitários e que, pela Lei 12.305/2010 ter preconizado o incentivo à adoção de consórcios ou outros





formas de cooperação, já se espera um processo demorado, visto o complexo e moroso acordo entre os diversos entes da federação de cada região do País.

Diante do detalhamento de informações, Mesquita Júnior (2007, p. 11) descreve que os municípios encontram grandes dificuldades para a elaboração e a implantação dos planos municipais, apontando dois obstáculos a serem vencidos pelos agentes municipais: a grande diversidade de atores existentes no processo de gestão, descarte, coleta, tratamento e disposição final dos resíduos; e o valor dos investimentos necessários para a aquisição dos equipamentos, treinamento, capacitação, controle e custeio de todo o sistema de manejo de resíduos sólidos. Pois bem, sendo o PMGIRS meio para pleito de recursos financeiros e disciplinante das responsabilidades de cada ente integrante da cadeia dos resíduos, pensa-se que para os municípios fazerem frente a esse conjunto de desafios apontados por Mesquita Júnior, devem preencher um requisito preliminar: o de mobilizar equipe técnica qualificada para realizar o levantamento de dados e os diagnósticos locais capazes de subsidiarem o desenvolvimento, elaboração e implementação dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos de maneira consistente. É precisamente aí que reside o questionamento desta pesquisa, visto que, se o preenchimento do requisito preliminar não é cumprido, os passos seguintes para o enfrentamento dos desafios listados se mostram impedidos.

Nesse contexto onde inúmeros são os desafios a serem enfrentados pelos municípios brasileiros, a própria PNRS apresenta uma alternativa para alcançar a gestão ambientalmente adequada de resíduos sólidos: a adoção de um consórcio ou outras formas de cooperação. Isto porque, segundo o inciso XIX do Art. 8º da Lei 12.305/2010 (BRASIL, 2010), as soluções consorciadas podem levar à elevação das escalas de aproveitamento dos resíduos, bem como à redução dos custos envolvidos na gestão dos mesmos. Além disso, a política nacional estimula a formação de consórcios ao estabelecer que municípios que optarem por este instrumento de gestão terão prioridade no acesso a recursos da União ou por ela controlados, bem como incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento.

Representando, então, os PMGIRS fonte para análise da situação atual brasileira quanto à gestão local dos resíduos sólidos, bem como instrumento para proposição de soluções e pleito de recursos neste setor, esta pesquisa buscará responder a seguinte questão: “Os PMGIRS elaborados pelos pequenos e médios municípios brasileiros atendem, plenamente, aos requisitos mínimos exigidos na PNRS, sendo, portanto, ferramentas norteadoras para a gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos?”



Para responder a esta questão, foram selecionados, intencionalmente, nove municípios da região nordeste do Estado de São Paulo, sendo estes Aguaí, Casa Branca, Mococa, Porto Ferreira, São João da Boa Vista, São José do Rio Pardo, Santa Cruz das Palmeiras, Tambaú e Vargem Grande do Sul, com o objetivo de estudar seus PMGIRS e apontar se os mesmos contemplam todos os requisitos mínimos exigidos na PNRS, sendo, portanto, fontes viáveis para a estruturação de cadeias eficientes de gestão de resíduos.

Para a coleta dos dados, foram realizados contatos telefônicos com os Departamentos de Meio Ambiente de cada município e pesquisa documental. Para a apresentação dos resultados, o texto encontra-se dividido em cinco sessões, começando pela base conceitual e pelo delineamento do cenário da gestão de resíduos sólidos no Brasil, com foco na gestão municipal. Na sequência, apresenta-se a metodologia utilizada e os resultados obtidos e, por último, as conclusões.

### **A importância da gestão dos resíduos sólidos**

Jacobi e Besen (2006, p. 91) comentando sobre a problemática dos resíduos sólidos, afirmam que a crescente produção de resíduos é resultante do aumento populacional e da longevidade, do alto contingente industrial, da concentração de pessoas em zonas urbanas e dos insustentáveis padrões de produção e consumo da sociedade moderna. Em continuação, os autores ressaltam os preocupantes níveis de extração de recursos naturais, excedendo a capacidade de reposição do planeta e, por último, argumentam sobre a configuração destrutiva oriunda da disposição inadequada dos resíduos sólidos, resultando em degradação do solo, comprometimento de lençóis freáticos e mananciais, poluição do ar e proliferação de vetores de importância sanitária nos centros urbanos.

Salientando ainda estes aspectos preocupantes, Jacobi e Besen (2006) destacam a falta de locais apropriados para dispor os resíduos adequadamente, apontando a existência de áreas ambientalmente protegidas e os impactos de vizinhança das áreas de disposição como as principais restrições. Ademais desses dois fatores críticos, quais sejam, volumes e diversidade crescentes de resíduos gerados e a indisponibilidade cada vez maior de espaços adequados para a disposição final dos resíduos, deve ser dado destaque ainda à persistência de um terceiro fator que é o relacionado à forma de disposição dos resíduos. Dados coletados e sistematizados pelo IBGE, reproduzidos na tabela 2, revelam que, embora tenham apresentado melhorias nos últimos anos, os locais de destinação e as formas de manejo dos resíduos ainda se encontram em condições médias grandemente insatisfatórias, tomando-se o país como um todo.



**Tabela 2.** Destino final dos resíduos sólidos, por unidades de destino dos resíduos Brasil – 1989/2008

Ano	Destino final dos resíduos sólidos, por unidades de destino dos resíduos (%)		
	Vazadouro a céu aberto	Aterro controlado	Aterro sanitário
1989	88,2	9,6	1,1
2000	72,3	22,3	17,3
2008	50,8	22,5	27,7

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 1989/2008.

A tabela revela que o depósito de resíduos sólidos em vazadouros a céu aberto ou, mais popularmente chamados “lixões”, vem diminuindo nos últimos anos. Porém, mais da metade dos resíduos produzidos pela população brasileira ainda possui como destino final os vazadouros. Mesmo o depósito em aterros sanitários é questionado. Gouveia (1999) afirma que, na maioria dos aterros sanitários, não há tratamento adequado para o chorume e os resíduos tóxicos podem contaminar o solo e fontes subterrâneas de água, sendo que os gases produzidos no processo de decomposição também são liberados no meio ambiente de forma não controlada.

Em vista deste cenário, Schaurich e Andrade (2013, p. 8) elencam alguns fatores que remetem à necessidade e à importância da reciclagem e da gestão adequada dos resíduos sólidos, com destaque para: a) exaustão das matérias-primas; b) custos crescentes de obtenção de matérias-primas; c) economia de transportes crescentes; f) poluição e prejuízos à saúde pública; g) geração de emprego e renda; e h) redução dos custos de produção. Tomando-se outro indicador, ou seja, o custo gerado ao poder público pela gestão inadequada dos resíduos, Ferreira et al. (200?, p.1) mostram que a produção diária de resíduos em Goiânia (em torno de 1,3 mil toneladas) e o desperdício de 40% (cerca de 560 toneladas), multiplicados pelo tempo de vida do aterro (inaugurado em 1993) resultam em aproximadamente dois milhões de toneladas de materiais recicláveis desperdiçados.



Do exposto nesta seção é possível extrair uma síntese, contida no quadro 1, dos principais desafios que aguardam os municípios brasileiros no percurso para o atendimento aos requisitos básicos exigidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

**Quadro 1** .Desafios dos municípios diante das disposições da Política Nacional de Resíduos Sólidos

- Erradicação dos lixões;
- Promoção da educação ambiental;
- Organização de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- Investimentos em áreas favoráveis e em infraestruturas para a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos;
- Identificação de possibilidades para a implantação de soluções compartilhadas com outros municípios;
- Apoio à criação de novos negócios, que possibilitem a valorização dos resíduos sólidos.

**Fonte:** Elaborado pelos autores, 2017.

Observando este quadro, podemos pressupor que desde a elaboração detalhada do PMGIRS até a implantação e avaliação do mesmo, há a demanda de uma equipe multidisciplinar qualificada. Isto porque, quanto tratamos problemas como a erradicação do lixão e organização de catadores, envolvemos questões ambientais, sociais, econômicas, culturais, ou seja, há uma transversalidade de informações que devem ser estruturadas na solução dos problemas voltados à gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. Assim sendo, utilizaremos os PMGIRS como base analítica para definir a posição de nove municípios da Região Nordeste do Estado de São Paulo quanto à gestão adequada de resíduos sólidos e atendimento a PNRS.

## **A PESQUISA: MÉTODOS E RESULTADOS**

### Métodos

A pesquisa irá se realizar em conformidade com os preceitos do método qualitativo, em vista do objetivo de obter dados e informações em profundidade a respeito dos percursos particulares, de cada município da amostra (limitada e selecionada intencionalmente), para a elaboração e implantação dos seus respectivos Planos Municipais de Gestão dos Resíduos Sólidos. Ademais, a pesquisa terá caráter exploratório, em virtude do conhecimento incipiente a respeito do objeto (interferência da equipe técnica no processo de elaboração e implantação



dos planos) e da impossibilidade de extrapolação dos resultados. O delineamento foi de estudo de casos múltiplos, selecionados intencionalmente, com base no porte, localidade e existência do PMGIRS e/ou PMSB nos nove municípios da região nordeste do Estado de São Paulo. A coleta de dados foi por meio da combinação de observação direta, utilizando como técnicas de coleta de dados entrevistas semi-estruturas com os Diretores de Meio Ambiente dos municípios envolvidos na região Noroeste do Estado de São Paulo e pesquisa documental na legislação municipal, estadual e federal pertinente à área de Meio Ambiente e Saneamento Básico, mais precisamente, no setor de Resíduos Sólidos.

### Resultados esperados e pressupostos iniciais

Diante de um ambiente institucional, visto os estreitos prazos legais, esperava-se que este estudo fosse capaz de verificar se os PMGIRS elaborados pelo municípios escolhidos houvessem se tornado ferramentas suficientes para engrenar atividades voltadas à gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. Para isto, os planos devem contemplar, detalhadamente, todos os requisitos exigidos pela PNRS, a fim de serem produto para pleito de recurso e instrumento norteador das ações dos entes locais.

Assim sendo, pressupomos que os municípios, ao elaborar seus planos, estivessem altamente voltados à resolução das questões ambientais relacionadas com a gestão dos resíduos sólidos produzidos dentro de suas fronteiras. Para tanto, os mesmos deveriam ter recursos públicos empenhados na contratação de equipes técnicas especializadas para coleta de dados e elaboração dos planos municipais.

Neste mesmo contexto, se presumia que a população já estivesse envolvida em projetos de Educação Ambiental, buscando não somente a conscientização, mas a participação social no processo de implementação e, principalmente, na avaliação dos planos em cada município.

### **Área de atuação**

#### fatores de escolha dos municípios

Para a escolha dos municípios participantes da amostra, o primeiro critério adotado foi a opção por municípios de pequeno e médio porte, com população variável de 20.001 a 100.000 habitantes. Isto porque, segundo o artigo 51, do Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010), os municípios com população total inferior a vinte mil habitantes, apurada



com base nos dados demográficos do censo mais recente da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE, poderiam adotar planos municipais simplificados de gestão integrada de resíduos sólidos, o que foge ao parâmetro igualitário de exigências cumpridas pelos demais municípios brasileiros em relação ao detalhamento técnico dos planos de gestão de resíduos.

Outro parâmetro foi a localidade, visto a presunção deste trabalho em pesquisar e/ou sugerir soluções consorciadas para gestão adequada dos resíduos sólidos. Para isto, foi definido um município central como norteador da área de atuação e tomado o raio de 50 km deste município como local próximo para estudo. Além disso, a facilidade de colheita de dados influenciou na escolha da área a ser estudada, visto a pesquisadora residir no município de Casa Branca/SP e já ter realizado pesquisas relacionadas ao tema na região.

Ademais, outra condição para escolha dos municípios foi que esses tivessem seus PMGIRS já elaborados ou integrados aos Planos Municipais de Saneamento Básico. Isto porque esta pesquisa foca o detalhamento dos planos municipais e seu estágio de implantação, tendo por base, portanto, que todos os municípios, diante dos prazos legais, já tivessem constituídos seus PMGIRS ou Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB).

### Descrição dos municípios participantes

Com os parâmetros de escolha definidos, o passo inicial foi a seleção de um município central, o qual se enquadraria em todos os requisitos supracitados, como também serviria de base local para a escolha dos demais integrantes da pesquisa. Assim sendo, o primeiro município selecionado foi Casa Branca/SP. A partir deste, foram escolhidos os municípios de Aguaí/SP, Mococa/SP, Porto Ferreira/SP, São João da Boa Vista/SP, São José do Rio Pardo/SP, Santa Cruz das Palmeiras/SP, Tambaú/SP e Vargem Grande do Sul/SP.

Ressalta-se que todos os municípios atendem aos fatores de escolha, ou seja, 1) estão em um raio de 50 km do município central (Casa Branca/SP); 2) possuem população acima de 20 mil e inferior a 100 mil habitantes; e 3) estão com seus PMGIRS e/ou PMSB elaborados. Os dados descritivos dos municípios constam na tabela 3.

**Tabela 3.** Dados técnicos para formação de amostra para pesquisa



<u>Município</u>	<u>Distância do município central</u>	<u>População (Censo 2010)</u>	<u>Ano de elaboração e aprovação de seu PMGIRS e PMSB*</u>
Aguai	36,3 km	32.148	2014*
Casa Branca	Município Central	28.307	2014
Mococa	40,7 km	66.290	2015
CONTINUAÇÃO			
<u>Município</u>	<u>Distância do município central</u>	<u>População (Censo 2010)</u>	<u>Ano de elaboração e aprovação de seu PMGIRS e PMSB*</u>
Porto Ferreira	47,8 km	51.400	2014
São João da Boa Vista	43,7 km	83.639	2014
São José do Rio Pardo	32,6 km	51.900	2014*
Santa Cruz das Palmeiras	26,0 km	29.932	2014
Tambaú	38,4 km	22.406	2015*
Vargem Grande do Sul	28,3 km	39.266	2015*

**Fonte:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/sp> e Google Maps, 2017. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps>

Antes de prosseguirmos, destacamos que a Política Nacional de Resíduos Sólidos permite que os municípios apresentem seus PMGIRS intrínsecos aos seus Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB). Porém, para isto, o capítulo destinado aos resíduos sólidos dentro do PMSB deve conter todos os requisitos mínimos previstos no Art. 19 da Lei 12.305/2010, os quais serão apontados em sessões posteriores.

Fazendo um novo recorte, daremos destaque às informações contidas nos planos municipais quanto aos resíduos domiciliares, de limpeza urbana, de serviços públicos de saneamento e da construção civil, já que os demais resíduos possuem leis próprias e exclusivas para realização de seu gerenciamento.

### **Análise dos PMGIRS E PMSB**



### Contexto nacional

Traçada a área de atuação desta pesquisa e os municípios participantes, o próximo passo será a análise de cada um dos planos municipais. Em 2014, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (apud BRASIL, 2017a), realizou uma pesquisa nos 5.569 municípios existentes no Brasil mais o Distrito Federal. Do total dos municípios, apenas 1.865 (33,5%) declaram possuir PMGIRS nos moldes da PNRS.

No ano seguinte, 2015, o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2017) divulgou que 41,75% (2.325 municípios) já haviam elaborado seus Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, mas não menciona o enquadramento destes planos nos requisitos da PNRS.

A Seção IV, Art. 19º da Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010) contempla o conteúdo mínimo dos PMGIRS. Ademais a Seção IV, Art. 18º da PNRS ressalta que a elaboração de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previsto na lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou controlados por ela, para realizar ações voltadas a manejo de resíduos sólidos e empreendimentos oriundos deste setor. Conclui-se que a PNRS determina um alto nível de detalhamento dos dados recolhidos, real dimensionamento dos resíduos e seus tipos, alocação de profissionais especializados para a elaboração e implementação dos planos. Fora isto, a lei determina a implantação destes planos em períodos de, no máximo, 20 anos após sua aprovação. Ou seja, além de demandar dos municípios a elaboração de planos municipais com alta especificação técnica, também exige a previsão de ações futuras plausíveis à situação financeira e estrutural de cada cidade para a viabilizar o processo de implantação dos mesmos. Nestas circunstâncias, se torna válida a análise dos PMGIRS nos nove municípios participantes desta pesquisa, já que grande é a probabilidade deles terem elaborado seus planos para cumprirem prazos legais, porém sem perspectiva de implantação a curto ou médio prazo.

### Contexto setorial

Não distante do contexto nacional, os municípios de Casa Branca, Mococa, Porto Ferreira, São João da Boa Vista, São José do Rio Pardo e Santa Cruz das Palmeiras finalizaram seus PMGIRS entre os anos de 2014 e 2015, ao passo que os municípios de Aguai, Vargem





Grande do Sul, São José do Rio Pardo elaboraram seus planos municipais de saneamento básico em 2014, enquanto que o município de Tambaú o apresentou em 2015.

Segundo o Art. 19º da PNRS (BRASIL, 2010), o conteúdo mínimo a ser abrangido pelos PMGIRS e PMSB na área de resíduos sólidos, deveria conter os seguintes elementos:

I - diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;

II - identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver;

III - identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais;

IV - identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;

V - procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007;

VI - indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

VII - regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual;

VIII - definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público;

IX - programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização;

X - programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos;

XI - programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver;



XII - mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos;

XIII - sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

XIV - metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;

XV - descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

XVI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33;

XVII - ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento;

XVIII - identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras;

XIX - periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.

### Análise geral

Após o estudo do conteúdo dos planos, foi possível perceber que todos os municípios optaram pela elaboração do PMGIRS tomando como base estrutural o conteúdo exposto no item 5.2. deste trabalho, ou seja, o conteúdo mínimo legislado pelo Art. 19º da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Já os municípios de Aguai, Vargem Grande do Sul, São José do Rio Pardo e Tambaú apresentaram, através do PMSB, o diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos e algumas proposições para o aprimoramento da gestão.

Com a leitura dos planos, apurou-se que o foco dos mesmos, em qualquer dos dois formatos, foi a demonstração da situação atual da geração, coleta e destinação dos resíduos produzidos em cada município. Além deste descritivo, os PMGIRS fizeram proposições voltadas à gestão ambientalmente adequada dos resíduos, porém, em sua maioria, não destacaram quais seriam os atores responsáveis por cada atividade, nem quais projetos ou programas estariam envolvidos em cada uma delas.



Junto a este contexto, somente os PMGIRS de Porto Ferreira e de São João da Boa Vista elencaram a gestão de resíduos como fonte geradora de renda, negócios e emprego mediante a valorização dos resíduos, ficando os demais planos somente com o foco na destinação correta dos rejeitos. Além disso, Casa Branca, Porto Ferreira e São João da Boa Vista evidenciaram o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONDEMA) como órgão colegiado representativo da sociedade na instituição, implementação e controle da gestão dos resíduos municipais, por meio de ações como programas de educação ambiental, palestras e fóruns. O município de Santa Cruz das Palmeiras cita o CONDEMA como órgão participativo, mas não menciona, em nenhum local do plano, quais ações poderão ser realizadas por ele.

Os municípios de Aguai, Porto Ferreira, São João da Boa Vista e Vargem Grande do Sul colocam estimativas de investimento para a promoção da gestão ambientalmente correta dos resíduos sólidos, fato que não é mencionado nos demais planos. Aliado a isto, somente os municípios de São João da Boa Vista e Porto Ferreira mencionaram a necessidade de capacitação dos serviços e demais envolvidos na gestão dos resíduos sólidos como fator crucial no sucesso de implementação do novo processo de gestão. Ademais, todos os planos mencionaram a necessidade da utilização de programas de educação ambiental para despertar na sociedade civil o interesse em participar, ativamente, do processo de redução, reciclagem e reutilização dos resíduos, tendo sido apresentados por todos os municípios ações que cada um tomaria para o aumento do interesse social na área ambiental através da educação.

Os planos municipais de saneamento básico dos municípios de Aguai e Vargem Grande do Sul foram feitos pela empresa Engecorps, visto esta empresa estar responsável pela elaboração de um Plano Regional Integrado de Saneamento Básico, o qual envolveu a participação de trinta e quatro municípios pertencentes a região dos Recursos Hídricos do Sorocaba e Médio Tietê. Segundo o contrato CSAN 002/SSE/2009, a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado de São Paulo repassou a empresa Engecorps, pertencente ao grupo espanhol Tyspa, o papel de elaborar um conjunto de indicadores da evolução e perspectivas de desenvolvimento da região do Sorocaba e Médio Tietê, destacando eventuais restrições e principais desafios à ampliação dos sistemas e serviços de saneamento básico (Engecorps, 2011, p.9).

Neste contexto, podemos observar que várias são as lacunas encontradas nos PMGIRS e/ou PMSB dos nove municípios delimitados nesta pesquisa quando os comparamos com as exigências mínimas solicitadas pela PNRS. Segundo alegações dos gestores municipais alocados nos Departamentos de Meio Ambiente da região de análise, o destaque para a



qualificação da situação atual da cadeia de resíduos e a superficialidade das proposições para as ações futuras se deve à falta de dados e profissionais engajados neste setor, bem como ausência de recursos financeiros destinados e/ou suficientes para a sustentação de novos arranjos voltados a gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos municipais.

Além disso, podemos ressaltar que a elaboração dos PMSB e/ou PMGIRS por empresas privadas, caso ocorrido em oito dos nove municípios participantes, pode distanciar as proposições dos planos com a realidade local, visto que a real conjuntura política, financeira e estrutural dos municípios, normalmente, não é aspecto de influência ou condicionante negativa e/ou positivo na elaboração de estudos técnicos pelos profissionais responsáveis pelos planos municipais licitados.

Resumidamente, podemos observar que nenhum dos nove municípios localizados na Região Nordeste do Estado de São Paulo atendeu detalhadamente ao conteúdo exigido pela política nacional, manifestando, assim, a incapacidade de, solitariamente, os planos municipais nortearem a gestão ambientalmente adequada de resíduos sólidos. Neste contexto e, tendo por base o conceito explicitado no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São João da Boa Vista, a alternativa vista como ambientalmente adequada para a sustentação econômico-estrutural de uma nova cadeia para gestão adequada dos resíduos sólidos dos nove municípios integrantes desta pesquisa seria a fusão de todas as interfaces benéficas de cada plano municipal em um sistema denominado CIGRES – Centro Integrado de Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Como consta na proposta de São João da Boa Vista, o sistema seria composto:

(...) pelas atividades de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, de triagem e reciclagem de resíduos da construção civil, e ainda, aproveitamento energético e disposição final dos rejeitos. (REÚSA, 2014, p. 103).

Neste cenário, podemos observar que a atuação conjunta dos municípios se reflete como melhor escolha para o êxito na gestão de resíduos, fato que demonstra que os PMGIRS e PMSB devem atuar de forma integrada, fazendo com que as virtudes de um plano superem as fragilidades de outro e vice-versa.

A estruturação de um arranjo institucional cooperativo entre os nove municípios propiciaria a remodelação de seus planos municipais e a intersecção dos mesmos na elaboração de um plano intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos. Tal fato, além de propiciar o enriquecimento de dados técnicos aos planos municipais, concederia ao mesmo força política



e financeira no momento da implementação, já que a própria PNRS ressalta que soluções cooperadas para gestão de resíduos serão incentivadas no momento de pleito de recursos junto a entes estaduais e/ou federais. Assim sendo, vemos que o compartilhamento de informações, dados, proposições e análises entre os planos municipais pode se tornar fator crucial no momento da implantação das novas cadeias de gestão de resíduos, já que as ações compartilhadas concedem aos planos força técnica, política e financeira inicialmente ausentes conforme informações dadas pelas gestores municipais.

### **Conclusões**

Zaneti et al. (2009) ressaltam que o Brasil vive um momento em que o capitalismo rege o ciclo de vida dos produtos, focando, somente, no aumento do consumo e na decadência do sentido de redução, reutilização, reciclagem e rotulagem. Ou seja, não há, por parte da classe empresarial, interesse em readequar suas atividades para a gestão adequada dos resíduos de sua produção. Neste sentido, as autoras demonstram que o Estado deve agir como agente de integração entre os meios eficazes de gestão e os entes produtivos e geradores de resíduos. Elas relatam que o Estado promovendo a gestão integrada dos resíduos, desde sua produção até a sua disposição final e re-introdução na cadeia produtiva, pode alterar os padrões de produção e consumo, atuando sobre a dimensão cultural e educacional da sustentabilidade.

Fazendo frente a esta questão, a Política Nacional de Resíduos Sólidos impôs ao Distrito Federal, estados e municípios que elaborassem e implantassem planos de gestão integrada de resíduos sólidos, a fim de promover o manejo ambientalmente adequados dos resíduos. Nesse contexto, esta pesquisa, que definiu como um dos seus objetivos avaliar se os PMGIRS elaborados por municípios brasileiros de pequeno porte atendiam aos requisitos mínimos exigidos na PNRS, constatou, de início, que nenhum dos municípios estudados cumpriu, na plenitude, os requisitos mínimos determinados pela política nacional.

A partir desse resultado, a pesquisa buscou identificar alguns condicionantes para as dificuldades enfrentadas pelos municípios para se adequarem aos parâmetros exigidos na PNRS. O primeiro foi o relativo ao detalhamento das informações de cada município, ou seja, para elaborar seus PMGIRS cada ente municipal deveria organizar uma equipe técnica especializada a qual seria responsável por reunir dados sobre a cadeia de resíduos, envolvendo desde sua origem até o descarte final. Constatou-se que a extensa maioria dos municípios da amostra não dispunha de servidores qualificados para atender a esta demanda e, por conseguinte, acabaram contratando empresas especializadas para cumprirem com esse



propósito. Isso implicou ônus financeiros nem sempre suportáveis pelos municípios, notadamente os de pequeno porte.

Ademais da questão financeira, ao contratar uma equipe terceirizada para elaborar o PMGIRS, o município compartilha a responsabilidade de criação de um ambiente propício à gestão dos resíduos para uma empresa que estará momentaneamente em contato com a zona de aplicação daquele plano. Em outras palavras, a empresa contratada terá contato com a condição cultural, física, financeira e estrutural do município contratante somente no período de elaboração do plano municipal ou até mesmo em períodos menores, ensejando, assim, a possibilidade de distanciamento entre as metas e cronogramas propostos no PMGIRS e a condição real do município em aplicá-los. Este fator gerará, nitidamente, planos municipais voltados ao simples cumprimento da lei em elaborar o PMGIRS, porém estacionará no momento de sua implementação.

Este momento estacionário entre a elaboração e a implantação dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos já pode ser percebida na região pesquisada, já que as metas propostas, em sua maioria, não são acompanhadas por instrumentos de ação. Deste modo, os municípios conseguem prever qual o cenário que desejam para a gestão de resíduos sólidos, porém não estão munidos de ferramentas para construí-los.

Além de insuficiência de pessoal qualificado, da falta de recursos financeiros e do distanciamento entre as proposições e a realidade de cada município, a PNRS é clara quando menciona a ênfase que os planos municipais devem conceder na organização de cooperativas de catadores, buscando tornar o resíduo fonte de renda e emprego. Porém, este é mais um quesito pouco mencionado nos PMGIRS e PMSB elaborados nos nove municípios estudados, ressaltando ainda, como no caso de São João da Boa Vista, que ao invés de incentivo houve a substituição da cooperativa por empresa terceirizada no recolhimento dos resíduos domiciliares recicláveis.

Outro problema diagnosticado é a ausência de meios participativos, já que somente os municípios de Casa Branca, Porto Ferreira e São João da Boa Vista evidenciaram o CONDEMA (Conselho Municipal de Meio Ambiente) como órgão representativo da sociedade civil. Apesar disto, os planos destes municípios elegem o conselho como órgão democrático e instrumento participativo, mas não explicita em qual momento da constituição da cadeia de gestão de resíduos que a população será condicionante na tomada de decisão.

Neste contexto, onde várias são as dificuldades a serem enfrentadas pelos entes municipais e tomando por base os incentivos concedidos pela própria PNRS, pressupomos que



a criação de um ambiente institucional baseado na gestão associada seria a ferramenta crucial para o sucesso dos municípios na constituição de uma cadeia sustentável de gestão de resíduos sólidos.

Como já mencionado, mesmo que superficialmente no plano de São João da Boa Vista, a constituição de um plano intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos, por meio da intersecção dos planos municipais já elaborados, propiciaria a ênfase das qualidades de um plano em preenchimento das insuficiências de outro. Desta forma, a instituição de um arranjo institucional cooperativo seria essencial para a transformação do plano intermunicipal em ferramenta para pleito de recursos, constituição de equipe técnica multidisciplinar, participação popular, através da educação ambiental e indução de ações estratégicas voltadas a proposições para ações futuras voltadas ao manejo dos resíduos sólidos. Em outras palavras, a instituição de um plano compartilhado para gestão dos resíduos sólidos seria o ente propulsor para que os nove municípios da Região Nordeste do Estado de São Paulo superassem dos desafios impostos pela PNRS.

## Referências

AMBIENTAL, H. **Revisão do Plano Diretor de Saneamento Integrado de Tambaú – SP.** Secretaria de Obras do Município de Tambaú, 2015.

BRASIL. **Política Nacional de Resíduos Sólidos.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)> Acesso em 27 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm)> Acesso em 20 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória 651/2014.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv651.htm)> Acesso em 27 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória 656/2014.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv656.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv656.htm)> Acesso em 27 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 384, de 2015.** Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/MATE\\_TI\\_170464.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/MATE_TI_170464.pdf)> Acesso em 23 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.** Disponível em: <<http://sinir.gov.br/web/guest/2.5-planos-municipais-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos>> Acesso em 23 de Junho de 2017



\_\_\_\_\_. **Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.** Disponível em: <  
<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/instrumentos-da-politica-de-residuos/planos-municipais-de-gest%C3%A3o-integrada-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos>> Acesso em 10 de julho de 2017

CERQUEIRA, W. **Eco-92.** Disponível em: <  
<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/eco92.htm>> Acesso em 13 de janeiro de 2018.

COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA RECICLAGEM. **Radiografando a coleta seletiva.** Disponível em < <http://cempre.org.br/ciclossoft/id/8>> Acesso em 27 de dezembro de 2016.

COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA RECICLAGEM. **Agora é lei – Novos desafios para poder público, empresas, catadores e população.** Disponível em < [file:///C:/Users/Mariane/Downloads/o\\_195a6efc21jv211roreeg431pa0a.pdf](file:///C:/Users/Mariane/Downloads/o_195a6efc21jv211roreeg431pa0a.pdf)> Acesso em 27 de dezembro de 2016

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: **de acordo com a Resolução nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-11-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21** – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

CORDANI, U. G., MARCOVITCH, J., SALATI, E. **Avaliação das ações brasileiras após a Rio-92.** Estudos Avançados 11 (29), 1997. Disponível em: <  
<http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n29/v11n29a19.pdf>> Acesso em 13 de janeiro de 2018.

ENGENCORPS. **Proposta de plano municipal integrado de saneamento básico – Município: Aguai.** Disponível em: < <http://saneamento.sp.gov.br/PMS/UGRHI%2009/Aguai.pdf>> Acesso em 10 de julho de 2017

ENGENCORPS. **Proposta de Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico Município: Vargem Grande do Sul.** Disponível em: <[http://www.vgsul.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/1222-SSE-41-SA-RT-0006-R0\\_VargemGrandedoSul.pdf](http://www.vgsul.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/1222-SSE-41-SA-RT-0006-R0_VargemGrandedoSul.pdf)> Acesso em 25 de julho de 2017.

ENGENCORPS. **Plano Regional Integrado de Saneamento Básico.** Disponível em: <[http://www.saneamento.sp.gov.br/PMS/UGRHI10/PRS\\_UGRHI10.pdf](http://www.saneamento.sp.gov.br/PMS/UGRHI10/PRS_UGRHI10.pdf)> Acesso em 14 de Fevereiro de 2018.

FERREIRA, J. A. ANJOS, L. A. **Aspectos de saúde coletiva e ocupacional associados à gestão dos resíduos sólidos municipais.** Cad. Saude Pública, Rio de Janeiro, 17(3): 689-696, mai-jun, 2001.

FERREIRA, S. L., RABELO, F. C., VASCONCELOS, S. M. S., MARQUES, R. G., MUNIZ, J. A. C., **Importância ambiental do trabalho dos catadores de materiais recicláveis em Goiânia Goiás Brasil.** Disponível em: <  
[http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/uruguay30/BR05415\\_Rabelo.pdf](http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/uruguay30/BR05415_Rabelo.pdf)> Acesso em 27 de dezembro de 2016





GOUVEIA, Nelson. **Saúde e meio ambiente nas cidades: os desafios da saúde ambiental**. Saude soc. [online]. 1999, vol.8, n.1, pp. 49-61. ISSN 0104-1290.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000105.pdf>> Acesso em 12 de janeiro de 2018.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS - IPEA. **Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Gestão de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/253/\\_arquivos/estudo\\_do\\_ipea\\_253.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/253/_arquivos/estudo_do_ipea_253.pdf)> Acesso em 27 de dezembro de 2016

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/index.php>> Acesso em 27 de dezembro de 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2011**. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2011/munic2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf)> Acesso em 15 de fevereiro de 2018.

JACOBI, P. BESEN, G. R. **Gestão de Resíduos Sólidos na Região Metropolitana de São Paulo: avanços e desafios**. São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 2, p. 90-104, abr./jun. 2006.

JUCÁ, J. F., LIMA, J. D., MARIANO, M. FIRMO, A. L. **Análise das Diversas Tecnologias de Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, Europa, Estados Unidos e Japão**. Jabotão dos Guararapes, PE: Grupo de Resíduos Sólidos – UFPE, 2014. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/LIVRO-TECNOLOGIASTRATAMENTODERESIDUOSSOLIDOS-FADE-UFPE-BNDES.pdf>> Acesso em 10 de janeiro de 2018.

JURAS, I. A. G. M. **Legislação sobre resíduos sólidos: exemplos da Europa, Estados Unidos e Canadá**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4059908/mod\\_resource/content/1/AULA%20%20-%20RECOMENDADA%20legislacao\\_residuos\\_juras.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4059908/mod_resource/content/1/AULA%20%20-%20RECOMENDADA%20legislacao_residuos_juras.pdf)> Acesso em 14 de janeiro de 2018.

MANNARINO, C. F., FERREIRA, J. A., GANDOLLA, M. **Contribuições para a evolução do gerenciamento de resíduos sólidos urbanos no Brasil com base na experiência Européia**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/pdf/esa/2016nahead/1809-4457-esa-S1413\\_41522016146475.pdf](http://www.scielo.br/pdf/esa/2016nahead/1809-4457-esa-S1413_41522016146475.pdf)> Acesso em 13 de janeiro de 2018.

MESQUITA JÚNIOR, J. M. **Gestão integrada de resíduos sólidos/José Maria de Mesquita Júnior**. Coordenação de Karin Segala. – Rio de Janeiro: IBAM, 2007.

MOCOCA. P. M. **Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – Mococa**. Departamento Municipal de Meio Ambiente, 2015.

OESTE, A. C. **Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – Produto I – Plano de trabalho**. Disponível em: <[http://casabranca.sp.gov.br/arquivos/meioambiente/produto\\_01\\_plano\\_trabalho\\_cb.pdf](http://casabranca.sp.gov.br/arquivos/meioambiente/produto_01_plano_trabalho_cb.pdf)> Acesso em 10 Agosto 2017.



OESTE, A. C. **Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – Produto II – Diagnóstico.** Disponível em: <  
[http://casabranca.sp.gov.br/arquivos/meioambiente/produto\\_02\\_diagonostico\\_casa\\_branca\\_14\\_08\\_2014.pdf](http://casabranca.sp.gov.br/arquivos/meioambiente/produto_02_diagonostico_casa_branca_14_08_2014.pdf)> Acesso em 10 Agosto 2017.

OESTE, A. C. **Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – Produto III – Prognóstico e Proposições.** Disponível em: <  
[http://casabranca.sp.gov.br/arquivos/meioambiente/produto\\_03\\_prognostico\\_proposicoes\\_b\\_18\\_08\\_2014.pdf](http://casabranca.sp.gov.br/arquivos/meioambiente/produto_03_prognostico_proposicoes_b_18_08_2014.pdf)> Acesso em 10 Agosto 2017

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Resolução 44/228.** Disponível em:  
<[http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/cap33.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap33.pdf)> Acesso em 14 de janeiro de 2018.

PORTO FERREIRA, P. M. **Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos.** Disponível em: < <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2017/05/porto-ferreira.pdf>>  
Acesso em 12 Agosto 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA MEIO AMBIENTE (PNUMA) **Integração entre o meio ambiente e o desenvolvimento: 1972-2002.** Perspectivas do Meio Ambiente Mundial 2002 GEO-3: Passado, presente e futuro; Brasília: IBAMA/PNUMA; 2004. p. 1-28. Disponível em: <<http://web.unep.org/geo/sites/unep.org.geo/files/documents/capitulo1.pdf>>  
Acesso em 05 de janeiro de 2018.

REÚSA. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.** Disponível em:  
<<http://www.saojoao.sp.gov.br/home/reusa.php>> Acesso em 10 Agosto 2017

SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS, P. M. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.** <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2017/05/santa-cruz-das-palmeiras.pdf>> Acesso em 01 Agosto 2017.

SCHAURICH, J. R., ANDRADE, S. S., **Os empreendimentos econômicos solidários de catadores e a política nacional de resíduos sólidos: a problemática socioambiental acerca da possibilidade de incineração de resíduos sólidos.** Disponível em:  
<[http://cajui.uft.edu.br/gpsociedade/wpcontent/uploads/2013/05/Jonas\\_Roberto\\_Schaurich\\_ARTIGO2.doc](http://cajui.uft.edu.br/gpsociedade/wpcontent/uploads/2013/05/Jonas_Roberto_Schaurich_ARTIGO2.doc)> Acesso em 08 setembro 2015

SHS C. P. E., **Plano Diretor de Saneamento Integrado (PDSI) do Município de São José do Rio Pardo – SP.** Arquivo Municipal da Prefeitura de São José do Rio Pardo, 2014.



## MEDIAÇÃO SANITÁRIA: UMA ALTERNATIVA PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DA SAÚDE

Mariana Lima Menegaz  
Alexandre Walmott Borges

### **Resumo:**

O presente trabalho possui como escopo a análise da Mediação Sanitária, que é um Método Adequado de Resolução de Conflitos, aplicado no âmbito da saúde, com o objetivo de dirimir questões que envolvam a Administração Pública. A Mediação é um mecanismo autocompositivo em que o mediador facilita o diálogo entre as partes, auxiliando-as no empoderamento, almejando que elas mesmas sejam os sujeitos principais para solucionar suas controvérsias, recorrendo ao Poder Judiciário apenas quando este for imprescindível para o encerramento do caso. A Mediação está positivada no ordenamento jurídico brasileiro no Código de Processo Civil de 2015, na Lei 13. 140/15, além da Resolução 125/10 do Conselho Nacional de Justiça, e sua aplicação no âmbito da Administração Pública está resguardada em dispositivos das normas citadas. A aplicação da Mediação Sanitária ainda é pouco vislumbrada na prática, o que ressalta a importância deste trabalho.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Código de Processo Civil de 2015; Mediação Sanitária; Resolução de Conflitos; Saúde.

### **Abstract:**

The present work has as scope the analysis of the Sanitary Mediation, which is an Appropriate Method of Conflict Resolution, applied in the scope of health, in order to resolve issues involving the Public Administration. Mediation is an autocompositive mechanism in which the mediator facilitates dialogue between the parties, helping them to empower themselves, aiming for them to be the main subjects to resolve their controversies, resorting to the Judiciary only when it is essential for the closure of the case. The Mediation is positive in the Brazilian legal system in the Code of Civil Procedure of 2015, in Law 13. 140/15, in addition to Resolution 125/10 of the National Council of Justice, and its application in the scope of Public Administration is protected in provisions of the norms cited above. The application of Sanitation Mediation is still little seen in practice, which highlights the importance of this work.

**Keywords:** Public Administration; Code of Civil Procedure of 2015; Sanitary Mediation; Conflict resolution; Health.

### **Introdução**



A cultura do litígio é verificada no interior de cada indivíduo e é fomentada a cada discussão e conflito em que a pessoa se envolve.

Toda relação entre indivíduos, seja entre pessoas físicas ou pessoas jurídicas, existem posições divergentes. Entretanto, isto é o que faz com que os indivíduos evoluam e modifiquem o jeito de pensar, de agir, e, inclusive, sejam capazes de criar novas leis, resoluções, ou aprendam a lidar melhor com os conflitos existentes.

Ocorre que nem sempre o conflito é aceito como contribuição para o desenvolvimento do ser humano.

A melhora da relação que a sociedade possui com os conflitos deve ser trabalhada em todos os locais, em todas as idades, e também no meio da Administração Pública. O diálogo e a valorização do empoderamento de cada indivíduo devem ser exercitados com o objetivo de que cada um seja o autor para a solução dos seus litígios (URY, 2003).

Desse modo, as habilidades de escuta ativa, empatia, solidariedade, entre outras, devem ser aprendidas e reforçadas em todos os ambientes, inclusive no tocante aos litígios envolvendo a Administração Pública.

O Poder Judiciário encontra-se abarrotado de processos, com demandas que não possuem previsão para serem concluídas. Segundo a última pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, a Administração Pública encontra-se entre os maiores litigantes do país (BRASIL, 2016c).

Este dado corrobora com o disposto acima, evidenciando que a cultura do litígio está presente na sociedade brasileira atual, pois a maioria dos indivíduos acredita que apenas com a decisão de um magistrado é que a outra parte cederá e que a coerção advinda de uma sentença é a solução para os litígios.

Diante dos fatos vislumbrados, o ordenamento jurídico brasileiro indicou algumas alternativas para solucionar os conflitos existentes, sem que o Judiciário fosse a única opção para o litigante. Assim, passou a utilizar o chamado Sistema de Justiça Multiportas (BRASILc, 2016), positivado no Código de Processo Civil de 2015 (BRASILa, 2015), na Lei nº 13.140/15 (BRASILf, 2015) e na Resolução nº 125/10, do Conselho Nacional de Justiça (BRASILd, 2010), o mecanismo autocompositivo denominado como Mediação.

Tais ordenamentos incluem também a Mediação no âmbito da Administração Pública, de maneira ampla, desse modo, várias são suas aplicações, como no direito ambiental, nos assuntos referentes ao petróleo, e também na área da saúde, que é o escopo deste trabalho.



Ao identificar a mediação aplicada à saúde, ela passa a ser denominada como Mediação Sanitária. Nesse sentido, aborda três perspectivas, quais sejam o Direito, a Saúde e a Cidadania, evidenciando que qualquer delas sozinha não consegue garantir o efetivo Direito à Saúde.

O aumento da judicialização da saúde é notório em todo o Brasil. Assim, novos métodos são estudados para que o índice de judicialização seja menor e que apenas as demandas necessárias sejam judicializadas.

Este trabalho possui como escopo principal o estudo acerca da Mediação aplicada no âmbito da Administração Pública, mais especificamente na saúde, sendo denominada como Mediação Sanitária.

O estudo busca compreender a tríade entre o Direito, a Saúde e a Cidadania, analisando se é possível considerar a Mediação Sanitária como solução adequada para o crescente aumento da judicialização da saúde, de forma que o próprio indivíduo que possui uma lide na área da saúde, envolvendo cirurgias, medicamentos, e leitos, por exemplo, possa recorrer à Mediação Sanitária para que tenha suas questões solucionadas, de forma mais célere, e sem aumentar o fluxo de processos do Poder Judiciário.

Assim, é necessário estudar sobre quais os caminhos percorridos pela Mediação Sanitária até o momento, verificando se realmente é uma solução possível para a judicialização da saúde no país.

Para que a pesquisa seja concluída, é necessário analisar o instituto da Mediação de forma ampla, verificando quais seus princípios, sua aplicação, a função do mediador e como ele deve agir na prática (TARTUCE, 2016).

Após, é imprescindível o estudo da Mediação Sanitária, verificando sua aplicação no Brasil, até o momento atual, e quais os projetos criados para que este mecanismo seja implantado em várias cidades do território nacional.

Ademais, é importante verificar o índice de judicialização da saúde no Brasil, para que seja possível determinar qual a abrangência que a Mediação Sanitária pode incidir (COSTA, 2018). Assim, é realizado o estudo bibliográfico do tema, além de analisar os aspectos quantitativos da judicialização da saúde e da Mediação Sanitária já implantada no Brasil, verificando as suposições através de casos concretos ocorridos.

É imprescindível o estudo acerca da Mediação Sanitária e suas implicações na Administração Pública, verificando sua possibilidade de aplicação e quais os resultados desta inovação. Desse modo, conseqüentemente, há a diminuição dos processos judiciais e o empoderamento da própria parte que irá participar ativamente da solução de suas controvérsias.



## **Mecanismo de resolução de conflitos**

Primeiramente, faz-se necessário o estudo acerca dos métodos alternativos de resolução de conflitos, dispostos no Código de Processo Civil de 2015 e também em leis esparsas, como Lei de Arbitragem (Lei 9.307/96 e, posteriormente, a Lei 13.129/15), a Lei que regulamenta a mediação (Lei 13.140/15) e a Resolução 125/10 do Conselho Nacional de Justiça.

Segundo o artigo 2º, do Código de Processo Civil de 2015, o processo apenas terá início com a iniciativa das partes, constituindo o Princípio da Iniciativa da Parte. Desse modo, é evidente que, caso a própria parte consiga solucionar suas questões, através do diálogo com os envolvidos, não será necessário o início da demanda e a resolução será efetiva.

Além da Mediação, abordada neste artigo, existem outros mecanismos, como a Conciliação e a Arbitragem, também incentivadas pelos ordenamentos jurídicos atuais. O primeiro método a ser tratado neste artigo é a Conciliação. Segundo Fernanda Tartuce (2016, p.48), a conciliação é uma técnica de autocomposição na qual:

Um profissional imparcial intervém para, mediante atividade de escuta e investigação, auxiliar os contendores a celebrar um acordo, se necessário expondo vantagens e desvantagens em suas posições e propondo saídas alternativas para a controvérsia, sem, todavia, forçar a realização do pacto.

Este instituto é utilizado comumente para solucionar conflitos que envolvam partes sem prévia relação anterior àquela questão que está sendo discutida. Desse modo, é possível que a conciliação seja aplicada nas demandas envolvendo a Administração Pública e também, todos os outros indivíduos.

A Conciliação está regularizada no Código de Processo Civil de 2015, além da Lei 13.140/15, que também aborda, em alguns dispositivos, este instituto. O segundo instituto é a Arbitragem, regulada pela Lei nº 9.307/96 e, posteriormente, pela Lei 13.129/15.

É um método heterocompositivo de solução de conflitos no qual um terceiro (árbitro) escolhido pelas partes proferirá o laudo arbitral, vinculando as partes a esta decisão. Conforme artigo 515, VII, CPC/15, o laudo arbitral possui eficácia de título executivo judicial e pode ser utilizado também para dirimir conflitos em que a Administração Pública seja parte.

No Brasil, existem atualmente Câmaras de conciliação, mediação e arbitragem que possuem como foco principal a resolução de questões envolvendo interesse da Administração Pública,



como a CCAF - Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (JUSTINO, 2005).

### **Mediação**

Há ainda, o instituto da Mediação, cuja regulamentação ocorreu no ano de 2015, através da Lei 13.140/15. Ademais, o Código de Processo Civil traz em seu bojo artigos que fazem referência a ele, como o artigo 1º, §3; artigos 165, 166, entre outros. A resolução 125/10 do CNJ também aborda o tema e a aplicação desse instituto.

Segundo Warat, a mediação é considerada como uma maneira ecológica de resolução dos conflitos sociais e jurídicos, uma forma na qual o intuito de satisfação do desejo substitui a aplicação coercitiva e terceirizada de uma sanção legal (WARAT, 2001, p. 05).

Há algumas diferenças essenciais no tocante a mediação e a conciliação. Conforme Lilia Maia de Moraes Sales (2003, p.38):

Na conciliação o objetivo é o acordo, ou seja, as partes, mesmo adversária, devem chegar a um acordo para evitar um processo judicial. Na mediação, as partes não devem ser entendidas como adversárias e o acordo é a consequência da real comunicação entre as partes. Na conciliação, o mediador sugere, interfere, aconselha. Na mediação, o mediador facilita a comunicação, sem induzir as partes ao acordo.

Desse modo, é simples identificar qual o melhor instituto a ser aplicado, em cada caso. Porém, deve-se atentar que a legislação indica que todos os meios poderão ser utilizados para solução de conflitos envolvendo a Administração Pública.

### **Os litígios envolvendo a administração pública**

Conforme apontado anteriormente, a Administração Pública é considerada como um dos maiores litigantes judiciais do país, o que demonstra que o Estado, que deveria adotar posturas apaziguadoras, não fomentando demandas judiciais que poderiam ser resolvidas sem a atuação do judiciário, adota a postura inversa.

Entretanto, é possível vislumbrar algumas medidas realizadas para que a ida ao judiciário não seja a regra, mas sim a exceção, quando esta for a única e mais adequada alternativa para dirimir o conflito enfrentado.

### **A mediação sanitária**



A Mediação Sanitária é uma área específica da Mediação, em que os conflitos solucionados estão no âmbito da saúde, podendo envolver controvérsias entre particulares, como entre o médico e o paciente, além de planos de saúde, hospitais e o próprio Sistema Único de Saúde (SUS).

Atualmente, o índice de judicialização no território brasileiro está cada vez maior. Segundo pesquisas realizadas pela Fiocruz (COSTA, 2018), e publicadas no início do ano de 2018, indicando que há mais de 8.500 (oito mil e quinhentos) processos no período de 2012 a 2017, junto a todos os tribunais do país, que estão relacionados a litígios no âmbito da saúde. Sendo que a maior parte deles envolve conflitos com o SUS.

Tal pesquisa também concluiu que os principais argumentos utilizados pelas partes envolviam risco de morte, hipossuficiência, ou falta de recursos dos indivíduos. Ademais, de todos os pedidos, cerca de 80% (oitenta por cento) foram concedidos, porém, nada havia de comprovação sobre a entrega do medicamento.

Assim, verifica-se a necessidade da utilização de meios adequados para solucionar conflitos tão importantes, como a saúde das pessoas, pelo que se entende ser a Mediação Sanitária uma alternativa para a judicialização da saúde.

### **A atuação do mediador**

Conforme falado anteriormente, a Mediação é um método autocompositivo de resolução de conflitos, em que o Mediador atua como facilitador para que as partes retomem o diálogo e seja possível que elas mesmas compreendam suas controvérsias e gerem opções para a solução da demanda.

O Mediador utiliza técnicas nas sessões de mediação, para que as partes entendam sua importância no conflito, e, principalmente, sua capacidade de resolvê-lo. Para isso, estão presentes as técnicas de empatia, afago, comunicação não violenta (ROSENBERG, 2006), confidencialidade, entre outras.

Assim, o ofício do mediador consiste não apenas em aplicar as técnicas, mas também em ter a sensibilidade de abordar assuntos tão importantes e às vezes tão difíceis para as partes, como doenças e o sofrimento da família e do portador da patologia. Portanto, o mediador também exerce a função de cidadania (SIX, 2001, p. 216).





Ademais, o mediador não é autorizado a interferir na mediação gerando opções e indicando novas propostas para as partes, mas sim, tem o papel de fazer com que as próprias partes gerem suas opções e alcancem seus termos de acordo.

Segundo Tartuce (2016, p. 52): “na mediação, as partes são auxiliadas em sua comunicação por um facilitador do diálogo: o mediador busca regatar nos participantes sua responsabilidade pessoal de forma que eles, sem indução, possam encontrar respostas adequadas”.

Desse modo, percebe-se a importância na formação dos mediadores para atuarem em todos os âmbitos da mediação, principalmente na mediação sanitária.

Além disso, são utilizados na Mediação alguns princípios importantes, como a oralidade, a autonomia da vontade das partes, garantindo que apenas o que as partes voluntariamente aceitarem é que vale para a mediação. Além da cooperação dos envolvidos, com a utilização da técnica de empatia, geração de opções, neutralização.

Há ainda o Princípio da Confidencialidade, que rege toda a sessão de mediação, incidindo em todas as suas fases. Este princípio é o garantidor de que tudo que for falado será restrito aos participantes da audiência, não podendo ser compartilhado com outras pessoas. É aplicado também nas sessões individuais, em que somente é revelado o que foi falado, caso haja autorização expressa da parte que falou.

Nesse caso, nem mesmo o mediador pode ser testemunha das partes, caso haja a continuação, ou o início, de um processo judicial sobre o caso. Assim também ocorre no âmbito da Mediação Sanitária, pois a verificação de uma mediação impede que o mediador seja testemunha do caso.

Ressalta-se que todos os princípios da Mediação são aplicados em todos os âmbitos, inclusive na Mediação Sanitária.

### **Mediação sanitária e o acesso à justiça**

O acesso à justiça é garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

O artigo 196, da CF/88, afirma que:

Art. 196. A saúde é 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.



Assim, é possível verificar que a Carta Magna defende o amplo direito à saúde, para todas as pessoas. Inclusive, o direito a medicamentos e tratamentos, como cirurgias, vagas em hospitais, entre outras.

### **Câmara de mediação sanitária**

Já existem, no Brasil, algumas Câmaras para resolução de conflitos no âmbito da saúde. A maioria dessas instituições é de origem particular, em que a própria parte, verificando estar envolvida em um conflito cuja matéria discutida é sanitária, entra em contato com a Câmara, indicando qual a controvérsia existente e aguarda para que a Câmara converse e marque uma audiência com ambas as partes.

Nesse momento, o mediador capacitado para atuar neste litígio é solicitado a fazer parte da audiência e a conduzi-la, operacionalizando todas as técnicas e os princípios já indicados anteriormente.

Por fim, caso sejam viáveis os termos dispostos, além de serem aceitos por todas as partes, o mediador lavra a ata de audiência, em que todos os termos estão detalhadamente anotados.

Em contraposição, há também Câmaras que estão sendo constituídas por iniciativa da Administração Pública (GRECO, 2017). Estas podem ocorrer em espaços federais, estaduais ou municipais, atuando durante a demanda entre a tentativa pela via administrativa e a via do Poder Judiciário.

Assim, é pensado um modelo em que, após as negativas administrativas, o paciente não recorresse diretamente ao judiciário, mas fosse para as Câmaras de Mediação Sanitária, para tentar solucionar a sua controvérsia. Para isso, profissionais especializados são necessários, além do mediador qualificado.

Nesse sentido, entende Alexandre Barbosa da Silva e Gabriel Schulman (2017, p.8):

Composição igualmente propícia seria a de representantes das secretarias de saúde estaduais e municipais, das procuradorias de estado e de município, do Ministério da Saúde, da Advocacia-Geral da União, do Ministério Público e das defensorias. Além, obviamente, de médicos experientes em judicialização, como peritos e representantes dos NAT.



Demonstra-se, assim, que apenas com um atendimento multidisciplinar é que é possível a atuação das Câmaras no âmbito da Saúde. Ressalta-se apenas que a sigla “NAT”, utilizada na transcrição acima, refere aos Núcleos de Apoio Técnicos dos Tribunais.

O tema suscita vários debates, principalmente por ser um modelo novo para resolução de conflitos neste âmbito. A partir destes novos mecanismos, faz-se necessário repensar e analisar tudo o que foi realizado até o momento, todas as decisões proferidas, os recursos judiciais e também realizar o mesmo na via administrativa. Apenas repensando a situação atual do sistema é que será possível, de maneira crítica, verificar as possibilidades de manter, ou não, alguns aspectos práticos.

Lembrando sempre que a Mediação Sanitária, assim como os outros mecanismos de resolução de conflitos, é uma alternativa adequada para alguns casos, porém, não visa substituir na totalidade a atuação do Poder Judiciário, mas tão somente judicializar realmente o que for necessário, solucionando por outros meios, o que for possível.

## **Conclusão**

A cultura do litígio, já instaurada no cotidiano de toda a sociedade, possui várias origens, entre elas a ampliação do acesso à justiça, com a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 5º, XXXV, garante que toda ameaça ou lesão a direito deverá ser apreciada pelo judiciário.

No presente trabalho, primeiramente, foram destacados quais são os métodos alternativos de resolução de conflitos e em que se diferenciam, sendo eles a conciliação, a mediação e a arbitragem.

Posteriormente, evidenciou-se a aplicação deles nos litígios envolvendo a Administração Pública e alguns pontos a serem observados, como a aplicação dos Métodos Adequados no âmbito da saúde, sendo denominado como Mediação Sanitária, lidando com litígios envolvendo pessoas físicas e jurídicas, desde a relação entre o médico e o paciente, o hospital e o paciente, além de medicamentos, cirurgias, vagas em leitos e também o Sistema único de saúde, também chamado de SUS.

Ademais, é necessário que os cidadãos se esforcem no sentido de exercerem a própria autonomia e o empoderamento, na medida em que são eles próprios os detentores da melhor solução para seus conflitos, e não um terceiro estranho a relação (como é no caso do Juiz ou



Tribunal), haja vista que uma decisão que é imposta sempre é instável e passível de não cumprimento pelas partes.

Ainda que as demandas envolvam pessoas jurídicas, e não apenas pessoas físicas, é possível que os novos métodos alternativos sejam utilizados para solucionar tais questões.

É notório e restou comprovado no artigo, através de pesquisas realizadas pela Fiocruz, que é crescente o número de ações judiciais envolvendo a área da saúde, em todo território brasileiro, incluindo medicamentos, cirurgias, consultas, leitos e internações em hospitais, e o SUS, de maneira geral.

O direito à saúde atinge todo o ser humano e, além disso, o direito a todo medicamento e tratamento, para que a saúde seja resguardada, também está incluso dentro do direito garantido pela Constituição Federal de 1988, artigo 196.

O reconhecimento de tais direitos, ainda que no âmbito administrativo, evidenciam que nem toda judicialização é necessária. Ademais, reforçam o preceito de que a via administrativa sempre deve ser acionada em primeira tentativa, buscando dirimir as questões por vias alternativas e adequadas, que não sejam apenas o Poder Judiciário.

Nesse sentido, é ainda mais importante a formação capacitada de mediadores para atuarem tanto no âmbito judicial, como no extrajudicial, e, principalmente na área da saúde. Assim, todos os princípios da mediação sanitária, como o princípio da oralidade, da cooperação, da confidencialidade, da voluntariedade e autonomia das partes, serão aplicados. Inclusive com as devidas técnicas, como a empatia, a neutralização, o afago, a geração de opções, entre outras, que devem ser estudadas e praticadas por todos os mediadores.

Além disso, a criação de câmaras de mediação, em todo território brasileiro, evidenciam a necessidade e a importância da Mediação Sanitária. Câmaras para a realização deste mecanismo estão sendo implantadas, sejam elas particulares ou mesmo públicas.

O tema estudado ainda é muito recente no âmbito acadêmico e prático, o que evidencia a importância do estudo. Mas, além disso, que as certezas quanto a aplicação da Mediação Sanitária apenas serão possíveis com o decorrer do lapso temporal, para que análises sejam feitas e dados coletados, inclusive relacionando com o impacto na judicialização da saúde.

Desse modo, conclui-se que é imprescindível que, ao notar a existência de um conflito, as próprias partes estejam cientes que são elas os melhores Juízes para suas causas, pois saberão qual o acordo poderá ser cumprido, em quais condições, respeitando sempre os limites acordados por elas mesmas, seguindo o princípio que ambas as partes estão realizando o diálogo



para alcançarem o melhor acordo para ambas, inclusive nos casos que envolvam a Administração Pública.

Por fim, a pesquisa não almeja esgotar o tema abordado, mas apenas servir como estudo e reflexão sobre a Mediação Sanitária, ainda pouco abordada na sociedade.

## Referências

BRASILa. Código de Processo Civil, de 16 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2017.

BRASILb. Conselho Nacional de Justiça. 100 Maiores Litigantes. Disponível em:

<[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 15 ago de 2016.

BRASILc. Conselho Nacional de Justiça. Manual de Mediação Judicial, 6 edição.

Disponível em: <[file:///Users/usuario/Downloads/cartilha\\_-\\_camara\\_de\\_conciliacao\\_-\\_ccaf.pdf](file:///Users/usuario/Downloads/cartilha_-_camara_de_conciliacao_-_ccaf.pdf)>. Acesso em 15 de agosto de 2016.

BRASILd. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 24 mar 2017.

BRASILE. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 28 ago 2017.

BRASILf. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm)>. Acesso em: 24 mar 2017c.

COSTA, Mariella de Oliveira. Fiocruz Brasília apresenta panorama da judicialização da Saúde no Brasil. Disponível em: <<https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/fiocruz-bras%C3%ADlia-apresenta-panorama-da-judicializa%C3%A7%C3%A3o-da-sa%C3%BAde-no-brasil>>. Acesso em: 03 mar 2018.

GRECO, Marilva Keensen. Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde realiza reunião de Mediação Sanitária em Pará de Minas – Câmara Municipal de Pará de Minas. Disponível em: <<http://www.parademinas.mg.leg.br/institucional/noticias/promotoria-de-justica-de-defesa-da-saude-realiza-reuniao-de-mediacao-sanitaria-em-para-de-minas>>. Acesso em: 27 fev 2018.

JUSTINO, Gustavo Junqueira. A arbitragem e as parcerias público privadas. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, mai-jun-jul 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-2-MAIO-2005-GUSTAVO-JUSTINO.pdf>>. Acesso em: 13 de agosto de 2016.



ROSENBERG, Marshall B. Comunicação não-violenta: Técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais. São Paulo: Ágora. 2006.

SILVA, Alexandre Barbosa da; SCHULMAN, Gabriel. (Des) judicialização da saúde: mediação e diálogos interinstitucionais. Rev. bioét. (Impr.). 2017; 25 (2): 290-300. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/1983-80422017252189>>. Acesso em: 01 mar 2018.

SIX, Jean François. Dinâmica da Mediação. Trad. Giselle Groeninga de Almeida, Águida Arruda Barbosa e Eliana Riberti Nazareth. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TARTUCE, Fernanda. Mediação nos conflitos civis. São Paulo: Método. 2016.

URY, Willian L. Supere o Não: Negociando com pessoas difíceis. Trad. Regina Amarante. São Paulo: Best Seller. 2003.

WARAT, Luis Alberto. O Ofício do Mediador. Florianópolis: Habitus, 2001.



## CONTRIBUIÇÕES PARA POLÍTICAS FLORESTAIS NA BACIA HIDROGRÁFICA DO SOROCABA MÉDIO-TIETÊ A PARTIR DO SICAR E DO SIGRH: UM FOCO NO MUNICÍPIO DE BOTUCATU

Rafaela Lopes Kogachi

Maíra Araújo Machado Borges Prata

Luiz César Ribas

### **Resumo:**

Após o advento da Lei n. 12.651/2012 (nova lei florestal), uma série de conceitos e parâmetros vêm adquirindo relevância particularmente no que diz respeito à formulação de novas políticas florestais. No caso do estado de São Paulo e, mais especificamente, naquilo que concerne ao município de Botucatu, este fato também é realidade. Em adição, partindo-se da premissa da análise sistêmica dos recursos naturais, não somente os recursos florestais devem ser enfatizados, como também, os demais, a exemplo, em especial, dos recursos hídricos. Assim, o presente trabalho buscou, via Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SiCAR), relativamente aos recursos florestais, e via Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SiGRH), com respeito aos recursos hídricos, identificar elementos norteadores para a formulação de políticas florestais no município de Botucatu, bem como na unidade territorial de sua respectiva bacia hidrográfica.

**Palavras chave:** Recursos Hídricos; Recursos Florestais; Proteção Ambiental; Políticas Públicas; Estado De São Paulo

### **Abstract:**

Several concepts and parameters are been implemented after the edition of current Brazilian forest code (Law n. 12.651 of 2012) which can used for new forestry policy implementation in this country. These forestry perspective is already a reality in São Paulo State and, within a special view, in the municipality of Botucatu case. In this sense, considering a systemic analysis point of view, all the natural resources must be considered, mainly forest and water resources. This paper, based on Rural Environmental Register System (SiCAR), in relation of forest resources, and Water Resources Manegement Integrated System (SiGRH), under water resources scenario, identified guidelines for the formulation of forestry policy in the municipality of Botucatu but also for all territory of its watershed.

**Key words:** Water Resouces; Forest Resources; Environmental Protection; Public Policies; São Paulo State.



## Introdução

O novo Código Florestal, conforme a Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, trouxe em seu bojo diversos conceitos e parâmetros inovadores<sup>10</sup> via de regra associados à proteção da vegetação, das áreas de Preservação Permanente e das áreas de Reserva Legal, bem como à exploração florestal, ao suprimento de matéria-prima florestal, ao controle da origem dos produtos florestais e ao controle e prevenção dos incêndios florestais, além de prever (ou rever) novos instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos<sup>11</sup> (BRASIL, 2012,b).

Neste sentido, a nova lei florestal traz também novos mecanismos para a dinâmica ambiental na tentativa de manter a floresta de pé<sup>12</sup> e conter o desmatamento em diversas regiões do território brasileiro (SOUZA, 2013).

Mariga et Ruscheinsky (2017) entendem, ademais, que tratam de providências que devem ser tomadas pelo Estado, a despeito da situação de parcialidade em que muitas delas estejam (umas implantadas e outras não), da falta de profissionais e de estrutura para as instituições que assistem aos proprietários rurais. A este respeito concordam também Machado et Saleme (2017).

Dentre essas novas medidas, está o CAR (Cadastro Ambiental Rural), no qual o Código Florestal o determina no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, conforme se depreende de autores tais como Mariga et Ruscheinsky (2017) e Machado et Saleme (2017).

O CAR trata-se de um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento<sup>13</sup> (BRASIL, 2012, b).

Assim, do que se depreende de Brasil (2012, b) e Brasil (2014), por intermédio da inscrição das propriedades rurais no CAR, além de possibilitar um planejamento ambiental e econômico da propriedade, ele proporciona inúmeros mecanismos que beneficiarão o

---

<sup>10</sup> A questão da inovação, tanto com respeito à nova lei florestal, como também, em termos de diretiva para a formulação de novas políticas florestais pode ser também depreendida de autores tais como Machado et Saleme (2017)

<sup>11</sup> Art. 1, da Lei n. 12.651/2012.

<sup>12</sup> SOUZA, N. F. O cadastramento ambiental rural: sua origem e o dever de instituição pelos Estados. In: XXXIX Congresso Nacional dos Procuradores de Estado, 2013, Porto de Galinhas.

<sup>13</sup> Art.29, da Lei n. 12.651/2012.





proprietário do imóvel rural, como por exemplo, o acesso ao Programa de Apoio e Incentivo à Conservação do Meio Ambiente e aos Programas de Regularização Ambiental (PRA), que serve de apoio fundamental ao cadastro ambiental rural.

Isto porque, na sequência, o Decreto n. 7.830/12, em especial, no âmbito da regulamentação do CAR e do PRA, criou o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SiCAR), o qual se trata de um sistema eletrônico de âmbito nacional destinado ao gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais<sup>14</sup> (BRASIL, 2012, a; BRASIL, 2014; MARIGA et RUSCHEINSKY, 2017; MACHADO et SALEME, 2017).

Ademais, dentre os principais objetivos do SiCAR poder-se-iam citar: i) monitorar a manutenção, a recomposição, a regeneração, a compensação e a supressão da vegetação nativa e da cobertura vegetal nas áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito, e de Reserva Legal, no interior dos imóveis rurais; ii) promover o planejamento ambiental e econômico do uso do solo e conservação ambiental no território nacional; e iii) disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na Internet<sup>15</sup>. Além disso, as informações adquiridas e disponibilizadas no SiCAR serão de extrema importância na formulação de ferramentas e ações para o monitoramento e gestão das micro, meso e macro bacias hidrográficas.

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB), por fim, é o ente público federal que, segundo Mariga et Ruscheinsky (2017), responde pela implantação de diversos dos elementos inovadores previstos na nova lei florestal como, por exemplo e justamente, o SiCAR).

As bacias hidrográficas, por sua vez, constituem unidades naturais para a análise de ecossistemas. Elas apresentam características próprias, as quais permitem utilizá-las para testar os efeitos do uso da terra nos ecossistemas. O planejamento do uso da terra deve se basear no conhecimento científico dos recursos existentes na bacia hidrográfica e suas inter-relações (CASTRO, 1980).

Por outro lado, conforme se observa em SiGRH (2017, a),

O Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SiGRH)<sup>16</sup> é baseado nos princípios de participação, descentralização e integração na gestão sustentável dos recursos Hídricos do Estado de São Paulo, de acordo com a Lei de Águas Paulista, a Lei 7.663/1991.

<sup>14</sup> Inciso I, do artigo 2º, do Decreto n. 7.830/12.

<sup>15</sup> Incisos III, IV e V, bem como parágrafo 1º, do artigo 3º, do Decreto n. 7.830/12.

<sup>16</sup> Art. 4º, da Lei n. 7.663/91.



Não somente o SiGRH, como também, a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH), estão disciplinados na referida lei estadual, a qual, inclusive, tal como as florestas, trata a água<sup>17</sup> como “recurso natural”<sup>18</sup> (ALESP, 2017).

As Agências de Água integram o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. As Agências de Água têm, com respeito particularmente às interfaces com estratégias a serem construídas a partir do SiCAR, dentre outras, as seguintes competências: i) promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação; ii) elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica, e; iii) propor, dentre outros aspectos, ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica, o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos (SiGRH, 2017, a)

O SiCAR e o SiGRH passam a se configurar, portanto, diretrizes relevantes e prioritárias para o estabelecimento de políticas públicas visando a preservação e a conservação dos recursos naturais (em especial, água e florestas) para os municípios do estado de São Paulo e, em particular, para o município de Botucatu.

A partir desta problemática, é possível inferir-se que é possível, relativamente ao SiCAR e ao SiGRH, identificarem-se elementos norteadores para a elaboração de novas políticas públicas relacionadas à proteção e produção florestal do território paulista, tomando-se como referência o município de Botucatu e sua respectiva bacia hidrográfica.

## **Objetivo**

O objetivo do trabalho é fazer a análise dos municípios que compõe a Bacia Hidrográfica Sorocaba Médio Tietê, disponibilizados no Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, relacionando dados referentes ao SiCAR e ainda associar os resultados com o Índice de Cobertura Vegetal Nativa e Classe de Prioridade para Restauração da Vegetação Nativa, disposto pela Resolução SMA nº 7, de 18 de janeiro de 2017.

A partir desse levantamento e diagnóstico geral dos municípios que estão inseridos na Bacia Hidrográfica Sorocaba e Médio Tietê, tomaremos como base de estudo principal o município de Botucatu e as possibilidades de formulação de políticas florestais.

---

<sup>17</sup> Assim como, inclusive, as florestas.

<sup>18</sup> Art. 2º, da Lei n. 7.663/91.



## Metodologia

A metodologia se baseou em análises de bibliografias, pesquisa exploratória e verificação de resoluções e leis governamentais correlatas ao tema, além de busca de informações no SiCAR-SP e trabalho de autores especializados.

A abordagem metodológica do seguinte trabalho será a dedutiva, partindo-se de uma análise geral dos dados disponibilizados pelo SiCAR-SP, pelo SiGRH e principais fontes de pesquisa (abordagem ampla), para o estudo focalizado dos municípios que pertencem a bacia hidrográfica Sorocaba e Médio Tietê, principalmente à informações destacadas que se referem ao município de Botucatu (abordagem específica).

## Resultados e discussões

### **SiCAR versus SiGRH: foco na UGRHI 10**

Entende-se, dentro do escopo da interação entre dois dos principais instrumentos de gestão e políticas públicas (florestais) vigentes no estado de São Paulo, e em consonância com o até aqui disposto, que um dos principais elos de ligação entre a gestão dos recursos hídricos (via SiGRH / Agências de Bacias) e a gestão dos recursos florestais (via SiCAR / PRA), deve ocorrer por intermédio da figura da “Bacia Hidrográfica”, até porque a bacia hidrográfica é a principal referência de planejamento e gerenciamento ambiental<sup>19</sup>, sobretudo dentro da ótica das “identidades regionais” no estado de São Paulo [SiGRH (2017, a) e BRASIL, 1997)].

A questão da bacia hidrográfica, por outro lado, também é reiteradamente mencionada para fins da proteção, enquanto tipologia de recurso natural, das florestas como preconizado na nova lei florestal, conforme se verifica em BRASIL (2012, a) e BRASIL (2012, b)<sup>20</sup>.

Em derradeiro, a vinculação, em termos de gestão ambiental, entre recursos hídricos e recursos florestais, também se encontra explícita a partir do que se depreende do disposto nos incisos I a VII, do art. 4º, da Lei n. 7.663/91, bem como implicitamente, a partir do que se depreende do disposto nos incisos III e VI, do artigo 2º, da Lei n. 9.433/97. [ALESP (2017) e BRASIL (1997)].

---

<sup>19</sup> Inciso II, do art. 3º, da Lei n. 7.663/91 (posteriormente recepcionado no inciso V, do artigo 1º, da Lei n. 9.433/97).

<sup>20</sup> Vide, a este propósito: inciso II, parágrafo 6º, do artigo 4º; alínea “d”, do inciso II, do artigo 41; inciso I do artigo 14; parágrafo 17, do artigo 61-A, bem como, parágrafo 7º, do artigo 66, da Lei n. 12.651/12.



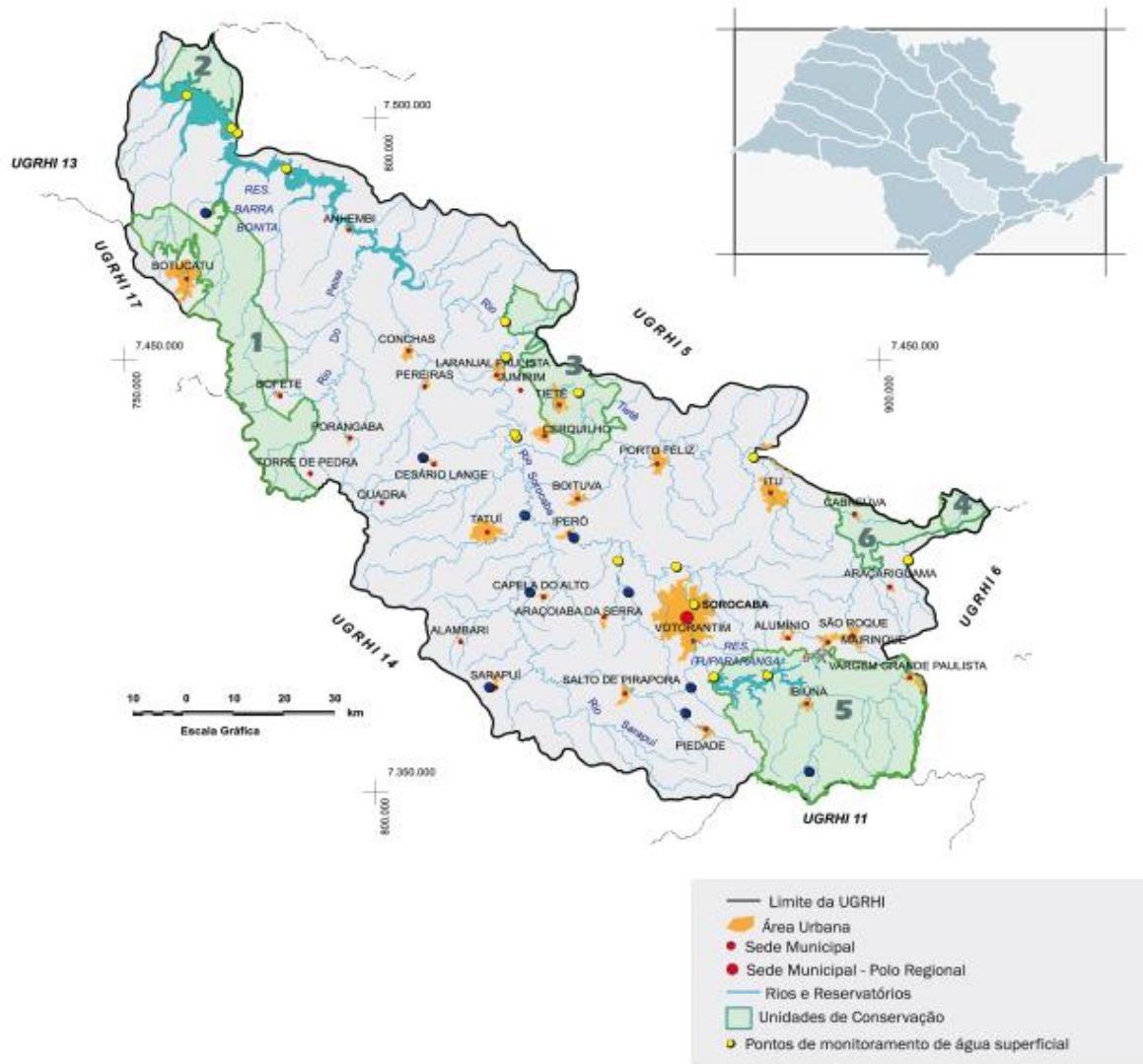
A partir disto, e tendo como foco principal o município de Botucatu, estabelece-se o interesse mais específico, por conta do “pertencimento” do referido município às respectivas bacias hidrográficas, ao Comitê (Agências de Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema (CBH MP), bem como ao Comitê de Bacia Hidrográfica do Sorocaba – Médio Tietê (CBH SMT) ou, mais precisamente, UGRHI-10.

Considerando inclusive Botucatu, a bacia hidrográfica CBH SMT, incluso Botucatu, apresenta uma área de drenagem que envolve os rios Sorocaba, Tietê, Sorocabuçu, Sorocamirim, Pirajibu, Jundiuvira, Murundu, Sarapuí. Dentro desta unidade territorial ter-se-iam, para efeitos de cruzamento de informações obtidas do SiCAR e, com vistas à proposição de políticas florestais regionais, os seguintes 34 municípios (Figura 1); Alambari, Alumínio, Anhembí, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Bofete, Boituva, Botucatu, Cabreúva, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Conchas, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumirim, Laranjal Paulista, Mairinque, Pereiras, Piedade, Porangaba, Porto Feliz, Quadra, Salto, Salto de Pirapora, São Roque, Sarapuí, Sorocaba, Tatuí, Tietê, Torre de Pedra, Vargem Grande Paulista, Votorantim (SiGRH, 2017, b).

CBH-SMT (2017), igualmente para efeitos de SiCAR e políticas florestais regionais, também traz uma relação (distinta) de 53 municípios (Figura 2), diferenciando (34) municípios com sede na UGRHI-10 (Alambari, Alumínio, Anhembí, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Bofete, Boituva, Botucatu, Cabreúva, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Conchas, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumirim, Laranjal Paulista, Mairinque, Pereiras, Piedade, Porangaba, Porto Feliz, Quadra, Salto, Salto de Pirapora, São Roque, Sarapuí, Sorocaba, Tatuí, Tietê, Torre de Pedra, Vargem Grande Paulista e Votorantim) dos (19) municípios de outras UGRHIs mas com área na UGRHI-10 (Barra Bonita, Cajamar, Cotia, Dois Córregos, Elias Fausto, Guareí, Igarapu do Tietê, Indaiatuba, Itapetininga, Itapevi, Jundiá, Mineiros do Tietê, Pilar do Sul, Piracicaba, Pirapora do Bom Jesus, Rafaro, Rio das Pedras, Saltinho, Santana do Paranaíba e São Manuel).

**Figura 1.** Municípios que compõem a UGRHI-10

Fonte: SigRH



### **SiCAR versus SiGRH: foco no Município de Botucatu**

Neste sentido, foi possível, por exemplo, inferir-se sobre os seguintes aspectos: i) número de imóveis rurais inscritos com até 4 módulos fiscais com sua porcentagem de cobertura vegetal nativa nos municípios e respectivamente sua classe de prioridade (tabela 1); ii) número de imóveis rurais inscritos com mais de 4 módulos fiscais com sua porcentagem de cobertura vegetal nativa nos municípios e respectivamente sua classe de prioridade (tabela 2), e; iii) Estimativa de área de afloramento do Aquífero Guarani em relação à área total de municípios da UGRHI 10 (em %) (tabela 3).

Assim, com base nas informações dispostas no SiCAR-SP, por seu turno, é possível verificar a quantidade de imóveis rurais inscritos, com até 4 módulos fiscais e maiores que 4 módulos fiscais, no CAR no estado de São Paulo.

**Figura 2.** Municípios que compõem a UGRHI-10



Fonte: CBH-SMT (2017)

Além disso, de acordo com a resolução SMA n. 07, de 18 de janeiro de 2017, é possível certificar-se sobre o cenário ambiental dos municípios a partir de dados atuais referentes à cobertura de vegetação natural e sua ordem de prioridade para restauração da vegetação nativa no local. Com base nisto, no que se refere aos municípios que integra a BH-SMT ter-se-ia a seguinte situação ambiental:



**Tabela 1.** Número de imóveis rurais inscritos com até 4 módulos fiscais com sua porcentagem de cobertura vegetal nativa nos municípios e respectivamente sua classe de prioridade.

MUNICÍPIO	IMÓVEIS		
	INSCRITOS COM ATÉ 4 MÓDULOS FISCAIS DE ÁREA	PORCENTAGEM DE VEGETAÇÃO NATURAL (%)	CLASSE DE PRIORIDADE
PIEDADE	3323	39,6	alta
IBIÚNA	1833	53,9	baixa
PORTO FELIZ	1305	10,7	muito alta
LARANJAL PAULISTA	1255	6,4	muito alta
TATUÍ	1228	8,9	muito alta
TIETÊ	1026	9	muito alta
BOFETE	963	21,7	alta
BOTUCATU	880	15,4	alta
CONCHAS	868	8,9	muito alta
PORANGABA	833	10,5	muito alta
SALTO DE PIRAPORA	821	16,4	muito alta
CESÁRIO LANGE	761	6,3	muito alta
ITU	729	20	muito alta
SARAPUÍ	699	15,9	muito alta
BOITUVA	655	9,6	muito alta
CAPELA DO ALTO	620	15,1	muito alta
PEREIRAS	584	6,2	muito alta
QUADRA	564	7,9	muito alta
SÃO ROQUE	537	45	alta
CERQUILHO	499	5,1	muito alta
ANHEMBI	396	12,9	muito alta
ARAÇOIABA DA SERRA	356	17,8	muito alta



<b>SOROCABA</b>	278	12,8	muito alta
<b>JUMIRIM</b>	264	11	muito alta
<b>IPERÓ</b>	217	29,1	alta
<b>CABREÚVA</b>	215	44,9	alta
<b>MAIRINQUE</b>	207	32,3	alta
<b>SALTO</b>	186	9,4	muito alta
<b>ALAMBARI</b>	158	12,1	muito alta
<b>TORRE DE PEDRA</b>	145	17	muito alta
<b>ARAÇARIGUAMA</b>	79	39	alta
<b>VOTORANTIM</b>	79	24,4	alta
<b>VARGEM GRANDE</b>	65	4,7	alta
<b>PAULISTA ALUMÍNIO</b>	41	20,5	alta

Fonte: SFB (2017); São Paulo (2017); Toledo (2017).

Conforme se depreende na tabela 1, considerando a relação dos dez primeiros municípios da BH SMT (incluso Botucatu) em termos de quantidade de imóveis inscritos no SiCAR com até 4 módulos fiscais de área, foi constatada uma média de 1351 propriedades rurais, bem como uma média de 18,5% de cobertura natural por município. No entanto, ao considerar a relação dos dez últimos municípios, foi verificada uma média de 139 propriedades rurais, tal como uma média de 26,3% de cobertura natural por município.

É interessante observar que a média dos municípios em relação à classe de prioridade de restauração da vegetação nativa se apresenta como “muito alta”, exceto a cidade de Ibiúna que apresenta uma classe de prioridade “baixa”, pelo fato de sua porcentagem de cobertura vegetal nativa ser maior se comparado a de outros municípios que compõem a bacia, além de ser a segunda cidade com maior quantidade de imóveis rurais de até 4 módulos fiscais inscritos no SiCAR-SP.

Ao se analisar os 10 primeiros municípios com imóveis rurais de até 4 módulos (tabela 2), é notório a baixa porcentagem de vegetação nativa em cada local, refletindo na classe de prioridade para restauração dessas áreas como de “alta” ou “muito alta” prioridade. Assim também, ao averiguar os 10 últimos municípios nota-se que a porcentagem de vegetação nativa é relativamente maior que os dez primeiros, mas ainda sim apresenta uma alta prioridade para recuperação vegetal natural.





**Tabela 2.** Número de imóveis rurais inscritos com mais de 4 módulos fiscais com sua porcentagem de cobertura vegetal nativa nos municípios e respectivamente sua classe de prioridade.

MUNICÍPIO	IMÓVEIS INSCRITOS COM MAIS DE 4 MÓDULOS FISCAIS DE		PORCENTAGEM DE VEGETAÇÃO NATURAL (%)	CLASSE DE PRIORIDADE
	ÁREA			
<b>BOTUCATU</b>	240		15,4	alta
<b>CAPELA DO ALTO</b>	192		15,1	muito alta
<b>SOROCABA</b>	134		12,8	muito alta
<b>TORRE DE PEDRA</b>	121		17	muito alta
<b>PORTO FELIZ</b>	111		10,7	muito alta
<b>TIETÊ</b>	104		9	muito alta
<b>SALTO</b>	80		9,4	muito alta
<b>QUADRA</b>	74		7,9	muito alta
<b>CABREÚVA</b>	73		44,9	alta
<b>SARAPUÍ</b>	69		15,9	muito alta
<b>ANHEMBI</b>	62		12,9	muito alta
<b>TATUÍ</b>	60		8,9	muito alta
<b>ALAMBARI</b>	57		12,1	muito alta
<b>JUMIRIM</b>	51		11	muito alta
<b>ITU</b>	45		20	muito alta
<b>ARAÇARIGUAMA</b>	44		39	alta
<b>CONCHAS</b>	41		8,9	muito alta
<b>CESÁRIO LANGE</b>	36		6,3	muito alta
<b>PIEDADE</b>	30		39,6	alta
<b>BOFETE</b>	29		21,7	alta
<b>MAIRINQUE</b>	28		32,3	alta



<b>PORANGABA</b>	28	10,5	muito alta
<b>IPERÓ</b>	25	29,1	alta
<b>SÃO ROQUE</b>	23	45	alta
<b>ARAÇOIABA DA SERRA</b>	22	17,8	muito alta
<b>BOITUVA</b>	22	9,6	muito alta
<b>ALUMÍNIO</b>	15	20,5	alta
<b>CERQUILHO</b>	15	5,1	muito alta
<b>LARANJAL PAULISTA</b>	15	6,4	muito alta
<b>SALTO DE PIRAPORA</b>	12	16,4	muito alta
<b>IBIÚNA</b>	10	53,9	baixa
<b>VARGEM GRANDE PAULISTA</b>	7	34,7	alta
<b>VOTORANTIM</b>	3	24,4	alta
<b>PEREIRAS</b>	2	6,2	muito alta

Fonte: SFB (2017); São Paulo (2017)

Examinando a tabela 2, que relaciona os municípios da BH-SMT e o número de imóveis inscritos com mais de 4 módulos fiscais de área, Botucatu aparece em primeiro lugar em relação a composição dos 10 primeiros municípios em termos de maior quantidade de imóveis inscritos, como também aparece junto às outras 9 cidades uma prioridade “alta” a “muita alta” para a recuperação da vegetação.

Isto sugere, preliminarmente, que sua cobertura de vegetação nativa relativamente baixa comparada ao tamanho de seu município está, de uma certa forma, associada tanto às pequenas propriedades rurais quanto às médias e grandes propriedades rurais (lembrando que se trata de um município com forte presença do setor de chapas e aglomerados, bem como papel e celulose).

É de extrema importância lembrar que o município de Botucatu, assim como outros presentes na BH-SMT, tem relação direta com o Aquífero Guarani por abranger uma grande área de recarga para esse reservatório subterrâneo de água (tabela 3).



De acordo com o relatório técnico do plano de bacia da unidade de gerenciamento de recursos hídricos do Sorocaba e Médio Tietê, o Sistema Aquífero Guarani, na área da UGRHI 10, ocorre principalmente na SB1-MTI<sup>21</sup>, onde ocupa cerca de 70% da área total (ou 2.933,54 km<sup>2</sup> em 4.141,33 km<sup>2</sup>). Além desta, aparece em pequenas porções de área da SB2-MTM<sup>22</sup> (4 km<sup>2</sup>) e da SB3-BS (0,5 km<sup>2</sup>). Nesses locais, a maior parte da sua área de ocorrência (2.442,02 km<sup>2</sup>) corresponde a afloramento do Aquífero. Isso significa menor proteção contra impactos negativos decorrentes de inúmeros processos ou ações antrópicas que ocorram na superfície do terreno (IPT, 2008)

**Tabela 3.** Estimativa de área de afloramento do Aquífero Guarani em relação à área total de municípios da UGRHI 10 (em %).

Município	Afloramento do Aquífero Guarani (% em relação à área total do município)	Índice de vulnerabilidade Predominante (Classe e Subclasse)	
		Área Rural	Área Urbana
Anhembi	78	Médio-Alto a Médio	Alto-Baixo
Bofete	91	Médio-Alto	Médio-Alto
Botucatu	32	Alto-Baixo a Alto-Alto	Baixo-Alto
Conchas	46	Alto-Baixo a Alto-Alto	Baixo-Alto
Dois Córregos	32,5	Médio-Alto a Baixo	Médio-Alto
Guareí	33	Baixo-Alto a Baixo	Médio-Alto-Baixo
Mineiros do Tietê	27	Médio-Alto a Baixo	Alto-Alto-Baixo
Piracicaba	46	Médio-Alto a Baixo	Alto-Baixo-Baixo

<sup>21</sup> Sub-Bacia Médio Tietê Inferior.

<sup>22</sup> Sub-Bacia Médio Tietê Médio.



**Fonte:** CBH-SMT (2017); SIGRH (2008); SIGRH (2017,a); SIGRH (2017,b)

A tabela acima aborda a porcentagem de afloramento do aquífero guarani e seus respectivos índices de vulnerabilidade tanto em área rural como urbana. Dessa forma, observa-se o grau de importância que esses municípios apresentam em relação a manutenção e gestão dessas áreas localizadas próximos aos afloramentos do aquífero, principalmente por se tratar de áreas onde as erosões e contaminações trazem perigo à saúde do reservatório, como no caso do uso incorreto de agroquímicos e falta de saneamento básico nas regiões próximas.

Observa-se, em suma que as informações extraídas das figuras 1 e 2, bem como das tabelas 1, 2 e 3, tais como, áreas de recarga de aquíferos, porcentagem de vegetação natural, número de módulos fiscais dos imóveis rurais e, em especial, classe de prioridade para fins da restauração da vegetação nativa local, propiciam indicadores sustentáveis e norteadores para a formulação de políticas públicas de proteção ambiental e produção florestal na unidade territorial a que se refere a UGRHI 10.

Contudo, discussões posteriores devem ser conduzidas para, a partir dos necessários e imprescindíveis recursos, o “design” das políticas florestais regionais possam vir a ser refinadas.

### **Conclusões finais**

Em decorrência do disposto neste trabalho conclui-se que o município de Botucatu tem uma acentuada relevância em termos de participação na formulação de políticas florestais relacionadas à bacia hidrográfica dos rios Sorocaba e Médio Tietê.

Para efeitos da consideração do município de Botucatu em eventuais e futuras políticas florestais que decorram do SiCAR (Programa de Recuperação Ambiental, conforme previsto na nova Lei Florestal), haja vista a porcentagem de vegetação nativa existentes no município e a quantidade de imóveis inscritos, tanto como pequenas propriedades rurais, como médias e grandes propriedades rurais devem ser contempladas.

Ademais, a importância que Botucatu, em relação a sua localização na área de afloramento e recarga do aquífero Guarani, enfatiza, ainda mais, a necessidade de formulação de políticas públicas e florestais que possam ir de encontro aos interesses da população geral e o desenvolvimento socioambiental do município.

Em função disto, a construção de políticas florestais na unidade territorial a que se refere a UGRHI 10, deve considerar, de forma integrada e relativamente ao seu conjunto de



municípios, variáveis tais como áreas de recarga de aquíferos, porcentagem de vegetação natural, número de módulos fiscais dos imóveis rurais e, em especial, classe de prioridade para fins da restauração da vegetação nativa local.

Para tanto, e numa etapa seguinte, o design de políticas públicas deve levar em consideração um prisma de sustentabilidade ambiental (recursos naturais), social (população dos municípios e composição/proporção de pequenas, médias e grandes propriedades rurais) e econômica (agricultura familiar, reflorestamento, unidades de conservação, grandes culturas agrícolas, pecuária, produtos hortifrutigranjeiros, etc.). Esta proposta de formulação de políticas públicas deve, ainda, considerar discussões centradas em cadeias produtivas selecionadas (prévia, democrática e prioritariamente). Entende-se que, somente assim, os recursos financeiros, humanos e técnicos disponíveis, as estratégias de programas de recuperação ambiental a serem formuladas a partir da nova lei florestal, as estratégias de gestão de recursos hídricos a serem construídas para os municípios locais, podem então ser planejadas.

## Referências

ALESP. **Lei n. 7.663, de 30 de dezembro de 1991**. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. 1991. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1991/alteracao-lei-7663-30.12.1991.html>>. Acesso: 20 dez 2017.

BRASIL. **Decreto n. 7.830, de 17 de outubro de 2012**. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm)>. Acesso: 15 dez 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 8.235, de 05 de maio de 2014**. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm)>. Acesso: 15 dez 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. 1997. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm)>. Acesso: 20 dez 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de



14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2012. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm) >. Acesso: 15 dez 2017

CASTRO, P.S.E. **Influência da cobertura florestal na qualidade da água em duas bacias hidrográficas na região de Viçosa**, MG. Piracicaba-SP, 1980. 107f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

CBH-SMT. **Relatório de situação dos recursos hídricos 2017 UGRHI-10 (ano base 2016)**. Comitê da Bacia Hidrográfica dos rios Sorocaba e Médio Tietê. 2017. Disponível em:< <http://www.sigrh.sp.gov.br/relatoriosituacaodosrecursoshidricos>>. Acesso: 20 dez 2017.

MACHADO, Alexandre Ricardo et SALEME, Edson Ricardo. **Cadastro ambiental rural, sustentabilidade e o programa de regularização ambiental**. 2017. Revista de Direito e Sustentabilidade. V.3, n. 2 (2017): julho-dezembro. 109-124. Disponível em:< <http://www.indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/2561/pdf>> Acesso: 29 mar 2018.

MARIGA, Jandira Turatto; RUSCHEINSKY, Aloisio. Políticas públicas decorrentes da mudança no Código Florestal. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 18, n. 3, p.83-96, Sept. 2017. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-70122017000300083&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122017000300083&lng=en&nrm=iso)>. Acesso: 29 mar 2108. <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v18i3.1441>.

SÃO PAULO. **Relatório de Inscrição**. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em:< <http://www.ambiente.sp.gov.br/SiCAR/relatorios-de-inscricao/>>. Acesso: 15 dez 2017.

SFB. **Cadastro Ambiental Rural**. Serviço Florestal Brasileiro. 2017. Disponível em :< <http://car.gov.br/#/>

> Acesso: 29 mar 2018

SIGRH. **Agência de Bacia**. 2017. Disponível em:< <http://www.sigrh.sp.gov.br/agenciadebacia>>. Acesso: 15 dez 2107.

\_\_\_\_\_. **Comitê da Bacia Hidrográfica do Médio Paranapanema (CBH-MP) / Comitê da Bacia Hidrográfica Sorocaba e Médio Tietê (CBH-SMT)**. 2017. Disponível em:< <http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhmp/apresentacao>>. Acesso: 15.12.2107.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Situação dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica**. 2017. Disponível em:<<http://www.sigrh.sp.gov.br/relatoriosituacaodosrecursoshidricos>>. Acesso: 15 dez 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório Técnico Nº 104.269-205 9 (Instituto de Pesquisas Tecnológicas); **Plano de Bacia da Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Sorocaba e Médio Tietê (UGRHI 10)** – Revisão para Atendimento da Deliberação CRH 62. Centro de Tecnologias Ambientais e Energéticas- CETAE. 2008. Disponível em:< [http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/7099/smt\\_rpb.pdf](http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/7099/smt_rpb.pdf)>. Acesso: 29 mar 2018.



SOUZA, N. F. **O cadastramento ambiental rural: sua origem e o dever de instituição pelos Estados.** In: XXXIX Congresso Nacional dos Procuradores de Estado, 2013, Porto de Galinhas. Disponível em: <http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/TESE-73-AUTORA-Nat%C3%A1lia-Faria-de-Souza.pdf>. Acesso: 29 mar. 2018

TOLEDO, Karina. Agência FAPESP. **Dados do BIOTA embasam norma para restauração ambiental em São Paulo.** 2017. Disponível em: [http://agencia.fapesp.br/dados\\_do\\_biota\\_embasam\\_norma\\_para\\_restauracao\\_ambiental\\_em\\_sao\\_paulo/24773/](http://agencia.fapesp.br/dados_do_biota_embasam_norma_para_restauracao_ambiental_em_sao_paulo/24773/) Acesso: 22 maio 2017.

WOLLMANN, Lauro Marino; BASTOS, Lia Caetano. **Proposition and evaluation of native vegetation recovering index (NVRI) of rural property.** Rev. Árvore, Viçosa, v. 40, n. 3, p. 407-414, June 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-67622016000300407&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-67622016000300407&lng=en&nrm=iso). Acesso: 29 mar 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/0100-67622016000300004>.



## ENTRE A AUTONOMIA LOCAL E A COORDENAÇÃO FEDERAL: A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS O SUAS

Francy Mary Alves Back

### Resumo:

O presente trabalho deseja contribuir com o debate sobre os impactos das relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras, especialmente na Política Nacional de Assistência Social. Reconhece o peso das instituições, mas propõe a existência de outros fatores que interfiram na decisão e implementação em nível local. A partir de estudo exploratório analisou-se dados da gestão municipal da política de assistência social após 2013 nos municípios de São Carlos/SP e Araraquara/SP, verificou-se diferentes resultados em contextos assemelhados, visto que se trata de municípios vizinhos de mesmo porte e características socioeconômicas equivalentes. Busca-se compreender limites e possibilidades do exercício municipal de sua autonomia decisória frente a **fatores externos**: como os arranjos institucionais advindos da Política Nacional de Assistência Social e coordenação federativa e **fatores internos**: capacidade institucional (financeira e administrativa), legado de políticas prévias e atuação grupos de interesse e dinâmica do poder local.

**Palavras-chave:** Descentralização; Federalismo; Relações Intergovernamentais; Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

### Abstract:

This paper aims to contribute to the debate on the impacts of intergovernmental relations on Brazilian social policies, especially in the National Social Assistance Policy. It recognizes the weight of institutions, but proposes other factors that interfere with decision and implementation at the local level. Based on an exploratory study, data on the municipal management of the social assistance policy after 2013 were analyzed in the municipalities of São Carlos / SP and Araraquara / SP, different results were observed in similar contexts, since these are neighboring municipalities of the same and socioeconomic characteristics. It seeks to understand limits and possibilities of the municipal exercise of its decision-making autonomy in relation to external factors: such as the institutional arrangements arising from the National Social Assistance Policy and federative coordination and internal factors: institutional (financial and administrative) capacity, legacy of previous policies and acting groups of interest and local power dynamics

**Keywords:** Decentralization; Federalism; Intergovernmental relations; Social assistance; Single System of Social Assistance (SSSA)

**Federalismo e relações intergovernamentais**





A questão das competências e funções dos entes federativos na prestação dos serviços públicos marcou o recente cenário de discussões sobre Políticas Públicas, em especial o das políticas sociais no Brasil.

Novos arranjos federativos advindos da Constituição Federal de 1988 trouxeram significativos impactos para a organização federativa brasileira.

O federalismo prevê a distribuição de autoridade, possibilitando autonomia aos entes federados de fazerem escolhas políticas em seus territórios, criando múltiplos centros de poder.

Diante desta autonomia, a assunção de responsabilidades depende da adesão dos entes subnacionais, sendo, portanto, necessária à criação de mecanismos de incentivos e de espaços de negociação e relacionamento entre os entes federados, criando os diversos arranjos federativos.

Licio, Mesquita e Curralero (2011) ressaltam que a coordenação intergovernamental ainda é pouco explorada nos estudos de federalismo brasileiro. compreende formas de integração e compartilhamento de decisões conjuntas presentes nas federações.

Falar de coordenação de políticas públicas em sistemas federativos, implica em especificar o arranjo institucional em que se inserem, de modo a compreender a dinâmica das relações onde os atores responsáveis pela sua implementação (LICIO, MESQUITA , CURRALERO, 2011, p.459)

As autoras apontam diferenças importantes entre os conceitos federalismo e relações intergovernamentais, para tal utilizam as considerações de Elazar (1987) que diz ser o federalismo um arranjo onde unidades de governo se unem mantendo regras próprias e compartilhadas. Já as relações intergovernamentais remetem aos processos, ou seja, os meios de operacionalizar a oferta de políticas públicas, que envolvem contínuas relações entre os diversos níveis de governo.

Licio, Mesquita e Curralero (2011) sugerem a necessidade da análise da interação contextual entre atores, políticas públicas e instituições, entendendo que apesar de não serem determinantes, as instituições afetam o comportamento dos atores e resultados das políticas, e portanto é essencial se levar em consideração os contextos históricos.

**Relações intergovernamentais e políticas sociais: entre os binômios centralização x descentralização e autonomia x coordenação**



[...] as políticas sociais constituem um foco privilegiado para análise desse processo (**redefinição do arranjo federativo advindo da descentralização**). Desde 1930, a ampliação da ação governamental na esfera social caminhou junto com a centralização política e a concentração do poder no Executivo Federal. Mais que isso, o sistema brasileiro de proteção social nasceu, expandiu-se e ganhou suas feições características durante os ciclos autoritários – o de Vargas (1930-45) e o dos militares (1964-84) –, quando o federalismo deu lugar, de fato, a um Estado quase unitário, ou pelo menos, a forma mais exacerbada de federalismo centralizado (ALMEIDA, 1995, p. 88, grifo nosso).

Almeida (2001) propõe o binômio centralização x descentralização para a compreensão dos arranjos federativos e com eles a forma o grau de participação das esferas de governo na produção de políticas públicas. A centralização coincide com períodos autoritários enquanto a descentralização com os democráticos. Apoiam-se em Draibe (1994) para informar que o sistema de proteção social brasileiro se consolidou nos períodos não democráticos, onde as relações intergovernamentais eram muito próximas às dos estados unitários e, portanto, fortemente hierarquizadas, com predomínio do governo federal.

As relações entre os entes federativos no Brasil são caracterizados pela independência em virtude da autonomia política e fiscal dos governos subnacionais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, sendo possível, em tese, a construção de sua agenda social independente do governo federal (ARRETCHE, 2004).

O federalismo brasileiro prevê competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Assim, qualquer ente federativo está constitucionalmente autorizado a implementar ações, contudo nenhum deles está constitucionalmente obrigado a fazê-lo, uma vez que a Constituição Federal descentralizou as receitas, mas não descentralizou as responsabilidades (ARRETCHE, 2004).

Desta feita, a criação de incentivos aos estados e municípios para assunção de responsabilidades está relacionada aos instrumentos e estratégias de coordenação propostos pelas políticas nacionais. A concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais.

Segundo Arretche (2004), a Constituição Federal de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivou menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados.



Embora centralização/descentralização sejam conceitos importantes e largamente utilizados pelos especialistas nas análises sobre o processo de descentralização, e sejam sensíveis para compreender a participação dos entes federados na oferta de políticas, são insuficientes para captar o padrão de relacionamento dos entes federativos em contextos de federalismo cooperativo, que supõe ações de coordenação intergovernamental diante da autonomia e interdependência dos entes subnacionais.

Propomos assim, para análise das relações intergovernamentais o binômio autonomia e coordenação a fim de captar a dinâmica de relacionamento dos entes federados e seus consequentes arranjos federativos.

A questão da autonomia e da coordenação de políticas sociais no Brasil é fortemente marcada pelo histórico de constituição do federalismo em nosso país.

Diferentemente do federalismo americano que surgiu da união de estados independentes, o federalismo brasileiro surgiu da descentralização de um estado unitário. O Brasil passou de um império unitário e centralizado para primeira república federativa e descentralizada, mas com a distribuição de poder regional bastante desigual, onde basicamente Minas Gerais e São Paulo definiam os rumos do país. Os estados gozavam de bastante autonomia e os entes federados só passaram a ter maior interação para produção de bens coletivos a partir da década de 30 (LICIO, MESQUITA, CURRALERO, 2011).

Com o processo de redemocratização construiu-se um modelo de federalismo com forte descentralização na direção dos municípios, que veio acompanhado da responsabilização pela implementação de políticas sociais. A CF de 1988 definiu competências comuns aos três níveis de governo que proporcionam alto grau de interdependência na gestão das políticas sociais, demandando fortes mecanismos de coordenação intergovernamental que potencializam essa ação conjunta.

As autoras retomam a proposição de Abrucio (2005) que explica que no início do processo de descentralização (1980) até meados da década de 1990, a União passou ter uma postura defensiva, se desincumbindo do seu papel coordenador e cada nível de governo buscou atuar de maneira independente devido a ausência de incentivos e o estabelecimento do “jogo de empurra” entre as esferas de governo. A partir do Plano real em 1994 o federalismo brasileiro passou por transformações impulsionados por mudanças nas áreas fiscal e financeira que buscavam minimizar os efeitos da descentralização desordenada. A vinculação de gastos das três esferas federativas nas políticas de educação e saúde, que passaram por um processo de descentralização ordenada a partir da segunda metade da década de 1990, o qual ampliou as



oportunidades de negociação intergovernamental, atendendo às demandas por maior uniformidade e regularidade das ofertas dessas políticas no país.

Licio, Mesquita e Currello (2011) apud Abrucio (2005) referem que a partir da metade da década de 1990 promoveu-se o fortalecimento do governo federal através de medidas tributárias centralizadoras que resultaram no crescimento de recursos à sua disposição. Emendas constitucionais introduziram a desvinculação de gastos da União e o aumento das contribuições sociais. Arretche (2002) aponta que com tais medidas a União conseguiu para si recursos de áreas sociais cujo repasse para os outros entes não tem regras de partilha preestabelecidas. Além de retomar receitas perdidas com a descentralização promovida pela CF de 1988, a União retomou ainda seu papel de coordenação, favorecendo a cooperação de estados e municípios.

Silva (2015) propõe que a ação deliberada do governo central na condução do processo de descentralização de políticas sociais se conformou na constituição de sistemas nacionais de provisão de serviços públicos. O autor questiona importante estudo de Franzese e Abrucio (2013) que aponta que os sistemas contribuíram não só para descentralização de atribuições, mas que fortaleceriam os entes subnacionais, o que não é válido, segundo o autor, para a esfera estadual. Tal trabalho avalia o impacto do federalismo brasileiro nas políticas sociais, apontando que o modelo cooperativo ou competitivo não se adaptam a nossa realidade. Propõe que o modelo adotado no Brasil é um misto, visto que prevê a descentralização fiscal (propiciando a competição) por um lado e por outro a atuação conjunta dos entes federativos em uma mesma área, repartindo apenas competências funcionais para cada nível de governo.

Silva (2015) citando Pierson (1995) coloca que o principal impacto do federalismo nas políticas estatais está na construção de entidades autônomas que podem influenciar ações do governo central. Esta característica rebate nos desenhos das políticas sociais que precisam acomodar diferentes interesses em suas configurações, propondo a coexistência de modelos competitivo e cooperativo entre os entes federativos em uma mesma federação.

Silva (2015) apresenta a proposição da existência de uma reciprocidade causal entre federalismo e políticas públicas. Para ele, contextos federativos não só afetam as políticas sociais, mas também são afetadas por elas.

Retoma a tese de Franzese e Abrucio (2013) de que os sistemas nacionais fortalecem o poder dos entes subnacionais, alterando as relações federativas e, desta forma, dificultando ações unilaterais por parte do governo central que pretendam alterar o desenho de políticas



sociais. Esta conformação segundo os autores citados estaria mais afeta ao modelo de federalismo cooperativo.

### **Descentralização de políticas sociais e autonomia municipal**

O processo de mudança visto nas políticas sociais espelha, no aspecto federativo, a trajetória das relações intergovernamentais desde a década de 1980. A descentralização foi vista como um bem em si mesma na saída do regime autoritário, como a solução para vários males, tendo sido entendida até mesmo como sinônimo de democratização. Neste novo arranjo, o município passa a ter lugar de destaque, pois estaria mais próximo aos usuários e mais sujeito à pressão popular.

A partir de perspectivas distintas, se produziu um grande consenso em torno da descentralização. Passa-se a se supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam a democracia (ARRETCHE, 1996).

A Constituição Federal de 1988 conferiu legitimidade a esse novo arranjo federativo, transferindo, em tese, capacidade decisória, funções e recursos da instância federal para as instâncias estaduais e, principalmente, as municipais. Houve, assim, segundo Tomio (2002), uma redefinição do papel institucional dos diversos níveis de poder sendo que, neste processo, as unidades subnacionais foram favorecidas. Essa redefinição notabilizou-se pela ampliação do escopo de atuação dos estados e municípios – estes últimos conquistaram a maior autonomia política da história republicana.

No novo arranjo institucional, pensado por Tomio (2002), o município, que “[...] apesar de ser mencionado como instituição política autônoma em quase todas as constituições, com exceção da de 1937, somente em 88 ganhou autonomia plena” (TOMIO, 2002, p. 62), passa a ter lugar de destaque, pois é rumo a essa esfera que, tendencialmente, se desloca a responsabilidade da gestão das políticas sociais.

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal.

As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social. (ARRETCHE, 2004, p.20)



Há no debate acadêmico dois pontos de vista quanto a efetiva autonomia do ente municipal no processo de implementação de políticas sociais, pós-descentralização: Arretche (2000) refere que a centralidade decisória do período da Ditadura Militar deixou marcas no federalismo brasileiro, visto que a destituição de prefeitos e governadores e a centralização tributária resultou na falta de autonomia dos entes subnacionais. Assim, mesmo havendo a descentralização das políticas sociais não há como consequência o esvaziamento das atribuições do governo central, ao contrário é devido ao fortalecimento da sua capacidade institucional e administrativa e sob sua coordenação que acontece a descentralização. A partir desta proposta, o governo federal é visto como o mais importante ator do processo de implementação das políticas sociais brasileiras.

Franzese e Abrucio (2013) questionam essa centralidade do governo federal, retomando a importância de se observar os entes subnacionais, visto que saíram fortalecidos no contexto federativo pós-88. Como estados e principalmente municípios são chamados a assumir responsabilidades na gestão de políticas nacionais, eles podem optar por ele próprio desenvolver ou aderir a programas nacionais. Diante da indefinição de responsabilidades, a fim de realizar a coordenação, o governo federal criou forte regulamentação das políticas, a partir da criação de sistemas nacionais. Franzese e Abrucio (2013) afirmam que a consequência inesperada destes sistemas foi o aumento da capacidade institucional dos entes subnacionais.

Diante da municipalização das políticas sociais, Silva (2015), citando Andrade e Castanheira(2011), chama a atenção para o arranjo federativo que se estabeleceu a partir desta relação mais direta do governo federal com os municípios, que seria uma combinação de centralização política e financeira e descentralização setorial, contribuindo para o enfraquecimento do governo estadual que assumiria apenas funções residuais ou de complementaridade técnica e financeira, reduzindo sua capacidade de formulação de políticas supramunicipais.

Importante estudo de Santos (2012) mostra que a autonomia municipal passou por diversas fases após a Constituição de 1988. Até a metade da década de 1990 a autonomia municipal foi possibilitada pelo aumento das receitas, especialmente as oriundas das transferências intergovernamentais, o que contribuiu para fortalecer a autonomia política frente aos estados e à União. Ao longo dos dois mandatos do Fernando Henrique Cardoso a União passou a recuperar a arrecadação das receitas públicas por meio da elevação de tributos não partilháveis com os demais entes da Federação, desta feita, a ampliação das receitas municipais passaram a depender da arrecadação própria, limitadas pela crise econômica, ao mesmo tempo



em que, com a descentralização das políticas sociais, os compromissos municipais cresceram. Durante os governos Lula houve a continuação do fortalecimento institucional da União, responsável pela formulação das diversas políticas sociais, porém atendendo parcialmente ao interesse dos municípios ao elevar o valor das transferências intergovernamentais. Surge então a “coordenação federativa”, onde a União passou a ter maior controle sobre o desenho institucional das políticas sociais, mas respeitando a autonomia política de estados e municípios, que não poderiam ser obrigados a aderir às políticas formuladas pela União, muito embora o fizesse para receber fundos vinculados àquelas políticas.

Santos(2012) conclui que:

A coordenação em redes federativas verticais parece ser mais simples, uma vez que o governo federal pode oferecer benefícios pecuniários aos municípios que aceitem fazer parte de um arranjo federativo para implementar uma política (SANTOS, 2012, p.23)

Mas a autora aponta ainda a possibilidade de uma coordenação em redes federativas horizontais, realizadas através dos consórcios municipais para viabilizar pactos de governança que viabilizem a oferta de serviços público, tal estratégia é mais complexa, por depender de acordos voluntários estabelecidos entre entes da mesma esfera de governo.

A questão da coordenação horizontal abre a possibilidade de discussão sobre as estratégias municipais para lidar com arranjos federativos que não lhe sejam tão favoráveis, e até mesmo com a coordenação de políticas promovida pelas esferas mais amplas de governo. Tal perspectiva instrumentaliza a análise para compreensão das possibilidades de atuação dos municípios em espaços de pactuação intergovernamental presentes nos próprios sistemas nacionais, como as Comissões Intergestores Bipartites, que coordenam ações entre os entes federados.

### **A dinâmica da atuação do município nas políticas sociais: indicadores analíticos**

A produção acadêmica que se ocupa em compreender os efeitos descentralização de políticas sociais para o bem-estar coletivo em sua grande maioria não considera as diferenças existentes entre os entes subnacionais.

Silva (2015) avalia que, para se compreender o impacto da descentralização para os entes subnacionais, os estudos deveriam se ocupar da multiplicidade aspectos que contemple as especificidades dos municípios: políticos, administrativos e financeiros. Aponta que



Scheider (2003) em extenso estudo conclui que a autonomia política é o fator que mais impacta positivamente a responsividade dos governos locais às demandas de sua população. Treisman (2007) afirma não haver relação entre capacidade administrativa e autonomia decisória, e portanto defende a dimensão política para compreensão da efetividade dos governos subnacionais.

Não existe uma definição conceitual unívoca de quais dimensões da descentralização impactam no desempenho dos governos subnacionais. Para Gomes (2010) os estudos sobre descentralização não deveriam focar na transferência de atribuições, mas na autonomia decisória dos entes federados.

As regras institucionais podem gerar efeitos variáveis conforme o contexto onde são adotadas, devendo os estudos considerar as capacidades administrativa e fiscal dos governos subnacionais.

Silva (2015) retoma a proposição de Gomes (2010) que sugere variáveis analíticas para pesquisa mais acurada dos efeitos da descentralização, devendo a proposta metodológica contemplar uma análise empírica integrada que considere a capacidade fiscal, política e administrativa; o desenho institucional da política e o papel da liderança na política local.

Costa e Palotti (2011) citando Arretche (2000) expõem quesitos que impactam na descentralização: **a) fatores estruturais** (capacidade dos governos locais de assumirem a gestão de políticas sociais, tanto do ponto de vista econômico como administrativo); **b) Fatores institucionais** (legados de políticas prévias; c) **incentivos ou impedimento do desenvolvimento de grupos de interesse organizados;** **d) capacidade institucional das burocracias públicas;** **e) regras que delimitam os constrangimentos e oportunidades para decisão estratégica de governos locais;** **f) engenharia operacional da política pública a ser descentralizada** **g) ação política entre o Estado e a sociedade** (cultura política) **e entre os diversos níveis de governo** (criação de estrutura de incentivos à descentralização promovida pelos níveis mais abrangentes, reunidas em programas governamentais desenhadas para esta finalidade).

A presente pesquisa deseja contribuir com o debate sobre os impactos das relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras, especialmente na Política Nacional de Assistência Social. Reconhece o peso das instituições para as políticas públicas, mas propõe a existência de outros fatores que interfiram em sua decisão e implementação.

O viés analítico será balizado pela compreensão dos limites e possibilidades do exercício municipal de sua autonomia decisória frente a **fatores externos**: como os arranjos





institucionais advindos da Política Nacional de Assistência Social e coordenação federativa e **fatores internos**: capacidade institucional (financeira e administrativa), legado de políticas prévias e atuação grupos de interesse e dinâmica do poder local.

Procura-se verificar a recepção da política nacional de Assistência Social em municípios de mesmo porte e características socioeconômicas parecidas, mas com diferentes resultados da política implementada. O que explica essa diferença?

Nossa hipótese dialoga com as duas proposições analíticas hegemônicas de Arretche (2000) e Abrucio (2005) quanto ao espaço de autonomia municipal nas políticas sociais descentralizadas e coordenadas pela União, como é o caso da Política Nacional de Assistência Social, propondo que para além da centralidade federal defendida pela primeira autora e do possível aumento da capacidade institucional dos entes subnacionais com a criação de sistemas nacionais proposto pelo segundo, a dependência da trajetória das políticas antes da constituição do sistema nacional e sua implementação de fato, a articulação de grupos de interesse (entidades filantrópicas), o cálculo estratégico do gestor municipal, bem como a dinâmica do poder local impactam o processo decisório.

### **Assistência social, arranjos institucionais, relações intergovernamentais**

A *assistência social* como política de proteção social configura uma nova situação para o Brasil. Somente a partir da Constituição Federal de 1988 fora reconhecida como política pública, pertencente ao tripé da Seguridade Social brasileira, composta também pela previdência social e saúde.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988).

A assistência social como política pública que estende a proteção social não contributiva na condição de direito foi uma grande mudança no padrão da proteção social pública no país. Contudo, apesar dos avanços trazidos pelo diploma legal, a ausência de uma proposta nacional capaz de catalisar, de forma estratégica, todas essas mudanças, levou a múltiplas experiências estaduais, municipais e federais, nem sempre convergentes em seus propósitos. A criação do Ministério do Bem Estar Social em 1989 também não representou avanços (NOB/SUAS, 2005).

Apenas em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), iniciou-se o processo de construção da gestão pública da assistência social. A LOAS descreve que a gestão da política e a organização das ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de gestão governamental, e sua



implementação torna-se tarefa explicitamente compartilhada entre os entes federados autônomos.

A Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema de bem-estar social brasileiro concebido como campo de Seguridade Social, configurando o triângulo juntamente com a Saúde e a Previdência Social (BRASIL, 2004).

Rumo à concretização dos pressupostos contidos na CF/88 e na LOAS, em 2004, após um movimento de discussão nacional, foi aprovada uma nova Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A Política Nacional de Assistência Social ora apresentada expressa o conteúdo da Assistência Social no Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social. Busca transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo nova agenda para a cidadania no Brasil (BRASIL, 2004).

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004).

A gestão proposta pela PNAS se pauta no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS. Ressalta-se, ainda, a importância da municipalização, incorporando a análise socioterritorial para a construção da política pública de Assistência Social. Entende que a proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos e vulnerabilidades se constituem.

Sob este princípio, é preciso relacionar as pessoas e seus territórios – no caso os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. A



PNAS entende que os municípios brasileiros são locais estratégicos, pois a Assistência Social é uma política pública cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações e na dinâmica local, que traz impactos para a própria decisão do município em relação a política a ser implementada.

Como observado anteriormente, o município passou a ter importância ainda maior para a Política de Assistência Social com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, na medida em que o território passa a ser a base para a organização dos serviços socioassistenciais.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS – de 2004 e Norma Operacional Básica – NOB/2005 –, instituiu-se o Sistema Único da Assistência Social – SUAS – e a política alcança avanços expressivos que marcaram a sua implementação. A NOB/2005 definiu e normatizou conteúdos do pacto federativo, restabelecendo de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos entes federados na gestão do financiamento e execução da Assistência Social (QUINONERO et al., 2014). Colocar a 2012 e comparar.

Após quase dez anos de criação do SUAS, sua efetividade pode ser observada com sua presença na quase totalidade dos municípios brasileiros. Em que pese o grande mérito da NOB 2005 na estruturação da Política Pública de Assistência Social, surgiram ainda necessidades de aprimoramento relacionadas ao processo de habilitação dos municípios nos níveis de gestão anteriormente estabelecidos, assim como não se conseguia estabelecer o acompanhamento da gestão de forma sistemática como forma de checar o cumprimento dos requisitos, bem como a avaliação da gestão. Tal condição favorece a desabilitação dos municípios e transferência das responsabilidades de prestação de serviços socioassistenciais para os estados, ocorrendo descontinuidades da oferta à população. Outra necessidade de revisão quanto a pactuação de responsabilidades entre os entes federativos quanto a gestão e consequente transferência de recursos. Os municípios enquadrados nas gestões iniciais e básica, recebiam recursos relacionados aos serviços de proteção social especial, mas não possuíam a responsabilidade de estruturar a rede para ofertá-los, sendo necessária a criação de mecanismos que possibilitem avaliar os estados de organização do SUAS em estados e municípios (NOB SUAS, 2012).

Visando aperfeiçoar a estruturação, institucionalidade e aprimoramento da gestão e a prestação de serviços e benefícios socioassistenciais, é publicada a NOB 2012, que introduz



(...) novas estratégias de financiamento e gestão, consubstanciadas na instituição dos blocos de financiamento e na pactuação de prioridades e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como instrumentos de gestão e na instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio de apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance de metas de aprimoramento do sistema (NOB/ SUAS, 2012)

O reordenamento da Política de Assistência Social, advindo da NOB 2012 impacta diretamente as relações intergovernamentais, sendo importante compreender as instituições e os atores relevantes da arena decisória desta política no município a partir deste um novo arranjo federativo.

Estudar o processo decisório de políticas públicas implica compreensão das instituições, aqui compreendidas em um arcabouço legal que regulamenta o funcionamento da política, o comportamento, as regras e a interação dos atores relevantes do jogo político, que modelam suas estratégias visando alcançar seus objetivos.

Segundo Dutra e Filho (2014), a literatura brasileira aponta que o governo federal tem se valido da estratégia da criação de “sistemas nacionais”, tais como o SUAS, como forma de induzir os governos subnacionais. Estes sistemas preveem uma divisão de funções no que concerne à tomada de decisão política: a formulação tem se concentrado em nível central, enquanto que a execução em nível local.

Bichir (2014) aponta que a implementação de políticas nacionais depende, em grande medida, da capacidade de coordenação da União, dos instrumentos institucionais com que esta conta para incentivar os níveis subnacionais a seguirem seus objetivos gerais de políticas, pois no desenho federativo brasileiro, os municípios, além dos estados, são entes federativos e, portanto, têm autonomia política e administrativa. A autora acrescenta ainda que

A despeito do processo de descentralização que marcou diversas políticas sociais desde o advento da Constituição de 1988, o governo federal foi desenvolvendo mecanismos de coordenação dessas políticas, de modo a garantir certa uniformidade e parâmetros gerais nos processos de implementação, bem como para garantir que os objetivos centrais das políticas sejam mantidas (Arretche, 2002; Abrucio, 2005; Gomes, 2009). Como será visto, mecanismos historicamente desenvolvidos no âmbito das políticas de saúde e educação foram sendo emulados por outras políticas e programas, em um interessante processo de aprendizagem institucional que influenciou também a política de assistência social e, particularmente, o principal programa de transferência de renda brasileiro, o PBF (BICHIR, 2014, p. 2).

Porém, é preciso avançar e incluir outros aspectos analíticos para a compreensão do processo decisório municipal de políticas sociais, organizadas através de sistemas nacionais.



O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um regramento legal que organiza as competências e funções dos entes federativos em relação à Política Nacional de Assistência Social. Em que pese que a legislação que sustenta a Assistência Social, há diversos fatores que condicionam a oferta e a gestão da política de Assistência Social no nível subnacional: dependência da trajetória, dinâmica local, além da atuação de atores políticos e grupos de interesse (entidades filantrópicas).

Visando contribuir para o debate sobre o processo de decisão de políticas sociais em nível local, a presente pesquisa se propõe a investigar, com um olhar a partir da dinâmica municipal, as relações intergovernamentais, os arranjos institucionais e o poder local no processo decisório da política de Assistência Social nos municípios de São Carlos e Araraquara, dois municípios paulistas de médio porte entre 2005 e 2016, período da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e da Norma Operacional Básica (NOB/2005) e (NOB/2012), que instituiu do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): marcos que vêm a reordenar, de forma muito importante, tal Política.

Pretende-se testar as propostas de Dutra e Filho (2014), sobre a criação de “sistemas nacionais”, e de Bichir (2014), sobre as estratégias de indução do Governo Central, Abrucio, Franzese, Silva. A hipótese que orienta esta pesquisa parte da ideia de que, apesar dos mecanismos de indução da Política Nacional de Assistência Social a cargo do governo central, há autonomia para além da estrita institucionalidade do município em decidir a política de Assistência Social. Existem, a nosso ver, outras arenas de decisão e estratégias ao dispor dos entes subnacionais que contam no cálculo do processo decisório das políticas sociais implementadas e geridas localmente.

Retomando Arretche (2004), alguns fatores podem impactar o binômio coordenação e autonomia na oferta e gestão de políticas sociais: a) fatores estruturais (capacidade dos governos locais de assumirem a gestão de políticas sociais, tanto do ponto de vista econômico como administrativo); b) fatores institucionais (legados de políticas prévias; c) incentivos ou impedimento do desenvolvimento de grupos de interesse organizados; d) capacidade institucional das burocracias públicas; e) regras que delimitam os constrangimentos e oportunidades para decisão estratégica de governos locais; f) engenharia operacional da política pública a ser descentralizada g) ação política entre o Estado e a sociedade (cultura política) e entre os diversos níveis de governo (criação de estrutura de incentivos a descentralização promovida pelos níveis mais abrangentes, reunidas em programas governamentais desenhadas para esta finalidade).



Assim, pretende-se avaliar se o grau de autonomia e as próprias estratégias disponíveis aos municípios para lidar com a indução colocada por perante Estados e União, dependem, por sua vez, de condicionantes próprios à dinâmica local. Pretende-se testar o impacto de diferentes aspectos (arranjo institucional, estrutura administrativa e financeira dos municípios, configuração e atuação de grupos de interesse e suas trajetórias prévias na oferta de “políticas” ou serviços assistenciais e características da política local) para a conformação da agenda local e consequente política a ser implementada.

## Objetivos

O presente trabalho busca compreender os limites e possibilidades da autonomia decisória municipal frente a **fatores externos**: como os arranjos institucionais advindos da Política Nacional de Assistência Social e coordenação federativa e **fatores internos**: capacidade institucional (financeira e administrativa), legado de políticas prévias e atuação de grupos de interesse e dinâmica do poder local.

Busca-se dialogar com as duas proposições analíticas hegemônicas de Arretche(2000) e Abrucio (2005) quanto ao espaço de autonomia municipal nas políticas sociais descentralizadas e coordenadas pela União, como é o caso da Política Nacional de Assistência Social. Propõe-se que para além da centralidade federal defendida pela primeira autora e do possível aumento da capacidade institucional dos entes subnacionais com a criação de sistemas nacionais ressaltado pelo segundo, existam outros fatores importantes como a dependência da trajetória das políticas antes da constituição do sistema nacional e sua implementação de fato, a articulação de grupos de interesse (entidades filantrópicas), bem como a dinâmica do poder local, conformam a decisão e implementação da política.

## Materiais e métodos

Realizou-se pesquisa exploratória para levantamento de informações sobre os municípios investigados (São Carlos e Araraquara) através do acesso ao portal SUAS Visor do Ministério do Desenvolvimento Social, que está disponível para consultas públicas. Localizou-se o Boletim de Informações Municipais que informa um conjunto básico de indicadores demográficos, econômicos, sociais e da gestão da política de assistência sociais dos municípios, visando subsidiá-los na elaboração do Plano Plurianual 2014-2017.



Os dados foram agrupados em dois blocos: a) dados que servem para caracterizar o perfil municipal socioeconômico e demográfico; b) dados da gestão da assistência social.

Os primeiros são necessários para demonstrarmos a equivalência dos contextos estudados e os segundos para verificarmos se há diferenças importantes nos resultados da implementação da política de assistência social em contextos assemelhados.

Para orientação de quais dados seriam relevantes para a gestão da política de assistência social nos valemos das orientações contidas na Portaria MDS nº 113 de 2015 que regulamenta o planejamento, a execução e a prestação de contas dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo dos **Programas, Projetos e dos Blocos de Financiamento dos serviços de Proteção Social Básica, Especial** de Média e de Alta Complexidade, além dos **Índices de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**.

A partir dos dados apurados é possível dialogar com as duas proposições analíticas hegemônicas quanto ao espaço de autonomia municipal nas políticas sociais descentralizadas e coordenadas pela União, como é o caso da Política Nacional de Assistência Social. Podem-se testar as teses propostas por Arretche (2000) que propõe a centralidade da indução federal, bem como a de Abrucio (2005) quanto ao possível aumento da capacidade institucional dos entes subnacionais com a criação de sistemas nacionais.

## Resultados

O presente trabalho é resultado dos esforços iniciais para levantamento de dados da pesquisa de doutorado “Processo Decisório da Política de Assistência Social: uma análise da autonomia municipal em São Carlos e Araraquara”, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP-Araraquara.

A seguir serão apresentados os dados mais relevantes à comparação do desempenho da gestão da política de assistência social nos municípios estudados:

### Dados economia e finanças municipais

#### a) Finanças (Dados de 2011)

	Araraquara	São Carlos	SP
--	------------	------------	----



Receita Orçamentária (R\$)	492.982.831,83	478.802.161,39	
Receitas próprias em relação à receita total	30,82%	34,43%	-
Dependência ao Fundo de participação dos Municípios	9,38%	9,37% e	8,16%
Percentual de despesas com assistência social em relação ao orçamento total	3,26%	1,49%	4,21%

Fonte: Ministério da Fazenda

#### b) Produto Interno Bruto (PIB)

2005 a 2010	Araraquara	São Carlos	SP
Percentual crescimento	52,1%	54,8%	49,2%
Participação PIB estadual em 2010	0,39%	0,42%	-

Fonte: (IBGE, 2010)

Os dados acima demonstram equivalência orçamentária entre os municípios analisados, apesar de discreta maior pujança econômica de São Carlos, dado menor dependência do Fundo de Participação dos Municípios e maior participação no PIB estadual.

#### Dados socioeconômicos

#### c) População

	Araraquara	São Carlos
Número de habitantes	208.662	221.950





Residentes em área urbana	97,16%.	96%
População em extrema pobreza(habitantes)	2.243	2034

Fonte: (Censo Demográfico IBGE, 2010)

**d) Trabalho e renda**

	<b>Araraquara</b>	<b>São Carlos</b>
Economicamente ativos	115.042	120.564
Ocupados	106.737	111.882
Desocupados	8.305	8.682
Carteira Trabalho assinada	61,1%	62,7%
Sem carteira de trabalho assinada	10,8%	11,0%
Rendimentos médios mensais ocupados	R\$ 1.629,43	R\$ 1.646,17
Percentual de ocupados rendimentos até um salário mínimo	1,6%	16,4%
Percentual de ocupados sem rendimentos	1,6%	18,1%
Percentual população extrema pobreza (renda per capita menor que R\$ 70,00 mensais)	1,1%	0,9%

Fonte: (Censo Demográfico IBGE, 2010)



O perfil demográfico de Araraquara e São Carlos é equivalente, com diferença aproximada 10% do contingente populacional. No que se refere à inserção produtiva dos residentes, há discreta superioridade de São Carlos em relação a percentual de pessoas ocupadas, embora os rendimentos figurem como inexistentes ou abaixo de um salário mínimo. Enorme equivalência entre os municípios estudados, encontramos na prestação de serviços essenciais e educacionais, conforme é possível observar nas tabelas abaixo.

**e) Educação**

	<b>Araraquara</b>	<b>São Carlos</b>
<b>Taxa de Analfabetismo</b>	3,4%	3,5%
<b>IDEB 2009</b>	Anos iniciais- 5,8 Anos finais- 4,6	Anos iniciais- 6,0 Anos finais- 4,7

Censo IBGE 2010 e MEC

**f) Serviços essenciais**

<b>Percentual de domicílios urbanos atendidos</b>	<b>Araraquara</b>	<b>São Carlos</b>
Abastecimento de água	99,4%	99,8%
Escoamento sanitário adequado	100%	99,9%
Coleta de lixo	98,8%	99,6%

Censo IBGE 2010

**g) Assistência social**

**Gestão do Município**

	<b>Araraquara</b>	<b>São Carlos</b>



Porte	Grande Porte	Grande Porte
Nível Habilitação SUAS	Plena	Plena
IGD-Municipal	0,79	0,86
Repasse anual(Serviços) total 2016 (R\$)	1.772.510,77	1.295.540,42
Repasse Anual PBF-2017 (R\$)	5.472.878,00	13.168.075,00
Número de CRAS	9	5
Número de CREAS	1	1
Centro Pop	1	1
Unidades de acolhimento	16	9
Equipamento Segurança alimentar - banco de alimentos	1	1
Equipamento segurança alimentar - restaurante popular	2	1

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

### Atendimentos

	<b>Araraquara</b>	<b>São Carlos</b>
Famílias cadastradas	10.892	13.800



Famílias beneficiárias PBF	3.667	5.663
Total de benefícios PBF	9.959	20.376
Percentual de Famílias beneficiárias PBF	33,67% Cobertura cadastral inferior às estimativas oficiais	41,04% Supera as estimativas oficiais

**Fonte:** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Os municípios analisados possuem o mesmo porte e nível de habilitação em gestão plena da Política Nacional de Assistência Social. Contudo, São Carlos demonstra pífio investimento na área, destinando, apenas 1,49% do seu orçamento contra 3,26% de Araraquara. Ambos estão abaixo da média estadual que é de 4,21%.

A gestão da Política de assistência social em São Carlos apresenta melhor desempenho quanto ao Programa Bolsa Família (PBF), que dispõe de dados marcadamente superiores no que se refere ao número de famílias e benefícios atribuídos, respectivamente 5.663 e 20.376, e Araraquara apresenta 3.667 e 9.959.

Quanto aos Blocos de Financiamento dos serviços de Proteção Social Básica, Especial de Média e de Alta Complexidade, esses repasses tem relação direta com a disponibilidades dos equipamentos sociais que estruturam os atendimentos sociais. Araraquara conta com quase o dobro de número de CRAS, 9, enquanto São Carlos conta apenas com 5 unidades. O mesmo se dá com as unidades de acolhimento e restaurantes populares. A maior estrutura reflete o superior repasse anual de R\$ 1.772.510,77 enquanto São Carlos recebe R\$1. 295.540, 42

Apesar de possuir significativamente menor estrutura da rede socioassistencial e investir menor quantidade de recursos próprios na política de assistência social, São Carlos apresenta um melhor desempenho geral na gestão da política Tal resultado é observável a partir do IGD-SUAS, apresentando índice 0,86, contra 0,79 de Araraquara.

Pudemos observar que apesar de os entes federativos estarem sujeitos aos mesmos incentivos de cooperação federativa e regras institucionais, os municípios pesquisados investiram na estruturação de áreas diferentes da política de assistência social: Araraquara na estruturação da rede socioassistencial, especialmente nos equipamentos sociais, enquanto São Carlos na área de cadastramento. Desta forma, se faz necessário investigar quais são os



elementos que influenciam a decisão dos governos locais, para além daqueles já apontados pela atual bibliografia.

## Referências

ABRUCIO, F. L. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2005, n.24, pp.41-67. ISSN 1678-9873. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>>

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. In: *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1995, p. 88-108.

\_\_\_\_\_. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências.

São Paulo, BIB, n° 51, 1° semestre de 2001, pp. 13-34.

ANDRADE, R. de C. Processo Decisório na Câmara de Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In: \_\_\_\_\_. (Org). *Processos de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas Políticas Públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.31, ano 11, 1996, p.44-66.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais.*, vol.14 n.40 São Paulo Jun.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB/SUAS. Aprovada pela Resolução n° 33, de 12 de dezembro de 2012, do CNAS

BICHIR, R. Os mecanismos de coordenação federal do Programa Bolsa Família.

*Ciência Política*, Associação Brasileira de Ciência Política. Disponível em:

<[http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28\\_6\\_2012\\_22\\_3\\_15.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28_6_2012_22_3_15.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2015.

COSTA, B e PALOTTI, P. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. *Revista Sociologia e Política*, vol. 19, n° 39, jun.2011.



COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulista. In: ANDRADE, R. de C. (Org.). Processos de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp, 1998, p. 41-72.

DUTRA, W. Z.; FILHO, P. R. D. Modelos de indução federal em perspectiva comparada: os casos da saúde e habitação. 38o ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 27 a 31 de outubro de 2014, Caxambu-MG. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=9118&Itemid=456](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9118&Itemid=456)>. Acesso em: 30 set. 2015.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da Política de Saúde na França, Suíça e na Suécia. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 30, ano 11, 1996, p. 139-216.

FRANZESE, C e ABRUCIO, F. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. 30

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010.

Informações sobre todas as etapas de realização do Censo 2010, com destaque para os resultados da pesquisa. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 28 set. 2015.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011

PRALON, E. M.; FERREIRA, G. N. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no Processo Decisório. In: ANDRADE, R. de C. (Org.). Processos de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998, p. 73-86.

QUINONERO, C. G.; ISHIKAWA, C. T.; NASCIMENTO, R. C. J.; MANTOVAN, R.

A. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB/SUAS. In: O Social em Questão, Rio de Janeiro, PUC-RJ, n. 30, ano XVII, 2014.

SANTOS, A.M.S.P. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. Revista GEO UERJ, ano 14, n.23, vol. 2, 2012, p. 825-852.

SANTOS, F. Novas e velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias. Revista Dados, n. 4, vol. 41, 1998, p. 863-873.

SILVA, A.L.N. Os estados no SUAS: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais. Rio de Janeiro, Revista Administração Pública, n.49, setembro/outubro, 2015.



TOMIO, F. R. de. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 48, v. 17, fev. 2002.



## A NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA PELA GOVERNANÇA HÍDRICA BRASILEIRA

Guilherme Correa Bianchini

Marina Silveira

### Resumo:

O debate acerca do reconhecimento do Direito Humano à Água se intensificou recentemente, principalmente após o reconhecimento deste pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Isto torna evidente a necessidade de profundas mudanças nos modelos de governança da água que tem como base a inserção da água em uma economia de mercado. Este tipo de modelo, adotado em território brasileiro, é fortemente influenciado e propagado por algumas agências multilaterais internacionais, como o Banco Mundial, sendo este o maior parceiro brasileiro no que tange a gestão das águas, tendo influenciado fortemente na elaboração da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), baseando-se na legislação francesa da década de 1960. Desta forma, este trabalho propõe uma reflexão acerca de uma arena onde se encontram a inserção dos recursos hídricos em uma economia de mercado e a necessidade de reconhecimento da água como direito humano fundamental por meio de uma revisão bibliográfica.

**Palavras-chave:** Recursos Hídricos; Cooperação Internacional; Direito Humano à Água; Governança.

### Abstract:

The debate on the recognition of the Human Right to Water has intensified recently, especially after its recognition by the United Nations General Assembly. This makes evident the need for profound changes in water governance models that are based on the insertion of water into a market economy. This type of model, adopted in Brazilian territory, is strongly influenced and propagated by some international multilateral agencies, such as the World Bank, being the largest Brazilian partner in water management, having strongly influenced the elaboration of the National Resources Policy (PNRH), based on the French legislation of the 1960s. In this way, this work proposes a reflection about an arena where the insertion of water resources in a market economy and the need for recognition of water as a right human population through a bibliographic review.

**Keyword:** Water Resources; International Cooperation; Human Right to Water; Governance.





## Introdução

As discussões no que concerne a relação entre a sociedade e o meio ambiente têm se intensificado nas últimas décadas, o que impõe aos Estados e instituições, nacionais e internacionais, o desenvolvimento de políticas que levem em consideração os níveis de degradação ambiental em que chegamos. A entrada desta relação nas pautas de discussão internacionais resulta de muitos esforços realizados durante décadas, desde o surgimento do movimento ecológico que, segundo Porto Gonçalves (2006), surgiu nos anos 1960 no contexto dos movimentos que questionavam o modo de produção capitalista, até as mais recentes conferências e instituições internacionais que serão abordadas.

Dentre os recursos mais fundamentais afetados por esta degradação está a água, sendo a situação desta um dos principais problemas discutidos dentre as questões ambientais, já que a situação das reservas hídricas do planeta sofrem grandes pressões e têm originado conflitos devido ao seu valor estratégico. Sua baixa disponibilidade pode ser diretamente relacionada á baixos índices de desenvolvimento humano por conta de sua essencialidade para o suprimento de necessidades básicas de vida, como a alimentação, o que torna indispensável o tratamento especial para a água. Neste escopo, o professor canadense Thomas Homer-Dixon (1994) aponta os recursos hídricos como o principal recurso renovável causador de conflitos domésticos e internacionais. Neste sentido, José Galizia Tundisi, aponta a importância da existência de políticas públicas para a manutenção da água:

Economias regionais e nacionais dependem da disponibilidade adequada de água para geração de energia, abastecimento público, irrigação e produção de alimentos (agricultura, aquicultura e pesca, por exemplo). Melhorar a gestão dos recursos hídricos integrando e otimizando os usos múltiplos, alocando de forma flexível a água para os diferentes usuários e investindo em saneamento público (coleta de esgotos, tratamento de esgotos, resolvendo problemas sanitários de doenças de veiculação hídrica) é uma das formas mais relevantes de desenvolvimento econômico e social, pois melhora a qualidade de vida, promove geração de empregos e renda e amplia a capacidade de abastecimento de água para usos múltiplos e estímulo à economia (BHATIA & BHATIA, 2006, *Apud* TUNDISI, 2008).

A presença da temática dos desafios no que tange o gerenciamento da água se intensificou no âmbito das conferências internacionais, atingindo um escopo global, a partir dos anos 1970, o que deu origem a iniciativas políticas para responder a estes desafios (CASTRO, 2007). A primeira conferência a debruçar-se sobre a temática da água foi a Conferência das Nações Unidas sobre a Água, realizada em Mar del Plata (1977), que levou à adoção de um



Plano de Ação que reconheceu a importância dos projetos de desenvolvimento hídrico (VARGAS, 2009). Cabe destaque também a duas importantes conferências que trataram de recursos hídricos realizadas em 1992, sendo elas a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), sediada no Brasil, que reuniu representantes governamentais e teve como resultado a Agenda 21; e a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente (CIAMA), sediada em Dublin, que foi uma reunião entre especialistas da temática da água (SANT'ANNA, 2013). Nesta, foi debatida a criticidade dos recursos hídricos para o futuro, tendo como fruto uma declaração exigindo o comprometimento governamental em todos os níveis para o resguardo dos recursos hídricos:

The Conference participants call for fundamental new approaches to the assessment, development and management of freshwater resources, which can only be brought about through political commitment and involvement from the highest levels of government to the smallest communities. Commitment will need to be backed by substantial and immediate investments, public awareness campaigns, legislative and institutional changes, technology development, and capacity building programmes. Underlying all these must be a greater recognition of the interdependence of all peoples, and of their place in the natural world (DUBLIN STATEMENT, 1992).

Ainda no âmbito internacional, é de suma importância abordar as instituições que tratam da questão dos recursos hídricos e são derivadas dessas grandes conferências internacionais.

São essas resultantes de um conjunto de processos que incluem instituições e organizações, especialmente os Fóruns Mundiais da Água (FMA), o Conselho Mundial da Água (CMA) e a Global WaterPartnership (GWP) (MOLLINGA, 2008). Cabe destaque também ao Global Environmental Facility (GEF), que é de grande relevância entre essas instituições por atuar como um dos principais fundos de financiamentos de projetos em bacias internacionais, atuando com suporte financeiro e técnico (SANT'ANNA, 2013). No cenário internacional, deve-se destacar também as ações do Banco Mundial e seus financiamentos de projetos de desenvolvimento hídrico em uma série de países pelo mundo e a difusão do modelo de governança da água defendido por esta agência multilateral, bem como outras (a exemplo da Organização Mundial do Comércio). Tal modelo, juntamente com a questão do Banco Mundial serão abordados no tópico seguinte deste trabalho.

Desta forma, em linhas gerais, as instituições supracitadas tem uma visão em comum em relação à gestão e desenvolvimento dos recursos hídricos que influencia grande parte da comunidade acadêmica. Essa visão se trata da



Gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica, de forma integrada com a gestão do uso do solo e demais recursos naturais, incluindo todos os envolvidos na gestão e uso da água (múltiplos stakeholders), de forma descentralizada, atribuindo valor econômico à água, e com a criação de organizações de bacias para o caso das bacias compartilhadas (SANT'ANNA, 2013, p. 59).

## **Governança da água no Brasil e papel do Banco Mundial**

Em solo Brasileiro, a primeira lei em matéria de recursos hídricos foi o Código das Águas de 1934 através do qual o Estado Varguista, centralizador e intervencionista, buscou estimular o uso industrial das águas, vinculando-as ao setor de energia elétrica, centralizando o setor dos recursos hídricos (SCANTIMBURGO, 2011). Posteriormente, a Constituição Federal de 1988, abordou o meio ambiente como um bem de uso coletivo do povo, rompendo com a visão da água como um bem de uso industrial e com o caráter centralizador que emanada do Código das Águas, estabelecendo domínios de responsabilidade do poder federal e dos poderes estaduais (MARTINS, 2012).

Neste contexto, Rodrigo Constante Martins (2012) destaca a iniciativa do Estado de São Paulo na gestão descentralizada dos recursos hídricos e na valoração econômica da água, com a Política Estadual de Recursos Hídricos, tomando a bacia hidrográfica como unidade de gestão, expondo que:

A política estabelecia a criação de comitês de bacias hidrográficas, que seriam formados por representantes do poder público e dos distintos setores da sociedade civil, e teriam a responsabilidade de debater e arbitrar sobre os conflitos relativos à água na bacia. Por fim, a política atribuía aos comitês a responsabilidade pela implantação do principal instrumento do aparato gestor, qual seja, a cobrança pelo uso da água (MARTINS, 2012, p. 469).

Desta forma, segundo Novaes e Jacobi (2002), as mudanças do modelo de gestão contido no Código das Águas - normativo, centralizador e setorizado, são firmadas por um novo modelo que:

[...] é assentado – tanto nas esferas federal quanto estadual – sobre alguns pilares comuns, entre os quais destacam-se: a identificação da bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento; o reconhecimento do uso múltiplo da água; a instituição da água como bem de valor social e dotado de valor econômico; a crescente democratização da gestão, através da participação da sociedade civil nas instâncias de gestão.



Seguindo os princípios de descentralização por bacias, instituição de comitês com participação de diferentes setores e da definição da cobrança pelo uso da água como principal instrumento gestor (MARTINS, 2012), já presentes na política paulista, a Lei nº. 9.433/97 estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) apresentando as novas diretrizes federais para a gestão da água. Posteriormente, a Lei nº. 9.984/2000 criou o órgão responsável pela implementação, em nível federal, da referida Política Nacional: a Agência Nacional das Águas (ANA). Estes estabeleceram uma nova forma de governança da água, tendo como eixo central a participação social e a descentralização. Vale ressaltar, que a Política Nacional de Recursos Hídricos seguiu, dentre outros, os princípios da política do estado de São Paulo, com a gestão descentralizada por bacias, comitês de participação de diferentes setores e a cobrança pelo uso da água como instrumento gestor (MARTINS, 2012).

A PNRH busca se encaixar no novo paradigma de gestão hídrica através do conceito de Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH)<sup>23</sup> que estabelece que a gerência e preservação dos recursos hídricos deve partir de uma visão ecossistêmica e intersetorial, incorporando aspectos econômicos, ambientais e sociais baseados na sustentabilidade – ideia de participação de multistakeholders na GIRH e de construção de capacidades (GERLAK, 2007). Tal característica é expressa no art. 1º da Lei nº 9.4335 e também no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos (ONU, 1992).

A PNRH contemplou o Brasil com um novo diploma legal das águas de caráter inovador, devido a sua organização estrutural descentralizadora. A divisão institucional se dá em âmbito nacional, regional, municipal em diversos órgãos, entre a ANA, Conselhos de Recursos Hídricos dos estados e Distrito Federal, Comitês de Bacias Hidrográficas. Estes propõem a materialização da gestão integrada e participativa visto que é de sua competência no âmbito de



sua área de atuação promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes (MELO *et al*, 2010). Alguns pesquisadores da temática ressaltam as dificuldades enfrentadas na prática e implementação dos princípios da descentralização e da gestão integrada, levando à crítica de que estes não chegam ao caso concreto, seja devido às dificuldades encontradas no vasto cenário hídrico brasileiro – frente às características particulares de cada região do país, ou pela possível insuficiência do modelo de mercado das águas.

Perante tal problemática das políticas e da prática na gestão de recursos hídricos no Brasil merece destaque o desenvolvimento econômico desigual entre as regiões e a associação de tal desigualdade aos dados relacionados ao acesso à água e sua qualidade. A ideia propagada de um país rico em recursos hídricos considera apenas dados em esfera nacional, generalizantes, e ignora fatores desiguais entre as distintas áreas do país, já que “apesar de o Brasil possuir grande oferta de água em termos globais, existe uma distribuição desigual dos recursos hídricos” (ANA, 2011, *Apud* TUNDISI *et al*, 2014). Tais desigualdades são afirmadas por Vargas (2000), em suas notas sobre água e relações internacionais: “ao mesmo tempo apresenta-se a existência de grandes desigualdades sociais, uma significativa área do território em condições semi-áridas e uma região, com quase 50% da superfície do país, que detém 70% dos recursos hídricos” (VARGAS, 2000, p. 180).

Neste sentido, a divisão estrutural da PNRH, frente a estes obstáculos, não se mostra suficiente para suprir as necessidades que se tem no contexto de grande complexidade dos recursos hídricos brasileiros. Neste cenário de dificuldades internas na administração se tem grandes oportunidades de parcerias e cooperação entre o Brasil e instituições internacionais multilaterais, a exemplo do Banco Mundial. É importante ressaltar que a própria PNRH resulta da inspiração de legislações e instituições internacionais, como o caso da legislação francesa, pioneira na consolidação do princípio da gestão descentralizada, democrática e científica da água, além de tratar a água como um recurso escasso e dotado de valor econômico, tendo a bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e gestão, criando os comitês de bacias (MARTINS, 2012).

Vale destacar a influência do modelo de gestão hídrica do Banco Mundial para a PNRH Brasileira. Segundo Martins (2012), na concepção dos princípios da política, as influências deste modelo de gestão da água do Banco são notórias, já que a limitação da água como recurso natural; a valoração econômica; a gestão voltada para os usos múltiplos; a bacia hidrográfica como unidade de gestão e a descentralização estão presentes na lei 9.433/97.



O Banco Mundial tem participado ativamente nas últimas décadas de organizações e fóruns de debate sobre a temática da gestão das águas como o Conselho Mundial da Água e o Fórum Mundial da Água. Suas atividades no referido campo tem como foco a realização de investimentos em programas, projetos e obras, normalmente em países com problemas significativos relacionados aos recursos hídricos, fornecendo assistência técnica e troca de experiências como tentativas de promover reformas de acordo com os princípios de gestão sustentável de recursos hídricos seguidos por este.

Desta forma, o Banco Mundial, durante os anos 1990, buscou patrocinar teorias e políticas a fim de convencer a comunidade internacional, com foco nos países ricos em recursos hídricos – como o Brasil, que a concepção de que a solução para os problemas relacionados aos ditos recursos seria a inserção da água na economia de mercado (SCANTIMBURGO, 2013). Ainda segundo o referido autor, a política do Banco Mundial teve como objetivo principal o estabelecimento de um mercado das águas, sendo os documentos do Banco elaborados a partir de uma visão mercantilista e tecnicista, centrando-se:

[...] no discurso de sustentabilidade ambiental e abastecimento das demandas necessitadas, apontando para uma política de gerenciamento que privilegiasse a elaboração e desenvolvimento de projetos técnicos a partir de uma base institucional com instrumentos favoráveis à atuação do setor privado e mecanismos que valorizassem a água economicamente (2011, p. 74).

Neste escopo, no caso brasileiro, o Banco, reconhecendo os esforços e o progresso da Agência Nacional das Águas (ANA), aponta para uma certa fragilidade existente devido a necessidade de fortalecimento das políticas de coordenação das ações institucionais e os investimentos realizados em infraestrutura, além de destacar a falta de sustentabilidade financeira na gestão hídrica brasileira:

The National Water Agency (ANA), created in 2000, has made substantial progress in developing water management instruments applied in several emblematic projects, but institutional capacities at state and basin levels remain weak. Only a few states have been able to establish WRM (Water Resources Management) agencies with technical capacity to perform their functions. Ensuring financial sustainability is the key challenge for further development of local WRM capacities, as the fiscal space for expanding expenditures in public administration is very limited and fiercely disputed with other sectors. (WORLD BANK, 2009).

Assim, se tem que, para o Banco Mundial, a gestão das águas teria como instrumentos econômicos mais eficientes aqueles orientados para a criação de mercados da água e formas de



valoração econômica deste recurso (MARTINS, 2012). O Banco defende o seu posicionamento criticando a dependência de um comando centralizado para manutenção dos sistemas hídricos no documento lançado em 1993, denominado *WaterResources Management*, com o seguinte argumento:

Given that water is essential for life, when it is scarce, governments tend to base allocations on political and social considerations rather than on purely economic criteria. Government involvement reflects the understandable concern that relying exclusively on unregulated markets would not work. In many countries, the result has been a tradition of heavy dependence on centralized command and excessive reliance on government agencies to develop, operate, and maintain water systems. In many instances, this has stretched too thin the government's already limited implementation capacity. Moreover, in most cases users have not been consulted or otherwise involved in planning and managing the water resources. The result has been a vicious cycle of unreliable projects that produce services that do not meet consumers' need and for which they are unwilling to pay. The absence of financial discipline and accountability for performance - along with political interference in decisions about allocations and pricing - are reflected in a litany of problems: inefficient operations, inadequate maintenance, financial losses, and unreliable service delivery (WORLD BANK, 1993).

A essencialidade dos recursos hídricos para o suprimento das necessidades básicas da vida humana e a inserção da água em uma economia de mercado através da valoração econômica gerou, nos últimos anos, uma discussão que deu origem ao conceito de Direito Humano à Água. Embora o reconhecimento deste conceito isolado, sem estar atrelado a outros direitos, como o direito à vida, por exemplo, tenha sido recente por parte da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), alguns pesquisadores, como Peter H. Gleick, têm proposto a reflexão acerca da água como um direito humano fundamental há cerca de duas décadas. Reflexão esta que será abordada em seguida.

### **O Direito Humano à água**

O século XXI se iniciou com uma das condições mais fundamentais para o desenvolvimento humano não sendo atingida: o acesso universal a serviços básicos de água, sendo este uma das maiores falhas da comunidade internacional no século XX (GLEICK, 1998, p. 488). A abordagem dos recursos hídricos sobre uma ótica dos Direitos Humanos torna-se necessária, já que estes são considerados um “marco conceitual do desenvolvimento humano” (ZORZI; TURATTI & MAZZARINO, 2016, p. 955), entendendo-se que as desigualdades no



que diz respeito às condições de vida humanas são um obstáculo imposto ao avanço do desenvolvimento.

Entre 1980 e 1990 se passaram os anos considerados pela ONU como a Década da Água e do Saneamento. Com a Resolução 60/292, no ano de 2010, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas reconheceu o acesso à água potável e o saneamento como um direito humano. O processo de três anos para investigação do direito humano à água teve início em 2008, a partir do Conselho das Nações Unidas de Direitos Humanos, mas a Assembleia Geral publicou a resolução 60/292 antes da conclusão deste processo. A Resolução:

1. Declares the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights;
2. Call upon states and international organizations to provide financial resources, capacity-building and technology transfer, through international assistance and cooperation, in particular to developing countries, in order to scale up efforts to provide safe, clean, accessible and affordable drinking water and sanitation for all.

Porém, a anexação do Direito Humano à Água em um regime internacional de direitos humanos é um objetivo que tem enfrentado uma série de obstáculos. A complexidade da tarefa de implementar o Direito Humano à Água é apontada por Sant'Anna (2013), ao afirmar que o apenas o reconhecimento deste não resultará em ações efetivas se não estiver vinculado à outras iniciativas de governança da água. Desta forma, Gupta, Ahlers e Ahmed, destacam a complexidade e a variedade de atores na arena da governança da água:

The water governance arena is an ambivalent arena engaging many actors with competing discourses and approaches, and it is fragmented. Water governance is fragmented because, first, it is spread through 28 UN agencies and although coordinated lightly by UN Water, the policies and approaches of these bodies are different. Second, the UN Watercourses Convention was initially developed by yet another UN body – the International Law Commission – and it is not rooted in the normal water work of the UN. Third, the human rights angle is also being developed in other fora – the UN Human Rights Council and the UNGA [...] (2011, p. 298).

Estes autores também abordam um quarto ponto no qual é tratada a questão dos atores internacionais, como o Banco Mundial, que desconsideram os debates acerca do direito humano à água para defenderem o posicionamento favorável à valoração econômica da água, bem como as brechas em contratos internacionais de fornecimento de água, que sempre favorecem a indústria, em detrimento do direito humano à água:





Fourth, other actors – the development banks, industry and development aid agencies – are promoting the notion of water as an economic good and the need for full-cost recovery, avoiding discussions on the human right to water on the grounds that they do not have a position on political human rights [...] Finally, water governance is fragmented since adjudication processes resulting from breaches of international contracts in the water world have led to arbitration in favor of industry and against the human right to water. (GUPTA, AHLERS e AHMED, 2011, p. 299).

Desta forma, apenas o reconhecimento da água como um direito humano não se mostra suficiente para garantir o acesso universal aos serviços de água e saneamento. Ainda de acordo com os atores supracitados, ainda é necessária a adoção da resolução da ONU pelas leis e pelas cortes nacionais, caso contrário este direito continuará sendo uma aceitação dos desafios que enfrentam os países mais pobres no mundo (GUPTA, AHLERS e AHMED, 2011).

No Brasil, como afirma Celso Maran de Oliveira (2017), para que o direito à água seja efetivado, todos os níveis de governo devem desenvolver medidas consistentes para garantia do acesso à água com qualidade e quantidade suficientes. A Constituição Federal de 1988 não garante explicitamente a água como um direito humano fundamental, embora trate da temática da água e determine que é responsabilidade da União o estabelecimento de diretrizes de saneamento básico, além de suprir as necessidades básicas do saneamento (OLIVEIRA, 2017).

Além do texto constitucional, as bases legais para o reconhecimento do direito humano à água no Brasil são, ainda segundo Oliveira (2017): i) a aderência do Brasil à tratados internacionais e a posição do país como Estado membro da Organização das Nações Unidas; ii) o princípio da não tipificação de direitos fundamentais, que implica na consideração de princípios que garantem a promoção destes direitos e; iii) o fato de que em textos infraconstitucionais, como a Lei 9433/97, garantem a água como elemento essencial para a vida humana.

Embora a ideia de água como direito humano se encontre em estágio inicial no Brasil, alguns avanços podem ser constatados. O reconhecimento de que é inaceitável que um cidadão seja privado de água em quantidade e qualidade já é um avanço frente a um modelo de gestão que tem como base a valoração econômica de um recurso natural. Também vale ressaltar a impossibilidade de corte dos serviços de água por falta de pagamento, garantido pela Lei 8078/90:

Since the supply of drinking water is a paid public service, in case of non-payment by the consumer, he or she must not be ridiculed or exposed to shameful situations or threatens. Also, because access to water is a fundamental human right, it is noted here that the shutting down of water services is



prohibited for consumers that are unable to pay for the services, since there can be no discrimination due to their economic situation. (OLIVEIRA, 2017, p. 996-997).

## Considerações finais

Dada a necessidade e a essencialidade da água para a manutenção da vida humana, seu fornecimento e acesso devem ser contínuos e suficientes, tendo como prioridade o bem-estar do cidadão. Assegurar o acesso à água e ao saneamento como direitos humanos fundamentais constitui um passo importante no sentido de isso se tornar uma realidade universal, embora ainda seja majoritário entre as agências multilaterais e as políticas de governança hídrica – influenciadas por essas agências, como no caso brasileiro – o posicionamento favorável à valoração econômica da água e ao full-costrecovery.

Mesmo neste cenário, avanços podem ser constatados, como o reconhecimento internacional a partir de iniciativas das Nações Unidas que, no caso brasileiro, exercem uma importante influência no ordenamento jurídico interno do país. Também deve se destacar a impossibilidade de corte do fornecimento de serviços de água e saneamento por falta de pagamento, garantindo a continuidade destes. Desta forma ainda há muito o que se desenvolver no caminho para a universalização do acesso à água e serviços básicos de saneamento, bem como a consolidação do Direito Humano à Água.

## REFERÊNCIAS

- CASTRO, J. E. Water governance in the twentieth first century. **Ambiente & Sociedade**. Campinas. V. X, n. 2, 2007, p. 97-118.
- DUBLIN Statement on Water and Sustainable Development. 1992. Disponível em <<http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>>. Acesso em 12 fev. 2017.
- GERLAK, A. K. Lesson learning and trans-boundary waters: a look at the Global Environment Facility's international waters programs. **WaterPolicy**. N. 9, 2007, p. 55-72.
- GLEICK, Peter H. The Human Right to Water. **Water Policy**. Vol. 1. n. 1, 1998, pp 487-503.
- GONÇALVES, Carlos Walter. P. Os (des)caminhos do meio ambiente. 14ª ed., São Paulo: Contexto, 2006.
- GUPTA, J.; AHLERS, R.; AHMED, L. The Human Right to Water: moving towards consensus in a fragmented world. **RECIEL**. V. 19, n. 3, 2010, p. 294-305.



GWP; AMCOW. **Segurança da Água e Desenvolvimento Resiliente às Alterações Climáticas**. 2013. Disponível em <[http://www.gwp.org/globalassets/global/wcdp-files/wacdep-publications/tdb\\_portuguese\\_final.pdf](http://www.gwp.org/globalassets/global/wcdp-files/wacdep-publications/tdb_portuguese_final.pdf)>.

HOMER-DIXON, T. F. Environmental scarcities and violent conflict: evidence from cases. **International Security**. MIT Press, V. 19, n. 1. 1994, pp. 5-40.

MARTINS, Rodrigo. C. De bem comum a ouro azul: a crença na gestão racional da água. **Contemporânea** – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v.2, n.2, jul-dez 2012, pp. 465-488.

MELO, G. K. R. M. M.; BARBOSA, L.; LIMA, A. R. NETO, J. D. Gestão integrada e participativa dos recursos hídricos no contexto da Lei 9.433/97. In **Âmbito Jurídico**, v. 79, p. 8246-8246, 2010. Disponível em <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8246](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8246)>. Acesso em 20 jul. 2017.

MOLLINGA, Peter P. Water, Politics and Development: Framing a Political Sociology of Water Resources Management. **Water Alternatives**. V. 1, n. 1, 2008. P 7-23.

NOVAES, R. C.; JACOBI, P. Comitês de Bacia, Capital Social, e Eficiência Institucional: Reflexões preliminares sobre influências recíprocas. In: I Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade ANPPAS, 2002, Indaiatuba. **Anais** (online). Indaiatuba: ANPPAS, 2002. Disponível em <[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro1/gt/recursos\\_hidricos/Ricardo%20Novaes%20-%20Pedro%20Jacobi.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/recursos_hidricos/Ricardo%20Novaes%20-%20Pedro%20Jacobi.pdf)>. Acesso em 20 fev. 2017.

OLIVEIRA, C. M. Sustainable access to safe drinking water: fundamental human right in the international and national scene. **Rev.Ambiente & Água**. Vol. 12, n. 6. Taubaté, 2017.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Agenda 21 Global**. Cap 18. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>.

SANT'ANNA, F. M. **Governança multi-escalar dos recursos hídricos transfronteiriços na amazônia**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2013.

SCANTIMBURGO, A. L. **O Banco Mundial e a política nacional de recursos hídricos**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

SCANTIMBURGO, A. L. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: os limites impostos pelo capitalismo no gerenciamento e preservação dos recursos hídricos no Brasil. **Aurora**. Marília, ano V, n. 7. Jan 2011. p. 62-79.

TUNDISI, J. G. Recursos Hídricos no Futuro: Problemas e Soluções. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 63. São Paulo, 2008

TUNDISI, J. G. *et al.* **Recursos Hídricos no Brasil: Problemas, Desafios e Estratégias para o Futuro**. Academia Brasileira de Ciências. Rio de Janeiro, 2014.

VARGAS, E. V. Água e relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 43, n. 1. Brasília, 2000.



WORLD BANK. **Project Information Document (PID)**: BR Federal Integrated Water – Interaguas, 2009. Disponível em <<http://projects.worldbank.org/>>. Acesso em 29 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Water Resources Management**: A World Bank Policy Paper. Washington D.C.: World Bank. 1993.

ZORZI, L., TURATTI, L.; MAZZARINO, J. M. O direito humano de acesso à água potável: uma análise continental baseada nos Fóruns Mundiais da Água. *Rev. Ambiente & Água* [online]. vol.11, n.4, pp. 954-97. Taubaté, 2016.

Nota dos autores:

Guilherme Correa Bianchini: Mestrando em Planejamento e Análise de Políticas Públicas pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Unesp/Franca; bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição. [guilherme\\_bianchini470@hotmail.com](mailto:guilherme_bianchini470@hotmail.com)

Marina Silveira: Mestranda em Direito, da Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca; bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Franca-FDF-Franca/SP. [marinasilveira93@yahoo.com](mailto:marinasilveira93@yahoo.com).



## A UNIVERSIDADE COMO INSTRUMENTO PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À INTERNET: UMA ANÁLISE NA UFGD

Leandro Aparecido Antunes Steffen

Caio Luis Chiariello

Kellcia Rezende Souza

### **Resumo:**

O acesso à internet constitui uma importante ferramenta para formação do cidadão, fortalecendo a promoção social e econômica. Este artigo busca esclarecer as iniciativas para universalização do acesso à internet e o papel que a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) vem exercendo para colaborar com esta política pública através dos investimentos realizados e o público atendido. Ao final, observa-se o resultado obtido através das ações institucionais e a preocupação em atender aos princípios legais, ao mesmo tempo, em que se tem buscado proporcionar a melhor experiência aos usuários possibilitando, praticamente, o alcance do que é definido na política pública de acesso à internet.

**Palavras-chave:** Política Pública; *Accountability*; Inclusão Digital; Acesso à Internet.

### **Abstract:**

Internet access is an important tool for citizen training, strengthening social and economic promotion. This article seeks to clarify the initiatives for the universalization of Internet access and the role that the Federal University of Grande Dourados (UFGD) has been playing in order to collaborate with this public policy through the investments made and the public served. At the end, one can observe the result obtained through institutional actions and the concern to comply with legal principles, at the same time, in which it has been sought to provide the best experience to the users, practically allowing the reach of what is defined in the policy access to the internet.

**Keywords:** Public Policy; Digital Inclusion; *Accountability*; Internet Access.



## Introdução

Desde a sua concepção até a sua popularização, a internet tem se constituído como uma poderosa ferramenta para o desenvolvimento social e econômico das regiões atendidas. Com sua disseminação, a internet passou a ser considerada um meio de comunicação essencial, da mesma forma como o rádio e a TV foram durante o século XX. Em alguns países, essa visão foi de tal forma consolidada que o meio passou a ser considerado um direito (VALENTE, 2012).

Sendo um direito, é preciso que existam ações para Universalização do mesmo, assim como existe para a educação, saúde e moradia, entre outros. A universalização da internet diz respeito ao direito dos indivíduos de usufruir dos seus benefícios e por, consequência, a necessidade de torna-la um bem acessível a todos (SILVA, 2012).

Em 2009, o Governo Federal através do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) apresentou medidas no intuito de democratizar o acesso à internet. Entre as principais ações estão a regulação de infraestrutura e serviços; implementação de uma rede nacional de backbones; criação de incentivos fiscais e financeiros ao setor. Os objetivos são ampliar a rede de conexão, massificar o acesso à internet e baratear o custo para o usuário final (BRASIL, 2010).

A democratização da internet é uma estratégia fundamental para o desenvolvimento tecnológico, econômico e social. O Brasil implementou medidas para promover esta democratização conforme o PNBL, porém é preciso destacar que os investimentos em infraestrutura são caros, e por muitas vezes não são de interesse da iniciativa privada, pois o retorno em áreas com baixa densidade demográfica é baixo, o que torna desinteressante este tipo de investimento (SILVA; BIONDI, 2012).

Segundo Silva e Biondi (2012), o Brasil conta com uma rede de universidades e instituições de pesquisa que estão presentes em todas as regiões brasileiras. Devido à política de expansão realizada nos últimos anos, algumas destas instituições encontram-se em localidades remotas, criando a demanda de investimentos para suprir suas necessidades de interligação. Neste sentido existem investimentos na chamada RNP (Rede Nacional de Pesquisa) e dos Pontos de Presença (PoP) da RNP, que são responsáveis pelo provimento de acesso à internet à estas instituições.

Sendo a universidade uma instituição de ensino superior público, ela representa um importante meio de acesso à recursos públicos, incluindo o acesso à internet, possibilitando espaços de formação, capacitação e criação coletiva de conteúdo (SILVA; BIONDI, 2012).



Neste sentido, a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) tem investido em ações para ampliação dos pontos de acesso à internet dentro da instituição. As ações buscam proporcionar o acesso à internet atendendo ao maior número de usuários possível.

Para isto, a instituição aderiu à chamada Eduroam (education roaming) que é um serviço de acesso sem fio, desenvolvido para a comunidade internacional de educação e pesquisa. A iniciativa permite que estudantes, servidores e pesquisadores das instituições participantes obtenham conectividade à rede sem fio dentro de seus campi ou em qualquer outra instituição que faça parte da iniciativa Eduroam (DAGSER, 2012).

Tendo em vista a importância que o acesso à internet representa, as possibilidades que ela proporciona, as facilidades oferecidas pelo consórcio Eduroam e a iniciativa da Universidade Federal da Grande Dourados de expandir os pontos de acesso da rede sem fio, o trabalho busca responder ao seguinte questionamento: A UFGD, através da Eduroam e da disponibilização de acesso à rede sem fio, cumpre seu papel como instrumento para universalização do acesso à internet?

Diante deste cenário, este trabalho tem como objetivo geral: analisar a atual condição de acesso à internet dentro da UFGD, apontando os principais fatores que caracterizam a universidade como ferramenta de acesso à rede e os benefícios que ela proporciona. Por sua vez, os objetivos específicos são:

- Mapear a atual estrutura de rede sem fio da Universidade, apontando sua distribuição e características de acessibilidade.
- Apresentar indicadores sobre a utilização de recursos como ferramenta de *accountability* sobre os investimentos realizados e a necessidade da manutenção desses recursos.

Para tanto, serão utilizados indicadores referentes à rede sem fio na instituição, uma vez que este é o meio de acesso aos usuários da Eduroam. Serão analisados as características da universalização da internet como política pública e o papel que a universidade exerce nessa direção, buscando, desse modo, apontar a capacidade da UFGD no cumprimento desta política pública e quais os fatores que influenciam para determinar o nível de eficácia de participação.

### **Justificativa**

O acesso à internet de alta velocidade é uma condição essencial para o desenvolvimento social e humano. A internet como meio de disseminação de conhecimento, acesso a informação e cultura desempenha um papel fundamental na formação do cidadão e de uma sociedade mais



organizada (URUPÁ; SILVA; BIONDI, 2010). Para isto, é preciso que exista uma estrutura política e técnica voltada à esta iniciativa. Nas palavras de Silva e Biondi (2012), a universalização do acesso à internet em redes de alta velocidade requer uma série de iniciativas que vão desde a ação do Estado por meio de políticas públicas eficientes até a configuração de um sistema regulatório capaz de garantir uma adequada oferta de serviços.

Em seus estudos, Secchi (2010) afirma que uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. O autor contextualiza uma política pública como sendo uma orientação à atividade ou a passividade de alguém, sendo que a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

No Brasil, a disseminação do acesso à internet ainda enfrenta muitos desafios, de forma que são necessárias iniciativas estruturadas para ampliar a infraestrutura e baratear o custo de conexão para os usuários finais. O PNBL busca realizar o combate à exclusão digital desenvolvendo ações para proporcionar o acesso à internet através de telecentros e disponibilizando equipamentos para formar redes de conexão a partir de parcerias com escolas, prefeituras, sindicatos, etc. (KLEINER, 2014)

A UFGD aponta, em seu Plano de Desenvolvimento Institucional, a importância dos recursos de Tecnologia da Informação e do acesso à internet como meio para promover uma melhor formação para seus acadêmicos (UFGD, 2013a). Neste sentido, a instituição tem tomado atitudes para melhorar sua estrutura de rede sem fio, adquirindo equipamentos para disponibilizar o acesso à internet por todo o campus, abrangendo todas as instalações físicas e espaços próximos, possibilitando a conexão em qualquer lugar da UFGD.

Como a intenção é disponibilizar o acesso à rede em qualquer lugar, sem a necessidade de esforços práticos para configuração de acesso à internet, a universidade fez a adoção da Eduroam, que possibilita através de algumas configurações o acesso à rede sem fio em qualquer lugar do campus, sendo este o meio de acesso unificado na instituição.

Como a UFGD visa proporcionar um sinal de rede sem fio uniforme e presente em todas as unidades do campus, utilizando como meio de acesso um sistema de autenticação simplificado, a instituição busca ser um importante provedor de acesso à rede, sendo capaz de atender à uma grande quantidade de usuários em uma estrutura distribuída pelas unidades. Esta iniciativa visa atender à toda a comunidade acadêmica da UFGD e de todas as instituições parceiras da Eduroam, proporcionando à alunos e professores visitantes acesso à internet de forma transparente dentro das instalações da UFGD. Como o investimento realizado pela





UFGD é público e deve ter como objetivo atender à uma necessidade institucional, ele também é passível de auditoria, sendo importante o demonstrativo do retorno à comunidade a partir da aquisição dos equipamentos e disponibilização do acesso à internet.

Simultaneamente, a iniciativa da instituição deve atender a todos os requisitos legais que dizem respeito a este tipo de serviço público. Neste sentido, a UFGD deverá atender ao Marco Civil da Internet como um provedor de acesso, sendo capaz de atender aos requisitos descritos na legislação.

Como forma de *accountability*, será analisado o investimento realizado em paralelo ao volume de usuários atendidos, bem como, o tráfego gerado. Será possível, também, identificar os locais que concentram a maior parte dos usuários. Como o objetivo da UFGD é proporcionar um acesso uniforme e de qualidade aos usuários, é possível verificar nesta iniciativa, ações que se assemelham àquelas indicadas para Universalização do Acesso à internet, colocando assim a universidade como espaço para disseminação do conhecimento, e elemento de incentivo a criação de conteúdo genuíno, com características sociais, culturais e econômicas da região.

A neutralidade da rede e outros desafios propostos pelo Marco Civil da Internet devem ser atendidos pela instituição de forma que esta possa garantir acesso público e gratuito à internet, respeitando os direitos de seus usuários, e garantindo a disponibilidade e segurança.

Atender à legislação vigente é princípio básico das instituições públicas. Existindo uma legislação específica sobre o acesso público e gratuito à internet em suas incitações, cabe à instituição promover este acesso conforme determina a lei.

Tendo em vista todos os apontamentos legais no que diz respeito ao acesso à internet em órgãos públicos, os investimentos realizados nos últimos anos na disseminação da rede sem fio dentro do campus da UFGD e a necessidade da verificação do retorno à comunidade que estas iniciativas representam, este trabalho busca identificar o papel da UFGD como agente para política pública de Universalização do Acesso à Internet entre seus usuários através da sua infraestrutura e atendimento aos princípios legais.

## **Referencial teórico**

### **A Universalização do Acesso à Internet como Política Pública**

Desde o final do século XX, o acesso à internet se consolidou como um importante indicador para o desenvolvimento social, econômico e cultural. Uma cidade, região ou país sem infraestrutura de banda larga é uma cidade, uma região e um país excluído do processo histórico em curso. Este é hoje um serviço considerado essencial, agregando-se a outros já reconhecidos



e considerados indispensáveis, como energia elétrica e água encanada (URUPÁ; SILVA; BIONDI, 2010)

A internet é uma ferramenta que proporciona o crescimento do cidadão, através do acesso à cultura e conhecimento sendo assim, deve estar entre as prioridades de um governo. A conexão à internet promove a saída do isolamento de diversas populações, impactando em sua atividade econômica, acadêmica e cultural. O Acesso à internet deve alcançar a todos, sem distinção de idade, gênero, raça ou condição social (SILVA; OLIVEIRA, 2011; SILVA, 2012).

Em seus estudos, Valente (2012) destaca que vários países afirmam a importância do acesso à internet como meio para promoção da qualidade de vida, desenvolvimento econômico e social. Alguns destes já consideram em suas constituições a internet como direito básico do cidadão, assim como a moradia e saúde.

A partir do momento que o indivíduo tem acesso à rede, criam-se zonas de controle de emissão e recepção de informação digital, em mobilidade e no espaço público, potencializando novas práticas sociais. A internet proporciona novas práticas de apropriação do espaço urbano, promovendo novas dimensões do uso e da criação de sentido destes espaços (LEMOS, 2007; SILVA; OLIVEIRA, 2011).

As redes públicas de acesso sem fio à Internet constituem uma possibilidade promissora no enfrentamento da exclusão digital e na democratização do acesso às novas tecnologias. De um lado, favorecem a apropriação social do aparato tecnológico e, de outro, possibilitam novos comportamentos urbanos, que afetam vários aspectos da vida social (GONÇALVES; RAFAEL; FERREIRA, 2012).

Desta forma, é possível verificar a importância da universalização da internet na promoção do crescimento social. Esta importância fica ainda mais clara quando observados países que regulamentaram o acesso à internet como um direito do cidadão, afim da promoção do indivíduo, econômica, social e culturalmente.

Baseados nos estudos de Secchi (2010), e na importância que alguns países citados por Valente (2012) dão à internet como meio para promoção social, esta pode ser considerada uma política pública que precisa da atenção e do investimento do poder público.

Universalizar o acesso à internet deve fazer parte das prioridades de um estado e este deve tratar das questões financeiras e regulatórias de forma efetiva e com vistas na promoção e manutenção desta política pública (URUPÁ; SILVA; BIONDI, 2010).

### **Plano Nacional de Banda Larga (PNBL)**



A partir do momento em que a banda larga foi identificada como serviço de fundamental importância pelos estados, transformou-se em objeto de ações coordenadas para estimular a efetivação de sua oferta aos cidadãos. Cada iniciativa passou a fazer uso de maneira coordenada de um conjunto de instrumentos de ação estatal, como o investimento em infraestruturas, subsídios para viabilizar a contratação do serviço por pessoas mais pobres ou até mesmo a construção de redes próprias (CHAGAS; VALENTE, 2012).

Tais iniciativas indicam que a dinâmica de mercado, seja ele configurado pelo modelo da competição entre redes ou pela concorrência entre serviços, apresentou dificuldades para prover aos cidadãos o acesso à Internet em banda larga. O que provocou a necessidade da intervenção dos estados para planejar as diversas frentes de atuação. Isso não significou uma “reestatização” do setor, mas recolocou o poder público e suas autoridades reguladoras no centro das medidas de estímulo ao desenvolvimento da banda larga nos países (CHAGAS; VALENTE, 2012).

Neste sentido, o PNBL assume o papel de política pública para a universalização do acesso à internet no Brasil. Na sua concepção ficam explícitas as dificuldades enfrentadas pelo mercado para concretização das ações e a necessidade da intervenção estatal na promoção desta política.

Em linhas gerais, o objetivo do programa é possibilitar o acesso à internet banda larga para todos os cidadãos brasileiros, almejando: criar oportunidades; acelerar o desenvolvimento econômico e social; promover a inclusão digital; reduzir as desigualdades social e regional; promover a geração de emprego e renda; ampliar os serviços de governo eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do estado; promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação e aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileira. Para alcançar esse horizonte, o plano pretende expandir a cobertura de acesso, elevar a velocidade disponível para conexão à Internet e reduzir o preço deste serviço (BRASIL, 2010).

Silva e Biondi (2010), em seus estudos, afirmam que o PNBL tenta responder a várias questões históricas na área de infraestrutura: popularização do acesso à internet, desenvolvimento das telecomunicações do país e projeção de um plano estratégico. Porém, o programa enfrenta desafios concretos para atingir a democratização do serviço e sustenta fissuras em sua configuração que necessitariam ser corrigidas para ganhar efetividade e alcançar metas robustas, como vem ocorrendo em outros países. Os autores citam cinco fragilidades mais importantes:

- Ineficiência ou inexistência de mecanismos pró-competição;



- Possibilidade de uso de recursos públicos em benefício privado;
- Preponderância da lógica de mercado em detrimento da garantia de direitos;
- Falta de um projeto estratégico de longo prazo;
- Ausência de parâmetros concretos para o controle da qualidade do serviço.

Desta forma, é possível observar que o Brasil possui iniciativas para promoção da universalização do acesso à internet, o que constitui um passo importante para promoção desta política pública para a população. No entanto, como bem frisado por Silva e Biondi (2010), o plano tem problemas que impactam diretamente na implantação da política como um todo, o que reforça a necessidade da reformulação do mesmo, de forma que mudanças estruturais devem ser implementadas afim de integrar um novo processo de emancipação desta, que vem para promover a universalização do acesso à internet.

### **Projeto de Lei para Disponibilização de Internet em Espaços Públicos**

Existe em tramitação, o projeto de Lei nº2021/2011, que prevê a disponibilização de canal de conexão sem fio à internet com acesso livre e gratuito em órgãos públicos (ARRUDA, 2011). Esta iniciativa vem fortalecer aos interesses das políticas públicas para universalização do acesso à internet, fortalecendo o papel dos órgãos públicos como ferramentas para inclusão digital.

O projeto de lei corrobora com as afirmações do PNBL (BRASIL, 2010) e dá embasamento jurídico para que as instituições públicas ofereçam este tipo de acesso à população. No entanto, é preciso adequar a iniciativa do Projeto de Lei à outras legislações existentes, tais como o Marco Civil da Internet.

### **A Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)**

#### **Tecnologia da Informação (TI)**

Em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), a UFGD afirma a importância da Tecnologia da Informação (TI) para efetiva utilização da informação como suporte às práticas organizacionais e atribui à sua utilização o atendimento a exigências por agilidade, flexibilidade, efetividade e inovação.

Ao analisar o PDI (UFGD, 2013a) e em seu Plano de Ações (UFGD, 2016), a UFGD demonstra a importância que os recursos de TI representam para sua administração. Concomitantemente, é possível observar que as iniciativas institucionais também alinham o uso destes recursos na formação acadêmica, reforçadas por ações que promovem o acesso a



ambientes virtuais de aprendizagem, possibilidade da consulta de periódicos de vários jornais e o acesso a todos os tipos de mídias sociais, mantendo a neutralidade do conteúdo acessado (UFGD, 2013a).

Como ferramenta para fomentar a disseminação de conteúdo e possibilitar o acesso às mais diversas produções científicas, a UFGD busca ampliar sua estrutura de rede sem fio, afim de disponibilizar aos seus usuários, uma condição onde, em qualquer lugar da instituição, estes tenham acesso à rede sem fio, tendo, assim, a possibilidade do acesso livre e de qualidade à internet, independente da sua localização no campus (COIN, 2016; UFGD, 2013b).

A condição que a UFGD proporciona aos seus usuários vem atender algumas das propostas elencadas no PNBL (BRASIL, 2010), dando à estes, as condições de enfrentar os desafios da exclusão digital, onde, por falta de infraestrutura adequada ou por condições financeiras, o cidadão não consegue adquirir o serviço de banda larga (URUPÁ; SILVA; BIONDI, 2010).

Sendo assim, a UFGD, como um provedor de acesso gratuito, livre e de qualidade à internet, busca cumprir seu papel para inclusão digital, possibilitando aos seus usuários condições para o crescimento social, cultural e econômico.

### **Eduroam (Education Roaming)**

O Eduroam é um serviço de acesso sem fio seguro e desenvolvido para a comunidade internacional de educação e pesquisa. A iniciativa permite que os estudantes, os pesquisadores e as equipes das instituições participantes obtenham conectividade à Internet, através de conexão sem fio, dentro de seus campi e em qualquer localidade que ofereça essa facilidade como provedora de serviço (USP, 2013a).

O serviço provê o acesso seguro e sem fio à Internet sem a necessidade de múltiplos logins e senhas. Após efetuar o cadastro na base do serviço, seguido da configuração do dispositivo do usuário para conexão com a rede, é possível acessar a web em qualquer provedor de serviço do mundo. Deste modo, um pesquisador visitante poderá utilizar sua própria identificação e senha de acesso da Instituição origem para se conectar à rede sem fio da instituição visitada, e o mesmo ocorrerá para alunos e pesquisadores em visita a instituições no exterior (USP, 2013b).

Lançada no Brasil em 2012, a iniciativa internacional já reúne instituições de aproximadamente 60 países, unindo diversos usuários na troca de experiências e conhecimento. Além da segurança, o Eduroam tem como benefícios a mobilidade, facilidade de uso e a sua



integração à Comunidade Acadêmica Federada (CAFe), que é uma federação de identidade que reúne instituições de ensino e pesquisa brasileiras gerenciada pela RNP (Rede Nacional de Pesquisas) (USP, 2013b).

### **Marco Civil da Internet.**

O Marco Civil da Internet, regulamentado pelo decreto nº 8771 veio para determinar os direitos e deveres de todos os brasileiros conectados, buscando salvaguardar a liberdade de expressão, regulamentar a atuação dos provedores de internet e garantir a privacidade e proteção dos dados pessoais (CGI, 2011).

O texto reforça a condição de que o acesso à internet é essencial para o exercício da cidadania e, para isso, institui algumas regras que visam garantir o sigilo das informações pessoais dos usuários - que seus dados só serão repassados a terceiros se ele aceitar - e a qualidade da conexão com a internet (SILVA; OLIVEIRA, 2011). O registro de conexões deverá ser realizado, porém os provedores só poderão fornecer as informações com ordem judicial. Estes registros devem ficar disponíveis por um ano (ON et al., 2016).

A legislação garante que o usuário não pode sofrer nenhum tipo de bloqueio ou qualificação baseada no conteúdo que acessa. Dessa forma, os provedores ficam proibidos de fornecer pacotes específicos para aplicações e bloquear protocolos que são utilizados por serviços comercializados separadamente (CGI, 2011).

### ***Accountability***

Ao se utilizar de um recurso público, é importante que a instituição tenha mecanismos para demonstrar a efetiva utilização deste recurso e a resposta à sociedade que este tem proporcionado. Estes mecanismos são recursos utilizados para fiscalização e promoção do *accountability*.(CAMPOS, 1990; O'DONNELL, 1998)

Neste sentido, Abrucio e Loureiro (2005) destacam que o ponto central dessa fiscalização é a probidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos e, sobretudo, a corrupção.

É importante que existam meios para se identificar o gasto público e a forma como este atende aos objetivos propostos. Para isto, existem algumas instituições que devem se prestar ao trabalho de auditoria e controle, promovendo o *accountability* horizontal (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).



Nesta condição, é importante que a UFGD seja capaz informar os investimentos realizados e o retorno que este tem proporcionado para comunidade. Como se trata de investimento público em um serviço que colabora com os princípios da política pública de universalização do Acesso à Internet, este deve ser capaz de demonstrar sua efetividade através de iniciativas de *accountability*.

## **Metodologia**

O presente trabalho pode ser classificado como quanti-qualitativo, já que procura analisar a estrutura de rede sem fio da UFGD, buscando identificar as ações e os indicadores para expansão e melhoria desse recurso, simultaneamente fazendo um paralelo com as ações para universalização do acesso à internet definidas no PNLB, Marco Civil da Internet entre outras iniciativas do estado.

A pesquisa pode ser classificada como exploratória, pois procura ilustrar a atual infraestrutura de acesso à rede sem fio na UFGD, buscando identificar os investimentos realizados, os setores atendidos, o número de usuários beneficiados e o impacto que a expansão deste recurso tem causado nos indicadores da UFGD.

A coleta de dados é do tipo documental, pois fez a análise de documentos e relatórios disponibilizados pela instituição. Foram utilizados relatórios do controlador da rede sem fio da UFGD, relatório de atividades, planejamentos e planos institucionais. Todos esses documentos dispõem de acesso garantido pela UFGD.

Através dos dados primários foi realizado o levantamento da quantidade de usuários atendidos, quais os serviços mais utilizados, em quais áreas da universidade está concentrado o maior número de usuários, quais os dispositivos mais utilizados e o impacto que a disponibilização do acesso à rede sem fio através de Eduroam vem causando na UFGD. Como instrumento de *accountability* foram analisados os investimentos realizados na aquisição do sistema em funcionamento e o retorno que a comunidade vem recebendo desde o momento em que os equipamentos foram implantados.

Observou-se, também, os principais dificultadores na efetiva implantação de ações voltadas a universalização do acesso à internet dentro da UFGD. Levou-se em consideração as normativas existentes no que diz respeito tanto ao acesso, quanto aos controles que devem existir



Ao final, buscou-se comparar os investimentos e ações tomadas pela UFGD como iniciativa para democratização e universalização do acesso à internet com as iniciativas definidas na política pública para esta finalidade.

## Resultados

### Visão Geral

A Universidade Federal da Grande Dourados, foi criada em 2005 após o desmembramento da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, possuindo em seu portfólio, cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado. Para atender a comunidade, a UFGD disponibiliza, conforme o seu Plano de Desenvolvimento institucional (PDI) (UFGD, 2013b), 28 cursos de graduação na modalidade presencial, e 2 cursos na modalidade à distância. Na pós-graduação, são 22 cursos de mestrado e 5 doutorados.

A Universidade tem desempenhado iniciativas afim de promover a formação de seus acadêmicos para enfrentar os principais problemas que inibem o desenvolvimento econômico, social e cultural, além da problemática da preservação do meio ambiente no Mato Grosso do Sul (UFGD, 2013b).

No que diz respeito a estrutura para atendimento da comunidade acadêmica da graduação e pós-graduação, a instituição afirma possuir espaços adequados para vida acadêmica e convivência universitária, através das estruturas já disponibilizadas e as que estão em vias de instalação (UFGD, 2013b).

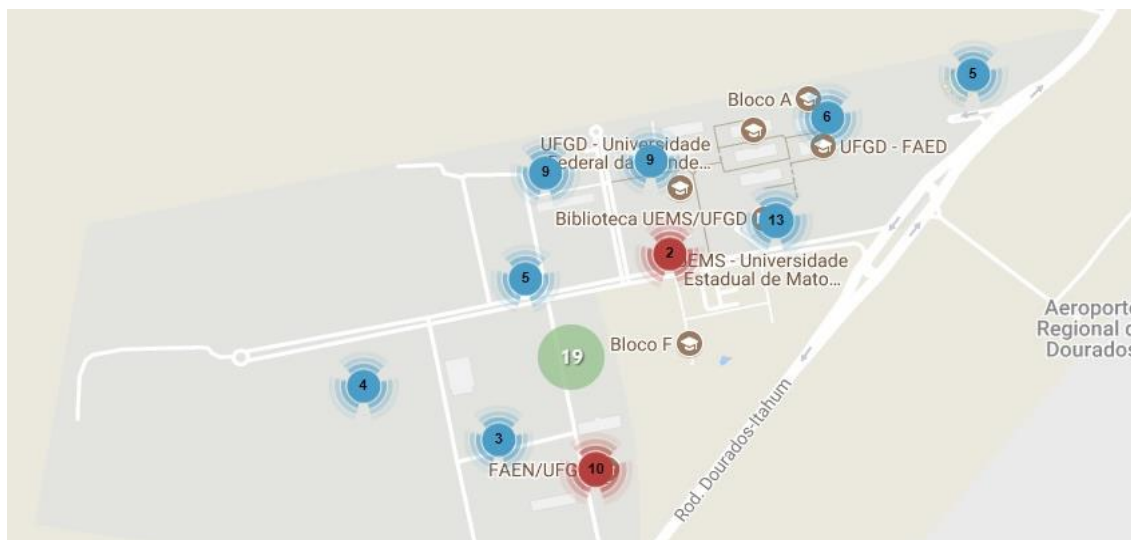
Quanto à estrutura de ensino, com relação aos docentes, a instituição afirma possuir um quadro composto majoritariamente por Mestres e Doutores, o que fortalece o crescimento institucional em sua atuação acadêmica, fazendo-a ser reconhecida no estado pela sua alta taxa de contribuição aos conhecimentos científico, tecnológico e cultural (UFGD, 2013b).

Na busca por melhorias na estrutura disponível aos seus usuários, em 2016 a UFGD deu início ao processo de aquisição dos equipamentos de rede sem fio, iniciando em 2017 o processo de instalação física e lógica. Do mesmo modo, conforme os equipamentos eram instalados, o acesso à internet era disponibilizado aos usuários. Como iniciativas principais, o projeto prevê desde o início a disponibilização do sinal de rede sem fio em todas as instalações da instituição, a neutralidade nos acessos e a autenticação dos usuários para contabilização e segurança.

Atualmente a Unidade II, que concentra o maior número de usuários tem a distribuição da rede sem fio conforme a **Figura 1**. Nela é possível observar a distribuição dos pontos de acesso em quase todas as regiões da Unidade.

**Figura 1.** Mapa da Distribuição dos Pontos de acesso na UFGD





**Fonte:** O Autor.

Simultaneamente, a COIN continua realizando a instalação dos equipamentos, seguindo o cronograma definido, onde todos os prédios serão atendidos buscando a cobertura total das unidades.

### **Aquisição e Distribuição dos Equipamentos**

Para entender a iniciativa da instituição, foi realizada uma busca por planos institucionais voltados à expansão e disseminação do acesso à internet. Neste sentido, foram consultados os relatórios oficiais da UFGD que dizem respeito tanto aos objetivos que deverão ser alcançados durante um período de tempo, quanto às ações realizadas para cumprir as metas estabelecidas.

Inicialmente, foram consultados o Plano de Desenvolvimento Institucional (UFGD, 2013a) e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (UFGD, 2013b), que são os planos institucionais disponibilizados pela UFGD a fim de nortear as ações que serão desenvolvidas no período definido. Nestes documentos, em vários momentos a instituição destaca a importância dos serviços de Tecnologia da informação (TI) para desenvolvimento institucional e acadêmico, dando destaque ao acesso à internet como ferramenta indispensável para a promoção e disseminação do conhecimento.

Após a análise desta documentação, observou-se que as ações de ampliação do acesso a rede sem fio estavam devidamente abordadas no plano de ações institucionais da Coordenadoria de Informática (UFGD, 2016), sendo este o setor responsável por executar as ações de TI na UFGD.



Como meta da ação, a COIN definiu a necessidade de atender à toda a comunidade acadêmica com rede sem fio. Para isso, o setor traçou as seguintes estratégias ( adaptado de COIN 2016):

- Realização de um estudo técnico levantando a estrutura atual da UFGD a fim de detalhar as necessidades de instalação de rede sem fio em cada bloco;
- Estudo das soluções que podem atender a atual demanda por rede sem fio na UFGD;
- Aquisição de solução capaz de atender o número de usuários da UFGD garantindo a melhor desempenho no acesso;
- Implantação da solução adquirida de forma que a mesma atenda aos padrões de rede da UFGD, otimize o acesso e aumente o nível de segurança para os usuários.

A partir destas estratégias deu-se início ao processo administrativo para aquisição de uma solução integrada de rede sem fio capaz de atender à toda instituição, possibilitando que todos os usuários utilizem a rede em qualquer lugar da instituição.

O processo administrativo resultou na Ata de Registro de Preço Nº 173/2016, com pregão eletrônico Nº 46/2016 (UFGD, 2016a), onde foram adquiridos os seguintes equipamentos:

**Tabela 1.** Investimento para aquisição de estrutura de rede sem fio na UFGD

Item	Especificação	Quantidade	Valor Unitário
01	Rádio Tipo 1	202	R\$ 2.520,00
02	Rádio Tipo 2	24	R\$ 5.900,00

**Fonte:** (UFGD, 2016b)

O valor total investido na aquisição dos equipamentos foi de R\$ 776.960,00 (UFGD, 2016c), já incluindo os equipamentos de rádio listados na **Tabela 1** e os demais complementos que fazem parte da solução adquirida. Vale ressaltar que o valor final da aquisição foi alcançado após um processo de Pregão Eletrônico, onde cada representante comercial se propõe a entregar uma solução compatível com a pretendida pela instituição pelo menor preço.

Ao analisar a especificação dos equipamentos adquiridos, é possível verificar que se buscou uma solução que fosse capaz de atender ao público que fica dentro das unidades acadêmicas e administrativas através do Rádio Tipo 1, mas, também, disponibilizar o acesso aqueles que estivessem transitando pelas unidades da instituição. A conectividade daqueles que estão fora das unidades só é possível pela aquisição dos Rádios do Tipo 2, que possuem como



principal característica o fato de serem instalados externamente, possuindo resistência às ações do tempo e a maior propagação do sinal de rede.

Após o processo de aquisição e a entrega dos equipamentos ser finalizada, deu-se início ao processo de preparação do ambiente e configuração dos equipamentos. Ao analisar o cronograma definido pela COIN, foi possível observar a necessidade de readequação da estrutura de rede cabeada em algumas unidades. Esse é um passo importante para que os equipamentos fiquem bem posicionados emitindo um sinal de qualidade para todo o prédio, no entanto por muitas vezes leva tempo e recursos que impactam os prazos definidos inicialmente.

Levando em consideração a necessidade de algumas adaptações nos prédios das unidades acadêmicas, a COIN deu início, em março de 2017, a instalação física e logística dos equipamentos de rede sem fio. Desde então, foram atendidas as unidades Acadêmicas e Administrativas dispostas na **Tabela 02**.

Desta forma, ao todo, já foram instalados e estão em operação 95 pontos de acesso distribuídos entre os prédios da UFGD. Como critério para instalação, foram selecionados os pontos onde há maior concentração de pessoas durante o horário de funcionamento da unidade. Sendo assim, o COIN iniciou a implantação da rede sem fio pela Moradia Estudantil, que abriga acadêmicos em tempo integral, atendidos pelos programas de assistência estudantil.

Em seguida foi atendida a Unidade 1, que concentra os principais setores administrativos da Universidade, possuindo um grande número de servidores com funções essenciais para o funcionamento da instituição. Seguindo o cronograma, deu-se prioridade aos blocos que concentram o maior número de pessoas durante seu período de atividade, sendo estes: Centro de Convivência, Biblioteca, Blocos de Aulas, entre outros.

**Tabela 2.** Distribuição atual dos pontos de acesso na UFGD

Unidade	Quantidade		
HU - FCS Clinica	2	Unidade 2 - FACE	2
Unidade 1	6	Unidade 2 - FADIR	4
Unidade 1 - Moradia Estudantil	6	Unidade 2 - FAED	4
Unidade 1 - PROGESP	3	Unidade 2 - FAEN	4
Unidade 1 - EAD	2	Unidade 2 - FAIND	2
Unidade 2 - FACET	6	Unidade 2 - FCA	8
Unidade 2 - Artes Cênicas	2	Unidade 2 - FCBA	4
Unidade 2 - Transporte	1	Unidade 2 - FCBA	1
Unidade 2 - Auditório	5	Unidade 2 - FCH	3



Unidade 2 - Biblioteca	5	Unidade 2 - FCS	4
Unidade 2 - Bloco B	4	Unidade 2 - LPAC	1
Unidade 2 - Bloco C	4	Unidade 2 - LPCBA	1
Unidade 2 - Bloco D	4	Unidade 2 - LPCS	1
Unidade 2 - Centro de Convivência	2	Unidade 2 - NEEF	2
Unidade 2 - COIN	1	Unidade 2 - 1	
		NUPACE	

**Fonte:** O autor.

A atual distribuição dos pontos de acesso dentro da UFGD ainda não é suficiente para proporcionar conexão com a internet em todos os prédios da instituição. Isso se deve ao fato de que a instalação dos equipamentos ainda não foi finalizada e conforme exposto anteriormente, em algumas unidades são necessárias adaptações na rede lógica que demandam tempo e investimentos.

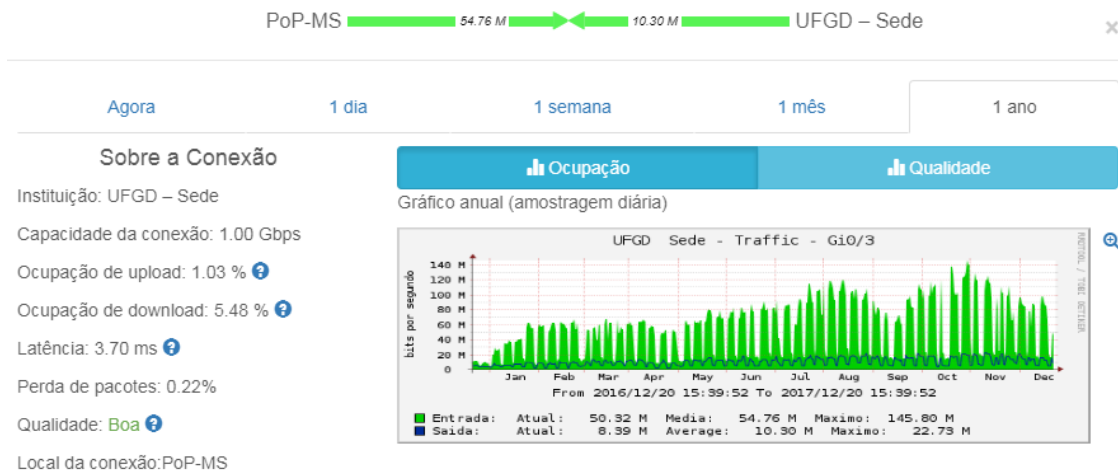
Ao todo, a UFGD ainda possui cerca de 107 rádios internos e 18 rádios externos na fila para instalação física nos blocos de aulas e espaços de convivência. Neste sentido, fica claro a preocupação da instituição em cobrir todas as áreas onde há circulação de pessoas e a existência de recursos para atender a esta demanda.

### **Recursos de Acesso à Internet**

Ao oferecer o serviço de acesso à internet, a instituição busca proporcionar aos seus usuários um espaço adequado para criação e disseminação de conteúdo. Para isso deve-se garantir que os usuários sejam capazes de ter acesso à internet de forma transparente, priorizando o tráfego de dados com qualidade e segurança.

Para isso, através de uma parceria com a Rede Nacional de Pesquisa (RNP), a UFGD possui um link de internet com capacidade de 1 GB/s (**Figura 2**) de tráfego de dados, sendo a Instituição Federal de Ensino do interior do estado do Mato Grosso do Sul com a maior capacidade de conexão à internet.

**Figura 2;** Capacidade do Link de Internet da UFGD e Gráfico de Utilização 03/17 a 12/17



**Fonte:** O autor.

Essa maior largura de banda possibilita que um maior número de usuários seja atendido de forma satisfatória quando estes estiverem realizando suas atividades online. No que diz respeito a ações de segurança, a UFGD se restringe a bloquear conteúdo adulto e pirataria, além de algumas categorias de jogos e entretenimento que não correspondem com as atividades institucionais, uma vez que isso configuraria uso indevido dos recursos disponíveis.

Por outro lado, todo o tipo de conteúdo online que não se enquadre nas categorias descritas anteriormente tem o acesso liberado, independentemente do tipo de recurso utilizado ou da quantidade de dados que o acesso exige. Essa característica vem atender ao Marco Civil da Internet que garante a neutralidade da rede, onde os usuários não podem sofrer bloqueios ou restrição da velocidade do acesso com base no tipo de conteúdo acessado.

Como impacto da iniciativa da UFGD de disponibilizar internet aos seus usuários, é possível observar a maior utilização dos recursos responsáveis pelo provimento deste recurso. O aumento de usuários conectados à internet reflete na maior utilização do link de internet conforme exposto na **Figura 2**. Nela é possível observar que a partir de março de 2017, respeitando alguns momentos de recesso acadêmico, o volume de dados trafegados vem aumentando todos os meses. Isso se caracteriza pela maior disponibilidade de sinal de rede sem fio, proporcionado aos usuários maior tempo de conexão à internet e, por consequência, maior volume de dados trafegados.

Vale lembrar que o volume de dados gerado na UFGD ainda não ocupa a capacidade total do link com a internet. Isso garante a possibilidade de expansão da rede sem fio dentro da instituição, atendendo à um maior número de usuários, sem prejudicar a qualidade dos acessos.

## Conectividade

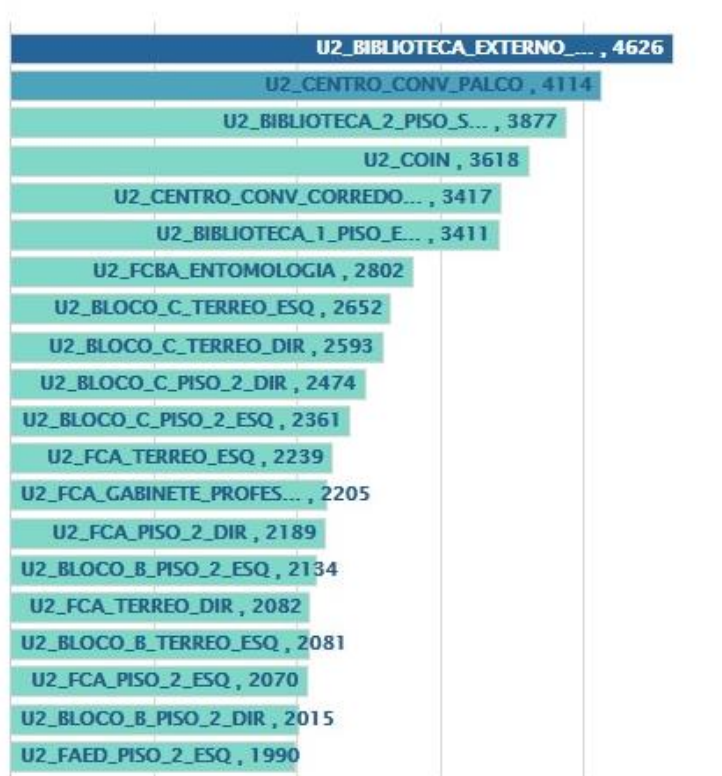


Para proporcionar conectividade a todos os usuários da UFGD, a instituição adquiriu equipamentos com capacidade para atender à vários tipos de plataforma, sendo assim, usuários que se utilizem de smartphones ou notebooks podem acessar a rede sem maiores dificuldades.

Para que fosse possível que qualquer dispositivo com conexão sem fio pudesse acessar a rede da UFGD, foi necessário que se implementasse um meio de autenticação que pudesse atender conjuntamente à professores, técnicos e alunos de forma transparente, independente da sua localização dentro da UFGD.

Desta forma, a UFGD buscou fazer a adesão ao sistema Eduroam, que possui características de padronização na configuração dos dispositivos que acessam a rede. Esta iniciativa se reflete no número de usuários atendidos demonstrados na **Figura 3**, que foram separados por ponto de acesso.

**Figura 3.** Número de Usuários por Ponto de acesso no período de 27/11 até 10/12



Fonte: O Autor.

Através de um cadastro único, os usuários têm acesso à rede de forma simplificada em qualquer lugar do campus, não sendo necessárias configurações adicionais para que seja possível a mobilidade entre as instalações (UFGD, 2016).

Mobilidade também foi um dos fatores que levaram a UFGD a fazer parte da Eduroam, uma vez que esta tecnologia permite que usuários de outras instituições participantes tenham



acesso livre e irrestrito à internet na UFGD. Através de um sistema de autenticação interligado, qualquer usuário pode se autenticar na UFGD usando suas credenciais da instituição externa e utilizar a internet de forma transparente (DAGSER, 2012).

Esta condição favorece aos usuários de outras instituições que estejam visitando a UFGD, simultaneamente possibilitando aos usuários da UFGD acessar a internet livremente em qualquer instituição parceira da iniciativa Eduroam. Esta condição é um fator relevante quanto aos princípios que regem a universalização do acesso à internet.

Uma característica importante de se observar é que para se utilizar da Eduroam, o usuário deve possuir algum vínculo institucional, podendo ser aluno, técnico administrativo ou docente. Essa característica visa atender ao Marco Civil no que diz respeito ao registro dos acessos dos usuários por até 1 ano. No entanto, usuários que não possuem vínculo com a Eduroam tem o acesso impedido por este meio, sendo necessária uma solicitação formal ao setor de Biblioteca ou à Coordenadoria de Informática para que seja criado um perfil temporário com o cadastro deste usuário. Desta forma, mesmo que não possua vínculo institucional, os visitantes da UFGD podem ter o acesso à internet sem maiores dificuldades.

Outro ponto importante a se destacar é o fato de que mesmo não possuindo vínculo institucional direto, os funcionários de empresas terceirizadas dispõem de todos os meios para o acesso à internet dentro da instituição, tendo com única limitação a exigência da renovação do cadastro a cada ano.

Desta forma é possível observar que a UFGD prioriza a conectividade de toda a comunidade acadêmica e administrativa através de uma tecnologia que proporciona o acesso transparente em todas as unidades da instituição, até mesmo aos visitantes de outras instituições através da Eduroam. Como essa tecnologia não atende aos usuários que não possuem vínculos com instituições de ensino, foram disponibilizados meios de acesso temporários para aqueles que estiverem de passagem pela UFGD ou prestando serviço terceirizado.

### **Perfil dos Usuários**

Por se tratar de uma instituição de ensino, a UFGD concentra um grande número de pessoas durante seu horário de funcionamento. Estes usuários utilizam vários tipos de dispositivos para acessar a internet, podendo ser classificados em diversos modelos de Smartphones, Notebooks e tablets, entre outros.

Em sua maioria, os usuários se utilizam de smartphones e tablets para o acesso à internet, como fica evidente na **Figura 4**. Nela é possível observar que são utilizados

dispositivos com a plataforma Android, sendo esta a mais popular entre os usuários da rede da UFGD. Em segundo e terceiro lugar ficaram os dispositivos com Windows Mobile e iOS. Em seguida, ficaram os usuários de computadores com suporte a rede sem fio (notebooks), o que demonstra a baixa utilização destes dispositivos, fortalecendo a visão de que os usuários da rede sem fio da UFGD usam celulares ou tablets.

**Figura 4:** Porcentagem de Utilização por Sistema Operacional



**Fonte:** O autor.

Dispositivos como Smartphones são muito populares e possuem como característica a grande mobilidade e facilidade na utilização. Estas características se refletem no perfil dos usuários da rede sem fio da UFGD, que em sua maioria, se utilizam deste tipo de dispositivo para acessar a internet.

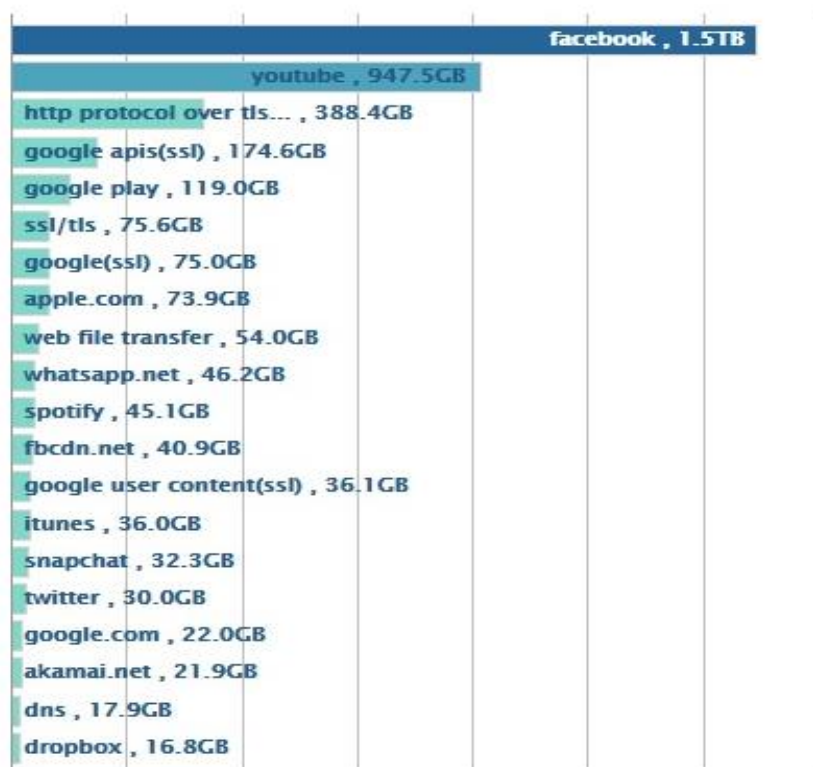
### Serviços Utilizados

Como destacado anteriormente, a UFGD preserva a neutralidade no acesso à internet, dessa forma, quaisquer aplicações que não sejam classificadas como conteúdo adulto ou que violem direitos autorais tem seu acesso garantido.

Neste sentido, é possível observar a grande utilização de redes sociais entre os usuários da UFGD. Conforme a **Figura 5**, fica evidente que o Facebook é o serviço com maior utilização, sendo este o responsável pelo maior tráfego de dados entre as aplicações utilizadas na UFGD.

**Figura 5:** Principais Serviços utilizados e volume de Tráfego gerado





Fonte: O autor.

Em seguida, observa-se a utilização de serviços como YouTube, sendo uma plataforma para visualização de vídeos, serviços de comunicação tais como o WhatsApp ou ainda serviços de música, como o Spotify.

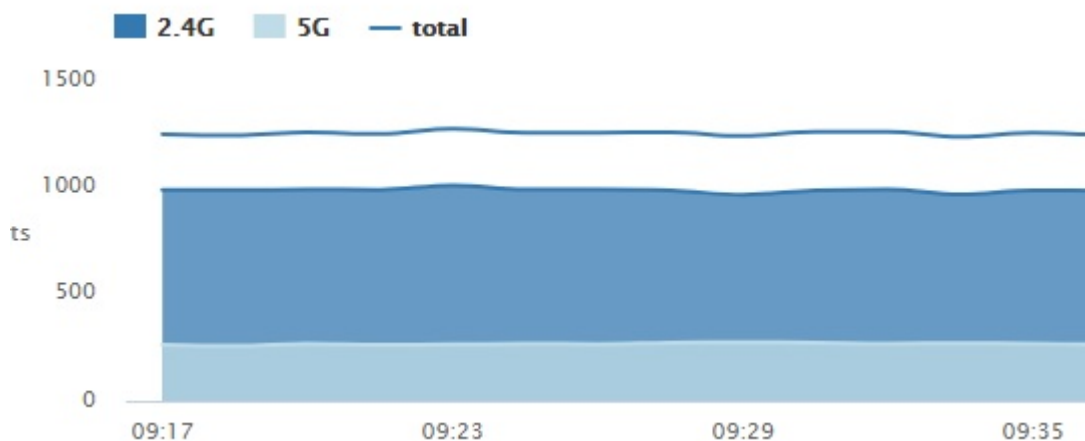
No geral é possível observar que a conectividade oferecida pela UFGD dá aos usuários a possibilidade de acesso aos mais diferentes serviços da rede, enriquecendo a sua experiência e dando a possibilidade da geração de conteúdo nos mais diversos tipos de plataforma web disponíveis.

### Quantidade de Usuários atendidos

Como a UFGD se propõe a disponibilizar sinal de internet sem fio em todas as suas instalações, tomando as precauções para atender ao máximo de usuários possível, o reflexo destas iniciativas deve ser observado no número de usuários que são atendidos dentro da instituição.

Na **Figura 6** é possível observar o volume de usuários durante uma hora de análise. Neste período, constatou-se uma média de até 1400 usuários simultâneos, o que corresponde à um volume expressivo se comparado ao número de pontos de acesso ativos.

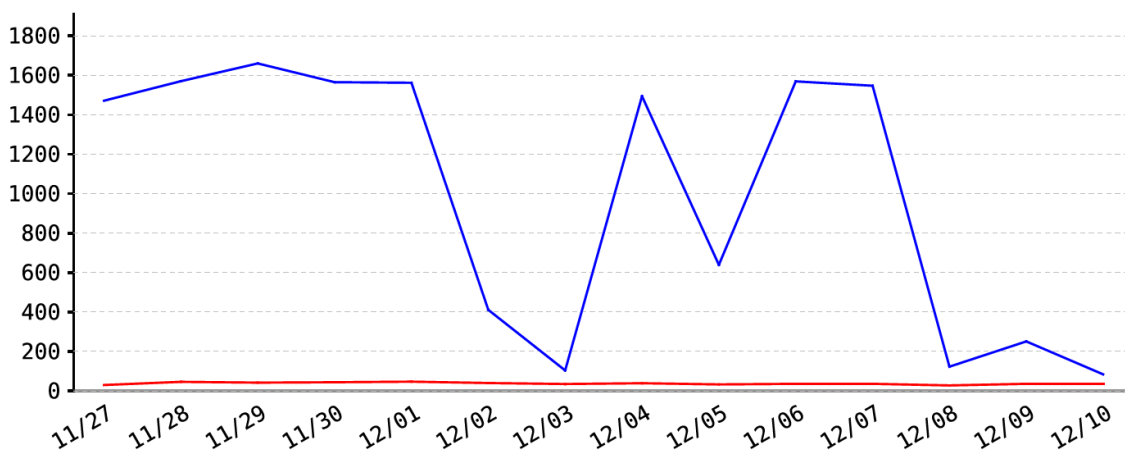
**Figura 6.** Volume de Usuários durante uma hora



Fonte: O autor.

Ao se analisar um período maior (27/11 até 10/12), foi possível observar que a média encontrada na análise de uma hora se repete em alguns dias, conforme a **Figura 7**, o que indica o perfil de utilização da rede sem fio na UFGD quanto volume de usuários atendidos

**Figura 7.** Volume médio de Usuários (27/11 - 10/12 )



Fonte: O autor.

De forma geral, é provável que o número de usuários ainda cresça, visto que ainda existem muitos pontos de acesso à serem instalados, o que proporcionará uma melhor cobertura para atender um volume maior de pessoas.

### Considerações finais

Ao analisar a iniciativa de disponibilizar o acesso a rede sem fio a todos os seus usuários através da aquisição dos equipamentos, a disponibilização de métodos de autenticação e o cuidado em manter a neutralidade nos acessos dos seus usuários, a UFGD cumpre alguns objetivos das iniciativas governamentais para disseminação do acesso à internet.

A instituição reconhece a importância que internet representa na formação dos seus acadêmicos, do mesmo modo em que serve de ferramenta para seus servidores no desempenho



das suas atividades. Oferecer uma cobertura completa com sinal de rede sem fio em suas instalações dá aos seus usuários a possibilidade de realizar suas atividades em seu local de trabalho e estudo, sem a necessidade de locomoção até outras unidades ou aglomeração em locais diferentes daquele que é usado para execução das suas atividades.

Além disso, a rede sem fio dá ao usuário a possibilidade de acessos mais simples, feitos de um Smartphone, onde ficam concentrados a maioria dos serviços utilizados atualmente. A simplicidade e a disponibilidade do acesso melhoram a qualidade da experiência do usuário, o que se torna mais produtivo.

Também é possível observar o caso de usuários que não possuem acesso à internet através da rede de dados móvel ou residencial e que utilizam a universidade como meio principal de acesso à internet. A disponibilidade é gratuidade neste tipo de acesso e essencial para formação destes acadêmicos.

Outro ponto importante a se destacar na UFGD é a metodologia de acesso, que possibilita a qualquer usuário de qualquer instituição de ensino participante da iniciativa Eduroam de se conectar de forma transparente. Desta forma, estudantes e pesquisadores de outras instituições tem o acesso à internet garantido sem a necessidade de configurações adicionais da UFGD.

No que diz respeito ao volume de acessos, a UFGD possui um link de internet que possibilita aos seus usuários uma boa experiência de navegação, do mesmo modo em que permite a ampliação dos pontos de acesso de rede sem fio pelo campus, sem impactar na qualidade dos acessos realizados.

De forma geral, a UFGD possibilita aos seus usuários uma boa estrutura de rede sem fio, que até o momento atende às principais unidades acadêmicas e administrativas. Esta estrutura deve melhorar ainda mais com a ampliação dos pontos de acesso nas unidades que ainda não possuem.

O link de internet e a iniciativa de atender aos requisitos do Marco Civil da Internet garantem aos usuários uma boa qualidade de conexão, do mesmo modo em que fornecem as principais diretrizes de segurança e qualidade no acesso a qualquer tipo de serviço web.

Como ainda existem algumas características conflitantes entre o Projeto de Lei nº2021/2011 que busca disponibilizar o acesso à internet de forma livre em instituições públicas e o Marco Civil da Internet, a UFGD busca atender da melhor forma possível aos seus usuários e visitantes, disponibilizando acesso à internet de qualidade com a mínima interferência possível.



Ao manter instrumentos de controle da distribuição e utilização da rede sem fio, a instituição dá aos seus usuários e aos órgãos competentes a possibilidade da verificação do funcionamento deste recurso, atendendo aos princípios mais básicos do *accountability*. Atenta as necessidades dos seus usuários e seguindo a legislação, a UFGD cumpre várias iniciativas previstas no projeto de política pública para universalização do acesso à internet. Ao cumprir estas iniciativas e disponibilizar o acesso a todos os seus usuários a universidade cumpre seu papel como parte da iniciativa da Universalização do acesso à internet.

## Referências

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e accountability: o debate teórico e o caso brasileiro**. v. 1, p. 83, 2005.
- ARRUDA, S. J. **Projeto de Lei N2021/2011**. p. 1–3, 2011.
- BRASIL. **Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)**. p. 1–13, 2010.
- CAMPOS, A. M. **Accountability: Quando Poderemos Traduzí-la para o Português?** Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.
- CGI, C. G. DA I. NO B. **O CGI.br e o Marco Civil da Internet**. 2011.
- CHAGAS, J.; VALENTE, L. **Planos Nacionais De Banda Larga E O Papel Dos Estados Na Universalização Do Serviço**. 2012.
- COIN. **Plano de Ações 2016-2019** COIN. Disponível em: <<http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/COIN/Plano de Ação 2016-2019 + Instrução de Serviço n002 de 2017- COIN.pdf>>.
- DAGSER, D. A. DE G. DE S. **Política de uso do eduroam**. p. 1–7, 2012.
- GONÇALVES, F. S.; RAFAEL, P.; FERREIRA, V. **CIDADES CONECTADAS experiências de redes públicas de Internet sem fio em Barcelona , Taipei , Paris e Helsinque Redes Wi-Fi**. 2012.
- KLEINER, D. **Universalização da Internet Banda Larga no Brasil : O Plano Nacional de Banda Larga sob a perspectiva da Análise Jurídica Da Política Econômica - AJPE**. p. 1–162, 2014.
- LEMOS, A. Cidade e mobilidade. **Telefones celulares, funções pós-massivas e territórios informacionais. Matrizes**, v. 1, n. 1, p. 121–137, 2007.
- O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e Novas Poliarquias** São Paulo Lua Nova, , 1998.
- ON, C. et al. **Comentários Sobre a Universalização Do Acesso À Internet À Luz Da Lei N . 12 . 965 / 2014 E Da Emenda Constitucional N . 85 / 2015** Comments on Universalization of Internet Access Regarding the. v. 3694, p. 618–633, 2016.



SECCHI, L. **Políticas Públicas Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SILVA, S. P.; BIONDI, A. **Políticas públicas e regulação do acesso à Internet banda larga diretrizes para o caso brasileiro sob a luz das experiências internacionais Ação do Estado**. 2012.

SILVA, R. L. DA; OLIVEIRA, G. F. **A Universalização do Acesso à Internet como Novo Direito Fundamental: das políticas de inclusão à educação digital**. 2011.

SILVA, S. P. DA. **INTERNET EM REDES DE ALTA VELOCIDADE concepções e fundamentos sobre banda larga**. 2012.

UFGD. **Ata de Registro de Preços Nº 173-2016 PE 46-2016**.

\_\_\_\_\_. **Resultado PE 46-2016**.

\_\_\_\_\_. **Resultado PE 46-2016**. Disponível em:  
<[http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/LICITACAO/publicacao\\_resultado\(1\).pdf](http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/LICITACAO/publicacao_resultado(1).pdf)>.

UFGD, U. F. DA G. D. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. Disponível em:  
<[http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/ADMINISTRACAO-UFGD/PDI\\_UFGD\\_2013\\_2017.pdf](http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/ADMINISTRACAO-UFGD/PDI_UFGD_2013_2017.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI**. Disponível em:  
<[http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/COUNI/res\\_195\\_2013-anexo PDTI-.pdf](http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/COUNI/res_195_2013-anexo_PDTI-.pdf)>.

URUPÁ, M.; SILVA, S. P. DA.; BIONDI, A. **Programa Nacional de Banda Larga: Análise sobre a formação da agenda da universalização da Banda Larga no Brasil**. Elisa Vieira Leonel Peixoto, v. 1, 2010.

USP. **EDUROAM na USP**. Disponível em: <<http://eduroam.usp.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2017a.

USP. **EDUROAM na USP**.

VALENTE, J. C. L. **Regulação do acesso à internet no mundo: modelos, direitos e desafios. Caminhos para a universalização da internet banda larga: experiências internacionais e desafios brasileiros**, p. 51–78, 2012.



## O PROGRAMA “SÃO PAULO AMIGO DO IDOSO” EM CHAVANTES: ANÁLISE PELO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Felipe Augusto Roes Salgueiro

### **Resumo:**

O presente artigo tem o objetivo de analisar as ações do Programa “São Paulo Amigo do Idoso” no município de Chavantes de outubro de 2017 a fevereiro de 2018. Foram entrevistadas a secretária municipal de assistência e desenvolvimento social, uma assistente social e analisados documentos pertinentes ao programa e de sua execução no município. A construção de um Centro de Convivência do Idoso no município é uma forma de atendimento à população idosa, com o oferecimento de atividades lúdicas e educativas em quatro dias da semana e atendendo diretamente a 37 idosos em fevereiro de 2018. A municipalidade projeta outras atividades a serem desenvolvidas no Centro, dependendo estas de recursos humanos e estruturais para sua efetiva disponibilização à população, aumentando o total de pessoas atendidas pelo Centro.

**Palavras-chave:** Ciclo de Políticas; Idosos; Políticas Públicas.

### **Abstract:**

This article aims to analyze the actions of the "São Paulo Amigo do Idoso" Program in the municipality of Chavantes from October 2017 to February 2018. The municipal secretary of social assistance and development was interviewed, a social worker and analyzed documents pertinent to the program and its execution in the municipality. The construction of an Elderly Center for the Elderly in the municipality is a way of providing care to the elderly population, offering play and educational activities on four days of the week and directly serving 37 elderly people in February 2018. The municipality projects other activities to be developed in the Center, depending on the human and structural resources for its effective availability to the population, increasing the total number of people served by the Center.

**Keywords:** Elderly; Policy Cycle; Public Policies.



## Introdução

O termo “políticas públicas” em português do Brasil denota toda e qualquer ação ou não ação do Estado, seja o ente federal, estadual ou municipal, em sua totalidade, de uma forma genérica e ampla. Recorre-se à literatura anglo-saxã para a especificação do tema, de forma a aumentar a compreensão sobre as implicações de uma política pública. Frey (2000) traz a concepção das dimensões da política: em seu arcabouço processual, de imposição de objetivos, conteúdos e decisão de distribuição em sentido macro, denomina-se “*politics*”; em uma dimensão material o termo “*policy*” se refere a “conteúdos concretos, à execução dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p. 217).

O programa objeto de estudo deste trabalho é o “São Paulo Amigo do Idoso”, lançado em 2012 sob responsabilidade da Secretaria Estadual de Assistência Social que coordena suas ações juntamente com outras 11 secretarias estaduais e com os municípios conveniados. Suas ações contemplam a disponibilização de espaços para o atendimento diário a idosos, em centros de convivência ou de apoio. No município de Chavantes o equipamento disponibilizado pelo programa é o Centro de Convivência do Idoso, inaugurado em outubro de 2017. O motivo desta escolha se caracteriza por ser a mais recente ação do governo municipal para a terceira idade e por estar em fase de implementação de ações, com aferição de seus primeiros resultados práticos.

## Revisão bibliográfica

A necessidade de determinação de critérios de análises das políticas públicas se deu pelas dificuldades dos formuladores de políticas públicas frente aos novos desafios de uma sociedade cada vez mais complexa e que demandava de diferentes posturas dos poder público, fato que os levou a novas abordagens e maneiras para as soluções das questões; e uma atenção de outros profissionais, pesquisadores das áreas de ciências sociais, economia e sociologia, por exemplo, que demandavam de ações de políticas públicas para implementação ou mudanças de seus projetos (HAM e HILL *apud* RUA, 2012).

Ham e Hill (*apud* RUA, 2012) classificam os estudos de análise de políticas públicas em duas grandes categorias: a que produz conhecimento acerca do processo de elaboração da política dentro de seu contexto de processo político, que correlatamente à literatura anglo-saxã



é a *analysis of policy*; e a análise da ação de aplicação da política por seu formulador, a que analisa a tomada de decisão e voltada à solução de problemas sociais, em correlação com a *analysis for policy*.

Estas duas formas de análise visam subsidiar os agentes formuladores das políticas, assim como aos agentes executores das ações consequentes da aplicação da política, em dados e informações sobre as atividades executadas, quais estão sendo os resultados e se estes estão satisfatórios e condizentes com o planejado, aumentando o entendimento de seus atores sobre o processo em si e dando condições de melhoramento do processo como um todo. A *analysis for policy*, mesmo sendo executada em um ambiente micro e em meio da atividade fim da política pública, requer uma prévia execução da *analysis of policy* para sua contextualização e global entendimento. Se a elaboração não for condizente com um processo político, as ações seguidas podem não ser eficazes por sua incoerência com o mundo real e com as necessidades dos cidadãos alvo das ações (RUA, 2012).

A análise das políticas públicas visa encontrar problemas onde soluções podem ser propostas, ou seja, imprimir uma melhora no processo de execução da política, mesmo que o assunto tratado não seja considerado um problema ou ponto fraco, mas que seja passível de melhora do processo. O processo de análise de política pública compreende desde seu planejamento, considerando o contexto político que a originou (*politics*) (WILDAVISK *apud* RUA, 2012).

Dois metodologias de elaboração de políticas públicas se destacam dentre as outras, sendo elas a do método racional-compreensivo e a do método incrementalista. Esta se liga à micropolítica e busca soluções mais imediatas e aquela se liga à macropolítica e a análise do cenário político-institucional (RUA, 2012). O modelo racional-compreensivo é criticado por Lindblom (*apud* RUA, 2012), por considerar uma gama grande de informações, não considerar as demandas dos atores envolvidos no processo de elaboração, execução e recepção da política, requer uma grande análise de dados e consome grande quantidade de tempo e recursos para projeção de suas consequências e resultados.

As políticas necessitam de respostas rápidas e eficazes segundo as demandas situacionais de seus beneficiários (os cidadãos-contribuintes). As decisões no modelo incremental são tomadas em relação aos problemas apresentados, sendo mais efetivas em suas execuções. O autor defende o uso deste método para limitar o foco das análises, identificando e elucidando problemas específicos e pontuais. Este método incrementalista é o utilizado para





a implementação das ações do Programa São Paulo Amigo do Idoso em Chavantes por sua natureza específica, pontual e local.

Diversos métodos de análise existem para a caracterização de uma política pública, dentre os quais podemos elencar os elaborados por Dye (*apud* SIMAN, 2005), sendo eles o institucional, de processos, de grupos, de elites, racional, incremental, teoria dos jogos; e modelo de sistema. O modelo de sistema é aquele em que a política é desenvolvida a partir de pressões e demandas de indivíduos ou grupos, no qual o contexto de interações entre os atores determina a elaboração da política e seus vieses de execução. As forças que afetam o sistema político são determinadas como *inputs*, ou seja, a entrada do processo, aquilo que iniciou ou motivou a elaboração da política. Os *outputs* são as decisões políticas, os atos administrativos consequentes ou executados para uma resposta à pressão inicial dos indivíduos ou grupos que influenciam no conteúdo da política pública (SIMAN, 2005). Os apoios nem sempre estão vinculados à uma política ou ação específica, mas sim ao sistema político global ou à uma classe de governantes. Porém, estes apoios têm algum tipo de vinculação governamental, pois assim o governo cumpre seus objetivos de forma coerente com o esperado pela sociedade (RUA, 2012). O modelo de sistema é o modelo utilizado na análise da política pública de atenção à população idosa em Chavantes – SP.

Os *inputs* de apoio dos atores à execução da política podem ser classificados como ativos, quando há um envolvimento organizado dos entes sociais em alguma das fases da política, tal como manifestações, reuniões; passivos, quando apenas por socialização os entes receptores se beneficiam das benesses da política; afirmativos, quando há a legitimação das ações por parte da sociedade; ou negativos, quando se há a negação de legitimidade, como em situações de sonegação, abstenção e protestos, atos que deliberam um conflito com o sistema político vigente (RUA, 2012).

O tipo e a forma dos *inputs* de apoio também são determinados por níveis sistêmicos, como o nível internacional/global, onde interagem as nações, blocos de nações, órgãos internacionais e atores transnacionais. Dentro dos sistemas nacionais, que integram o nível internacional/global, existem os subsistemas, como o econômico, social, cultural, onde efetivamente agem os atores locais, influenciados pelo nível sistêmico superior e seu contexto de interacionamento dos demais atores (RUA, 2012).

Destaca-se dentre os subsistemas o político, que é o conjunto de atores do Executivo, Legislativo, Judiciário, força armadas, quadro de pessoal administrativo e diversas instituições de representação de poder. Neste subsistema ocorre o processamento dos inputs: a formação de



agenda da política, elaboração de alternativas de ações, tomadas de decisão e implementação das políticas. É também neste sistema que se manifestam os *withinputs*, que são os apoios internos do próprio sistema, ou seja, propostas do legislativo, aprovações do judiciário, execuções coerentes pelo executivo e a base do administrativo, dentre outros (RUA, 2012).

Em suma, o modelo sistêmico considera o contexto geral global e internacional, com suas interações locais entre atores nacionais, no qual as ações e demandas de subsistemas econômicos, sociais e culturais exercem influência no subsistema político, que formula e executa políticas para atender à demanda destes entes. Este processo cíclico é realimentado pelo *feedback* em forma de novos inputs dos agentes originais, que modificam ou não o processo, em um ciclo de formulação das políticas, ações e resultados. À esta concepção formula-se o ciclo de políticas públicas, conceito no qual o processo político é detalhado para sua análise em etapas e, sendo um ciclo, o processo pode ser não linear e sua análise iniciar-se em qualquer etapa do ciclo, dependendo do grau de execução da política analisada.

O Programa “São Paulo Amigo do Idoso” é um instrumento de política pública social, política que tem cunho compensatório e redistributivo, oferecem específicos produtos sociais e, encontrando no Estado o seu ator primordial, são consideradas como importantes instrumentos de controle de antagonismos sociais (SANTOS; DRAIBE *apud* AUGUSTO, 1989) promovendo a equidade e colaborando para a justiça social. Suas diferentes modalidades expressam as relações de forças dos diferentes atores da sociedade.

## Metodologia

A pesquisa é de abordagem qualitativa, na qual aprofunda-se um estudo para a compreensão de um grupo social, de uma organização, dentre outros. Busca evidenciar o porquê das situações sugerindo o que convém ser feito, porém sem uma métrica que a exprima e. Estuda aspectos sociais que não podem ser quantificáveis e resultam em uma compreensão e/ou explicação de dinâmicas sociais, podendo ser evidenciados por diferentes abordagens (GERHARDT, 2009).

Em relação aos objetivos da pesquisa, seu cunho é descritivo, descrevendo os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS *apud* GERHARDT, 2009).

Segundo Vergara (2013), a pesquisa com fins descritivos

[..] expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua



natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação” (VERGARA, 2013, p. 42)

Para o alcance destes objetivos, os procedimentos utilizados são a de entrevistas, como fonte de dados primária; e pesquisa documental como secundária. A entrevista é um processo de interação social entre duas pessoas, no qual uma delas (o entrevistador) tem o interesse ou necessidade de colher dados e informações da outra (o entrevistado) (HAGUETTE, 1997). Foram entrevistadas<sup>1</sup> nos dias 05 e 20 de fevereiro de 2018 a Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e uma assistente social do município. As entrevistas se deram no forma de entrevista semi-estruturada, onde questões prévias sobre determinados pontos a serem pesquisados são abordados pelo entrevistador, combinando-se perguntas abertas e fechadas, tendo-se a flexibilidade de outras perguntas serem feitas para uma melhor compreensão dos fatos, assemelhando-se a uma conversa informal (BONI; QUARESMA, 2005).

A pesquisa documental, também um exemplo de pesquisa descritiva, é realizada em documentos internos de organizações públicas e privadas, ou com pessoas (VERGARA, 2013). Difere-se da pesquisa bibliográfica pelo fato de as informações desta estarem prontas e disponíveis, enquanto na pesquisa documental a informação deve ser extraída e tratada, tais como as oriundas de tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, filmes, fotografias, requerendo uma análise crítica por parte do pesquisador (FONSECA *apud* GERHARDT, 2009). Neste procedimento foram analisados o Decreto nº 58.047/2012 do Estado de São Paulo, que institui o “Programa São Paulo Amigo do Idoso” e; documentos internos da Secretaria Municipal de Assistência Social, como o Planejamento 2018 do Centro de Convivência do Idoso “Aparecido Salim Sarquis”.

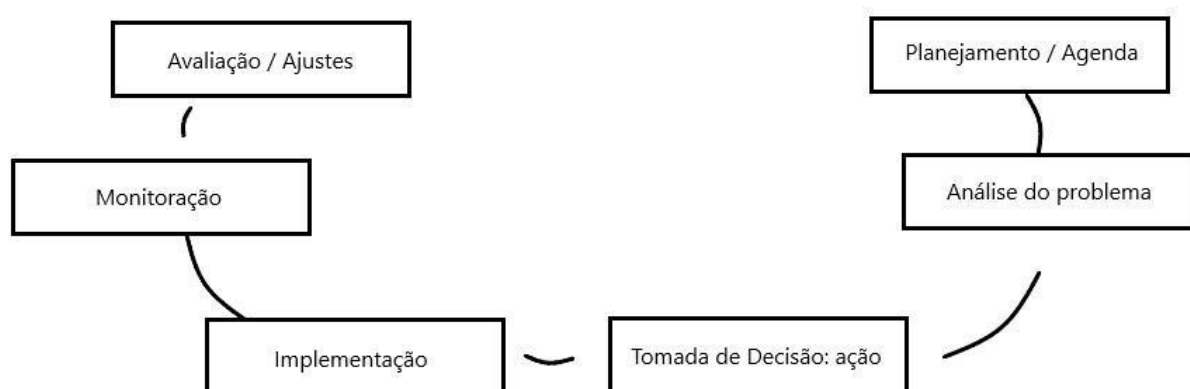
### **O Programa “São Paulo Amigo do Idoso” em Chavantes analisado pelo Ciclo de Políticas Públicas (Policy Cycle)**

As políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente altamente complexo (*politics*), em que diferentes atores e interesses competem em relação à objetivos díspares como uso dos mesmos recursos, conjugando relações entre instituições públicas, empresas, sociedade civil organizada, organizações nacionais e internacionais, sociedade, política e burocracia. A fim de lidar com esta complexidade, associando-se o modelo sistêmico de Dye (*apud* SIMAN, 2005)

ao processo político, cria-se a concepção de ciclo de políticas (*policy cycle*), abordando o processo de formulação e execução da política em etapas (RUA, 2012).

Por ser um ciclo, suas fases não são lineares e o processo pode se iniciar em qualquer fase do ciclo, assim como avançar e voltar etapas. O entendimento do ciclo por parte do gestor público é de grande importância em sua compreensão sistêmica acerca da política, em subsídios para sua tomada de decisão e na melhor averiguação de seus resultados. A concepção de ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) ameniza disparidades entre os agentes envolvidos no processo de elaboração e implementação de política pois aborda em uma sequência lógica e racional os atos e fatos referentes à execução da política e qual o papel de cada agente em cada fase do ciclo, conforme Figura 1.

**Figura 1.** O ciclo de políticas públicas



**Fonte:** Adaptado pelo autor de Rua (2012).

A formação de agenda é executada quando se reconhece um problema, o qual demanda de uma resposta pelo poder público e estas ações são previstas em planos de governo, discutidas por seus representantes. Segundo o Decreto nº 58.047/2012 do Estado de São Paulo, que institui o Programa Estadual “São Paulo Amigo do Idoso”, considera-se que a população idosa do Estado de São Paulo representa mais de 11% do total da população; considera a menor fecundidade por mulheres em nível mundial, sendo o número de idosos maior do que o número de crianças com até quatro anos no mundo em 2010; novos arranjos familiares podem desencadear conflitos que coloquem a população idosa em risco; que o perfil social do idoso demanda de cuidados específicos por parte do poder público, garantindo um envelhecimento ativo e fortalecendo seu papel social; e este cenário aponta a necessidade de políticas públicas específicas para a terceira idade, com atendimento de qualidade ao idoso, suporte às famílias e formação de profissionais que garantam esta natureza de atendimento (SÃO PAULO, 2012).



Diante do exposto no Decreto Estadual, verificamos a influência do sistema internacional/global, com a constatação do menor número de crianças em relação ao número de idosos no mundo; os *inputs* oriundos de subsistemas sociais e econômicos, como a demanda da população idosa por atenção e cuidados, um maior risco socioeconômico-familiar por novos arranjos na configuração de famílias e uma necessidade de profissionais capacitados para este atendimento especializado. Todo este contexto pressiona o subsistema político que, por sua vez, analisa o contexto, formula alternativas e age conforme uma decisão, o que gera um *output* do processo, um retorno à sociedade.

Na formulação de alternativas e tomada de decisão as alternativas cabíveis às condições são analisadas a partir das propostas geradas pelos próprios atores. Deve-se escolher a alternativa que contemple a maior atendimento possível às demandas dos diversos atores envolvidos no processo político, combinando os diferentes anseios em um consenso que os leve à tomada de decisão. Em relação ao Programa “São Paulo Amigo do Idoso”, as diretrizes e condicionantes que originaram a decisão pela implementação do programa advém de esferas superiores (nível internacional/global), do Governo Federal e Organização Mundial da Saúde e de leis estaduais (*withinputs*). São elas:

- Lei federal nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso;
- Lei federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso;
- Lei estadual nº 12.548, de 27 de fevereiro de 2007, que consolida a legislação relativa ao Idoso;
- Política de Envelhecimento Ativo e Guia Global: Cidade Amiga do Idoso, da Organização Mundial de Saúde.

Ainda sobre a tomada de decisão, dando-se embasamento para sua implementação, o parágrafo primeiro do Decreto 58.047/2012, acrescentado pela redação do Decreto 58.417/2012, dá poderes à Secretaria de Desenvolvimento Social para intermediação de convênios com os municípios paulistas para a transferências de recursos para a execução da política:

§ 1º - A Secretaria de Desenvolvimento Social fica autorizada a representar o Estado na celebração de convênios com os municípios paulistas que venham a constar de relação aprovada por despacho governamental, publicada no Diário Oficial, tendo por objeto a transferência de recursos financeiros destinados à realização de obras, bem como a aquisição de equipamentos e materiais de natureza permanente visando à implantação de Centros Dia e Centros de Convivência do Idoso (SÃO PAULO, 2012).



Os instrumentos determinados pelo programa são os Centros Dia, que são equipamentos com capacidade de atendimento a 50 idosos semidependentes com idade igual ou superior a 60 anos, que passam o dia no local executando atividades variadas, voltando a suas casas no final do dia. O Centro de Convivência do Idoso, equipamento conveniado pelo programa para o município de Chavantes, onde atividades de interação social são desenvolvidas visando um envelhecimento de qualidade. Sua capacidade é de até 200 idosos, com um investimento do Estado no valor de R\$ 250 mil por unidade (SÃO PAULO, 2018).

A implementação é a execução da política prevista, ações concretas que exerçam alterações na realidade. Normalmente, é acompanhado da monitoração, que é “um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política” (RUA, 2012, p. 36). A monitoração subsidia o gestor com dados para sua análise de consonância do executado com o previsto da política.

Em Chavantes, foi implementado a construção do Centro de Convivência do Idoso (CCI) “Aparecido Salim Sarquis”, entregue em outubro de 2017. O CCI “caracteriza-se como um espaço destinado ao desenvolvimento de atividades socioculturais e educativas, dando oportunidade à participação do idoso na vida comunitária, prevenindo situações de risco pessoal e contribuindo para o envelhecimento ativo” (CHAVANTES, 2018). As modalidades e atividades executadas no Centro são previstas em normas nacionais, como a Política Nacional de Assistência Social e na Política Nacional do Idoso.

Os objetivos do CCI em Chavantes são:

contribuir para um processo de envelhecimento ativo, saudável e autônomo. Assegurar espaço de encontro para os idosos e encontros intergeracionais de modo a promover a sua convivência familiar e comunitária. Detectar necessidades e motivações e desenvolver potencialidades e capacidades para novos projetos de vida. Propiciar vivências que valorizem as experiências, estimulem e potencializem a condição de escolher e decidir, contribuindo para o desenvolvimento da autonomia e protagonismo social dos usuários. Visa a garantia de direitos, a inclusão social e o desenvolvimento da autonomia, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento, com foco na qualidade de vida, no exercício da cidadania e na inclusão na vida social, sempre ressaltando o caráter preventivo (CHAVANTES, 2018, p. 1).

O público alvo do CCI são pessoas idosas com 60 ou mais anos e que tenham condições de autonomia para convivência grupal; beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS); beneficiários dos programas de transferência de renda e pessoas idosas com



vivência de isolamento. Dentre as atividades exercidas para o atingimento dos objetivos do CCI e conseqüentemente, do Programa São Paulo Amigo do Idoso, estão a disponibilidade de um espaço para a convivência e socialização; desenvolvimento de atividades físicas, esportivas e de lazer; oficinas de artesanato e pintura; aulas de informática; passeios turísticos; dinâmicas de grupo e palestras sobre variados temas (CHAVANTES, 2018).

As atividades previstas semanalmente para todo o ano de 2018 são executadas em quatro dias da semana, de terça à sexta, e incluem: dinâmicas e atividades variadas de integração social nas terças e quartas, artesanato na quinta e show de prêmios (bingos) às sextas, conforme Figura 2. Em todos os dias, há a oferta de cafés (bolachas, biscoitos, chás e café) e um lanche às sextas. O Centro é disponibilizado aos idosos residentes no distrito de Irapé todas as segundas, porém esta população não faz uso do espaço, mesmo tendo a disposição o transporte oferecido pela Prefeitura. O atendimento a esta população é executado no Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) do distrito.

As diferentes atividades são executadas por diferentes profissionais, sendo que às terças-feiras o atendimento é feito por uma assistente social, às quartas-feiras por outra profissional do serviço social, às quintas-feiras por uma artesã do município e; às sextas-feiras a mesma assistente social das terças-feiras age como organizadora do “show de prêmios” e como facilitadora do evento por solicitação dos próprios frequentadores. Os eventos de sextas-feiras são mais lúdicos e podem ser geridos pelos próprios idosos, porém estes preferem a presença da assistente social para suas realizações.

A avaliação é a execução de procedimentos que visam julgar os resultados obtidos em determinado período, expressando-os em valores. Junto com o monitoramento, visa subsidiar o gestor com dados para sua decisão em ajustes necessários para o alcance dos objetivos propostos (RUA, 2012). As avaliações específicas de cada atividade são executadas ao seu fim, subsidiando os gestores no planejamento de ações futuras. Registros fotográficos e de presença são utilizados como recursos para posterior avaliação. Segundo a teoria do *policy cycle*, as ações do Programa “São Paulo Amigo do Idoso” em Chavantes encontram-se predominantemente nas etapas de implementação e monitoração e de avaliação de resultados, pela brevidade das ações no município.

**Figura 2.** Natureza das atividades semanais desenvolvidas no Centro de Convivência “Aparecido Salim Sarquis” segundo o dia da semana.



	Dia da semana				
	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta
Atividade	Espaço cedido para os idosos do distrito de Irapé	Dinâmicas variadas e comemorações de datas especiais e festividades	Dinâmicas variadas e comemorações de datas especiais e festividades	Oficina de pintura em pano de prato	Show de prêmios
Facilitador		Assistente Social "A"	Assistente Social "B"	Artesã	Assistente Social "A"

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

A população atual, em fevereiro de 2018, em atendimento contínuo é de 37 idosos, sendo 6 homens e 31 mulheres. No início das suas atividades, em outubro de 2017, o CCI atendia 17 idosos. Há previsto a implementação de aulas de informática, dos quais os equipamentos estão em processo de licitação pela Prefeitura e sua compra será subsidiada por uma empresa privada do município; e aulas de ginástica laboral, do qual o profissional responsável está destacado para cobrir a funcionária do Centro de Referência à Assistência Social do distrito de Irapé por esta estar atualmente em licença maternidade, com previsão das atividades serem iniciadas quando do seu retorno ao trabalho e consequente volta do profissional destacado para a sede do município.

As ações do Programa “São Paulo Amigo do Idoso” em Chavantes seguem a ótica do método incrementalista pois se configuram como uma das ações desenvolvidas no município para atendimento a esta população em específico. Visa sanar algumas das necessidades desta população em relação à atenção social e de qualidade de vida. O método incrementalista pode ser utilizado na própria execução do programa, com a diversificação de atividades e diferentes abordagens de ações, favorecendo à uma maior amplitude de atendimentos à população idosa, em qualidade das atividades e quantidade populacional atendida. Esta análise pode ser realizada em qualquer etapa do ciclo de políticas públicas, com melhor aplicabilidade na etapa de avaliação e ajustes do ciclo de políticas públicas.

### **Considerações finais**

As políticas públicas de assistência social, as políticas sociais, visam alterar positivamente uma contextualidade de alguma população específica, geralmente de alguma população de risco, como crianças, idosos, população de rua, menores infratores, população de baixa renda, com ações direcionadas ao aumento de equidade social, geração de cidadania, dignidade, renda, desenvolvimento sociocultural, educacional, dentre outros.





A população idosa (pessoas com mais de 60 anos) se caracteriza como socialmente vulnerável por suas menores capacidades produtiva, de autossuficiência e de cognição. Dentre esta população há indivíduos com vulnerabilidade ainda mais acentuada, por questões socioeconômicas, familiares, de saúde, de isolamento social, mentais, dentre outras mais que condicionam uma condição de vida precária e de risco à sobrevivência daquele indivíduo.

Para responder a estas demandas, organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas, assim como entidades nacionais, determinam políticas de atenção à população idosa. Estas políticas consideram o contexto existente e objetivam a melhora da qualidade de vida da população idosa, visando uma equidade e qualidade de determinações em relação à outras populações, grupos de interesses políticos, públicos e privados.

Uma destas ações políticas é o Programa “São Paulo Amigo do Idoso”, um programa estadual que visa disponibilizar espaços para o atendimento à população idosa, seja de forma diária e de maior extensão horária no caso dos Centro Dia, seja na forma dos Centros de Convivência do Idoso, onde ocorrem interações sociais específicas voltadas para a população idosa. No município de Chavantes, o equipamento disponibilizado para a população idosa local é o Centro de Convivência do Idoso “Aparecido Salim Sarquis”.

Com poucos meses de funcionamento, apenas cinco em fevereiro de 2018, o equipamento urbano vem desempenhando seu papel, atendendo a população idosa municipal em atividades diárias que geram interação social, desenvolvem a coordenação motora, psíquica e mental dos participantes, diminuem os fatores de risco social por isolamento, depressão e abandono familiar. As dinâmicas e palestras aumentam o conhecimento acerca de diversos assuntos relacionados aos idosos e sua qualidade de vida, propiciando bem-estar aos participantes.

Há atividades previstas ainda não executadas, como aulas de informática e de ginástica laboral. Estas atividades não estão sendo executadas por limitações materiais e de disponibilidade de pessoal, circunstâncias momentâneas que terão resolução prevista para se concretizar ainda no primeiro semestre de 2018. O número de idosos atendidos ainda é baixo em relação ao previsto pela política (37 de 200), número que poderá crescer com o desenvolvimento de novas atividades pelo Centro no decorrer do período do ano de 2018.

Na concepção do ciclo de políticas públicas, as aplicações das prerrogativas do Programa “São Paulo Amigo do Idoso” em Chavantes no mês de fevereiro de 2018 encontram-se na fase de implantação e monitoração do plano por suas ações estarem no início de atividades, visto a inauguração do Centro de Convivência do Idoso em outubro de 2017. As avaliações das



ações são simultâneas às execuções para confirmação das posturas adotadas ou para que sejam feitas mudanças para as próximas atividades previstas a serem implementadas que, se alteradas, confirmam a execução do ciclo com ações de etapas de formação de (nova) agenda e tomada de decisão para as próximas ações.

## Referências

AUGUSTO. Maria Helena Oliva. **Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde:** algumas questões para reflexão e debate. Tempo social. Revista de Sociologia da USP. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 105-119, dez. 1989. Semestral.

BONI, Valdete; QUARESMA, Silvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar:** como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC. Florianópolis, v. 2, n. 1, p.68-80, jul. 2005. Semestral. Disponível em: <[www.emtese.ufsc.br](http://www.emtese.ufsc.br)>. Acesso em: 30 mar. 2018.

CHAVANTES. **Planejamento 2018:** Centro de Convivência do Idoso “Aparecido Salim Sarquis”. Documento interno. Secretaria de Assistência Social. Chavantes, 2018.

FREY, Klaus. **Políticas públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: Revista de Sociologia e Política, v.17, n.15, nov, 2000.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa.** Série Educação à Distância. UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia.** 5a edição. Petrópolis: Vozes, 1997.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

SÃO PAULO. **Decreto Nº 58.047,** de 15 de maio de 2012: Institui o Programa Estadual "São Paulo Amigo do Idoso", e o "Selo Amigo do Idoso", e dá providências correlatas. São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. **São Paulo Amigo do Idoso.** Disponível em [http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/programas\\_spamigodoidoso](http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/programas_spamigodoidoso); acesso em 06/02/2018.

SIMAN. Ângela Maria. **Políticas Públicas:** a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 14ª edição. São Paulo, Atlas, 2013.



## Notas

1. Entrevista realizada em 05 de fevereiro com a Secretária Municipal de Assistência Social com a presença de uma assistente social e; entrevista realizada em 20 de fevereiro de 2018 com a assistente social.

### Notas do autor:

Felipe Augusto Roes Salgueiro, mestrando em Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Unesp/Franca, graduado em Administração Pública pela FECEA/Apucarana e economiário federal. E-mail: [felipe.salgueiro@fatec.sp.gov.br](mailto:felipe.salgueiro@fatec.sp.gov.br)



## POSSÍVEIS EFEITOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NO SUS E DEMAIS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SAÚDE

Tiago Flores Zeferino  
Renato Moreira Neto  
Kellcia Rezende Souza  
Caio Luis Chiariello

### **Resumo:**

A saúde se consolidou como um direito inerente à cidadania de modo universal e descentralizado com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Para garantir a efetividade dessa política e outras da saúde, percebe-se a necessidade de *accountability* nas contas públicas e na prestação de serviços de saúde. Assim, o escopo do artigo foi analisar e discutir os possíveis efeitos da EC n. 95 nas políticas públicas de saúde a partir de sua recente entrada em vigor. Trata-se de um estudo qualitativo-quantitativo, que se baseia na aplicação do Novo Regime Fiscal (NRF) a área da saúde, utilizando-se de dados documentais obtidos em portais e bancos de dados oficiais do governo. Ao final, observa-se, a partir de projeções, que congelar as despesas públicas primárias por 20 exercícios financeiros poderá afetar negativamente o financiamento do SUS e das políticas públicas de saúde.

**Palavras-chave:** Financiamento da saúde; Novo Regime Fiscal; Políticas públicas.

### **Abstract:**

Health was consolidated as an inherent right of citizenship in a universal and decentralized way with the creation of the Unified Health System (SUS). In order to guarantee the effectiveness of this policy and other health policies, the need for accountability in the public accounts and in the provision of health services is perceived. Thus, the scope of the article was to analyze and discuss the possible effects of EC n. 95 in public health policies since its recent entry into force. This is a qualitative-quantitative study, which is based on the application of the New Fiscal Regime (NRF) in the health area, using documentary data obtained from portals and official government databases. In the end, it can be seen from projections that freezing primary public expenditures for 20 financial years could negatively affect the financing of SUS and public health policies.

**Keywords:** Health financing; New Fiscal Regime; Public policy.



## Introdução

O Brasil, desde o início do século XX, tem passado por diversas transformações político-administrativas, sendo a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) o maior e mais expressivo instrumento articulador de tais transformações. A nova Carta Magna propõe diretrizes governamentais que buscam valorizar os direitos humanos e fundamentais (MATSUSHITA; CAVALCANT, 2017).

A partir de meados da década de 1990, o novo modelo de Estado brasileiro, de natureza gerencial, promoveu alterações nas mais variadas áreas e níveis de governo, sobretudo na área da saúde, que recebeu novos contornos (SANTOS; UGÁ; PORTO, 2008). Fruto principalmente de uma ampla mobilização da sociedade civil, ocorre em 1986 a 8ª Conferência Nacional de Saúde, que formulou diversas propostas em relação ao campo da saúde, inserindo-as na CF/1988. Dessa forma, a partir de 1988, a saúde se consolidou como um direito inerente à cidadania, assim como se deu início ao processo de implementação de um sistema de saúde público, universal e descentralizado, conhecido atualmente como Sistema Único de Saúde (SUS) (PAIVA; TEIXEIRA, 2014).

O SUS foi efetivamente criado com a aprovação das Leis nº 8.080 e nº 8.142, ambas de 1990. A partir desse momento houve um movimento massivo no intuito de descentralizar e hierarquizar o sistema de saúde brasileiro, restando aos municípios a prestação dos serviços enquanto que aos estados e à União caberia auxiliar técnica e financeiramente, atendendo, assim, à disposição constitucional (OLIVEIRA et al., 2008).

Garantido por disposição constitucional, o financiamento compartilhado por todos os entes federados é apontado como um fator crucial para a sustentação do modelo SUS. A fim de garantir minimamente a sustentabilidade financeira do sistema, no ano 2000, foi criada a Emenda Constitucional n. 29 (EC 29) que visava estabelecer percentuais mínimos do erário de cada ente federado que deveria ser destinado à área da saúde. (VIEIRA; BENEVIDES, 2016a).

Dessa forma, percebe-se que vários fatores, como a nova conjuntura governamental, a uma maior gama de prestadores e compradores de serviços na área da saúde, além de uma nova forma de financiamento favoreceram para que o campo da saúde brasileira demonstrasse avanços (PAIM et al., 2011; VIEIRA; BENEVIDES, 2016a).

Entretanto, mesmo contando com esses benefícios e aspectos inovadores, além de figurar como uma das principais áreas de implementação de políticas públicas, o SUS ainda sofre com a



escassez de recursos financeiros e materiais, assim como com discrepâncias de salários e cargos (OLIVEIRA et al., 2008).

Ocorre que o SUS poderá sofrer um revés ainda maior em seus pequenos avanços devido às crises fiscal, econômica e política que se instauraram no Brasil desde 2013, uma vez que tal cenário contribuiu para profundas mudanças pragmáticas e estruturais no país. O discurso de corte no orçamento, nesse sentido, pauta-se na necessidade de minimizar os efeitos da crise pela qual passa o país, bem como construir meios para a retomada do crescimento econômico (MATSUSHITA; CAVALCANT, 2017).

Um dos remédios postos em ação, no intuito de contornar a crise, foi a Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), promulgada em 15 de dezembro de 2016. A partir dessa Emenda institui-se um “Novo Regime Fiscal” (NRF) no Brasil, aplicável à União, que congela as despesas primárias governamentais pelos próximos vinte anos, passível de ser revisada após seu décimo ano, podendo ser reajustadas até o limite referente à inflação do ano anterior, levando em consideração o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (AMARAL, 2016).

Segundo Vieira e Benevides (2016a), mesmo com a EC 29, o campo da saúde sempre possuiu baixa prioridade nas composições e execuções orçamentárias anuais, fato que pode ser evidenciado pelos gastos com saúde sempre terem beirado ao mínimo constitucional. Os autores ainda destacam que com a implementação da EC 95, a consequência direta e imediata é redução, ainda maior, da participação do Estado em diversas políticas públicas, sobretudo naquelas voltadas para a área da saúde.

Os recursos federais repassados para estados e municípios são fundamentais para o financiamento e implementação das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para saúde nos planos local e regional, pois, a depender do estado ou município, esse valor chega a corresponder a quase um terço do orçamento total de algum desses entes (PAIM *et al.*, 2011). Assim, o escopo do artigo é analisar e discutir os possíveis efeitos da EC 95 nas políticas públicas de saúde, abarcando ainda os reflexos da referida emenda no financiamento do SUS, a partir da entrada em vigor da mesma.

Quanto à sua natureza, o artigo é quali-quantitativo, uma vez analisa os possíveis impactos do NRF na área da saúde a partir de dados obtidos em portais e banco de dados oficiais governamentais federal e estadual sobre o histórico do PIB, dos gastos sociais do Governo Central entre os anos de 2002 e 2015 e despesas por funções realizadas pela União, assim como



de dados fornecidos por órgãos internacionais, como o Banco Mundial, que irão embasar e corroborar com os resultados obtidos.

Além da presente introdução, o trabalho ainda conta com a segunda seção que trará uma revisão teórica sobre Políticas Públicas, *accountability*, SUS e seu financiamento. Já a terceira seção serão expostos e discutidos os dados referentes a EC n. 95.

## **Políticas Públicas**

De acordo com Secchi (2011), a palavra “política” pode ser definida de duas maneiras na área das ciências políticas. A primeira definição se aproxima à manipulação de recursos para exercício do poder sobre o homem, sendo basicamente a atuação política em uma determinada arena. A segunda definição expressa a dimensão de regras, conjunto de procedimentos e/ou orientações para uma decisão e ação. Para o seu correto entendimento, a expressão política pública deve ser compreendida a partir da segunda definição do termo “política”. Desse modo, a política pública orienta determinada atividade de enfrentamento de um problema público (SECCHI, 2011).

Mesmo com esses esclarecimentos acerca de política pública, Secchi (2011) alerta que ainda não existe uma definição consensual para o termo na literatura, por conta das diferentes respostas apresentadas para questionamentos como: “políticas públicas são exclusivamente estatais? Ou incluem atores não estatais?” e “políticas públicas são somente as diretrizes de alto nível? Ou também incluem as mais operacionais?”.

Em algumas democracias constitucionais, determinados direitos sociais são inseridos na constituição e, desse modo, permitem a cobrança da sociedade na garantia desses direitos o que acaba por guiar algumas ações do governo. Essas constituições também podem influenciar, pela demanda ou restrição de ações dos governos, possíveis políticas públicas, embora sua materialização dependa das disputas de poder no jogo político (LIMA, 2011).

Na seara das políticas públicas, Lima (2011) destaca que aquelas não previstas na Constituição são suscetíveis a alterações e a não continuidade devido à alternância de poder no governo, assim como à voluntariedade do Estado em as promover. O autor ainda destaca que a política pública, por serem mais abrangentes que leis ou regras, é uma ação intencional de longo prazo, mas com possíveis impactos imediatos, sendo elas compostas por objetivos, instrumentos para atingir seus objetivos almejados e pelas especificações desses instrumentos.



Howlett e Ramesh (1993) descrevem cinco fases do processo de formulação de política pública, o “*Improved Model*”: (1) montagem da agenda, (2) formulação das propostas de solução, (3) tomada de decisão, (4) a implementação da solução e (5) avaliação dos resultados. Assim a montagem de uma agenda se dá a partir da percepção de problemas, então uma proposta e decisão resultam na política pública que será implementada para, então, ser avaliada e dar início a um novo ciclo de formulação de política pública (HOWLETT; RAMESH, 1993).

Cada uma das etapas da política pública envolvem a participação de diferentes atores, bem como são resultados de constante negociação, uma vez que sofrem influências de um cenário político mais amplo (CAPELLA, 2007). Desse modo Baptista e Rezende (2015) e Capella (2007), baseiam-se no que Kingdon (2003) chama de “agenda” – lista de assuntos que o governo concentra a atenção em determinado momento –, para afirmarem que o desenvolvimento da política não segue uma sequência de estágios, mas são resultados de uma dinâmica de ideias para o reconhecimento de um problema e análise de sua relevância para que ganhem a atenção dos formuladores de política, no que tange aos resultados de indicadores, crises ou eventos relacionados e o retorno das ações governamentais.

Tanto a nível nacional quanto internacional, uma das áreas que concentram os maiores números de problemas públicos, que por sua vez é alvo permanente de políticas públicas, é a saúde. Nessa perspectiva, diversos atores políticos e principalmente sociais têm se engajado de forma a estabelecer diálogos, composições e acordos (BRASIL, 2011).

Dentre as iniciativas realizadas no campo da saúde, o SUS é a maior política de Estado do país, graças a princípios como a universalidade, a equidade e a integridade de ações de saúde propostas pelo sistema, tem-se promovido inclusão e justiça social. Em menos de duas décadas, após sua criação, dados apontam que o sistema atendeu a 110 milhões de pessoas em 95% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2011; SANTOS, 2008).

No entanto, ainda persistem carências de aspectos inovadores, no que tange à qualidade de debates, de produção intelectual e do próprio perfil do sistema, assim como persistem o caráter conservador retratado na “baixa institucionalidade alcançada, entre a formulação e execução efetiva de ações transformadoras das práticas de saúde” (OLIVEIRA et al., 2009, p. 197).

Conforme aponta Menicucci (2009, p. 1623), provavelmente o maior obstáculo para a efetivação das políticas públicas de saúde, principalmente do SUS, está associado a questões cuja solução depende de fatores exógenos, “localizando-se no âmbito político da definição de políticas públicas”. Aponta ainda a autora que quando se trata de financiamento do SUS abre-





se brechas para várias disputas, que acabam refletindo na instabilidade e insuficiência dos recursos alocados.

Desta forma, apesar de todos seus avanços e benefícios, a área da saúde ainda perpassa por uma realidade política e econômica antagônica, sendo necessário construir uma agenda de saúde que não se restrinja a atuação do SUS e que esteja alicerçada no conceito de direito à saúde estabelecido na carta magna (MENICUCCI, 2009).

### ***Accountability***

Um termo bastante explorado no campo da administração pública, mas que permanece sem uma tradução perfeita para o português, é o *accountability*. Esta palavra é de origem da língua inglesa, porém, segundo estudos realizados por Pinho e Sacramento (2009), o termo *accountability* é controverso a ponto de nem todos os dicionários do tipo “inglês-português” possuírem uma definição para ele.

É comum, nesse contexto, haver a intercambiabilidade entre os termos controle e *accountability*. Segundo a Controladoria-Geral da União (2011, p. 9), no âmbito público, controlar “pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público”.

Di Pietro (2014) destaca que o controle da administração pública remete à legitimidade que os órgãos dos poderes judiciários, legislativo e executivo possuem para realizar ações de fiscalização e correção sobre a própria administração, objetivando garantir a conformidade de sua atuação com os princípios estabelecidos no ordenamento jurídico.

Porém, se analisado mais a fundo, *accountability* engloba preceitos bem mais amplos que controle, uma vez que ele implica a prestação de contas e a responsabilização dos agentes por suas decisões e ações, características não inerentes ao controle (FARENZENA, 2010).

O conceito de *accountability*, nas palavras de Paludo (2013), pressupõe duas partes: a primeira impõe a delegação de responsabilidade e a outra que é responsável por gerir os recursos. Desta forma, percebe-se a criação de uma obrigação de prestação de contas por parte do administrador dos recursos, pois deve transparecer através de seus resultados o uso adequado dos mesmos.

Para Ana Mota (2006), *accountability* engloba a “relação obrigacional que determina que quem recebeu um múnus de alguém deve prestar esclarecimentos de seus atos, motivando-os, e, se apurar alguma irregularidade, estará sujeito a sanção”. Por conseguinte, a



*accountability* denota que a prestação de contas e a responsabilização são uma contrapartida à delegação de poder para a tomada de decisão e utilização dos recursos.

Ainda nesse contexto, conforme explica Paludo (2013), surge a “responsividade”, vinculada ao termo *accountability*, como um de seus elementos. Para o autor a responsividade corresponde ao contexto “em que os governos responsivos obedecem aos desejos ou às determinações dos cidadãos (o que os levaria a adotar políticas para atender a esses desejos)”. Aplicada ao setor público, em um ambiente democrático, a *accountability* detém forte aspecto político. Segundo Przeworski (1996), sente-se a presença da *accountability* no seio governamental quando “os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício”.

De acordo com Farenzena (2010), para efeitos de caracterização do controle institucional, torna-se relevante distinguir as tipologias de *accountability* propostas por O’donnel (1998) e Smulovitz e Peruzzotti (2000), uma vez que, em termos analíticos, controle, *accountability* e democracia política estão explicitamente associados.

Fazendo a análise dessas tipologias especificamente no campo público, tem-se que a *accountability* societal, segundo Smulovitz e Peruzzotti (2000), é uma forma de controle exercida, de cunho não eleitoral, utilizando-se de ferramentas institucionais e não institucionais, bem como movimentos sociais, mídia ou associações civis, a fim de trazer à tona as incongruências das ações governamentais.

Os estudos de O’donnel (1998 e 2001) propõem uma *accountability* bidimensional: horizontal e vertical. Para o autor, a *accountability* vertical está presente quando os cidadãos, através de ações individuais ou coletivas, exercem seu poder de controle sobre aqueles que ocupam posição institucional do Estado, eleitos ou não.

Devido ao caráter político, representando um mecanismo de controle/soberania popular que incide sobre ações governamentais ou dos agentes públicos, o autor Paludo (2013) expõe que a *accountability*, na sua dimensão vertical, analisada sob a égide da teoria da agência, imputa os papéis de “principal” e “agente” aos cidadãos e governos, respectivamente.

Concernente à *accountability* horizontal, O’donnel (1998) conjectura que no âmbito do Estado haja órgãos detentores de direito e poder legal, legitimados ainda pela sua habilidade e capacidade na prática de ações, as quais compreendem desde o monitoramento de rotinas até a imposição de sanções criminais ou impeachment, com escopo de combater ações ou omissões advindas dos agentes ou agências do estado que sejam eivadas de irregularidades.



Paludo (2013) afirma que *accountability* horizontal é um mutualismo entre fiscalização e controle que existe entre os poderes ou órgãos públicos (os freios e contrapesos), tal atitude pressupõe que os envolvidos na ação sejam iguais ou autônomos.

Segundo Campos (1990), o que de fato condiciona o exercício da *accountability* é a qualidade da relação estabelecida entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas, já que o comportamento (responsável ou não-responsável) do agente público é reflexo das atitudes e comportamento dos próprios cidadãos. O Brasil ainda apresenta um baixo grau de preocupação com *accountability*, quando analisado o estágio de desenvolvimento político nacional (CAMPOS, 1990),

Nesse contexto, percebe-se que a falta de *accountability* das políticas públicas de saúde é um dos principais gargalos existentes, junto aos demais supracitados. Observa-se que em todas as fases de formulação de uma política pública há falta de um “controle ou avaliação democrático”, ou seja, não se promove a discussão e o debate coletivo a fim concretizar uma prática multideterminada negociada (SPINK, 2001).

Entretanto, o maior problema talvez seja a fase de avaliação dos resultados, uma vez que avaliar uma política ou programa governamental é uma atividade que se localiza na interseção de três dimensões distintas e conflitivas: *dimensão científica* - que está relacionada aos preceitos mínimos a serem “observados no desenho e na consecução de qualquer estudo ou pesquisa de avaliação de políticas”; *dimensão política* - que faz referência “aos usos que se dão à avaliação das políticas”, sendo muitas vezes utilizada para o jogo político-eleitoral em vez de servir aos resultados da avaliação; *dimensão administrativa* - que se refere “à gestão rotineira das políticas e programas avaliados” (CENEVIVA, 2005, p. 53).

Por fim, conforme destaca Spink (2001), os atores sociais civis estão geralmente mais dispostos, além de preparados, a discutir e avaliar as políticas públicas do que o próprio Estado. Porém, o que normalmente ocorre são decisões unilaterais em praticamente todas as fases de formulação e implementação das políticas públicas de saúde, sendo necessário haver uma maior preocupação com a *accountability* dessas políticas por parte dos atores excluídos dessas fases, conforme, também, destaca Campos (1990).

## **SUS e seu financiamento**

Em um país com mais de 190 milhões de habitantes, segundo dados do último censo realizado pelo IBGE em 2010, além de possuir dimensões continentais, tornar realidade na área



da saúde o que está previsto na CF/1988, que é criar um sistema público, universal e descentralizado de saúde, é uma tarefa deveras árdua (PAIVA; TEIXEIRA, 2014).

Neste sentido, após inúmeros esforços, sobretudo da sociedade civil, o Brasil foi pioneiro, dentre os países latino-americanos, a criar um sistema de saúde focado na proteção social, popularmente conhecido no Brasil como SUS (BARBOSA, 2013). Desde então, mesmo sagrando-se como a maior política de inclusão social da história brasileira, implementar o SUS nos remete a um processo repleto de ambiguidades, avanços e dificuldades (MENDES, 2013; MENICUCCI, 2009).

Conforme destaca Menicucci (2009), o contexto histórico, no plano nacional e internacional, não favoreceu a implantação do SUS. Havia, à época, uma heterogeneidade na composição dos posicionamentos políticos daqueles que integravam o “movimento sanitário”, o período igualmente passava por uma crise fiscal, atrelada ao fortalecimento de posições conservadoras e tendenciosas para o mercado.

A despeito da criação do SUS representar um enorme avanço, e muito embora para sua correta compreensão ele deva ser encarado como um processo em construção. Nesse entrementes da criação do SUS é bastante nítido a falta de uma política que garantisse segurança e estabilidade orçamentária para atingir de forma plena seus objetivos finalísticos (PIOLA et al., 2012; NOGUEIRA; JÚNIOR; DA SILVA, 2017).

Inicialmente, com a CF/1988, a Seguridade Social figurou como responsável por financiar a Previdência, a Assistência Social e a Saúde. Nos termos do artigo 55 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, até que fosse aprovada “a lei de diretrizes orçamentárias, trinta por cento, no mínimo, do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego”, seriam destinados ao setor de saúde (BRASIL, 1988). É válido ressaltar que além das contribuições federais, estados e municípios estavam constitucionalmente obrigados a aplicar parte de seus recursos orçamentários na saúde, embora a CF/1988 não estabelecesse um percentual mínimo (PIOLA et al., 2012).

Os problemas de subfinanciamento do sistema já surgiram logo nos primeiros anos, pois, para complementar seu financiamento a área da saúde socorreu-se de empréstimos junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador. O desrespeito aos marcos regulatórios, atinentes ao financiamento da saúde, restou claro no ano de 1996, quando foi criada a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) – Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996 –, que surgiu para financiar a Seguridade Social. Entretanto, no artigo 18 da referida lei, a



disposição normativa estabelecia que o produto da arrecadação da CPMF seria totalmente destinado ao Fundo Nacional de Saúde (PIOLA et al., 2012).

A CPMF contou com inúmeras prorrogações, uma vez que ela foi um dos pilares de financiamento da área da saúde enquanto vigeu. Como se tratava de uma medida paliativa, pois originalmente a contribuição seria uma cobrança provisória. Assim sendo, pensando em garantir o sistema após a perda da vigência da mesma, em 13 de setembro do ano de 2000 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29 (FAVARET, 2003).

Segundo o teor normativo da EC 29, inicialmente, caberia aos municípios e estados aplicar 7% de suas receitas enquanto a participação da União seria o valor empenhado pelo Ministério da Saúde (MS) no ano de 1999 acrescido de 5%. Tais taxas seriam progressivas até atingir patamares de 12% para os municípios e 15% para os estados, já a União corrigiria suas aplicações baseando-se na variação do Produto Interno Bruto (PIB) nominal do ano anterior. Pode-se dizer que esse foi um dos grandes avanços obtidos na área da saúde, pois a EC 29 comprometeu as três esferas de governo a financiar a saúde. (FAVARET, 2003).

Segundo Santos (2007), o negligenciamento com o campo da saúde, principalmente a nível federal, é nítido quando se observa que, entre os anos de 1995 e 2004, as receitas correntes da União no PIB aumentaram de 19,7% para 26,7%. Contudo os gastos do MS diminuíram de 9,6% para 7,5%. Ainda segundo o autor, em números globais, entre os anos 80 e 2004, a participação federal decresceu de 75% para 50%, já municípios e estados saíram de 25% para 50%.

Outro dado alarmante, apontado por Santos (2007), é que o crescimento populacional, a inflação na saúde e a incorporação de tecnologias têm superado substancialmente o incremento nominal do PIB, fato que tem implicado financiamento público anual *per capita* abaixo de vizinhos sul-americanos, como Uruguai, Argentina e Chile, apresentando discrepâncias ainda maiores se comparados com países como o Canadá ou do continente europeu.

Foram várias as ocasiões que, devido à falta de regulamentação da EC 29, fizeram com que os entes federados destinassem valores abaixo do mínimo constitucional. Apesar da urgência de regulamentação, tal carência legislativa só foi efetivamente suprida em janeiro de 2012, com a sanção da Lei Complementar nº 141, que definiu os mínimos de investimento concernente a cada ente federado no financiamento das ações e serviços públicos em Saúde (ASPS). Entretanto, o que outrora transparecia uma solução acabou dimensionando ainda mais o gargalo na saúde, pois “embora a Emenda Constitucional nº 29 estabeleça, e a Lei



Complementar nº 141 reforce, que os limites de aplicação em Saúde são os valores mínimos, a prática demonstra que o piso se transforma em teto” (BRASIL, 2013, p. 60).

No intuito de consertar as distorções orçamentárias que foram exaustivamente abordadas em estudos e relatórios elaborados nos últimos anos, em 2015 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 86 (EC 86). A partir desta emenda, a despesa federal com ASPS passou a ser vinculada em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), sendo os percentuais gradativos, partindo de 13,2% em 2016 até equacionar os 15,0% em 2020 (VIEIRA; BENEVIDES, 2016a).

Saindo de uma análise conjuntural macro da saúde para uma análise micro, ou seja, tratando-se especificamente do SUS, entre balanços e perspectivas, vê-se que o sistema é o principal afetado pelo subfinanciamento da saúde. O SUS foi idealizado nos padrões do modelo *beveridgeano*, este modelo “ tem como fundamento a saúde como direito humano e como direito constitucional, e tem como objetivo a universalização da atenção à saúde e o aumento da coesão social”, assim como “se caracteriza por financiamento público por meio de impostos gerais, universalidade de acesso, gestão pública e prestação de serviços por *mix* público/privado”, no entanto, diante da realidade atual do SUS não é possível aponta-lo como um direito de todos e dever do Estado (MENDES, 2013, p. 28).

Em seu cerne, os modelos *beveridgeanos* primam por uma estrutura de financiamento primariamente público, na ordem de, no mínimo, 70% dos gastos totais com saúde serem de origem pública. Dessa forma, o sistema brasileiro, comparando-se com países que também possuem modelos *beveridgeanos*, como Alemanha, Canadá, Holanda ou Reino Unido que aplicam 76,8%, 71,1%, 84,8% e 83,2%, respectivamente, está muito longe de concretizar tal direito, uma vez que no Brasil o gasto público total é de apenas 47%, cabendo ao setor privado complementar os 53% restantes dos gastos (MENDES, 2013).

Ainda que desde os anos 2000 o Brasil tenha experimentado bons momentos econômicos, basicamente durante todo esse período se observa a baixa prioridade que os gastos com a saúde possuem quando comparados, por exemplo, com o pagamento dos juros da dívida pública, a ponto de este ser 3,3 vezes superior, no ano de 2010, ao total investido pelo Ministério da Saúde (BARBOSA, 2013).

Nesse contexto, é válido ressaltar que outros fatores têm contribuído para agravar ainda mais o cenário da saúde pública brasileira. Desde 2013, o Brasil e o mundo têm vivido um momento de crise econômica, que está ligada à crise internacional do petróleo e diminuição do crescimento do Produto Interno Bruto da China, acrescido, ainda, que o Brasil enfrenta uma grave crise política, que culminou no impeachment de Dilma Rousseff, o qual foi deliberado



com base em uma série de decretos de abertura de créditos suplementares, sem autorização do Congresso Nacional, e nas “pedaladas fiscais” – termo utilizado para descrever manobras irregulares governamentais no intuito de melhorar artificialmente as contas públicas –, realizados durante o governo da referida presidente (MATSUSHITA; CAVALCANT, 2017).

O presidente sucessor, Michel Temer, juntamente da cúpula política e econômica nacional, sob o argumento de necessidade de retomada do crescimento econômico, apontando as despesas obrigatórias constitucionais como o vértice das despesas públicas, propuseram a Proposta de Emenda à Constituição 241 (PEC nº 241) – posteriormente transformada na EC 95 –, que estabelecia um NRF, ou seja, um teto para os gastos públicos (MATSUSHITA; CAVALCANT, 2017).

A proposta base da EC 95 é congelar, por vinte anos, os gastos públicos ao ter sua base fixada no valor das despesas pagas no exercício de 2016. Nessa perspectiva, as despesas primárias, em termos reais, permaneceriam inalteradas, vez que seriam corrigidas apenas pelo índice de inflação apurado pelo IPCA no exercício anterior (VIEIRA; BENEVIDES, 2016a). Durante a tramitação da PEC nº 241, vários estudos foram elaborados a fim de serem apuradas perspectivas do impacto do NRF para o financiamento da saúde. Segundo estudos coordenados por Lozardo (2016), presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o NRF traria benefícios imediatos considerando que as aplicações mínimas em ASPS, definidas pela EC 86, seriam antecipadas, ou seja, em vez de contar com o índice máximo de 15,0% sobre a RCL apenas em 2020, este já valeria para 2017, que representaria um acréscimo na ordem de R\$ 10 bilhões sobre as despesas da União com ASPS no ano de 2016.

Lozardo (2016) ainda argumenta que muitos estudos ignoravam que a PEC nº 241 tinha, dentre as suas proposições, a finalidade de estabelecer limites mínimos, os quais não oporiam obstáculos para que Poder Executivo ou Legislativo fixasse a realização de despesas acima desse mínimo, apontando que nos últimos anos a aplicação federal sempre teria superado o mínimo constitucional.

Contrassenso aos argumentos de Lozardo, Vieira e Benevides (2016b), em nota técnica de número 28, publicada pelo IPEA, expõem que se a regra vigente em 2003 fosse a PEC 241 ao invés da EC 29, a perda orçamentária na saúde entre os anos de 2003 e 2015 representaria o montante de R\$ 257 bilhões. Os referidos autores explicam que essa perda se origina em face de as regras da EC 29 garantirem que as correções do orçamento federal do SUS sejam pela variação nominal do PIB, enquanto a PEC 241 corrige apenas pela inflação, que implicaria



desconsiderar “a incorporação das taxas de crescimento da economia ao gasto com saúde e reduzindo a participação do gasto com saúde no PIB”.

Portanto, pelo exposto, é bastante intuitivo assimilar que o sucesso das políticas públicas no âmbito da saúde, principalmente da maior política de inclusão social, o SUS, dependem primariamente de alocação de recursos, somente assim é possível garantir o real cumprimento dessa garantia constitucional, que é um sistema público e universal de saúde.

### **Perspectivas após a vigência da EC 95 e discussão**

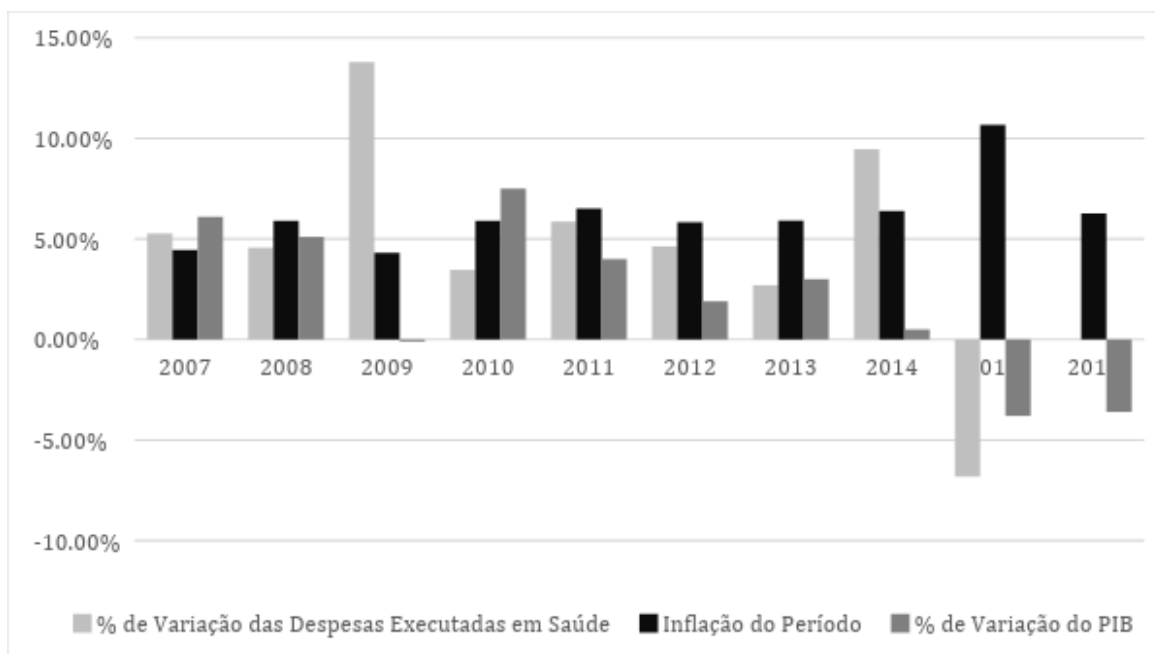
A conjuntura econômica e política atual brasileira tem provocado profundas transformações nos mais diversos níveis e áreas governamentais. Com a alegação de contornar a deterioração das contas públicas atuais, o poder Legislativo brasileiro, em consonância com o Executivo, transformou a PEC 241 na Emenda Constitucional de nº 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016.

A EC 95 instituiu, a todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira, que forem integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o NRF, com vigor por vinte exercícios financeiros, conforme consta no art. 106, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (BRASIL, 1988).

Vários foram os argumentos governamentais que embasaram a EC 95, como o descontrole dos gastos governamentais, as despesas primárias serem o “fato gerador” do *deficit* fiscal, a recuperação econômica brasileira estar condicionada à aprovação da referida emenda, dentre outros.

**Figura 1.** Comparação de variação dos Gastos Totais em Saúde com o PIB e Inflação





**Fonte:** Elaborada pelos autores com base em dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IBGE.

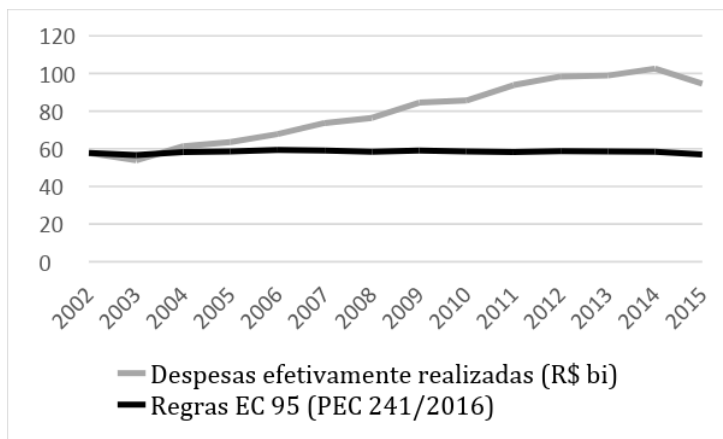
Atinente a saúde, o governo apoia sua posição em dados de investimento na referida área. Percebe-se na figura 1, que em, pelo menos, metade do período analisado os gastos com saúde foram inferiores ao percentual inflacionário registrado, uma vez que os gastos totais, direto e tributário foram executados de acordo com disposições da EC 29, que estabelecia correções por, pelo menos, a variação do PIB nominal para a União e aplicações de 12% e 15% para municípios e estados, respectivamente.

Observa-se ainda que no período entre 2007 e 2015 o percentual médio de variação dos gastos totais com saúde foi de 5,74% enquanto a variação da inflação no mesmo período foi de 6,21%. Uma análise rápida apontaria que o mesmo cenário sob a égide da EC 95 poderia garantir mais recursos para a área da saúde, além de garantir que não fosse investido menos que a inflação observada no exercício orçamentário anterior.

Entretanto, caso os valores de despesas mínimos, executados desde a entrada em vigência da EC 29, fossem regidos pela austeridade fiscal prevista pela EC 95, obtém-se um cenário completamente diferente das perspectivas governamentais para o futuro da saúde.

**Figura 2.** Simulação dos Gastos Totais com Saúde pelas regras da EC 95

Valores em Bilhões R\$ - atualizado a preço de dezembro de 2015 (IPCA) – Ano-base 2002



Fonte: adaptada de <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>

Os dados da figura 2, elaborados a partir das despesas efetivamente realizadas, demonstram que apenas no ano de 2003 se concretizariam as expectativas governamentais em relação à EC 95, já nos demais períodos o aporte financeiro seria substancialmente menor que o efetivamente registrado.

Somando-se os valores em ambas as regras, observa-se uma redução de 26,60% do montante de recursos executados quando aplicada as regras da EC 95, ou seja, a projeção de perda de recursos destinados ao subsídio da saúde brasileira teria sido de aproximadamente R\$ 295,9 bilhões.

É importante ressaltar que a saúde a nível municipal e estadual, conseqüentemente, poderá ser afetada pelas regras do NRF, visto que parte dos recursos aplicados por esses entes federados são advindos de transferências obrigatórias da União, estabelecidas em âmbito constitucional.

**Tabela 1.** Estados que não aplicaram o percentual mínimo estipulado pela EC 29

Ano	Nº Total de Estados	Estados por Região e suas respectivas Siglas				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
2005	07	AP	CE	RJ	PR, SC e RS	MT
2006	07	-	MA e SE	ES e RJ	PR e RS	MT
2007	06	-	MA	ES e RJ	PR e RS	MT
2008	04	-	-	ES	PR e RS	MT
2009	05	-	PI	ES	PR e RS	MT
2010	03	-	PI	-	PR e RS	-



<b>2011</b>	04	-	PI e AL	-	PR e RS	-
<b>2012</b>	03	-	PI	-	PR e RS	-
<b>2013</b>	01	-	-	-	PR	-
<b>2014</b>	00	-	-	-	-	-

**Fonte:** elaborada pelos autores com base nos dados referentes ao o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS) Estadual Anual

Embora estivesse vigente desde 2002, a EC 29, que estabelecia, dentre outros, percentuais mínimos de recursos que os estados deveriam destinar a área da saúde, foi devidamente cumprida apenas em 2014, conforme demonstram os dados da tabela 1.

Observa-se que, apesar da elevada disparidade intra e inter-regionais, os estados da região Norte, aquela que possui o menor percentual de participação no PIB do Brasil – segundo dados do IBGE (2017) –, foram os primeiros a se enquadrar à EC 29, já os estados da região Sul, segunda maior em representatividade do PIB, foram os últimos a se adequarem à referida disposição constitucional.

Analisando ainda a tabela 1, verifica-se que, mesmo antes do período de austeridade fiscal imposto pela EC 95, demorou 13 anos para que todos os estados implementassem corretamente os valores mínimos imposto pela EC 29 em 2002. Estados e municípios respondem por mais de 50% de financiamento da saúde brasileira, dessa forma os dados demonstram que esses poderão retornar à desconformidade constitucional, porquanto o NRF afetará diretamente as transferências constitucionais de recursos federais aos estados e municípios, exigindo-se maior aporte financeiro próprio à saúde por parte desses entes federados.

A despeito da atual crise econômica em que se encontra o país, a saúde pública brasileira, de forma geral, é subfinanciada. O pouco recurso destinado à área não é capaz de pôr em prática o direito incorporado pela CF/1988, que estipula ser a saúde direito de todos e um dever do Estado, com acesso universal e igualitário.

Segundo dados dos Indicadores de Desenvolvimento Mundial (*World Development Indicators - WDI*), obtidos junto à principal coleção de indicadores de desenvolvimento do Banco Mundial (*The World Bank*), que é compilada a partir de fontes internacionais oficialmente reconhecidas, na tabela 2 fica exposto que o investimento médio brasileiro em saúde em relação ao PIB é de apenas 3,66%. Comparado a outros países, o Brasil apresenta investimento similar a países como Argentina (3,66%) e Uruguai (3,5%), no entanto possui um investimento muito inferior a países como Costa Rica (6,47%), Alemanha (8,28%), Holanda (6,47%), Reino Unido (7,46%) e a média de investimento dos países da Área do Euro (7,7%).



**Tabela 2.** Despesas de saúde, públicas (% do PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% Médio
<b>Alemanha</b>	8,0	7,9	7,7	7,9	8,7	8,6	8,3	8,4	8,6	8,7	8,28
<b>Área do</b>											
<b>Euro</b>	7,2	7,3	7,2	7,4	8,1	8,0	7,9	7,9	8,0	8,0	7,7
<b>Argentina</b>	3,7	3,7	3,8	4,1	5,0	4,2	3,7	3,0	2,7	2,7	3,66
<b>Brasil</b>	3,4	3,5	3,5	3,6	3,8	3,8	3,7	3,7	3,8	3,8	3,66
<b>Chile</b>	2,5	2,5	2,7	2,9	3,5	3,3	3,3	3,5	3,6	3,9	3,17
<b>Costa Rica</b>	5,5	5,4	5,6	6,3	7,0	7,1	7,1	7,0	6,9	6,8	6,47
<b>Holanda</b>	6,7	8,0	8,0	8,2	8,9	9,1	9,1	9,5	9,6	9,5	8,66
<b>Paraguai</b>	2,4	2,6	2,7	2,7	3,5	3,4	3,8	4,6	4,8	4,5	3,5
<b>Reino</b>											
<b>Unido</b>	6,7	6,8	6,8	7,2	8,2	7,9	7,8	7,8	7,8	7,6	7,46
<b>Uruguai</b>	2,4	2,6	2,7	2,7	3,5	3,4	3,8	4,6	4,8	4,5	3,5

**Fonte:** elaborada pelos autores com base nos dados dos Indicadores de Desenvolvimento Mundial do *The World Bank*

Distante de atingir patamares ideais, a EC 95 pode tornar mais grave os gargalos existentes na saúde nacional, visto que ao mesmo tempo que estabelece um teto para os gastos públicos federais, não estabelece limites restritivos para gastos com a dívida pública e renúncia fiscal. Dessa forma, a EC 95 restringe a viabilidade de maior alocação de recursos na saúde.

Nessa perspectiva, nota-se que a maior política pública de inclusão social da história brasileira poderá ser impactada, pois as receitas do SUS são compostas por repasses financeiros dos três entes federados. Os resultados da tabela 3 não são conclusivos, mas se analisado o retrospecto de investimentos governamentais na saúde, além do crescimento médio do PIB brasileiro, as projeções para o financiamento do SUS sob a ótica da EC 95 apresentam que a perda acumulada variaria na ordem de R\$ 743 bilhões a R\$ 1 trilhão durante vigência da referida emenda, a depender do percentual mínimo aplicado sobre a RCL de 2016.

**Tabela 3.** Estimativa de impacto da EC 95 (PEC 241/16) para o financiamento federal do SUS – cenário para o período de 2017 a 2036



Limite inicial 2016 conforme EC 95	Taxa de Crescimento anual do PIB	Perda Acumulada 2017-2036 em relação à regra da EC 86 (R\$ bilhões de 2016)	Valor do Gasto Federal com Saúde			
			R\$ bilhões de 2016	% do PIB	% da RCL	Valor per capita em R\$ de 2016
	0,0 % ao ano	-205	93,3	1,48	13,4	411
13.2%	1,0 % ao ano	-416	93,3	1,22	11,1	411
	2,0 % ao ano	-654	93,3	1,01	9,2	411
	LDO 2017 (*)	-999	93,3	0,84	7,6	415
15,0%	0,0 % ao ano	49	106,0	1,68	15,2	467
	1,0 % ao ano	-162	106,0	1,39	12,6	467
	2,0 % ao ano	-400	106,0	1,15	10,4	467
	LDO 2017 (*)	-743	107,0	0,95	8,6	472
<b>Orçamento 2016**</b>			<b>106,9</b>	<b>1,71</b>	<b>15,5</b>	<b>519</b>

Fonte: adaptado de [http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160920\\_nt\\_28\\_disoc.pdf](http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf)

Uma crise econômica, seja no contexto brasileiro ou não, é fator preponderante para majorar os problemas em qualquer área social, principalmente a da saúde. As respostas governamentais tendem a ser imediata, almejando a contornar o momento de crise. Contudo, muitas vezes os efeitos a médio e longo prazo são ignorados. O governo brasileiro atual, em vias da crise econômica e política instaurada no Brasil, optou por medidas de austeridade fiscal como forma de reestabelecer o crescimento econômico.

Sob o prisma dos argumentos do governo em relação à saúde, a EC 95 não foi criada no intuito de reduzir os investimentos em saúde. Entretanto, conforme demonstrado pela produção científica e recomendações dos economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI), países que adotam essas espécies de medidas tendem a diminuir o aporte financeiro de programas de proteção social, como a saúde, a fim de combater o *deficit* público, mas o que de fato se observa é o agravamento da iniquidade social e economias nacionais em risco (VIEIRA; BENVIDES, 2016b).

**Tabela 4.** Oscilação dos recursos para saúde na LOA e ASPS de 2015 a 2018

Ano	Orçamento	ASPS	IPCA
-----	-----------	------	------



	<b>Dotação inicial</b>	<b>Comparado ao ano anterior</b>	<b>Atualizada ao final do ano</b>	<b>Comparado ao ano anterior</b>	
<b>2015</b>	R\$ 121 bi	+12,4% <sup>a</sup>	R\$ 110,4 bi	+11,32% <sup>b</sup>	10,67 %
<b>2016</b>	R\$ 118,4 bi	-2,2%	R\$ 110,4 bi	0%	6,28 %
<b>2017</b>	R\$ 125,3 bi	+5,51%	R\$ 113,6 bi	+2,82%	2,94 %
<b>2018</b>	R\$ 119,2 bi	-5,12%	-	-	-

a – Considerando a dotação inicial de R\$ 106 bi em 2014.

b – Considerando o ASPS de R\$ 97,9 bi atualizado de 2014.

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base dos dados do SIOPS (<http://siops.datasus.gov.br>) e do IPCA

Nos últimos anos o orçamento federal tem sido aprovado com *deficit*, e ao longo da execução o governo realiza alguns cortes para redução em diversas áreas. Em 2015 o governo federal encerrou o ano com *deficit* de R\$ 115,8 bilhões, nesse mesmo ano a saúde teve orçamento aprovado de R\$ 121 bilhões, sendo R\$ 110,4 bilhões ASPS. Em 2016 o valor destinado à saúde foi reduzido para R\$ 118,4 bilhões, embora mantendo R\$ 110,4 bilhões ASPS. Em 2017 nota-se um aumento do valor destinado à saúde para R\$ 125,3 bilhões, sendo R\$ 113,6 ASPS, conforme demonstrado na tabela 4.

Para 2018, o orçamento aprovado prevê R\$ 119,2 bilhões, sendo um valor inferior ao orçamento estipulado para 2015. O retrocesso pode ser maior se levado em conta a meta de *deficit*, que para 2018 foi estipulado em R\$ 157 bilhões, superior ao de 2015 e ainda no mesmo patamar de 2016 e 2017, respectivamente R\$ 155,8 e R\$ 159 bilhões. Considerando que o governo federal vem lançando mão de cortes ao longo da execução do orçamento para ficar abaixo da meta de *deficit* do ano, não seria surpresa que o gasto na saúde em 2018 seja ainda menor do que o previsto no orçamento da União.

### **Considerações finais**

Diante do exposto, observa-se que os discursos positivos governamentais que garantiram a aprovação da EC 95 destoam das projeções realizadas, em relação à saúde, para os próximos anos. Ao congelar as despesas públicas primárias por 20 exercícios financeiros, proposta claramente de austeridade fiscal, o financiamento do SUS e das políticas públicas de saúde poderá ser impactado negativamente.

Em momentos de crise econômica, aliado a uma crise política, como as que se instauraram no Brasil, eram esperadas medidas que reestabelecessem o crescimento econômico nacional, visando consolidar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Contudo, quando aplicada à saúde, a EC 95 transparece ter levado em consideração apenas aspectos



financeiros e econômicos, ignorando seus efeitos sociais, pois enquanto a esta área é aplicada um teto de gastos, o aporte financeiro para o pagamento de juros da dívida pública não conta com nenhum limite, segundo o NRF.

Ainda nesse contexto, impor um teto de gastos a uma área que necessita de tecnologia de ponta, constantemente renovada, e que possui um público-alvo que aumenta consideravelmente, além de envelhecer, a cada ano, a tendência é o aumento das disparidades sociais e descumprimento dos preceitos constitucionais, uma vez que a contingenciamento dos gastos com saúde inviabilizaria atender a demanda e manter os custos e implementações de recursos humanos e tecnológicos do SUS e demais políticas públicas.

É importante ressaltar que 2018 é o primeiro ano de aplicação da correção da EC 95 para a saúde. Dessa forma, ainda é cedo para concluir que a EC 95 “sucateará” a saúde pública no Brasil. Entretanto, o histórico de aplicações financeiras, desde a entrada em vigor da CF/1988, e os debates sobre os efeitos da EC 95 na área da saúde corroboram com as simulações projetadas demonstradas e discutidas neste trabalho. Assim sendo, novas análises são necessárias para acompanhar a oscilação do orçamento federal perante essa nova regra ao longo dos próximos anos de sua vigência, bem como acompanhar o impacto que essa nova realidade de alocação de recursos terá sobre os serviços do SUS e os orçamentos dos estados e municípios e como isso será percebido por quem depende exclusivamente desse sistema.

## Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. **PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 32, n. 3, p. 653-673, 2016.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas.** In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org). Caminhos para análise das políticas de saúde, 1 ed. p. 221-272. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015.

BARBOSA, Estela Capelas. **25 Anos do Sistema Único de Saúde: Conquistas e Desafios.** Revista de Gestão em Sistemas de Saúde, v. 2, n. 2, p. 85-102, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Sistema Único de Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde.** – Brasília: CONASS, 2011. 291 p.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federal do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 15 de dezembro de 2016.



\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Financiamento público de saúde / Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde.** – Brasília: Ministério da Saúde, 2013. 124 p: il. – (Série Ecos – Economia da Saúde para a Gestão do SUS; Eixo 1, v. 1)

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Gastos Sociais do Governo Central 2002 a 2015.** Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>. Acesso em: dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Tesouro Nacional. **Despesas da União por Funções.** Disponível em: [http://www.Tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352024/Despesa\\_Grupo.xls](http://www.Tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352024/Despesa_Grupo.xls). Acesso em: dez. 2017.

BOZZA, T. de M. **A implementação da contratualização das unidades de atenção cardiovascular de alta complexidade pela Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro.** 2015. 103p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/FIOCRUZ, Rio de Janeiro.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de administração pública, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** Políticas públicas no Brasil, v. 1, p. 87-124. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CENEVIVA, Ricardo. **Democracia, Accountability e Avaliação: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático.** 2005, 151 f. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos.** Nota Técnica, set. 2016, n. 161. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>. Acesso em: dez. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro.** - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

FARENZENA, Nalú. **Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE, v. 26, n. 2, 2010.

FAVERET, Ana Cecília de Sá Campello. **A vinculação constitucional de recursos para a saúde: avanços, entraves e perspectivas.** Ciência & Saúde Coletiva, v. 8, n. 2, p. 371-378, 2003.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e políticas públicas, n. 21, 2009.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **PIB pela Ótica da Renda (2010-2015).** Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas\\_Regionais/2015/xls/PIB\\_Otica\\_da\\_Renda.xls](ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2015/xls/PIB_Otica_da_Renda.xls). Acesso em: dez. 2017.





\_\_\_\_\_. **Série Histórica do PIB – IBGE.** Disponível em: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls)>. Acesso em: dez. 2017.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public choices.** 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LIMA, G. de M. R. **Continuidade de políticas públicas: a constitucionalização importa?** 2011, 73 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo/FGV, São Paulo.

LOZARDO, Ernesto. **O impacto do Novo Regime Fiscal para o financiamento da saúde.** IPEA. 14 out. 2016. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28722](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28722)>. Acesso em: nov. 2017.

MARQUES, R. M. **O direito à saúde no mundo.** In: (Orgs.). \_\_\_\_\_. PIOLA, S. F.; ROA, A. C. **Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento.** Rio de Janeiro: ABrES; Brasília: Ministério da Saúde, Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento; OPAS/OMS no Brasil, 2016. p. 11-36.

MATSUSHITA, Thiago Lopes; CAVALCANTI, Rodrigo de Camargo. **A proposta do estado brasileiro para o desenvolvimento econômico nacional em face da Emenda Constitucional nº 95 e seus reflexos na saúde e na educação.** Revista *Duc In Altum – Cadernos de Direito*, v. 9, n. 17, 2017.

MENDES, Eugênio Vilaça. **25 anos do Sistema Único de Saúde: resultados e desafios.** *Estudos avançados*, v. 27, n. 78, p. 27-34, 2013.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **O Sistema Único de Saúde, 20 anos: balanço e perspectivas.** *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, p. 1620-1625, jul. 2009.

NOGUEIRA, Kleiton Wagner Alves da Silva; JÚNIOR, Geraldo Medeiros; DA SILVA, Ana Maria Vicente. **Subfinanciamento crônico do Sistema Único de Saúde: a persistência de uma velha agenda para o sistema.** *Anais Seminário FNCS: Saúde em Tempos de Retrocessos e Retirada de Direitos*, v. 1, n. 1, 2017.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** São Paulo: Lua nova, n. 44, 1998.

OLIVEIRA, Denize Cristina de et al. **A política pública de saúde brasileira: representação e memória social de profissionais.** *Cad. de Saúde Pública*, p. 197-206, 2008.

PAIM, J. et al. **The Brazilian health system: history, advances, and challenges.** *Lancet (London, England)*, v. 377, n. 9779, p. 1778–97, 21 maio 2011.

PAIVA, C. H. A.; TEIXEIRA, L. A. **Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores.** *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 21, n. 1, p. 15–36, mar. 2014.

PALUDO, Augustinho. **Administração geral e pública para AFRF e AFT.** – 2. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.



PATASHNIK, Eric; ZELIZER, Julian E. **When Policy Does Not Remake Politics: The Limits of Policy Feedback**. APSA 2009 Annual Meeting Paper. Toronto, 2009.

PINHO, José António Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública – RAP, v. 43, n. 6, 2009.

PIOLA, Sergio Francisco et al. **Financiamento do Sistema Único de Saúde-trajetória recente e cenários para o futuro**. Análise Econômica, v. 30, 2012.

SANTOS, I. S.; UGÁ, M. A. D.; PORTO, S. M. **The public-private mix in the Brazilian Health System: financing, delivery and utilization of health services**. Ciencia & saude coletiva, v. 13, n. 5, p. 1431–40, out. 2008.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. **Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos**. Ciênc. Saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 429-435, abr. 2007.

\_\_\_\_\_. **Política pública de saúde no Brasil: encruzilhada, buscas e escolhas de rumos**. Ciênc. Saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 13, supl. 2, p. 2009-2018, dez. 2008.

SARRETA, F. O. **Educação permanente em saúde para os trabalhadores do SUS**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. **Societal Accountability in Latin America**. Journal of democracy, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

SPINK, Peter. **Avaliação Democrática: Propostas e Práticas**. In: Fundamentos de avaliação, n.3, Coleção ABIA. Rio de Janeiro: ABIA, 2001.

THE WORLD BANK. **World Development Indicators**. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=SH.XPD.PUBL.ZS&country=BRA#>>. Acesso em: dez. 2017.

TORO, Ivan Felizardo Contrera. **O papel dos hospitais universitários no SUS: avanços e retrocessos**. Serviço Social e Saúde, Campinas, SP, v. 4, n. 4, p. 55-60, 2005. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634978>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. **O direito à saúde no Brasil em tempos de crise econômica, ajuste fiscal e reforma implícita do Estado**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, v. 10, n. 3, p. 1-28, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Nota técnica – número 28 – Disoc. Set. 2016b.



## FORMAÇÃO DA AGENDA DE GOVERNO DILMA ROUSSEFF E OS INDICADORES DE ATENÇÃO LEGISLATIVA FEDERAL – UM PANORAMA ENTRE OS ANOS 2011 E 2014

Nicolas Seiji Aoki

Ana Cláudia Niedhardt Capella

### Resumo:

Assim que um governo assume o Poder Executivo, depara-se com vários impasses e restrições. No que se refere à gestão, são definidas as prioridades de atuação envolvendo suas obrigações legais e temas que considera importante para estruturar sua agenda. Ao priorizar uma questão em particular, dizemos que essa questão entrou para sua agenda de governo, ou seja, entrou na seleta lista de temas que chamam a atenção dos responsáveis por elaborar políticas públicas (*policymakers*). Da mesma forma, o Poder Legislativo também define suas prioridades em termos de políticas públicas, auxiliando também na definição da agenda de governo. Nesta pesquisa identificou-se os temas que entraram na agenda da Presidência da República e do Legislativo Federal no período de 2011 a 2014, utilizando como indicador de atenção a produção de leis pelo Poder Executivo e pelo Legislativo. Constatou-se que no período investigado as agendas do Poder Executivo e Legislativo possuem pontos de divergência e incongruências.

**Palavras-chave:** agenda governamental; políticas públicas; administração pública; Poder Legislativo; Poder Executivo.

**Abstract:** Once a government takes over the Executive Branch, it faces a number of impasses and constraints. With regard to management, the priorities of action are defined involving its legal obligations and issues that it considers important to structure its agenda. When prioritizing a particular issue, we say that this issue has entered its agenda of government, ie, has entered the select list of issues that draw the attention of policymakers. Likewise, the Legislature also defines its priorities in terms of public policies, helping also in the definition of the government agenda. This research identified the topics that entered the agenda of the Presidency of the Republic and the Federal Legislative period from 2011 to 2014, using as an indicator of attention the production of laws by the Executive and Legislative. It was contacted that in the period investigated the agendas of the Executive and Legislative Power have points of divergence and incongruences.

**Keywords:** government agenda; public policy; public administration; Legislative power; Executive power.

### Introdução

Questões são demandadas ao Executivo e ao Legislativo a todo momento, sejam elas vinculadas a determinada matéria jurídica previamente estipulada (obrigações constitucionais, por exemplo) ou até àquelas demandas destinadas a alterar realidades de um pequeno grupo ou toda a coletividade. Contudo, dada a pluralidade de interesses individuais, coletivos e obrigações legais percebe-se a escassez de tempo para que sejam resolvidas todas as questões



demandadas. A formação de agenda governamental compõe uma lista de temas que são alvo de atenção por membros que compõem a gestão, sejam esses atores visíveis - presidente, seus assessores, parlamentares influentes - ou invisíveis - burocratas de carreira, por exemplo (KINGDON, 1994).

Muitos dos estudos voltados para a análise de políticas públicas se baseiam em um modelo que define etapas pelas quais uma política passa desde o momento de ter sido planejada inicialmente, até ser levada adiante e produzir efeitos práticos no momento da implementação. A divisão em etapas, dentro de um ciclo, **o ciclo de políticas públicas**, foi pensada para melhorar o modo como as políticas são estudadas e caracteriza-se como uma série de estágios inter-relacionados pelos quais uma política deve percorrer (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Em linhas gerais o ciclo de políticas públicas pode ser dividido nas seguintes fases: formação da agenda (*agenda-setting*), formulação, processo decisório, implementação e avaliação.

Durante a primeira fase, a **formação de agenda**, é decidido o que é prioritário para o poder público (planejamento), que consiste em perceber os problemas existentes que merecem maior atenção. Em seguida é a fase de **apresentação de soluções ou alternativas**, momento em que deve ser definido o objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as linhas de ação, sendo caracterizada pelo detalhamento das alternativas já definidas na agenda. A partir **processo decisório**, a terceira fase do ciclo, é escolhida a forma de intervenção a partir de critérios pré-estabelecidos que levam em consideração os objetivos desejados seguindo para a fase de **implementação** em que o planejamento e a escolha são transformados em ações, quando se parte para a prática propriamente dita sendo direcionados recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos para a implementação. Por fim, na **avaliação**, controla-se e supervisiona-se a realização da política, possibilitando correções de possíveis falhas para maior efetivação. Inclui-se também a análise do desempenho e dos resultados do projeto, com a possibilidade de reiniciar o ciclo das políticas públicas com as alterações cabíveis.

O modelo do ciclo de produção de políticas públicas apresenta uma série de limitações já identificadas pela literatura (DE LEON, 1999). Em especial, a dinâmica de uma política na prática não necessariamente passa por cada uma das etapas mencionadas. Porém, o ciclo ajuda *didaticamente* na análise de políticas, mas deve ser presente o entendimento de que o processo não necessariamente segue as etapas em uma lógica sequencial e bem definida. SECCHI



(2011), por exemplo, divide o ciclo em 07 etapas<sup>24</sup>: a identificação do problema, formação da agenda, formação das alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Apesar dessas limitações do ciclo, o objetivo da presente pesquisa focaliza os momentos pré-decisórios, mais precisamente o que envolve a formação da agenda governamental (*agenda-setting*). Ou seja, o objetivo principal consiste em *identificar políticas públicas que chamaram a atenção do governo federal* durante o primeiro governo Rouseff. Assim, o estudo não considerou o movimento que se deu após a entrada de questões na zona de atenção do governo, as outras fases do ciclo de políticas públicas.

Um dos indicadores relevantes para identificar as prioridades do Poder Executivo é a análise da produção legislativa oriunda do mesmo, contudo, outros indicadores envolvem discursos presidenciais anuais, discursos de posse e outras manifestações formais.

Já com relação ao Poder Legislativo, considera-se como indicador de prioridade a *produção legislativa aprovada*, os projetos propostos, debates em comissões e audiências, discursos de parlamentares, entre outros (CAPELLA, 2015). A presente pesquisa integra um projeto mais amplo, que envolve a análise de alguns desses indicadores. Assim, o trabalho analisou a agenda do Executivo e do Legislativo Federal entre os anos de 2011 e 2014 considerando sua atividade legislativa aprovada (produção de decretos, medidas provisórias, emendas constitucionais, leis, leis complementares e decretos legislativos).

Espera-se que os resultados da presente pesquisa possam subsidiar estudos mais aprofundados, que considerem não apenas um período temporal mais amplo, como uma variedade maior de indicadores para averiguar o processo de entrada e saída de determinados temas ao longo da agenda de governo e entender as dinâmicas do Executivo e Legislativo do referido período.

De toda legislação analisada, optou-se por neste momento discutir particularmente as Medidas Provisórias<sup>25</sup> (MP) uma vez que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu que o chefe do Executivo edite medidas provisórias com força de lei em casos de relevância e urgência. Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (1997, p. 127) apontam que as MP “são usualmente vistas como mais uma característica do presidencialismo latino-americano, um

---

<sup>24</sup> Para entender de maneira aprofundada a dinâmica de Leonardo Secchi, ver “Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos”.

<sup>25</sup> De acordo com o site da câmara dos deputados “A Medida Provisória (MP) é um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei. Seu prazo de vigência é de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Se não for aprovada no prazo de 45 dias, contados da sua publicação, a MP tranca a pauta de votações da Casa em que se encontrar (Câmara ou Senado) até que seja votada. Neste caso, a Câmara só pode votar alguns tipos de proposição em sessão extraordinária”



resíduo autoritário herdado pelas novas democracias” mas que, por outro lado, está em consonância com o sistema presidencialista brasileiro (com sistemas partidários fragmentados e de baixa disciplina interna) por “favorecer o Executivo a implantar uma agenda de governo<sup>26</sup>”.

Além disso, a MP como sinalizadora de como determinada gestão foi conduzida demonstra como a mesma pode ser vista como um *parâmetro de governança* dado que a literatura demonstra que “há diferenças marcantes no padrão de atuação dos diferentes governos e, principalmente, nas respostas do Congresso ao uso das MP, o que diminuiu consideravelmente a sua atuação autônoma no processo de decisões sobre estas.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 143).

Amorim Neto e Tafner (2002), somam à discussão que a elevada taxa de emissão de MPs por parte do Executivo brasileiro tem ensejado um conjunto de análises que identificam, de um lado, um crescente risco de conflitos entre os Poderes e, eventualmente, o predomínio do Executivo sobre o Legislativo e, de outro, combinada com características de nosso sistema partidário, a ausência de controles institucionais sobre as ações do Executivo.

### **O estudo de formação de agenda**

Os métodos, modelos e pressupostos do estudo da agenda são variados e plurais tanto que, desde os anos 1970, diversas áreas da academia (Comunicação e Ciência Política) norte-americana preocuparam-se em averiguar como o processo de formação de agenda acontecia. Inaugurada pelo campo da comunicação (1940), os estudos de *agenda-setting* inicialmente voltaram-se para a relação entre mídia e a influência da mesma em resultados eleitorais baseada nos estudos de Lippmann (1922) que investigavam o poder midiático em previamente selecionar o que seria apresentado ao público.

Esses primeiros questionamentos da área de Comunicação são considerados a primeira tradição dos estudos de *agenda-setting* que se desenvolvem a partir do fim da Primeira Guerra Mundial junto com o avanço da comunicação de massas.

Com a propagação de novos meios de comunicação de massa, os estudos da agenda midiática nascem como uma preocupação voltada para o entendimento do processo de seleção de notícias e, posteriormente, sobre os efeitos que poderiam causar no público (CAPELLA et al, 2015, p. 6).

---

<sup>26</sup> Este argumento encontra-se em Shuggart, Matthew e Mainwaring, Scott. *Presidentialism and democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate*, 1995 (mimeo), pp. 40-41 citado por Limongi e Figueiredo (1997)



Já na Ciência Política, na década de 1970, surgem os primeiros estudos sobre a formação da agenda de políticas públicas questionando quais são os catalisadores que impulsionam a produção de políticas públicas. Nesse sentido, os trabalhos de Cobb e Elder (1972) mostraram-se pertinentes ao fazerem a distinção entre dois tipos de agenda, a sistêmica e a institucional (ou governamental). A partir dessa distinção entre as duas agendas, os autores procuraram entender como o foco de atenção é distribuído dentro da sociedade.

A **agenda sistêmica** é mais genérica, tanto que os assuntos nela tratados chamam mais a atenção de grupos fora do governo e são discutidas pela sociedade, sendo temas que compõem a opinião pública e não necessariamente participam do restrito conjunto de pautas que definem a agenda institucional, constatando que nem tudo aquilo que é demandado pelos mais diversos grupos dentro da sociedade será priorizado pelos *policymakers*, em função do grande grau de discricionariedade que estes tem para decidir qual problema será enfrentado com política pública. A partir da decisão de selecionar determinado problema da agenda sistêmica e colocá-lo num processo de atenção governamental, o problema selecionado adentra na **agenda de governo**.

The systemic agenda consists of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority. Every local, state, and national political community will have a systemic agenda (COBB; ELDER, 1972 p.85).

Assim, a Ciência Política nos estudos de formação de agenda (*agenda-setting*), preocupou-se em como os temas selecionados da agenda sistêmica passam para a agenda de governo (institucional) em virtude das preferências dos *policymakers* em determinado momento sobre determinado assunto.

Dessa forma, toda questão (*conditions*) entendidas como problema pela sociedade e seus múltiplos atores, situam-se nessa agenda mais geral e genérica, a agenda sistêmica, podendo despertar a preocupação de determinada gestão, mas nem todas chegarão ao nível entendido enquanto *problema público* uma vez que “problemas são construções sociais” (COBB; ELDER 1972) e a diferença entre questão e problema é que enquanto a primeira é uma situação social percebida que não enseja obrigatoriamente uma ação de resposta a ela, os problemas são o reconhecimento de que algo deve ser feito em relação a uma situação que causa impacto na vida social, implicando que os formuladores de políticas haja dando respostas e soluções (KINGDON, 2003).



A vertente da ciência política cujo estudo recai na formação de agenda, portanto, preocupa-se em como um tema ganha a atenção dos formuladores de políticas e movimenta-se da agenda sistêmica (conjunto de questões que estão no imaginário dos diversos segmentos da sociedade entendido com pautas passíveis de serem vistas como alvo de políticas públicas) para a governamental, esta com a característica de possuir chances reais de se transformar em política pública, já que é dentro do governo onde estão os tomadores de decisão (CAPELLA et al, 2015).

A literatura aponta três diferentes modelos pelos quais as questões presentes na agenda sistêmica passam a incorporar a de governo. O *outside initiative model* indica a presença de um grupo, fora da estrutura do Estado, cujo interesse é articular uma questão para que esta amplie-se para os demais grupos no intuito de ganhar espaço na agenda de governo. Por outro lado, o *mobilization model* analisa questões que nascem de dentro do próprio governo. Já a terceira relação entre agenda sistêmica e de governo, a *inside initiative model*, analisa questões também internas porém com caráter mais tecnicista buscando limitar que a discussão sobre a questão recaia no *mass media* dado que tendem a serem pautas de órgãos mais específicos.

Na continuidade dos estudos de formação de agenda, os estudos dos anos 80 questionam-se se realmente todas as questões já presentes na agenda governamental tornar-se-ão políticas públicas. Assim, a academia volta-se para o estudo de modelos que analisam as dinâmicas que envolvem o processo de formação da agenda. Destacam-se dois modelos importantes para o estudo de agenda-setting, o de John Kingdon (modelo de **Múltiplos Fluxos**) e de Baumgartner e Jones (modelo do **Equilíbrio Pontuado**).

Para iniciar é necessário dizer que Kingdon (2003) avança na conceituação ao incorporar um novo tipo de agenda denominada de “decisória”. Nesta agenda, que pode ser considerada um subconjunto da agenda governamental, encontram-se aquelas questões que já foram debatidas, para as quais foram criadas estratégias para solucionar um problema previamente identificado e estão prontas para a tomada de decisão, que estão prestes a tornarem-se políticas pública propriamente ditas.

Segundo o autor, tanto a agenda governamental quanto a decisória são influenciadas por processos diferentes. Ele argumenta que mudanças resultam da combinação ou alteração de 03 fatores distintos conhecidos como *fluxo de problemas*, de *alternativas ou soluções* e o *fluxo político*, uma vez que para haver mudança na agenda decisória é necessária variação nos três fluxos, enquanto para mudar a agenda governamental somente dois, o fluxo de problemas e o político (KINGDON, 2003).





O primeiro fluxo, o de problemas, diz respeito ao modo como um problema é percebido a partir de representações sociais e no fluxo de alternativas estão presentes as possibilidades e caminhos para uma política seguir a partir de problemas previamente conhecidos/entendidos como; e fluxo político, referente às alterações que se dão dentro da dinâmica política institucional e da opinião pública, é onde ocorrem as negociações, acordos, barganhas, pressões – todas as ações características dos processos políticos que compõe qualquer tomada de decisão nas democracias – e podem variar também em decorrência de eventos proeminentemente políticos ligados à eleição de representantes, mudanças ideológicas e partidárias no executivo e legislativo, mudanças internas à administração pública e até mudanças no sentimento nacional.

Para Kingdon, o momento que possui maior chance de provocar mudanças na agenda é o início de um novo mandato governamental, possuindo a capacidade de impulsionar alterações nos focos de atenção. Separadas ou em conjunto, os fatores apresentados podem dificultar ou facilitar a mudança na agenda de um governo. A oportunidade para essa mudança ocorre quando, para Kingdon, há convergência dos fluxos (*coupling*) criando uma janela de oportunidade (*Policy Window*).

O modelo de John Kingdon foi desenvolvido para analisar formação da agenda e a especificação de alternativas, mas atualmente outros pesquisadores utilizam o modelo para explicar outras etapas do processo de produção de políticas públicas como o processo decisório ou a implementação (CAPELLA et al, 2015).

O segundo método, o modelo do Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993), estudou as dinâmicas que envolvem o processo de formação da agenda, questionando os longos períodos de estabilidade nos sistemas políticos a partir do cenário americano (energia nuclear, fumo, tabaco, pesticidas etc).

Os autores afirmam associam a estabilidade da política (*feedback* negativo) em virtude da existência de um “monopólio de políticas” cuja peculiaridade constitui-se na habilidade de controlar a interpretação sobre a forma como um problema é percebido e discutido, fazendo com que o processo decisório seja limitado a um pequeno número de atores, evitando que novas questões cheguem à agenda. Ressalta-se que determinada questão pode ser desvinculada do monopólio adentrando na agenda do macrossistema, o que possibilita mudanças na política, o chamado *feedback* positivo.

O estudo de estabilidade de políticas americanas de Baumgartner e Bryan Jones (1993), baseou o *Policy Agenda Project* que analisou elementos do sistema político (discursos



presidenciais e legislação aprovada; atores da alta administração e atores do Poder Legislativo) com uma **mesma estrutura de códigos** (*codebook*), permitindo o acompanhamento das políticas, ou seja, sua entrada e saída da agenda do governo ao longo de determinado período com base numa base de dados construída a partir do *codebook*, propiciando uma melhor visualização a partir de dados quantitativos e qualitativos.

Com a contribuição teórica e metodológica, o cenário de estudos sobre formação de agenda expandiu-se, criando o *Comparative Agenda Project*, para mais de 20 países dentre os quais o Brasil é o primeiro representante latino. Os países que participam do *Comparative Agendas Project* utilizam a mesma estrutura de códigos, alimentando a plataforma do projeto com informações abertas sobre a agenda de seus países para que pesquisadores de todo o mundo e de outras áreas do conhecimento também utilizem.

Com o avanço do projeto percebeu-se a necessidade de uma metodologia comum para os diversos contextos ao redor do globo. Contudo, é inegável que a partir do método comparativo - com suas já específicas limitações - é possível a visualização de quais tópicos chamam mais atenção de um governo em determinada localidade do mundo, além da criação de uma base de dados que sinaliza prioridades do executivo, do legislativo e da mídia, podendo ser substrato para avanços e indagações acadêmicas em inúmeras outras áreas.

Enquanto único representante sul americano, o Brasil passa a compor o projeto do *Comparative Agendas*, em 2015, com a criação do Laboratório de Estudos sobre a Agenda Governamental (*Brazilian Policy Agendas Project*<sup>27</sup>), sediado na UNESP<sup>28</sup>. O laboratório desenvolve pesquisas em três vertentes: agenda da mídia e dos Poderes Legislativo e Executivo, cada vertente trabalhando com indicadores diferenciados. A vertente de mídia trabalha com o jornal de maior circulação no país (Folha de São Paulo); a vertente do Legislativo com a legislação aprovada (emendas constitucionais, decretos, decretos legislativos, leis, leis complementares e medidas provisórias); e a vertente do Executivo com os discursos de posse e as Mensagens ao Congresso, além da produção legislativa desse Poder (decretos com origem no Poder Executivo, medidas provisórias).

---

<sup>27</sup> <http://www.comparativeagendas.net/brazil>

<sup>28</sup> Projeto CNPQ nº 47414/2014-0. O projeto insere o Brasil no *Comparative Agendas Project*, rede de pesquisadores comprometidos com a investigação de mudanças em agendas governamentais a partir de dados coletados diferentes países e categorizados a partir de um mesmo modelo proposto inicialmente por Baumgartner e Jones (2002), permitindo, além desse mapeamento, a realização de estudos comparados sobre agendas (John, 2006).



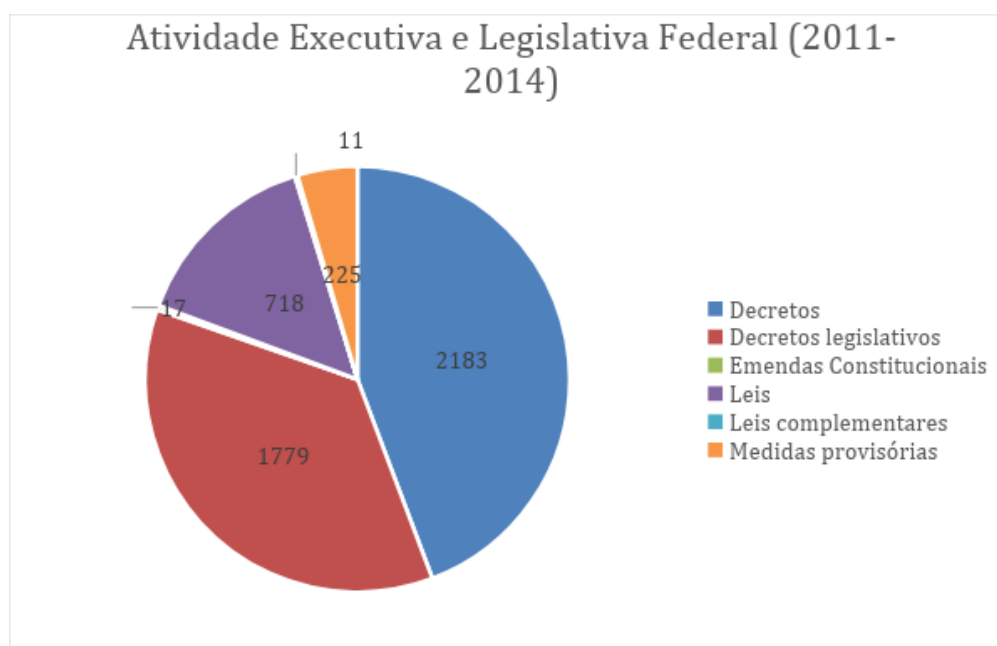
Para a análise de conteúdo, a pesquisa baseia-se na metodologia comum de todos os países que compõem o projeto, a análise de conteúdo. A análise é baseada no *codebook*, estrutura de códigos que possui entradas numéricas divididas por grandes áreas de políticas específicas – como macroeconomia, direitos civis, saúde, educação, transportes etc. – e dentro de cada área, subcódigos que especificam áreas ainda mais específicas. Assim, por exemplo, dentro de macroeconomia (código 1), existem os subcódigos inflação, preços e taxas de juros (101), taxa de desemprego (103), política fiscal (107) entre outros.

A presente pesquisa concentrou-se nas legislações aprovadas no recorte temporal de 2011 a 2014, dividindo-as naquelas provenientes do Executivo e àquelas do Legislativo no intuito de comparar a agenda dos dois poderes, a partir das macrodivisões (códigos principais).

### Avaliação dos dados

No total foram analisadas as 4889 matérias legislativas aprovadas do período de 2011 a 2014, conforme gráfico 1 que demonstra maior incidência de decretos executivos (45%), seguido pelos decretos legislativos (36%). Já as emendas constitucionais, leis (15%), leis complementares (0%) e medidas provisórias (5%) totalizam quase 20% de toda atividade legislativa do período.

**Gráfico 1.** Produção legislativa (Executivo e Legislativo) 2011-2014



Fonte: elaboração própria



Ao separar a produção legislativa advinda do Poder Legislativo e Executivo, percebe-se conforme o gráfico 2, que o Legislativo corresponde a 51% de toda atividade legislativa entre 2011 e 2014 da qual 71% refere-se aos decretos legislativos, 28% às leis e o restante (1%) à leis complementares e emendas à Constituição.

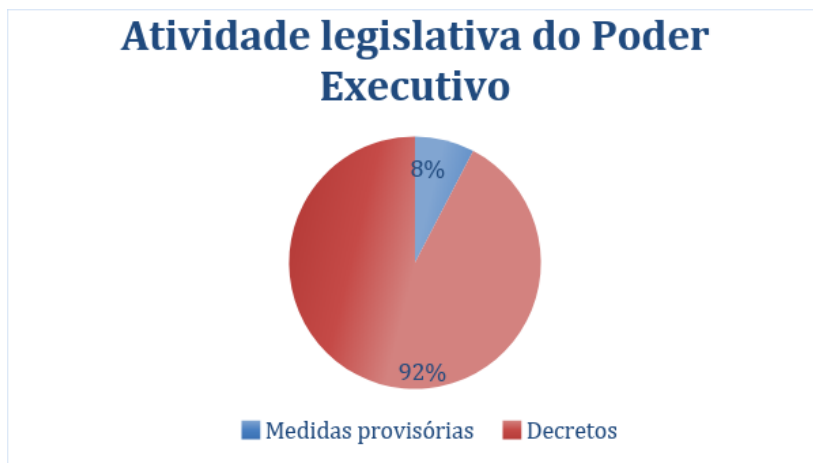
Com atuação legislativa (e atividade atípica), o Poder Executivo é responsável pela produção de 49% das matérias do período, conforme o gráfico 3, do qual 92% é representado por decretos do executivo e o restante (8%) por medidas provisórias, logo, a síntese dos decretos pelo poder executivo é um interessante parâmetro para sintetizar suas prioridades no recorte temporal especificado, diferente do que acontece no poder legislativo que sua atividade é diluída em decretos legislativos e leis. As outras formas de atuação legislativa (emendas constitucionais e leis complementares) deste poder não chegam a 2% da atuação do poder como um todo.

**Gráfico 2.** Atividade Legislativa do Poder Legislativo



**Fonte:** elaboração própria.

**Gráfico 3.** Atividade legislativa do Poder Executivo

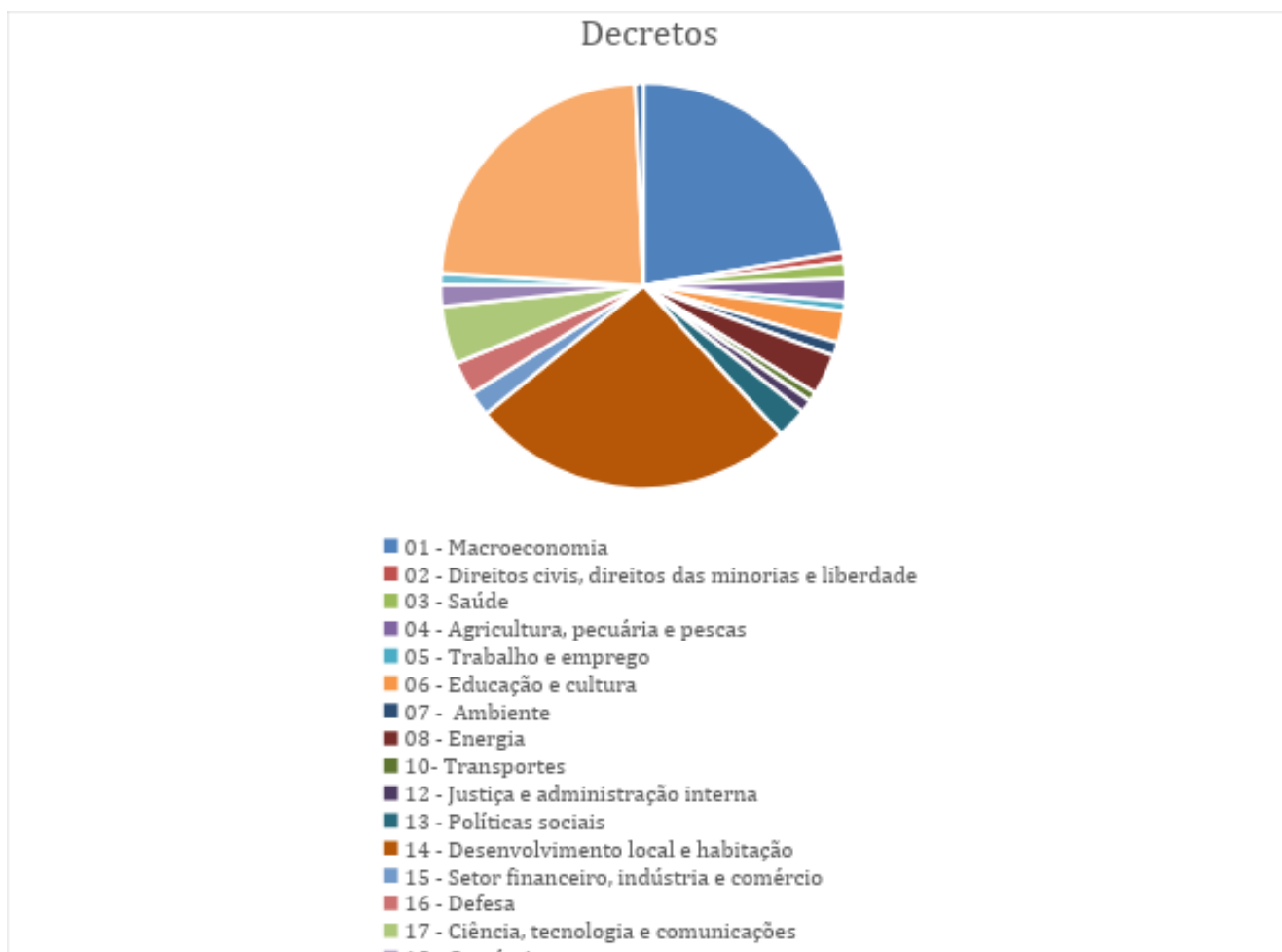


Fonte: Elaboração própria

No que se refere à atividade executiva via decretos, percebem-se os mesmos divididos conforme o gráfico 4. Por contraste, percebeu-se predominância de temas na agenda do governo relativos ao “Desenvolvimento local e habitação” (26%); “Governo e administração pública” (23%); “Macroeconomia” (22%); “Tecnologia e comunicações” (5%). As demais entradas não chegaram a 5%, como “Educação e emprego” (3%) e “Saúde” (1%).

Por outro lado, as medidas provisórias tiveram como predomínio de temas como “Governo e administração pública”; “Macroeconomia” e “Energia”, ambas com 14% de incidência, seguidas por “Agricultura, pecuária e pescas” (10%); “Educação e cultura” (7%); ; “Comércio externo” (6%) já “Ambientes”; “Transportes”; “Justiça e administração interna” e “Políticas sociais” compuseram um quinto das prioridades governamentais com 5% de incidência em cada. As restantes matérias legislativas não alcançaram os 5% de atenção do Executivo Federal.

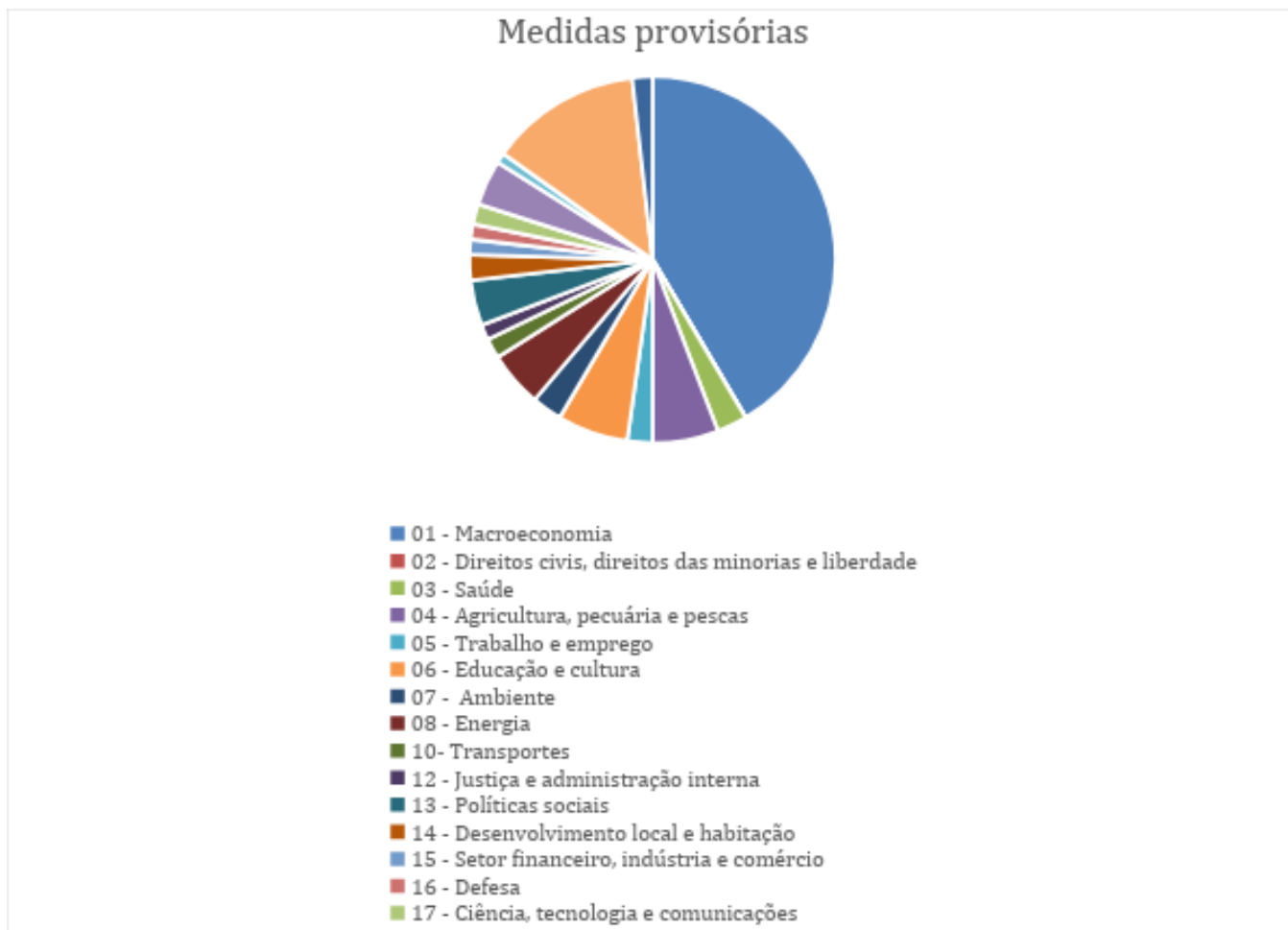
Gráfico 4. Decretos



Fonte: elaboração própria

A maneira como foram aprovadas as medidas provisórias (8% de toda atividade do Poder Executivo) do período apontam, conforme o gráfico 5 que houve maior incidência de temas associados à “Macroeconomia” (42%); “Governo e administração pública” (13%); “Educação e cultura” (6%); “Agricultura, pecuária e pescas” (6%); “Energia” (5%); “Comércio externo” (4%) e “Políticas sociais” (4%). Com base nessa primeira constatação percebe-se o espaço aberto para discussões e investigações sobre como aconteceram as dinâmicas de continuidades e descontinuidades do Poder Executivo por MP.

**Gráfico 5.** Medidas provisórias



Fonte: Elaboração própria.

Dentro do conjunto de temas que constituem a agenda do Legislativo por decretos (71% do total de atuação), conforme gráfico 6, percebe-se 87% de incidência em questões relacionadas à “Ciência, tecnologia e comunicações” seguidas por “Política externa” (12%). Ambas totalizam 99% das prioridades via decretos legislativos

Gráfico 6. Decretos Legislativos

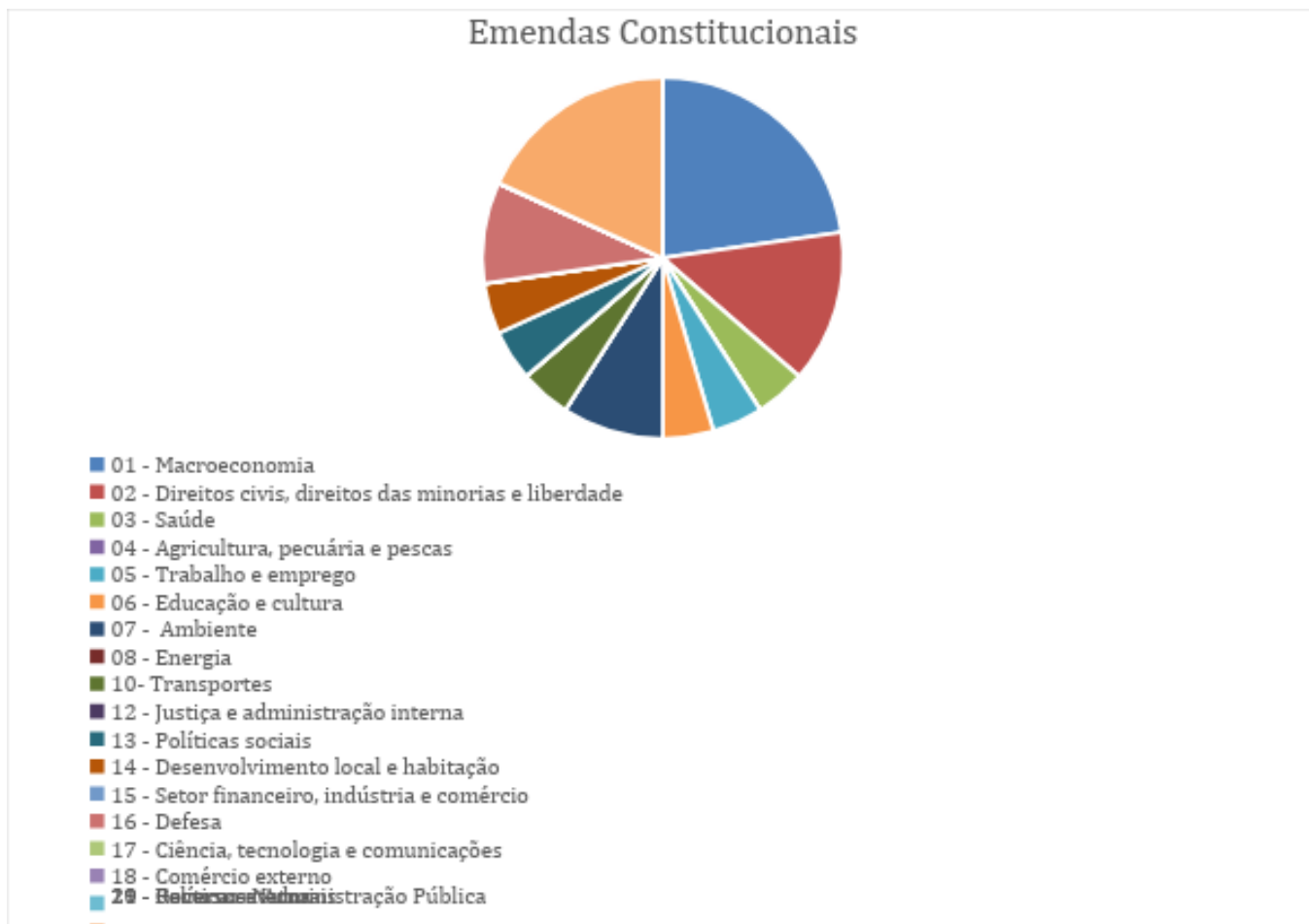


**Fonte:** Elaboração própria.

Ao analisar as temáticas das emendas constitucionais (1% do total da atividade do Poder Legislativo) aprovadas é notório um melhor equilíbrio entre os tópicos analisados, dado a maior incidência de “Macroeconomia”; “Governo e administração pública”; “Direitos civis, direitos das minorias e liberdade”; “Defesa” e “Ambiente”, com 23%, 18%, 14%, 9% e 9%, respectivamente.

**Gráfico 7.:** Emendas Constitucionais

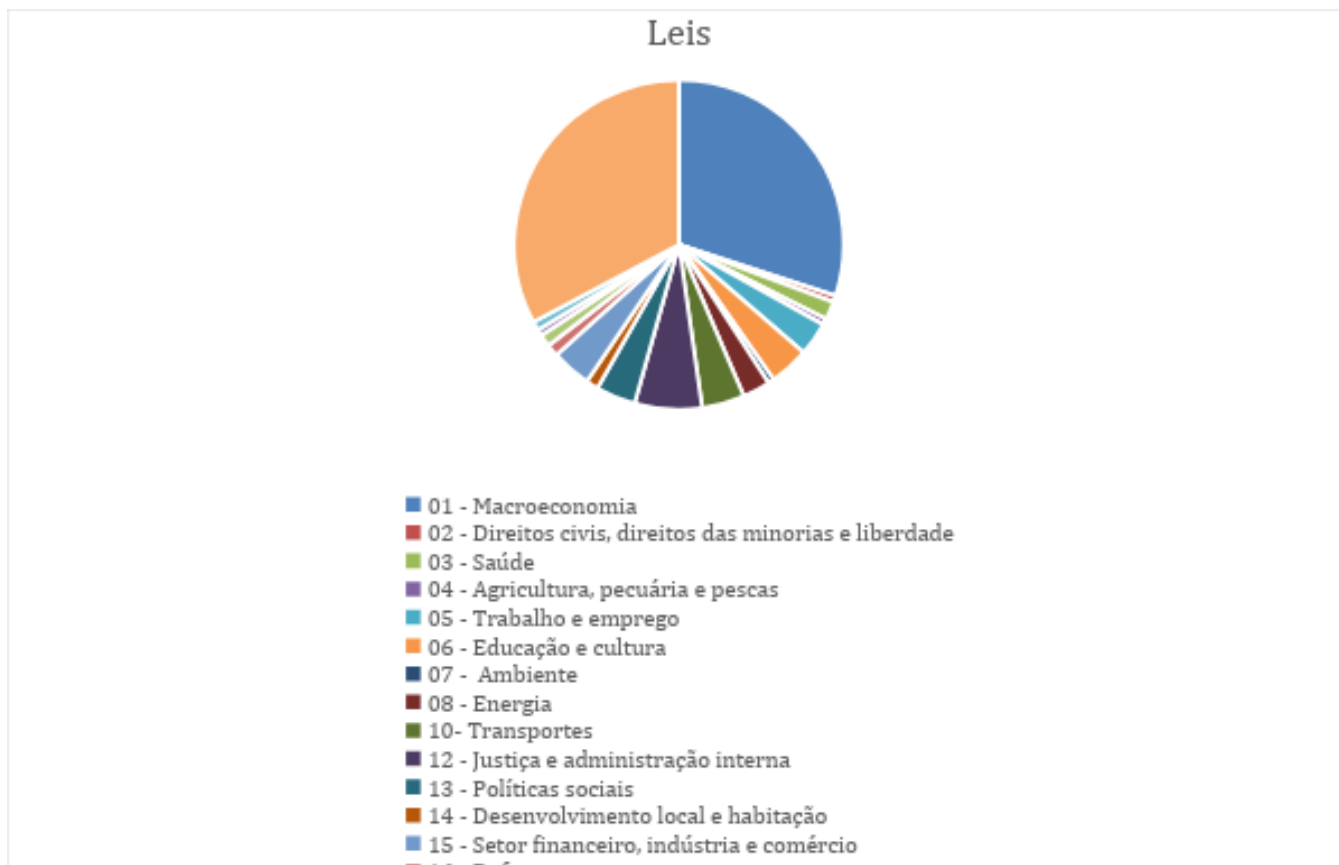




**Fonte:** Elaboração própria.

Quanto a análise de leis aprovadas do período percebe-se “Governo e administração pública” (30%) e “Macroeconomia” (33%) sendo responsáveis por mais da metade da legislação aprovada.

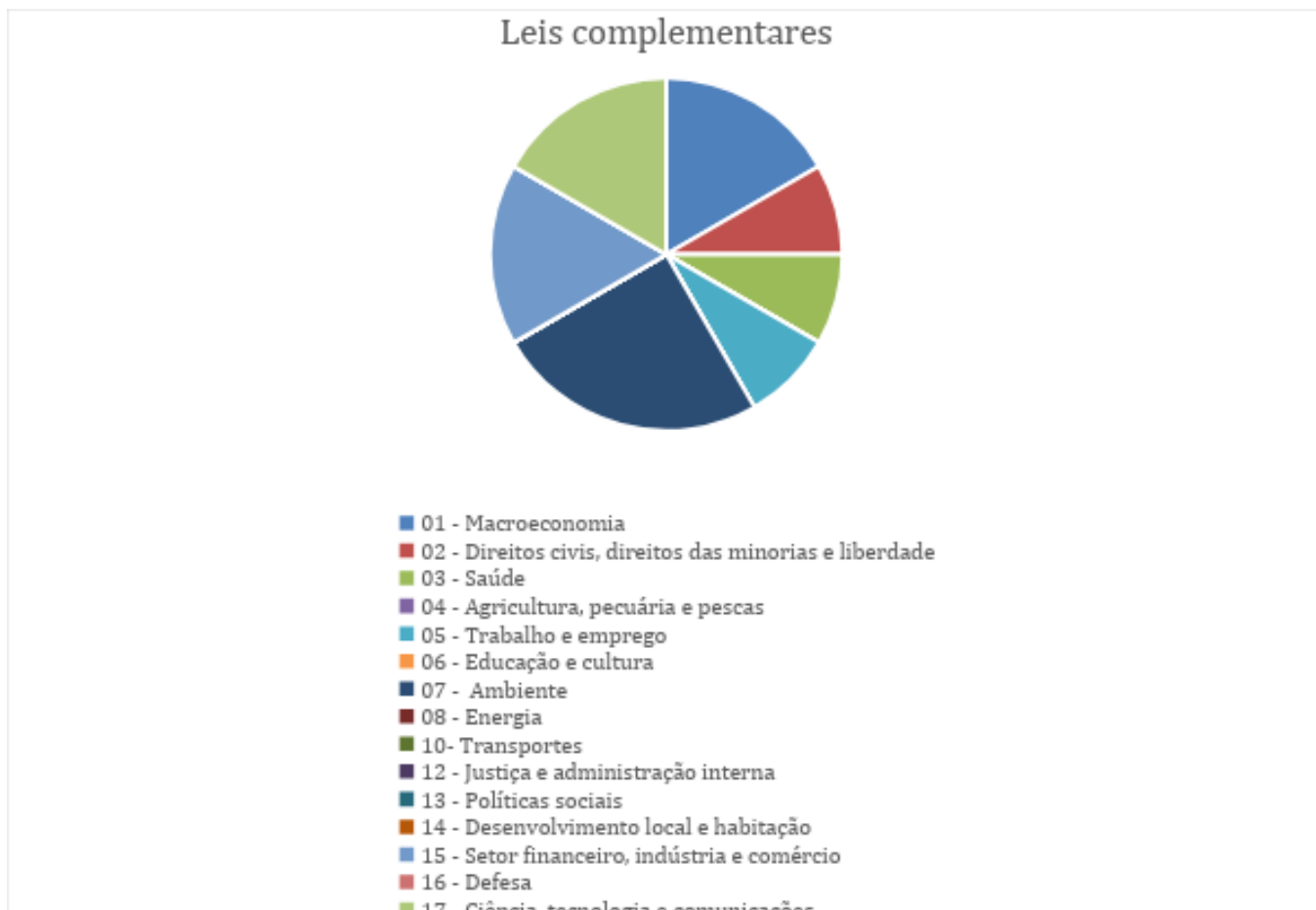
**Gráfico 8.** Leis



**Fonte.** Elaboração própria.

As leis complementares correspondem a um universo de 11 matérias legislativas aprovadas cuja divisão, conforme demonstrada no gráfico 9.0, dizem respeito à questões sobre “Ambiente” (25%); “Ciência, tecnologia e telecomunicações” (17%); “Setor financeiro, indústria e comércio” (17%); “Macroeconomia” (17%); “Direitos civis, direitos das minorias e liberdade” (8%); “Saúde” (8%) e “Trabalho e emprego” (8%).

**Gráfico 9.** Leis Complementares



Fonte: Elaboração própria.

### Considerações finais

A contribuição do estudo apresentado neste relatório foi o de trabalhar a agenda governamental do Legislativo e Executivo Federal no intuito de fortalecer os estudos de políticas públicas brasileira, enfatizando as prioridades elencadas nas matérias legislativas aprovadas via medidas provisórias.

Com o mapeamento, percebeu-se as prioridades governamentais do Poder Legislativo e do Executivo, incongruências entre os mesmos e como foi diluída a ação legislativa de cada poder, tendo em vista que cada poder tem sua maneira mais corriqueira de aprovar legislações.

O Legislativo, durante o período investigado, prioriza via decretos legislativos políticas públicas sobre “Ciência, tecnologia e telecomunicações” (87%) e “política externa” (12%). Com a propositura (e aprovação) de leis propriamente ditas percebe-se maior incidência de temas relativos à “Macroeconomia” (33%) e “Governo e Administração Pública” (30%). Além disso, percebeu-se que a atividade legislativa entre 2011 e 2014 foi essencialmente de decretos legislativos e leis. Emendas à constituição e leis complementares, juntas, não somam 1,5%.



Por outro lado, as preferências executivas (decretos, 92%) voltaram-se à proposição e aprovação de matérias legislativas voltadas ao “Desenvolvimento local e habitação” (26%); “Governo e administração pública” (23%); “Macroeconomia” (22%) e “Ciência, tecnologia e telecomunicações” (5%). A “Política externa”, com protagonismo na agenda do Legislativo, possui ocorrência de 1% na agenda do Poder Executivo. Embora incipiente em relação à atividade do Executivo como um todo, as medidas provisórias (8%), demonstram consonância entre o instituto do decreto e da MP dada a incidência também do tópico “Governo e administração pública” e “Macroeconomia” com 13% e 42%, respectivamente.

Ao demonstrarem maior incidência de temas associados à “Macroeconomia” (42%); “Governo e administração pública” (13%); “Educação e cultura” (6%) e “Agricultura, pecuária e pescas” (6%) e embora sua participação entre 2011 e 2014 seja de 8% do conteúdo do Executivo é inegável que a caricatura<sup>29</sup> do primeiro mandato Dilma Rousseff priorizou a economia e questões gerenciais e institucionais da administração pública em sua agenda de governo dado as prerrogativas<sup>30</sup> que o instituto (MP) possui de agir rapidamente.

Nesse sentido, Laboratório de Estudos Sobre Agenda Governamental vem concentrando esforços para criar uma base de dados nacional para verificar ao longo do tempo em quais áreas recebem mais atenção ao se falar em políticas públicas.

Em uma perspectiva comparada e com dados longitudinais será possível inferir mudanças e continuidades no foco de atenção e dizer para onde estavam voltadas as preocupações governamentais em determinado período e o que mudou ao longo de uma série histórica determinada, contribuindo para o escasso cenário de estudo sobre a formação de agenda no Brasil e para as discussões da ciência política sobre as relações entre Executivo e Legislativo Federal dada a peculiaridade que a Constituição Federal de 1988 trouxe consigo. Ademais, a sistematização e disponibilização das informações é substrato suficiente para incentivar indagações setoriais à respeito das dinâmicas dos dois Poderes para todo campo científico.

## Referências

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S. **Two Faces of Power**. American Political Science Review vol 56, nº 4, dezembro de 1962.

<sup>29</sup> Ver Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (1997, p. 127)

<sup>30</sup> Ver artigo 63 da Constituição Federal de 1988



[AMORIM NETO, O.](#); [TAFNER, P.](#) . **Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias.** DADOS-REVISTA DE CIENCIAS SOCIAIS, Rio de Janeiro, v. 45, n.1, p. 5-38, 2002.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics.** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 15 ed. Brasília: Senado Federal, 2015

BRASIL, Felipe G e CAPELLA, Ana C. N. **O processo de agenda-setting para os estudos das políticas públicas.** Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, v. 1, p. 43- 63, 2015.

CAPELLA, Ana C. N; BRASIL, Felipe G; SUDANO, Andréia D. C. G. P. **O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisa.** Anais do 39o Encontro Anual da ANPOCS, GT 30 – Políticas Públicas, 2015

COBB, Roger W. e ELDER, Charles D. **The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory.** Journal of Politics. Vol. 33, Nº 4. Nov. 1971

COBB, Roger W; ELDER, Charles D. **Participation in American Politics: The dynamics of agenda building.** Boston: Allyn and Bancon, 1972.

COHEN, B. C. **The press and foreign policy .** Princeton, NJ: Princeton University Press. 1963

DeLEON, Peter. **The Stages Approach to the Policy Process: What has it done? Where is it going?.** In Sabatier (ed.). Theories of the Policy Process. Oxford, Westview Press, 1999.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 27.ed. São Paulo: Atlas, 2014

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora.** Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier. 2013.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 3a. Ed. New York: Harper Collins, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação.** Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n.47, p.127-154, 1997. Disponível em: . Acesso em: 30 jun. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133p. ISBN 9788522110797.



## POLÍTICAS DE APOIO À INOVAÇÃO NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO DOS PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO À INOVAÇÃO DA FINEP

Ana Luísa de Camargo Pinheiro

### **Resumo:**

A pesquisa envolve a revisão bibliográfica e a consulta às bases de dados dos programas de apoio à inovação da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) e da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais). A revisão bibliográfica foca os determinantes dos esforços inovativos e das capacitações tecnológicas, os programas públicos e privados de incentivo e apoio à inovação da FINEP. A coleta de dados da base da FINEP envolve a caracterização das empresas que receberam financiamento da FINEP, entre os anos de 2007 e 2016, na forma de subvenção e a RAIS foi utilizada para levantar os dados referentes a todos os trabalhadores registrados em empresas que fizeram a declaração a RAIS no ano base de 2013. A coleta de dados permite avaliar as empresas financiadas pela FINEP nos aspectos setorial, de natureza jurídica e número de funcionários.

**Palavras-chave:** Programas de Inovação; Capacitação Tecnológica; FINEP; Subvenção.

### **Abstract:**

The research involves the bibliographic review and consultation of the databases of the innovation support programs of FINEP (Funding of Studies and Projects) and RAIS (Annual Relation of Social Information). The literature review focuses on the determinants of innovative efforts and technological capacities, FINEP's public and private incentive programs and innovation support. The collection of data from the FINEP database involves the characterization of the companies that received FINEP funding between 2007 and 2016 in the form of a grant and the RAIS was used to collect the data for all registered workers in companies that did the RAIS declaration in the base year of 2013. The data collection allows evaluating the companies financed by FINEP in the sectoral aspects, of legal nature and number of employees.

**Keywords:** Innovation Programs; Technological Training; FINEP; Grant.



## Introdução

O presente trabalho representa o resultado parcial de pesquisa sobre as políticas de apoio à inovação no Brasil no âmbito da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos). O trabalho possui como objetivo central de caracterizar as políticas de incentivo a inovação no Brasil com um foco no Estado de São Paulo, os instrumentos utilizados e as empresas auxiliadas.

No estágio inicial, a pesquisa esteve concentrada na revisão bibliográfica, atividade necessária para caracterizar os determinantes dos esforços inovativos e das capacitações tecnológicas, os programas públicos e privados de incentivo e apoio à inovação brasileira.

Na segunda etapa foram utilizadas as bases de dados da FINEP no período de 2007 a 2016 e RAIS edição 2013 (Relação Anual de Informações Sociais/MTE) com o objetivo de procurar algumas características – porte e natureza jurídica- das empresas analisadas para melhor entender o seu perfil. Nos próximos meses será feita uma análise dos setores em que as empresas estão inseridas com a finalidade de saber se as empresas financiadas pela FINEP estão presentes nos setores que potencializam o crescimento econômico.

Na terceira etapa será realizado um estudo dos programas de apoio à inovação da FINEP e um estudo das atuais políticas industriais. Posteriormente, será investigada uma possível relação entre eles para responder questionamentos sobre a distribuição do incentivo à inovação em diferentes setores e o modo como os recursos são gastos.

A literatura acerca dos esforços inovativos aponta que a atividade inovativa envolve incerteza, incluindo possibilidades de serendipidade e a distingue em relação à incerteza tratada nos modelos econômicos. De acordo com (Dosi, 1988 p.14), “O resultado técnico (e mais do que isso, comercial) das atividades de pesquisa dificilmente pode ser conhecido ex ante. Em geral, a incerteza associada às atividades inovativas é muito mais forte que aquela com a qual os modelos econômicos comumente tratam. Ela envolve não apenas a falta de conhecimento dos custos e resultados precisos das diferentes alternativas, mas também, frequentemente, a falta de conhecimento de quais são as alternativas. De fato, deve-se distinguir entre (a) a noção de incerteza familiar à análise econômica, definida em termos de informação imperfeita sobre a ocorrência de uma lista de eventos conhecida; e (b) o que poderíamos chamar de incerteza forte, onde a lista de eventos é desconhecida e não se sabe nem as consequências de qualquer ação particular para qualquer dado evento. Em geral, a busca inovativa é caracterizada por incerteza forte. Isto se aplica, principalmente, àquelas fases da mudança tecnológica que podem ser chamadas de paradigmáticas. Durante estes períodos altamente exploratórios, defronta-se



com uma dupla incerteza: com respeito aos resultados práticos da busca inovativa e sobre quais princípios científicos e tecnológicos e procedimentos de solução de problemas o avanço tecnológico pode se basear. Quando um paradigma tecnológico se estabelece ele traz consigo uma redução da incerteza, no sentido de que ele focaliza as direções da busca e cria as bases da formação mais segura de expectativas tecnológicas e de mercado”. As empresas adotam regras estáveis, na tentativa de reduzir a incerteza da atividade inovativa.

De acordo com (MCT, 2001 pg 7-9), no contexto internacional, existem vários exemplos de arranjos institucionais bem sucedidos que envolvem empresas, universidades e outras instituições de cunho tecnológico, como os casos clássicos da Route 128 e Silicon Valley, nos EUA. Já nos chamados “países em desenvolvimento”, especialmente no Brasil, os esforços governamentais para tentar reproduzir esses casos de sucesso têm esbarrado em condições institucionais adversas, entre elas citamos: o baixo investimento privado em P&D; a situação precária das instituições de ensino superior; certa resistência, por parte da universidade em atuar em conjunto com a iniciativa privada e a inexistência de uma “cultura empreendedora” nas empresas e nas universidades. A cultura empresarial brasileira revela uma tendência mais forte à dependência que à autonomia na posição de boa parte do empresariado ante o Estado devido a fatores históricos e culturais, com a persistência de modelos patrimonialistas, clientelistas e paternalistas. De maneira geral, o empresariado espera mais do Estado do que de sua própria capacidade de iniciativa e também a falta de consciência de seu papel social e de uma visão de médio e longo prazos impedem a percepção dos limites de sua própria expansão. Por isso, a preocupação com a distribuição do conhecimento e dos frutos da inovação tecnológica é rara e recente.

Por parte do Estado, constata-se a falta de coordenação e de continuidade de políticas; dificuldade em identificar nichos de mercado promissores e prioridades de setores a serem desenvolvidos; aonde existem programas interessantes a informação não circula, a maioria dos pequenos empresários não tem conhecimento dos programas de instituições que podem lhes beneficiar e, de uma forma geral; existe uma grande distância entre o discurso e a prática no que diz respeito a relação universidade-empresa.

Dessa maneira, conclui-se que no Brasil a estrutura institucional e científica não favorece o compartilhamento do risco em inovação e o gerenciamento do risco produtivo, além de se verificar fraca integração com o aparato produtivo.

Além de aprofundar a pesquisa realizada até o presente momento, nas próximas etapas do trabalho serão consultadas as bases de dados da FINEP. Esses dados servirão para mostrar





como os programas são conduzidos e, com isso, poder analisar os aspectos positivos e negativos.

Este relatório preliminar é estruturado da seguinte forma: inicialmente, no tópico 2, são apresentados aspectos teóricos da inovação. Em seguida, realiza-se no tópico 3 uma breve discussão conceitual sobre financiamento, fomento e investimento. No tópico 4 são apresentados fatores que influenciam o financiamento à inovação. Por fim, no tópico 5 é realizada uma caracterização da CT&I no Brasil e no tópico 6 são apresentados os instrumentos de financiamento à inovação.

### **Aspectos teóricos da inovação**

A inovação tecnológica é um fator fundamental no processo de concorrência e na determinação da dinâmica econômica capitalista de acordo com as abordagens “schumpeterianas” e “neoschumpeterianas” ou “evolucionistas”.

O conceito de inovação está associado à noção de tecnologia, que pode ser sintetizada como conhecimento técnico associado ao desenvolvimento de “novos e melhores produtos e processos, novas formas organizacionais, a aplicação da tecnologia existente em novos campos, a descoberta de novos recursos e a abertura de novos mercados” (Niosi ET AL., 1993, p.209).

Esse conceito baseia-se na definição clássica de Schumpeter realizada em sua obra *The Theory of Economic Development*, de 1934, na qual ele destaca que as inovações eram realizadas, em um maior grau de importância, nas grandes firmas privadas em relação às pequenas e médias firmas, às pesquisas em laboratórios de universidades ou governamentais e em algumas estatais.

De acordo com Conceição, O. A. C., “Giovanni Dosi utiliza uma definição do processo de inovação mais próxima à ótica de firma. Para ele, as inovações referem-se essencialmente à procura, à descoberta, à experimentação, ao desenvolvimento, a imitação e à adoção de novos produtos, aos novos processos de produção e às novas formas de organização. Seguindo a sua formulação sobre o conceito, pode-se dizer que na atividade inovativa pressupõe atividades de busca e experimentação, cujos resultados técnicos não podem ser conhecidos *ex-ante*. Portanto, elas envolvem também a percepção de oportunidades técnicas e econômicas ainda inexploradas. As percepções e as crenças vinculadas ao processo de conhecimento, repleto de possibilidades desconhecidas e ignoradas, revelam que a inovação pressupõe a presença de incerteza, tratando-a como falta de informação relevante; existência de problemas



tecnoeconômicos, cujos procedimentos para sua solução são desconhecidos e impossibilidade em se precisar consequências de determinadas ações”.

De acordo com Rapini (2010, p. 20) o sistema capitalista, segundo Schumpeter, “está em constante transformação uma vez que o lucro é a remuneração de uma inovação bem-sucedida.” Em vista disto, as empresas buscam incessantemente inovações. A lógica da acumulação capitalista leva à criação de estruturas de mercado oligopolistas, e as empresas para sobreviverem no mercado têm que inovar seja com novos produtos, novos mercados consumidores ou novas tecnologias de produção”.

A busca incessante por inovações leva ao conceito de “destruição criadora”, que de acordo com (Schumpeter, 1984) ocorre conforme antigas formas de produção são substituídas por outras mais eficientes. Conforme essas tecnologias são imitadas por outras empresas, ou seja, conforme ocorre o processo de difusão, os lucros desaparecem. Portanto, é necessário um processo de constante inovação para manter-se no mercado.

De acordo com (Rapini, 2010), Schumpeter destaca a “importância do sistema bancário no crescimento econômico, no estímulo à inovação e no crescimento futuro ao identificar e financiar investimentos produtivos. Por meio do crédito bancário, os bancos comerciais podem financiar a atividade empreendedora e as novas indústrias”. Portanto, são os bancos comerciais que juntamente com as políticas públicas criam poder de compra ao produtor e possibilitam a introdução de uma inovação.

Segundo (Rapini, 2010 p 21), “no seu conhecido artigo de 1928 Schumpeter distingue as necessidades das pequenas e grandes empresas em diferentes contextos. ” Nas primeiras, o crédito é necessário devido as grandes despesas prévias ao surgimento da receita. Já em empresas grandes, o poder de acumular reserva é maior, por isso o acesso ao mercado de capitais se faz mais importante do que a obtenção prévia de crédito.

### **Financiamento, fomento e investimento**

O fomento e o financiamento a pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I) e ao investimento empresarial são conceitos muito próximos e relacionados entre si.

Segundo o Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa, fomento significa auxílio, proteção, apoio, estímulo, efeito de incitar o desenvolvimento de algo. Segundo (Corder, 2004, p 48), “A atividade de fomento corresponde basicamente aos incentivos públicos, viabilizados por meio de aporte de recursos financeiros ou não financeiros, oferecidos



com o propósito de incentivar a realização de projetos (de pesquisa, tecnológicos, etc.) ou a tomada de decisão de investimentos que podem envolver pesquisa, um projeto de viabilidade técnica, desenvolvimento tecnológico de um produto ou processo etc., inclusive oferecendo apoio a recursos humanos. O financiamento, por sua vez, é definido como provisão de capital; concessão de prazo para pagamento de dívida; custeio. Mas também tem a função de incentivar uma tomada de decisão de investimento que pode estar relacionada a uma pesquisa, a um projeto, desenvolvimento de produto, etc. Sua diferença é em relação ao incentivo que é proveniente tanto da iniciativa pública quanto da privada, pois envolve a alocação de recursos financeiros e presume o retorno do volume de recursos disponibilizado acrescentado de um custo operacional e de taxas de juros”.

Com base nestas definições, pode-se dizer que existem pontos de intersecção entre esses dois conceitos que são identificados a partir dos instrumentos utilizados e sua respectiva finalidade. (CORDER, 2004). Na literatura, entende-se que para financiar o C,T&I o governo deve apossar-se de instrumentos de natureza não financeira e financeira que visam incitar ações que voluntariamente não seriam realizadas pelos agentes.

Portanto, são necessárias diversas modalidades de financiamento para incentivar o investimento, a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação.

O capital de risco é um exemplo de um novo mecanismo que se propõe a financiar inovação, porém ele possui maior relevância em países onde há um sistema financeiro consolidado, como é o caso dos Estados Unidos. (Corder, 2004).

Vários fatores são decisivos para a realização de inovações na atualidade, dentre eles: a) o estágio de desenvolvimento da nação; b) a capacitação empresarial; c) a cultura inovadora; d) os fatores macroeconômicos; e) a disponibilidade de recursos financeiros; f) as formas de interação e de aprendizado; g) o marco regulatório; h) a infraestrutura de pesquisa, entre outros. (CORDER, 2004).

No caso do Brasil, a disponibilidade de recursos financeiros é relativamente limitada, pois o sistema financeiro é em geral conservador, ou seja, não tende a lidar com investimentos de alta incerteza e opera num horizonte de curto-prazo. Esse comportamento contribui para que a concentração do financiamento nas etapas finais do processo inovador, quando a incerteza é reduzida. (Rapini, 2010).

Durante a fase inicial do projeto, onde a incerteza é elevada, o investimento é normalmente financiado com fontes internas de recursos e com o apoio do governo na forma de subsídios e/ou redução de impostos ou com o capital de risco.



## **Instrumentos de financiamento à inovação**

### **Incentivos fiscais à P&D**

Em 2001 foi sancionada a Lei nº 10.176 a Nova Lei de Informática que manteve o caráter da lei anterior e introduziu as seguintes inovações na forma de conceder os incentivos: incentivos de IPI com redução progressiva; manutenção integral do incentivo para a Zona Franca de Manaus, criação do Fundo Setorial de Informática (CTInfo); vantagens para as regiões Nordeste, norte e Centro-Oeste; isenção para pequenas e médias empresas; fim da cumulatividade dos mecanismos da lei dentro da cadeia produtiva e melhor governança e transparência. (RAPINI, 2010).

Em novembro de 2005 foi sancionada a Lei nº 11.196 a Lei do Bem. Ela revogou as Leis nº 8661 e nº 10.637. Consolidou a política de incentivos às atividades de P&D no país e aperfeiçoou os incentivos existentes. A principal mudança foi a substituição do crédito tributário por um *tax allowance* (na determinação do lucro real para cálculo do IRPJ e da base de cálculo da CSLL, a empresa poderá excluir o valor correspondente a até 60% da soma dos dispêndios com P&D. Este percentual poderá atingir 80% em função do número de pesquisadores que forem contratados. Também poderá haver exclusão de 20% do total dos dispêndios efetuados em P&D que foram objeto de patente concedida ou de cultivar registrado) e propicia maiores ganhos para as empresas. Introduziu a subvenção de parte da remuneração (até 60%) de pesquisadores, mestre e doutores, que estejam empregados em atividades de inovação tecnológica na empresa. A partir de 2008 as empresas que se beneficiam da Lei da Informática passam a se beneficiar da Lei do Bem. Setores de atuação: mineração software, telecomunicações, têxtil, construção civil, eletroeletrônico, farmacêutica, mecânica e transportes (23% das empresas e 38% dos benefícios em 2006 e 27% das empresas e 39% dos recursos em 2007), metalurgia (9% das empresas e 16% dos benefícios em 2006), moveleiro, papel e celulose, petroquímico (30% dos benefícios em 2007), bens de consumo, química (9% das empresas e 16% dos benefícios em 2006), agroindustrial e alimentos. A maioria das empresas localizam-se nas regiões Sul e Sudeste (2008, 415 empresas 94%). (RAPINI, 2010).

### **Linhas de financiamento reembolsáveis**

#### **FINEP**



Concede empréstimos a empresas, privilegiando aquelas que investem no desenvolvimento tecnológico de novos produtos e processos. Os recursos para os programas de crédito são oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O financiamento convencional vincula as condições de pagamento à TJLP e o financiamento de retorno variável vincula as condições de pagamento à receita operacional líquida.

Em outubro de 2008 a FINEP começou a operar um novo programa de crédito, o FINEP Inova Brasil, em substituição ao programa Pró-Inovação, com orçamento de R\$1 bilhão. O programa é voltado para empresas de todos os portes e opera com taxas fixas e subsidiadas de 4,24% em áreas estratégicas (defesa, saúde, TI, energia nuclear e nanotecnologia), de 4,75% em áreas para conciliar e expandir a liderança (siderurgia, petróleo, gás natural, bioetanol, celulose e complexo aeronáutico) e 5,25% em áreas para fortalecer a competitividade (bens de capital, automotivo, têxtil, calçados e agroindústria) nos três programas definidos na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Os programas não contemplados em nenhum dos eixos da PDP têm taxa variável de TJLP mais 5% ao ano. Cada financiamento deve ter um valor mínimo de R\$ 1 milhão e o máximo de R\$ 100 milhões e o prazo é de 100 meses para o pagamento do empréstimo. Um avanço do programa é permitir a utilização em um mesmo contrato de outros instrumentos da FINEP. Ao final de 2008 o Inova Brasil havia contratado 15 operações no valor total de R\$ 493,9 milhões, sendo o valor médio de R\$ 31 milhões por operação. A taxa anual média de contratação foi 5,2%, representando, pois, um aumento do subsídio público em relação ao Programa Pró-Inovação. Em 2009 foram 69 operações contratadas no valor médio de R\$ 24,3 milhões. (RAPINI, 2010).

O Programa Juro Zero entrou em operação em 2006 e fornece empréstimos para empresas inovadoras com faturamento anual de até R\$ 10,5 milhões. Os financiamentos podem variar entre R\$ 100 mil e R\$ 900 mil e não há exigência de garantia das empresas. A FINEP financia somente 80 % do projeto. O prazo de pagamento é em 100 meses e o empréstimo é corrigido somente pelo IPCA. O programa atua em parceria com instituições regionais, como as FAPs, as agências do SEBRAE e os Bancos de Desenvolvimento Regionais. (RAPINI, 2010).

É importante destacar que as operações de crédito da FINEP são concentradas nas regiões Sul e Sudeste.

### **Recursos não reembolsáveis**



Os recursos não reembolsáveis de financiamento às atividades de inovação no Brasil podem ser separados em quatro modalidades: bolsas, auxílios, subvenção econômica e capital de risco. No geral, as bolsas e os auxílios são destinados às instituições de pesquisa e às universidades para que desenvolvam projetos em parceria, serviços e consultorias que estejam vinculados à solução de problemas tecnológicos nas empresas e ao desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos. Por sua vez a subvenção econômica e o capital de risco envolvem a aplicação direta de recursos nas empresas.

### **CT&I no Brasil**

O sistema de inovação é um conjunto complexo de instituições e agentes econômicos que mantém relações orgânicas entre si em busca de inovações e da competitividade nacional. São eles universidades, institutos de pesquisa, empresas, os sistemas de apoio à C&T, as agências de fomento, as instituições de formação de recursos humanos, as instituições reguladoras, as instituições específicas que tratam de temas relacionados, as agências públicas que concedem incentivos fiscais ou financeiros para o desenvolvimento da tecnologia, dentre outras. (CORDER, 2004).

O Brasil possui um sistema de inovação moderadamente estruturado e não homogêneo. Há um conjunto de importantes instituições de ensino e centros de pesquisa e grande número de institutos e centros tecnológicos que realizam pesquisa, capacitam profissionais, oferecem serviços técnicos especializados, entre outros. Essas instituições têm apoio financeiro predominante das agências de fomento e financiamento do governo – CNPq, FINEP, CAPES.

O que limita o processo evolutivo da mudança tecnológica para consolidar o Sistema de Inovação é o isolamento relativo das universidades, as indefinições nas estratégias de atuação e de recursos financeiros nos centros e institutos de pesquisa, o fraco desempenho inovativo das empresas e a falta de um sistema de informações, estudo tecnológico, gerenciamento e capacitação de recursos humanos.

Outra característica agravante do Brasil é o fato de possuir uma estrutura industrial diversificada, mas com participação baixa, principalmente das empresas privadas, na execução e no gasto em P&D frente aos países com estrutura industrial semelhante ou superior. (CORDER, 2004).

Isso não significa que as empresas brasileiras não inovem. O que ocorre é que boa parte das inovações tem como referência a própria empresa e não são, necessariamente, inovações no



mercado nacional e não se preocupam em criar um processo continuado de competência tecnológica, por meio de atividades de P&D.

Além da baixa demanda das empresas privadas por recursos para investimento em P&D, os bancos e outras instituições financeiras possuem poucas linhas de financiamento de risco ou de longo prazo, o que dificulta o acesso aos recursos pelas empresas que investem em P&D.

Diante esse cenário, é necessário que a política industrial e a política de CT&I estejam na mesma direção, na tentativa de recuperar parte do atraso industrial e tecnológico ocasionado pelos problemas econômicos enfrentados pelo Brasil nas últimas décadas, devido à falta de políticas públicas.

A complementaridade das duas políticas juntamente com o reforço da capacitação dos agentes econômicos, do sistema financeiro e da institucionalidade contribuem para a consolidação do Sistema Nacional de Inovação Brasileiro.

## **Base de dados**

### **Descrição da base de dados**

Por conta da disponibilidade das bases de dados e uma maior atenção ao tema no âmbito das políticas públicas para o período e no financiamento na forma de subvenção, foram utilizados dados da FINEP no período de 2007 a 2016 e RAIS edição de 2013.

A base de dados da Finep contém informações detalhadas acerca do projeto e da empresa que buscou o financiamento. Constando dados como: O ano do edital, o nome da empresa e o CNPJ, o setor CNAE desagregado em 4 e 2 dígitos, o valor do projeto acordado com a Finep, as contrapartidas financeiras e não financeiras, o valor total do projeto, o valor desembolsado e o nome da empresa, porém não consta o tamanho do estabelecimento, nem a sua natureza jurídica.

A base de dados da RAIS levanta dados referentes a todos os trabalhadores registrados em empresas que fizeram a declaração a RAIS. A declaração deve ser feita por todos os empregadores, inscritos no CNPJ, conforme consta na CLT, também deve ser feita por todas as pessoas jurídicas de direito privado, empresas individuais, empregadores urbanos (autônomos) que considerados como pessoa física, órgão de administração pública direto e indireto, empregadores rurais e quaisquer formas de entidades vinculadas à pessoa jurídica no exterior (RAIS 2016). Portanto conta com uma ampla gama de dados que se referem às empresas e suas características, bem como dados referentes a todos os empregados inscritos na CLT no ano em que está sendo feito de base.



## Coleta de dados

Na base de dados da RAIS foram procuradas algumas características das empresas financiadas na forma de subvenção pela FINEP em relação ao seu porte e natureza jurídica. Essa consulta foi feita com o uso dos CNPJ das empresas.

As siglas da natureza jurídica são extraídas da Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), oficializada pelo IBGE e que possuem o objetivo de identificar a constituição jurídico-institucional das entidades. As classificações são explicadas no apêndice.

O tamanho dos estabelecimentos, definidos por número de funcionários, apresenta na RAIS classificação de “1 a 10”, onde cada número representa uma parcela de pessoal ocupado.

Após encontrado o tamanho dos estabelecimentos, optou-se por diminuir o número de classificações para uma melhor avaliação dos dados. Sendo assim as empresas foram definidas, por número de funcionários, em microempresa (de 1 a 19), pequena empresa (de 20 a 99), média empresa (de 100 a 499) e grande empresa (mais de 500).

Quanto à natureza jurídica a classificação foi feita de acordo com a recorrência dos códigos. A ocorrência de Sociedade Anônima Aberta, Sociedade Empresarial Limitada, e Sociedade Anônima Fechada representa mais de 90% da amostra. Enquanto que os outros códigos foram agrupados em dois grupos, de acordo com as suas características no que se refere ao caráter público e privado.

Os valores monetários foram corrigidos à inflação utilizando o IGP-DI (Índice geral de Preços – Disponibilidade Interna) com base no ano de 2014. O indicador IGP foi utilizado devido à sua abrangência de índices de preços que, de acordo com a Fundação Getúlio Vargas, desempenha uma função de deflator de valores nominais, como os contratuais, receita tributária e consumo intermediário no âmbito das contas nacionais. Enquanto o DI, exclui a evolução dos preços de exportação, além de ser o indexador da dívida dos Estados à União. Portanto, o uso dele é apropriado com os dados obtidos, por eles serem contratos públicos com recursos obtidos de receitas do governo.

## Resultados parciais

No período de 2007 a 2016 foram 1110 pedidos de financiamento da forma de subvenção, que totalizaram cerca de 3,5 bilhões de reais, dos quais a FINEP desembolsou cerca de 2,6 bilhões. Esse dado é observado na tabela 1.

**Tabela 1.** Valores dos financiamentos e valores pagos pela FINEP no período de 2007 a 2015.





Ano	Valor FINEP	%	Valor Contratado	%	Número de Pedidos	Número Encontrados
2007	775.171.308,29	22,98%	695.284.848,21	26,42%	218	189
2008	538.092.696,52	15,95%	434.676.030,59	16,52%	139	117
2009	599.957.621,47	17,78%	515.859.668,31	19,60%	213	190
2010	642.685.990,89	19,05%	581.245.896,05	22,09%	252	232
2011	227.942.460,77	6,76%	197.125.933,50	7,49%	90	84
2012	70.212.058,80	2,08%	48.415.889,00	1,84%	48	47
2013	124.528.075,06	3,69%	53.935.627,30	2,05%	37	34
2014	252.760.636,67	7,49%	84.184.338,39	3,20%	78	76
2015	142.234.942,89	4,22%	20.851.799,74	0,79%	29	29
<b>Total</b>	<b>3.373.585.791,3</b>		<b>2.631.580.031,09</b>		<b>1104</b>	<b>998</b>

Fonte: FINEP. Elaboração própria.

Quando confrontadas as empresas que realizaram pedido de subvenção da Finep com a base de dados da RAIS foram encontradas 1002 empresas, ou seja, cerca de 91% do total da base de dados da Finep. Portanto, a avaliação do porte e da natureza jurídica foi realizada com base nessas 1002 empresas encontradas.

**Tabela 2.** Porte das empresas financiadas por subvenção no período de 2007 a 2015.

Ano	Micro	%	Pequena	%	Média	%2	Grande	%3	Total
2007	59	31,22%	65	34,39%	37	19,58%	28	14,81 %	189
2008	43	36,75%	35	29,91%	23	19,66%	16	13,68 %	117
2009	91	47,89%	51	26,84%	36	18,95%	12	6,32%	190
2010	97	41,81%	87	37,50%	34	14,66%	14	6,03%	232
2011	39	46,43%	22	26,19%	17	20,24%	6	7,14%	84
2012	17	36,17%	19	40,43%	9	19,15%	2	4,26%	47
2013	11	32,35%	8	23,53%	8	23,53%	7	20,59 %	34
2014	24	31,58%	23	30,26%	18	23,68%	11	14,47 %	76
2015	2	6,90%	12	41,38%	10	34,48%	5	17,24 %	29



Total	383	38,22%	324	32,34%	193	19,26%	102	10,18%	1002
-------	-----	--------	-----	--------	-----	--------	-----	--------	------

Fonte: FINEP. Elaboração própria.

Em relação ao porte das empresas, nota-se uma parcela significativa de micro (38,22%) e pequenas empresas (32,34%), totalizando cerca de 71% do total das empresas encontradas. Ao mesmo tempo em que as médias empresas representam 19,26% e as grandes 10,18%.

Os dados encontrados são coerentes com a forma de subvenção de financiamento, pois devido à não necessidade de reembolso da empresa para a agência os projetos financiados por essa modalidade são em sua maioria de micro e pequenas empresas, sendo que estas possuem maior dificuldade de acesso à outras fontes de financiamento se comparadas às grandes empresas.

**Tabela 3.** Natureza jurídica das empresas financiadas por subvenção no período de 2007 a 2015.

Ano	Sociedade				
	Sociedade Anônima Aberta	Sociedade Empresarial Limitada	Sociedade Anônima Fechada	Outros Público	Outros Privado
2007	21	119	37	9	3
2008	4	63	28	3	19
2009	7	139	41	1	2
2010	9	162	41	17	3
2011	2	64	15	0	3
2012	2	36	6	1	2
2013	7	19	7	0	1
2014	8	42	24	2	0
2015	1	18	8	0	2
Total	61	662	207	33	35

Fonte: CONCLA e FINEP. Elaboração própria.

Em relação à natureza jurídica nota-se uma quantidade expressiva (666 empresas) de Sociedade Empresarial Limitada que representa 66,47% do total das empresas encontradas. Outra significativa parcela é de Sociedades Anônima Fechada representando 20,66% do total de empresas. Em menor parcela estão as Sociedades Anônimas Aberta com 6,09% e as categorias representam pouco mais que 6%, enquanto que as outras naturezas jurídicas que estão divididas em outros privados com 3,49% e outros público com 3,29%.



Por meio desses dados, observa-se que a maioria das empresas que utilizaram a subvenção da FINEP como forma de subsídio não possuem mercado de capitais como fonte de financiamento, além de não emitirem ações na Bolsa de Valores, o que reduz as suas fontes de captação de recursos.

Na próxima etapa da pesquisa, as empresas serão separadas por setor e divididas pela sua intensidade tecnológica (alta, média-alta, média, média-baixa e baixa) com a finalidade de comprovar se as empresas financiadas no modo subvenção pela FINEP estão localizadas em setores dinâmicos da economia.

Por meio da literatura, verifica-se que as empresas brasileiras, em sua maioria, realizam inovações incrementais e não se preocupam em criar um processo continuado de competência tecnológica através de atividades de P&D. Além disso, há uma dificuldade ao acesso de recursos pelas empresas que investem em P&D, pois há poucas linhas de financiamento de risco ou de longo prazo.

Diante desse cenário, é necessária a consolidação do Sistema Nacional de Inovação Brasileiro por meio da mesma tendência da política industrial e a política de CT&I e do reforço da capacitação dos agentes econômicos, da institucionalidade e do sistema financeiro.

## Referências

ANPEI. Como alavancar a inovação tecnológica nas empresas. São Paulo. 2004.

ARBIX, G. Dilemas da inovação no Brasil. In: TURCHI, L. M., MORAIS, J. M. de. (Org) Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações. Brasília: IPEA, 2017. p. 47-80.

ARCURI, M. Políticas de CT&I e financiamento público a infraestrutura de C&T: comparações internacionais e mapeamento da infraestrutura nacional. In: NEGRI, F. de; SQUEFF, F. H. S. (Org) Sistemas setoriais de inovação e infraestrutura de pesquisa no Brasil. Brasília: IPEA, 2016. p. 581-616.

AVELLAR, A. P. Avaliação do impacto do PDTI sobre o gasto em atividades de inovação e em P&D das empresas industriais. In: NEGRI, J. A. de; KUBOTA, L.C. (Org) Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: IPEA, 2008. p. 323-360.

AVELLAR, A. P. Impacto das políticas de fomento à inovação no Brasil sobre o gasto em atividades inovativas e em atividades de P&D das empresas. Estudos econômicos (São Paulo), v. 39, n. 3, p. 629-649, 2009.

AVELLAR, A. P. Políticas de inovação no Brasil: uma análise com base na PINTEC 2008. 2010. Economia e tecnologia, ano 6, v.23, p. 139-149.



AVELLAR, A. P. M.; ALVES, P. F. Avaliação de impacto de programas de incentivos fiscais à inovação – um estudo sobre os efeitos do PDTI no Brasil. *Revista Economia*, Brasília, v. 9, n.1, p. 143-164, 2008.

AVELLAR, A. P. M.; BOTELHO, M. R. A. Efeitos das políticas de inovação nos gastos com atividades inovativas das pequenas empresas. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 46, n. 3, p. 609-642, 2016.

BARKER, W. J. Os bancos, a indústria e o Estado no Brasil. 1990. *Revista de Economia Política*, v.10, n.2, p. 132-146.

CGEE. Apreciação da chamada 2006 do programa de subvenção econômica à inovação. Brasília. 2007.

CGEE. Os novos instrumentos de apoio à inovação: uma avaliação inicial. Brasília. 2009.

CONCEIÇÃO, O. A. C. – A centralidade do conceito de inovação tecnológica no processo de mudança estrutural. 2000. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.21, n.2, p. 58-76.

CORDER, S. M. Financiamento e incentivos ao sistema de ciência, tecnologia e inovação no Brasil: quadro atual e perspectivas. 2004. 249 p. Tese (Doutorado em Política científica e tecnológica) – Instituto de Geociências. Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2004.

DOSI, G. (1988). Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation. *Journal of Economic Literature*, v.26, p.1120-1171, Sept.

DOSI, G (1988). Prefaceto part III. In: DOSI, G. et al. eds. *Technical change and economic theory*. London: Pinter.

FORNARI, V. C. B.; GOMES, R.; MORCEIRO, P.C. Atividades inovativas em indústrias de “baixa e média-baixa” tecnologias. *Nova Economia*. 2014, 24, 75-98.

NIOSI, J. et al. (1993). National systems of innovation: in search of a workable concept. *Technology in Society*. v.15, p.207-227.

GADELHA, C. A. G. Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. 2001. *Revista de Economia Política*, v.21, n.4, p. 149-171.

HOLLANDA, F. S. M. Financiamentos e incentivos à inovação industrial no Brasil, 2010.

MAGRI, F. de. Por uma nova geração de políticas de inovação no Brasil. In: TURCHI, L. M., MORAIS, J. M. de. (Org) *Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações*. Brasília: IPEA, 2017. p. 25-46.

MELO, L. M. de. Financiamento à inovação no Brasil: análise da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) de 1967 a 2006. 2009. *Revista Brasileira de Inovação*, v.3, p. 87-120.

NEGRI, J. A. de; MORAIS, J. M. de. Análise da evolução das ações e programas da FINEP no apoio à inovação empresarial (2003-2014). In: TURCHI, L. M., MORAIS, J. M. de. (Org)



Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações. Brasília: IPEA, 2017. p. 165-196.

RAPINI, M. S. O financiamento aos investimentos em inovação no Brasil. 2010. 146 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2010.

SCHUMPETER, J. A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro. Editora Fundo de Cultura, 1961.

## Apêndice

### Apêndice 1. Explicação da Natureza Jurídica

De acordo com o CONCLA a natureza jurídica das empresas é dividida em vários códigos de quatro dígitos. Aqui está a explicação detalhada, segundo o próprio CONCLA dos códigos que apareceram nas empresas que fizeram pedido de subvenção:

**2046: Sociedade Anônima Aberta:** as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, de natureza empresária, cujos valores mobiliários de sua emissão estão admitidos à negociação no mercado de valores mobiliários, estando sob a fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

**2062: Sociedade Empresarial Limitada:** as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, de natureza empresária, cujo capital social é dividido em quotas cabendo uma ou diversas a cada sócio, que responde de forma restrita ao valor de suas quotas, porém todos os sócios respondem solidariamente pela integralização do capital social.

**2054: Sociedade Anônima Fechada:** as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, de natureza mercantil, as quais, ao invés das companhias abertas, não contam com a admissão dos valores mobiliários de sua emissão à negociação no mercado de valores mobiliários, não estando sujeitas, portanto, à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Na parte dividida em “**Outros Público**” constam:

**1112: Autarquia Estadual ou do Distrito Federal:** as autarquias institucionais, especiais ou comuns, dos Municípios, inclusive aquelas qualificadas como agências reguladoras ou agências executivas. Os fundos especiais dos Municípios, quando dotados de personalidade jurídica sob a forma de autarquia.

**1147: Fundação Pública de Direito Público Estadual ou do Distrito Federal:** as fundações criadas pelo Estado ou pelo Distrito Federal, regidas inteiramente pelo direito público. Estas fundações, também conhecidas por fundações autárquicas ou autarquias fundacionais, são espécies de autarquia e são criadas e extintas diretamente por lei estadual ou distrital



específicas, não sujeitando, portanto, os seus atos constitutivos, alteradores ou extintivos ao registro no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

**1023: Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal:** "os órgãos públicos do Poder Executivo dos Estados ou do Distrito Federal; a Governadoria do Estado ou do Distrito Federal; as Secretarias Estaduais ou do Distrito Federal; os conselhos dos direitos da criança e do adolescente, criados por Estado ou pelo Distrito Federal. ”

**3077: Serviço Social Autônomo:** “são criados ou autorizados por lei; são pessoas jurídicas de direito privado; são destinadas a ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais; são mantidos por dotações orçamentárias ou contribuições para fiscais; não têm finalidade lucrativa. ”

**2011: Empresa Pública:** as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital inteiramente público, pertencente à União, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, cuja criação é autorizada por lei para a exploração de atividade econômica, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito, desde que compatíveis com sua especial natureza, podendo ser uni ou pluripessoal.

**2038: Sociedade de Economia Mista:** as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, cuja criação é autorizada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações, com direito a voto, pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, sujeitando-se ao regime jurídico inerente ao das empresas privadas.

**1155: Fundação Pública de Direito Público Municipal:** as fundações criadas pelos Municípios, regidas inteiramente pelo direito público, previstas na Constituição Federal, art. 37, inciso XIX, primeira parte. Estas fundações, também conhecidas por fundações autárquicas ou autarquias fundacionais, são espécies de autarquia e são criadas e extintas diretamente por lei municipal específica, não sujeitando, portanto, seus atos constitutivos, alteradores ou extintivos ao registro no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Na parte dividida em “**outros privados**” constam:

**3999: Associação Privada:** as associações privadas previstas nos artigos 53 a 61 da Lei n.º 10.406. as associações profissionais ou de classe; os fundos de pensão (entidades fechadas de previdência complementar), quando se constituírem sob a forma de associação; as organizações não-governamentais - ONG, de nacionalidade brasileira, quando assumirem a natureza jurídica de associação; os fundos garantidores de créditos; os consórcios públicos de direito privado; as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), quando se constituírem sob a



forma de associação; as unidades executoras (Programa Dinheiro Direto na Escola), quando se constituírem sob a forma de associação; as organizações indígenas quando se constituírem sob a forma de associação; as associações criadas pelos partidos políticos.

**2135: Empresário (Individual):** o empresário pessoa física que exerce profissionalmente atividade econômica, organizada para a produção ou circulação de bens ou de serviços, sem se constituir pessoa jurídica e sem a participação de qualquer sócio, mas que, para fins do Imposto de Renda é equiparado à pessoa jurídica.

**2240: Sociedade Simples Limitada:** as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com finalidades lucrativas, que têm por objeto o exercício de atividade rural ou intelectual, de natureza científica, literária ou artística, não sujeitas à falência, identificadas por uma denominação ou razão social sempre seguidas da palavra “limitada” ou “Ltda.”

**3069: Fundação Privada:** "as fundações instituídas pela livre iniciativa dos particulares, pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas, regidas inteiramente pelo direito privado, previstas nos artigos 44, inciso III, e 62 a 69 da Lei nº 10.406, de 07/01/2002 (Código Civil).; os fundos de pensão (entidades fechadas de previdência complementar), quando constituídos sob a forma de fundação privada; as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), quando constituídas sob a forma de fundação privada; as organizações não-governamentais (ONG), de nacionalidade brasileira, quando constituídas sob a forma de fundação privada; as fundações instituídas pelos partidos políticos.”

**2305: Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (de Natureza Empresária):** a Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (Eireli), cuja natureza seja empresária (não-simples), prevista na Lei no. 12.441, de 11/07/2011.

**2127: Sociedade Em Conta de Participação:** as entidades naturalmente desprovidas de personalidade jurídica, constituídas pela associação de duas ou mais pessoas para um empreendimento comum, ficando um ou mais sócios em posição ostensiva, que respondem ilimitadamente pelas obrigações que, em nome próprio, assumirem perante terceiros, e outro ou outros em posição oculta, chamados de sócios participantes, os quais não respondem senão perante os ostensivos e nos termos do contrato social. Por ser despersonalizada não assume em seu nome nenhuma obrigação, como também não adotará nenhum nome empresarial. A contribuição do sócio participante constitui, com a do sócio ostensivo, patrimônio especial, objeto da conta de participação relativa aos negócios sociais. A especialização patrimonial somente produz efeitos em relação aos sócios. A sua liquidação rege-se pelas normas relativas à prestação de contas, na forma da lei processual.



## A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O CASO DE SUMÉ – PB (2014-2017)

Williams Martinho Soares de Souza

Kelly Cristina Costa Soares

Adriana de Fátima Meira Vital

Allan Gustavo Freire da Silva

Vanderson Gonçalves Carneiro

### Resumo:

A pesquisa objetivou avaliar o impacto local do município de Sumé (PB) após a adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a sua implementação, regulada pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006) e os demais marcos regulatórios para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), com o intuito de responder a problemática sobre em que medida vem sendo efetiva a implantação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de Sumé (PB)? A presente pesquisa se reveste de caráter descritivo com a utilização de dados secundários, em consulta aos órgãos oficiais do Governo Federal. Verificou-se que, para a efetiva consolidação da Política em âmbito Municipal, o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional deve ser inserido no rol das políticas orçamentárias do Município, para que haja um nível maior de efetividade em suas ações.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Políticas Públicas; Soberania Alimentar.

### Abstract:

The objective of this research was to evaluate the local impact of the municipality of Sumé (PB) after joining the National System of Food and Nutrition Security (SISAN) and its implementation, regulated by the Organic Law of Food and Nutrition Security - LOSAN (Law nº 11.346 / 2006 ) and other regulatory frameworks to guarantee the Human Right to Adequate Food (DHAA), in order to answer the question about to what extent has the implementation of the Food and Nutrition Security System in the Municipality of Sumé (PB) been effective? The present research has a descriptive character with the use of secondary data, in consultation with the official organs of the Federal Government. It was verified that, in order to effectively consolidate the Policy at the municipal level, the Food and Nutrition Security Plan should be included in the municipal budget's policy roll, so that there is a greater level of effectiveness in its actions.

**Keywords:** Human Rights; Public Policy; Food Sovereignty.





## Introdução

No Brasil e no mundo vem sendo debatidas questões relacionadas a fome e a pobreza que se remetem a um conjunto de setores e vários são os segmentos dos governos, da sociedade e do mercado que influenciam essas discussões. Um dos aspectos principais estabelecidos em decorrência desses eventos é a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional de todos os povos.

A Segurança Alimentar e Nutricional é um conceito que envolve diferentes interesses, ao mesmo tempo que se estabelece em permanente construção e debatida nos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais. Considera-se, ainda, que os países são soberanos para garantir a segurança alimentar dos seus povos (LEÃO, 2013).

A soberania alimentar também é um conceito de grande importância para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Não obstante, a implementação deste direito depende de um conjunto de políticas inter-relacionadas, em um processo longo e complexo de articulação com diversos setores (BURLANDY, 2009).

Esse direito se estabelece como um dos desafios globais para o enfrentamento à pobreza e às desigualdades. Ainda assim é reconhecido principalmente pelos mecanismos de coordenação global, regional e nacional e de participação social estabelecidas pelo Comitê das Nações Unidas de Segurança Alimentar.

Internacionalmente, no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional, o Brasil reproduz e exporta as mesmas contradições que vive nacionalmente. Muitos dos projetos de cooperação internacional no campo da segurança alimentar são estabelecidos de cima para baixo, sem a participação da população local dos países que recebem a cooperação, reforçando padrões autoritários e não participativos no campo das políticas públicas.

Nacionalmente, evidencia-se que no Brasil, a formulação das políticas e programas seguem os mesmos dilemas mencionados anteriormente. Para uma formulação cooperada é vital a realização de um diagnóstico participativo de forma a institucionalizar e a adaptar programas de acordo com a sua realidade.

Diante disso, para o fortalecimento da segurança alimentar e a garantia do DHAA no Brasil, foi instituído um marco regulatório para nortear a ação da União, dos Estados e dos Municípios para o estabelecimento de uma gestão interligada nos diversos níveis de governo, com a participação da sociedade civil (RABELO; RUCKERT, 2014). Isso foi possível a partir da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) n. 11.346/2006, que



cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas a assegurar o DHAA, trazendo consigo institucionalidade e continuidade para o campo das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. Desse modo, o artigo 7º da LOSAN determina que órgãos dos entes federados sejam os responsáveis pelas ações que garantem esse direito.

Nesse sentido, a publicação do Decreto n. 7.272/2010, que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), permitiu desencadear o processo de regulamentação da adesão aos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN, com o escopo de tornar mais efetiva a superação das fragilidades políticas e institucionais, quanto à formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. É nesse contexto que se constitui a inquietação do pesquisador, a partir da seguinte problemática: Em que medida vem sendo efetiva **a implantação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de Sumé (PB)?**

Para responder ao respectivo problema, a pesquisa se propôs a perseguir alguns objetivos. Como objetivo geral buscou-se avaliar o impacto no município de Sumé após a adesão ao SISAN e a sua implementação. Vale salientar que tal política é regulada pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006) e os demais marcos regulatórios para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Como objetivos específicos buscou-se 1) contextualizar o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, no Estado da Paraíba e no Município de Sumé; 2) verificar de que modo o município de Sumé vem cumprindo e seguindo os Parâmetros da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como as principais dificuldades enfrentadas para a sua implementação; e 3) apontar os programas e ações constantes de Segurança Alimentar e Nutricional executados pelo Município de Sumé após a adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

A presente pesquisa se reveste de caráter descritivo e qualitativo, com a utilização de dados secundários e o procedimento metodológico adotado foi o estudo de caso. Empreendeu uma investigação de natureza bibliográfica para levantar fontes de publicações que possuem relação direta e indireta com a temática. E como outra estratégia utilizada fez-se uso de análise documental acerca de informações que constem de modo sistematizado aos órgãos oficiais do Governo Federal com acesso livre e gratuito.

Foram utilizados para consulta e diagnóstico, os mapeamentos de Segurança Alimentar e Nutricional de 2014 e 2015 realizados por meio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), através de questionários semiestruturados e respondidos pela gestão



do Município de Sumé, nos respectivos anos, bem como Diagnóstico do Projeto SISAN Universidades em 2017, também como iniciativa do MDS por meio do Convênio UFRPE/SISAN-SICONV nº 82164D/2015 que envolvem as seguintes universidades: Universidade Federal Rural de Pernambuco, Universidade Federal da Paraíba e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em parcerias com os Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEAs e os Governos Estaduais por meio das Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISANs.

O trabalho está organizado de acordo com os seguintes tópicos: nesta Introdução fez-se alusão ao tema e apresentação das principais questões da pesquisa; na segunda parte, uma discussão conceitual sobre o processo de formulação de Políticas Públicas; na terceira parte realizou-se referências aos mecanismos de avaliação das políticas públicas; e enfim na terceira parte, uma apresentação da formulação, implementação e avaliação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional; seguindo-se das Considerações Finais.

### **Políticas Públicas: abordagem conceitual**

A política pública pode ser classificada como uma diretriz estabelecida para o enfrentamento de problemas públicos. Embora a definição de política pública seja arbitrária, é possível uma definição sintética que contempla os parâmetros de atuação dos atores envolvidos. Como classifica Peters (1986) a política pública se estabelece como sendo a soma das atividades dos governos, agindo diretamente ou por meio de delegação, que influencia a vida dos cidadãos.

Dye (1984), porém, sintetiza a política pública como a escolha do governo em executar ou não as ações, mas que produzirão um efeito específico. Mead (1995) a caracteriza como um campo de estudo que analisa o governo à luz de amplas questões públicas. Lynn (1980), não obstante, a define como um conjunto de ações que o governo realiza para produzir efeitos específicos.

Apesar das abordagens distintas, a definição sobre a política pública assume o entendimento, a partir de uma visão holística, em que o todo é mais significativo que a soma das partes (SOUZA, 2006). Isso significa, por tanto, para que uma política pública seja efetivamente caracterizada como tal, além de prezar pelos anseios da sociedade, deve ser elaborada com um viés intersetorial, isto é, numa situação de interconexão, em que o local seja interpretado numa visão global, impactando assim uma percepção de diversos setores.



Nesse sentido, para que o desenho institucional de uma política pública seja bem sucedido é *sine qua non* que a estrutura dessa política seja pensada de forma intersectorial e alinhada com a descentralização, remetendo, portanto, uma maior capacidade dos agentes em criar arranjos institucionais efetivos para o enfrentamento de novos problemas.

O processo de descentralização das políticas públicas é apontado como um eixo fundamental para a reforma do Estado, no sentido de aproximar as instituições aos cidadãos e construir políticas públicas mais aderentes às necessidades sociais (LOTTA; VAZ, 2014).

### **Eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas**

Pode-se falar sobre eficiência quando relacionada à melhor utilização dos recursos para atingir um determinado objetivo. Eficácia, entretanto, de forma simplificada, consiste em escolher certo o que fazer, selecionando os objetivos adequados ou as alternativas corretas. A efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população.

A execução de políticas e programas públicos pelos gestores é prerrogativa constitucional que garante o cumprimento dos direitos fundamentais da coletividade, mas carecem muitas vezes de avaliação para relacionar e medir qual o impacto institucional de determinada política. Estes aspectos de avaliação podem ser classificados a partir de indicadores de caráter qualitativo, para medir os aspectos de Eficiência, Eficácia e Efetividade de determinada política pública ou programa.

Não obstante, para que haja uma legitimidade na política pública é necessário que o Estado atue como transformador e não apenas como mantenedor da ordem pública. Os entes da Organização Estatal devem prezar pela qualidade na implementação das políticas e serviços públicos prestados à sociedade. Assim, como afirma Cohen e Franco (1993, p.16), “A avaliação de projetos sociais tem um papel central neste processo de racionalização e é um elemento básico de planejamento. Não é possível que estes sejam eficazes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação”.

Quando se fala em resultados de políticas públicas, os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade são habitualmente utilizados para explicar os processos de avaliação do desenvolvimento, como também a execução de uma política pública. Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 62), estabelecem uma relação precisa sobre a eficiência, ao que “diz respeito



ao grau de aproximação e à relação entre o previsto e realizado, no sentido de combinar os insumos e os implementos necessários à consecução dos resultados visados”.

Compreende-se, neste caso, o conceito como relevante para o processo de avaliação das políticas públicas, possibilitando entender os procedimentos para a otimização dos recursos públicos. Nesse sentido, a avaliação se estabelece, essencialmente, como importante instrumento para a melhoria da eficiência do gasto público, alinhado à qualidade da administração e ao controle social sobre as ações do governo.

A eficácia, entretanto, consiste ao “[...] grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto da população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos aplicados” (COHEN; FRANCO, 1993, p.102). Isso implica, portanto, em saber se o programa ou projeto produziu o efeito desejado sobre o público beneficiário, a partir da consecução dos objetivos e metas em um tempo determinado e os seus reais impactos institucionais nos resultados da implementação das políticas.

Nesse sentido, eficiência e eficácia não são conceitos excludentes, principalmente tratando-se de avaliação de políticas públicas. Não obstante, Castro (2006) afirma que a eficiência não se preocupa com os fins, apenas com os meios, levando-se em consideração mais os aspectos internos da organização. A preocupação com os fins, isto é, no alcance dos objetivos organizacionais externos é a eficácia. A efetividade, no setor público, se refere mais especificamente em que medida os resultados de uma ação acarretam benefícios à população, evidenciando se o cumprimento dos objetivos trouxe algum tipo de melhoria para os usuários dos serviços públicos.

No âmbito das políticas públicas, as abordagens sobre os modelos de eficiência, eficácia e efetividade são importantes, principalmente nos aspectos de monitoramento e avaliação de políticas e programas governamentais. Neste caso, especificamente, a política pública de Segurança Alimentar e Nutricional, como estabelecida no Brasil e descentralizada aos Estados, Municípios e Distrito Federal, devem se submeter a um processo de monitoramento e avaliação constantes, para verificar a efetividade da ação pública do governo na sociedade.

### **Política de Segurança Alimentar e Nutricional**

A ansiedade sobre o tema da Segurança Alimentar se estabelece pioneiramente na Idade Média e retornando em pauta na Europa com a Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918) (SANTOS, 2007). Não obstante, a partir da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), e



constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), o conceito foi mais aprofundado a partir de diferentes interesses na tensão política entre os organismos que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano e outros que consideravam a Segurança Alimentar garantida por mecanismos de mercado (LEHMAN, 1996).

Outrossim, após o período da Segunda Guerra Mundial a Segurança Alimentar passou a ser tratada de forma hegemônica como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos, possibilitando iniciativas de promoção à assistência alimentar (MACEDO *et al*, 2009). Ao final da década de 1980, com início à década de 1990, o conceito de SAN passou também a estabelecer noções de acesso a alimentos seguros, livres de agrotóxicos, não sendo contaminados biologicamente ou quimicamente, considerando também a qualidade, produzidos em forma equilibrada, sustentável e culturalmente aceitável (VALENTE, 2002).

A evolução conceitual, portanto, ocorre tanto em âmbito internacional quanto nacional caracterizado por um processo contínuo, acompanhando as necessidades de cada povo e época (LEÃO, 2013). A preocupação com a alimentação da população no Brasil, no entanto, veio apenas a se consolidar em políticas públicas a partir do século XX, período em que essas políticas se desenvolveram até o surgimento do programa Fome Zero, ao qual a partir deste programa originou-se o Programa Bolsa Família (PBF), o qual se constitui hoje na maior política de transferência condicional de renda existente no país, sendo considerado um dos maiores da América Latina (COSTA, 2009; TAVARES *et al*, 2009).

Vinha sendo debatido, outrossim, há pelo menos 20 anos proposto inicialmente na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, e posteriormente, consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, o entendimento de SAN como sendo:

[...] a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo, permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (Doc. Final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, 1986).

É importante ressaltar, todavia, que o termo Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi divulgado com mais ênfase no Brasil após o processo preparatório da Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, e a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998 (LEÃO, 2013).

Considerando, entretanto, que os países são soberanos para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, a soberania alimentar, como outra dimensão associada ao termo, defende que “cada nação tem o direito de definir políticas que garantem a Segurança



Alimentar e Nutricional, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e práticas alimentares tradicionais” (*Idem*, p. 13).

Assim, esta dimensão foi citada e incorporada na ocasião da II Conferência Nacional de SAN, ao qual atualmente, o Brasil adota o seguinte conceito:

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Artigo 3<sup>a</sup>, Lei 11.346/2006 – LOSAN).

Esse referido entendimento foi instituído na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República em 15 de Setembro de 2006, trazendo contundente avanço na promoção de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Para fundamentar mais especificamente, de forma clara e objetiva o histórico da Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, o Quadro 2 consta de modo sistematizado e em ordem cronológica os principais eventos:

**Quadro 2 .**Trajatória histórica da Política de SAN no Brasil

<b>ANO</b>	<b>EVENTO</b>
1938	Elaboração dos primeiros inquéritos alimentares, coordenados por Josué de Castro
1939	Criação do Serviço Central de Alimentação
1940	Criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)
1945	Constituição da Organização das Nações Unidas (ONU)
1946	Publicação de “Geografia da Fome”, de Josué de Castro
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos
1951	Lançamento do livro “Geopolítica da Fome”, de Josué de Castro
1985	Ministério da Agricultura lança uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar
1986	1a. Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
1988	Promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil
1992	Conferência da ONU pelo Desenvolvimento Sustentável (ECO 92)
1993	Ação da Cidadania contra a Fome, a Pobreza e pela Vida



1993	Criação do Conselho Nacional de SAN – CONSEA
1994	I Conferência Nacional de SAN
1996	Cúpula Mundial da Alimentação – FAO
1998	Criação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)
2000	Cúpula do Milênio das Nações Unidas
2000	Programa Bolsa Família
2003	Programa FOME ZERO
2003	Reimplantação do CONSEA
2004	Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)
2004	II Conferência Nacional de SAN
2006	Aprovação da Lei Orgânica de SAN (LOSAN), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) – <a href="#">Lei 11.346/2006</a>
2007	Criação da Câmara Interministerial de SAN – CAISAN, Decreto nº 6.273/2007
2007	III Conferência Nacional de SAN
2010	Inclusão do direito humano à alimentação na constituição
2010	Criação da Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos
2010	Publicação da Política Nacional de SAN, Decreto 7.272/2010
2011	Publicação do I Plano Nacional de SAN
2011	IV Conferência Nacional de SAN
2011	Adesão de Estados e Municípios

**Fonte:** Elaboração própria, (2017).

A Obra “Geografia da Fome” de Josué de Castro, lançada em sua primeira edição no Brasil em 1946, logo após a Segunda Guerra Mundial, foi o trabalho pioneiro para consolidar e ao mesmo tempo sistematizar evidências e informações sobre a conjuntura alimentar e nutricional no Brasil (FILHO; RISSIN, 2003). Em decorrência da necessidade de ampliar os conhecimentos sobre a fome e desnutrição, Josué de Castro, também lança o livro “Geopolítica da Fome”, em 1951, ao realiza estudo da temática, de forma mais aprofundada em âmbito mundial.

No Brasil, as ideias difundidas por Josué de Castro, se tornaram fundamentais para instituir o salário mínimo, que estabeleceu ainda uma cesta de 12 alimentos, comprometendo





um percentual de 50% da estimativa salarial e atenderia 100% das orientações calóricas, proteínas, bem como sais minerais e vitaminas (FILHO, 2003).

### **Implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional na Paraíba**

A Paraíba é uma das 27 unidades federativas do Brasil e localiza-se no leste da região Nordeste. Sua área é de 56.468,435 km<sup>2</sup>. Está dividida em quatro mesorregiões, 23 microrregiões e 223 municípios. Com uma população de aproximadamente quatro milhões de habitantes, a Paraíba é o [décimo terceiro Estado mais populoso do Brasil](#). A [capital João Pessoa](#) representa o [município mais populoso](#) (IBGE, 2010).

O Estado da Paraíba aderiu ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no ano de 2011, com o objetivo de formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e combater a miséria no Estado. A Paraíba também foi evidenciada por estar entre os 5 (cinco) primeiros Estados brasileiros a assinarem o Termo de Compromisso com o Governo Federal.

O ato aconteceu durante a realização da 4<sup>a</sup> Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, onde foi lançado o primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para o triênio 2012/2015. A adesão ao Sistema foi realizada por meio da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Humano (SEDH) e da Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária (SESAES).

O novo marco institucional pelo SISAN possibilitou que o Estado organizasse de forma articulada e contextualizada um conjunto de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com o propósito de enfrentar duas vertentes ao mesmo tempo: a fome e a desnutrição.

Nesse sentido, ao assinar o Termo de Adesão nº 01/2011, o Estado da Paraíba vem estabelecendo diretrizes com objetivos de formular e implementar políticas de SAN, estimulando a articulação entre governo e sociedade civil, promovendo assim o acompanhamento, monitoramento e avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional no Estado, principalmente o Plano Estadual de segurança Alimentar e Nutricional.

O Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional foi construído através de discussões com diversos segmentos, com o intuito de assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada como política de governo. Assim, visando fortalecer políticas públicas voltadas para as populações mais vulneráveis, o I Plano Estadual de Segurança Alimentar e



Nutricional foi concretizado e lançado em 2016 por meio da realização de 10 (dez) oficinas de consulta pública em cidades Pólos da Paraíba.

A consolidação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado da Paraíba, como política pública de caráter regulatório, foi assegurada a partir da Instituição do Plano de SAN na pretensão de minizar os indicadores de insegurança alimentar no Estado da Paraíba, bem como saber quais ações e desafios que o Governo tem em relação ao Tema no próprio Estado.

Seguindo o mesmo ideal do Estado, o Município de Sumé – PB firmou a adesão e implementou a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, com vistas também à fortalecer a inclusão produtiva e a garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada em quantidade suficiente e com qualidade às famílias por meio do acesso regular e permanente com alimentos livres de agrotóxicos e o incentivo ao consumo de produtos com origem orgânica.

#### Histórico da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de Sumé - Pb

O município de Sumé localiza-se na microrregião do Cariri Ocidental. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no último censo em 2010, sua população era de 16.060 habitantes, com uma área territorial de 842,51 km e densidade demográfica de 19,08 habitantes/km<sup>2</sup>. O Índice do Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) também em 2010 era de 0,627 e o Coeficiente de Gini 0,50.

Sumé aderiu ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional em Novembro de 2014, juntamente com mais 4 (quatro) municípios: Cabedelo, João Pessoa, Monteiro e Patos. Segundo informações disponibilizadas pela Secretaria Estadual de Segurança Alimentar e Economia Solidária, de 223 (duzentos e vinte e três) municípios existentes na Paraíba, apenas 5 (cinco) municípios aderiram ao SISAN em todo o Estado.

Para que o processo de adesão fosse possível, foi aprovada a Lei Municipal nº 1.142 de Outubro de 2014, na qual “dispõe sobre Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e reformula o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional com vista ao desenvolvimento de políticas públicas, planos, programas e ações”. A aprovação da Lei pelo Poder Legislativo Municipal foi *sine qua non* para prosseguir à respectiva adesão. De acordo com a Seção III, no art. 4º da referida Lei, o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SIMSAN) reger-se-á pelas seguintes diretrizes:



- I – atuação em sistema de rede intra e intergovernamental permeada pela sociedade civil;
- II – promoção de intersetorialidade das políticas públicas, dos programas e das ações governamentais e não governamentais;
- III – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
- IV – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando ao planejamento das políticas e dos planos nas diferentes esferas de governo;
- V – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;
- VI – articulação entre orçamento e gestão, para fins de viabilizar o SIMSAN; e
- VII – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Posteriormente foi criado o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), ao qual, conforme o art. 13 da mesma Lei “é o órgão de acompanhamento e de controle social do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional”. Em suas principais competências o COMSEA possui como seguintes prerrogativas:

- I – convocar a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e definir os seus parâmetros de composição, organização e funcionamento;
- II – encaminhar ao chefe do Poder Executivo Municipal as deliberações aprovadas pela Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;
- III – aprovar as diretrizes e prioridades da política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se os requisitos orçamentários para a sua consecução;
- IV – articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à política e ao Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;
- V – definir os critérios e procedimentos de adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- VI – fomentar, articular e compor a Rede Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;



VII – credenciar as entidades, agentes públicos e privados que compõem a Rede Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;

VIII – mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implantação de ações públicas e privadas do SIMSAN; [...] e

XII – estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social nas ações integrantes da Política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Art. 14 da Lei Municipal nº 1.142 de Outubro de 2014 – Sumé/PB).

Alinhado a estas prerrogativas, como órgão que tem por finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da Administração Federal e Estadual afetos à área de Segurança Alimentar e Nutricional, a Câmara intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), também introduzida em Lei, possui como principais atribuições:

I – elaborar, a partir de diretrizes emanadas emanadas do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional:

- a) a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando metas, fontes de recursos e instrumentos para sua execução.
- b) O Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua execução.

II – coordenar a execução da Política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; e [...]

IV – monitorar e avaliar os impactos da Política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

Nesse sentido, o COMSEA e a CAISAN são os responsáveis diretos pela articulação e coordenação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, junto à Prefeitura Municipal, com vistas à garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada e a soberania alimentar aos cidadãos locais.

### **Diagnóstico situacional do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no Município de Sumé**



Para verificar o cumprimento dos requisitos necessários quanto a consolidação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de Sumé, foi realizado diagnóstico situacional por meio de apêndices, aos quais evidenciam os parâmetros de implementação cumpridos pelo Município e a sua real efetividade institucional.

De acordo com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006), após a adesão ao SISAN, os municípios devem realizar em prazo de 1 (um) ano a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN).

O Município de Sumé, então, aderiu ao SISAN no ano de 2014. Não obstante, de acordo com o mapeamento realizado no mesmo ano, em consonância aos requisitos para a adesão ao SISAN, observou-se, no entanto, que o município não realizou os encaminhamentos necessários de forma integral.

Isso pôde ser evidenciado ao fato do Município ainda não possuir uma Lei que instituisse o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional e regulamentasse as ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), bem como ao fato de ainda não possuir o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, como também no mesmo período não estar em fase de elaboração, sendo um requisito obrigatório para a consolidação do Sistema em âmbito municipal.

Não obstante, no mesmo ano conforme o mesmo mapeamento, as ações de SAN que eram realizadas diretamente pelo Município, consistiam em: a) disponibilização de suporte para feiras livres; b) Realização de compras institucionais da agricultura familiar para programas municipais; e c) implantação de cisternas para a população ter acesso à água.

A partir do mapeamento realizado em 2015, pôde-se perceber um progresso nos encaminhamentos. O Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional no Município foi instituído, por meio da Lei nº 1.142/2014. Observou-se também a já existência da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) para articular as ações de Segurança Alimentar e mais especificamente realizar o monitoramento do Programa Cisternas de Placas e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Pôde ser visto também, no mesmo mapeamento, que o município realizou a Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo um requisito *sine qua non* para firmar o Sistema e etapa anterior a construção do Plano de SAN, já que há a necessidade de uma construção coletiva por meio de participação social. Foi evidenciado também que no município não havia



ainda um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) construído, porém estaria em fase de elaboração.

Outrossim, em diagnóstico realizado pelo Projeto SISAN Universidades no ano de 2017, percebe-se que, além do município possuir a Lei Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e ter realizado a conferência de SAN após a adesão ao Sistema, também instituiu o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, além disso a implementação do Plano sucedeu com prioridade alta para diferentes ações de SAN.

Entretanto, uma questão plausível que se nota também, comparando todos os mapeamentos realizados, não há recursos orçamentários previstos e disponibilizados para o fim específico de execução da Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito Municipal, mesmo com a constituição do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, como etapa final para a consolidação do SISAN.

### **Ações de segurança alimentar e nutricional executadas no município**

#### **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

O PAA foi instituído em 2003, a partir de proposição do CONSEA, em consonância com o Programa Fome Zero, sendo regulamentado por Decreto em 2008. O Programa conta com recursos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério de Desenvolvimento Agrário, sendo executado por meio de parcerias com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), os Estados e os Municípios (CONSEA, 2009).

A execução do Programa é realizada por meio de cinco modalidades: compra com Doação Simultânea; Compra Direta; Apoio à formação de Estoques; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; e Compra Institucional. De acordo com o art. 19 da Lei nº 10.696 de 2003, o PAA estabelece de forma convergente à Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em: “III – promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável”.

No município este programa passou a ser implementado após a adesão do Sistema de Segurança alimentar e Nutricional. Conforme mostra a Tabela 1 a seguir, evidencia-se o quantitativo de famílias beneficiadas, por meio da modalidade de “compra com doação simultânea”:

**Tabela 1.** Famílias por ano do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)



ANO	FAMÍLIAS
2015	289
2016	0
2017	172
Total	<b>461</b>

**Fonte:** Elaboração própria conforme dados da Prefeitura Municipal de Sumé, (2017).

**Tabela 2.**Beneficiários Diretos e Indiretos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

ANO	PESSOAS
2015	953
2016	0
2017	500
Total	<b>1453</b>

**Fonte:** Elaboração própria conforme dados da Prefeitura Municipal de Sumé, (2017).

Percebe-se, nas Tabelas 1 e 2 o quantitativo de beneficiários do Programa de Aquisição de Alimentos no Município de Sumé entre os anos de 2015 a 2017. Na Tabela 1 são apresentados os beneficiários diretos a partir do responsável familiar inserido no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Na Tabela 2, mostra-se o quantitativo de pessoas beneficiadas de forma direta e indireta pelo Programa, incluindo o responsável familiar.

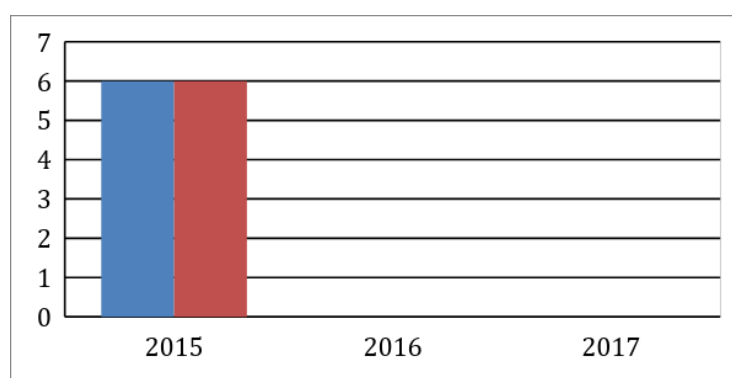
Em 2015, a Prefeitura Municipal de Sumé por meio de parceria com os órgãos competentes, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate e Fome (MDS) realizou a distribuição de 10.947 Kg de Frango para 289 famílias cadastradas e beneficiárias do PAA através da modalidade de compra com doação simultânea. Em 2017, foram contemplados ainda com o Programa 172 famílias para o recebimento de cerca de 1.982 kg de Queijo de Coalho e Queijo de Manteiga, respectivamente, oriundos da agricultura familiar.

## **Programas de Produção e Fomento**

De acordo com dados disponibilizados pelo Sistema de Informação e Gestão do Governo Federal (SAGI, 2017), por meio de relatório sobre Segurança Alimentar e Nutricional, foi evidenciado na Figura 1, que no ano de 2015 foram produzidos por agricultores familiares cerca de 12 toneladas de produtos; sendo cerca de 50% desses produtos em feijão e 50% dos produtos em Milho, ambos para a comercialização.

Nos anos de 2016 e 2017 não houve algum incentivo à produção de alimentos pelo Governo Federal para os agricultores do município de Sumé.

**Figura 1.** Produção/Disponibilidade de Alimentos em Toneladas



**Fonte:** Elaboração própria conforme dados do banco do SAGI, (2017).

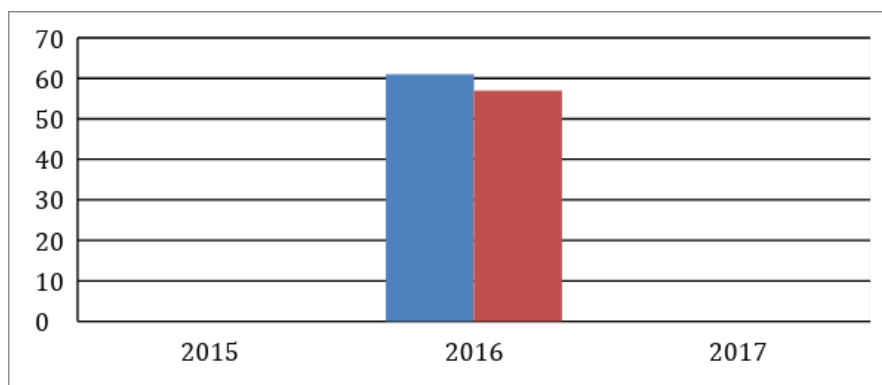
No Programa de Fomento à Atividades Produtivas Rurais, as famílias agricultoras recebem recursos para financiar a implantação dos projetos de estruturação produtiva elaborados juntamente com os técnicos da ATER<sup>31</sup>. O pagamento é feito pelo MDS diretamente aos agricultores, por meio do Cartão do Bolsa Família ou pelo Cartão Cidadão.

Cada família pode receber até R\$ 2.400,00 divididos em três parcelas; não se tratando de empréstimo. Os recursos devem ser usados na compra de insumos e equipamentos (como sementes, adubos, ferramentas, animais e matrizes) ou na contratação de pequenos serviços necessários à implantação do Projeto.

Como evidenciado na Figura 2, no ano de 2016, 57 famílias de agricultores familiares do município receberam recursos para financiar a implantação de projetos de estruturação produtiva elaborados juntamente com os técnicos de ATER. Percebeu-se, ainda, que a quantidade de famílias beneficiadas pelo programa Bolsa Verde, levando em consideração o mesmo período, somam-se 61.

<sup>31</sup> Assistência Técnica e Extensão Rural



**Figura 2.** Políticas relacionadas à Produção e Disponibilidade de Alimentos

**Fonte:** Elaboração própria conforme banco do SAGI, (2017).

O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), é uma plataforma de dados com o objetivo de identificar as famílias de baixa renda e em situação de vulnerabilidade existentes no País. Evidencia-se, portanto, na Tabela 3, que no ano de 2016, 4.582 famílias em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar foram inscritas no CadÚnico e em 2017, 2.794 famílias, totalizando um quantitativo de 7.376 famílias cadastradas.

**Tabela 3.** Políticas relacionadas à Renda/Despesas com Alimentação

CADÚNICO	
ANO	FAMÍLIAS
2016	4.582
2017	2.794
<b>TOTAL</b>	<b>7.376</b>

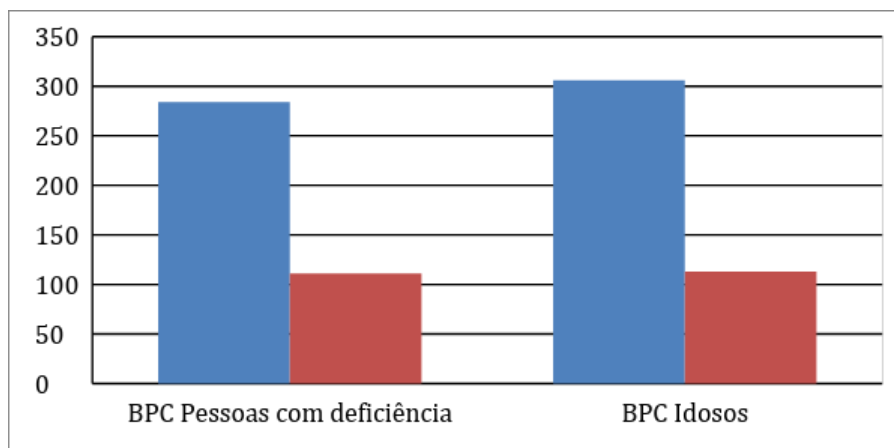
**Fonte:** Elaboração própria conforme banco do SAGI, (2017).

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um auxílio de Assistência Social para ajuda mensal no valor de 1 (um) salário mínimo que o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) concede a idosos com 65 anos ou mais; ou pessoas com deficiência que estão incapacitadas para o trabalho.

Neste caso, para a garantia mínima do Direito Humano à Alimentação Adequada, são concedidos também tais benefícios específicos. Como pode ser observada na figura 3, 111 beneficiários que recebiam o auxílio do BPC, eram, especificamente, Idosos. Para pessoas classificadas com algum tipo de deficiência, somavam-se 284 pessoas. Já no ano de 2017 o

auxílio do BPC para pessoas com deficiência aumentou em aproximadamente 7,75% e para pessoas idosas, aproximadamente 1,80%.

**Figura 3.** Políticas relacionadas à Renda/Despesas com Alimentação

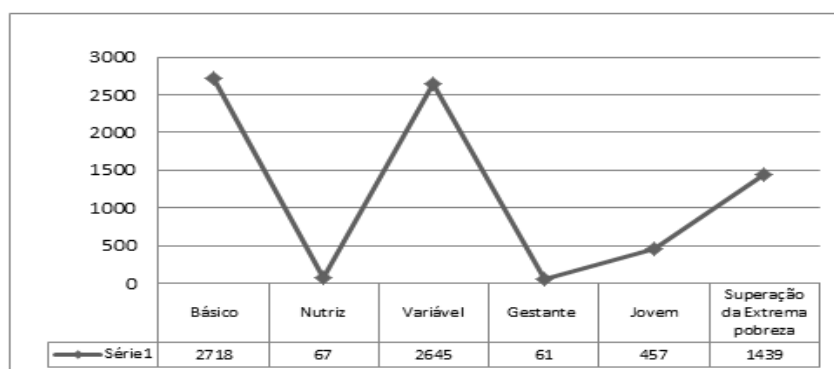


**Fonte:** Elaboração própria conforme banco do SAGI, (2017).

A Figura 4 apresenta a variação da concessão do Benefício do Programa Bolsa Família por segmento no ano de 2017. Evidencia-se que foi concedido o auxílio a um total de 7.387 famílias cadastradas no CadÚnico. Nota-se também, uma equivalência na concessão do benefício básico e variável. Não obstante, 19,49% (1.439) do total de beneficiários cadastrados no Programa enfrentam uma situação que supera a extrema pobreza.

O Bolsa Família é classificado como um dos principais programas de transferência de renda no Brasil e que dispõe de relação direta com famílias que se enquadram em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade socioeconômica.

**Figura 4.** Concessão do Benefício Bolsa Família por segmento no ano de 2017



**Fonte:** Elaboração própria conforme banco de dados do SAGI, (2017).

### Programa Água para todos



O Programa Cisternas está inserido no Programa Água para todos. O objetivo do Programa é garantir amplo acesso à água potável às populações rurais. Isso é fundamental para a segurança alimentar e nutricional não só por causa do consumo da água pelas famílias, mas também porque o acesso à água amplia a produção de alimentos e a criação de animais, que podem ser consumidos (com impacto na situação alimentar e nutricional), gerando também excedentes para serem comercializados, propiciando renda e melhorando a vida das famílias.

De acordo com a Tabela 4 acima, foram entregues 1.166 cisternas para consumo e 64 cisternas para produção. A distribuição deste tipo de benefício resultou em uma entrega de 1.230 cisternas para os beneficiários contemplados no respectivo programa.

**Tabela 4** .Políticas de Acesso à Água em 2017

PROGRAMA CISTERNAS DE PLACAS	
TIPO DE BENEFÍCIO	QUANTIDADE
Água para consumo	1166
Água para produção	64
Total	<b>1230</b>

**Fonte:** Elaboração própria conforme banco de dados do SAGI (2017).

### **Considerações finais**

O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional instituído como Política Pública intersetorial de caráter regulatório, estabelece como propósito principal a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e à Soberania Alimentar. Os órgãos governamentais dos três níveis de governo em articulação com a sociedade civil devem atuar conjuntamente para assegurar a implementação do SISAN.

Os parâmetros exigidos para a implementação deste Sistema estão introduzidos na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN nº 11.346/2006) e demais marcos regulatórios que estabelecem o acesso à Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Não obstante, a garantia das condições de acesso à alimentos básicos, devem ser de qualidade, em



quantidade suficiente e permanente, sem comprometer algum outro acesso às necessidades básicas.

Por isso, para promover o acesso equânime à possibilidade de uma alimentação digna, o processo de desencadeamento da regulamentação das ações de SAN foi instituído e fortalecido também, nas três esferas. Assim, o que se pôde verificar a partir da presente pesquisa, que em âmbito local, o Município de Sumé (PB) vem seguindo e cumprindo os parâmetros exigidos na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional; contudo, a sua consolidação efetiva foi constatada, apenas no ano de 2017, por meio de diagnóstico.

Os requisitos obrigatórios para a instituição do Sistema Municipal de SAN foram cumpridos gradativamente, logo após o ano de 2015, estando atualmente em conformidade ao que exige a legislação vigente, conforme os mapeamentos constantes de Segurança Alimentar e Nutricional, demonstrados nos apêndices A, B e C da presente pesquisa.

Foi observado ainda que o município de Sumé executa programas em parceria com o Governo Federal e Estadual para fortalecer as ações de SAN e garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), evidenciado logo após o processo de adesão e implementação do SISAN no Município.

Entretanto, como evidenciado também nos mapeamentos de SAN, em todas os questionários implementados, evidenciou-se que o município de Sumé não possui orçamento próprio para implementar políticas públicas com este tipo de dotação, demonstrando, assim, ser o principal desafio para a consolidação do Sistema em âmbito municipal.

Nesse sentido, mesmo o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN), estando instituído e sendo um importante e eficaz instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Municipal de SAN, necessita-se, para que haja efetividade também na implantação da Política em âmbito Municipal, que o respectivo PLAMSAN seja inserido no rol das políticas orçamentárias do município, para que haja um nível de maior efetividade em suas ações.

## Referências

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. IPEA; PNUD; Fundação João Pinheiro. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/o\\_atlas/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas/)>. Acesso em: 15 Set. 2017.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia para avaliação de políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez, 2001. 96 p. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 75).



BURITY, Valéria [*et al.*]. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. Disponível em: <[http://www.actuar-acd.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa\\_no\\_contexto\\_da\\_san.pdf](http://www.actuar-acd.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf)>. Acesso em: 13 de Agos. 2017.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 14, n 3, p. 851 – 860, Jun. 2009.

BRASIL, Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2009. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN**. BRASIL. Constituição (1988).

\_\_\_\_\_, Decreto n. 7.272/2010. **Institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. BRASIL, Constituição (1988).

CASEMIRO, J. P; VALLA, V. V; GUIMARÃES, M. B. L. **Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano**. Escola Nacional de Saúde Pública. Fiucruz: Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v15n4/a22v15n4.pdf>>. Acesso em: 13 de Agos. 2017.

CASTRO, Rodrigo Batista. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. Anais. 2006. ANPAD. Salvador/BA.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **COMSEA. IICA**: Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.fao.org.br/download/Seguranca\\_Alimentar\\_Portugues.pdf](http://www.fao.org.br/download/Seguranca_Alimentar_Portugues.pdf)> Acesso em: 18 de Agosto de 2017.

Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado. **Emenda Constitucional 064/2010**.

COSTA, N. R. **A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula**. *Ciência e Saúde coletiva*, 14(3):693-706, 2009.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall, 1984.

FILHO, M. B; RISSIN, A. A transição nutricional no Brasil: tendências regionais e temporais. **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 19 (Sup. 1): S181-S191, 2003.

FRANQUES, Bruno. **Histórico da construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**. 2014. Disponível em: <<https://conseasorocaba.wordpress.com/2014/06/06/historico-da-construcao-da-politica-de-seguranca-alimentar-no-brasil/>> Acesso em: 5 Jul. 2017.

IBGE. **Censou Demográfico, 2010**. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> Acesso em: 11 Jun. 2017.

LEÃO, Marília. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.



LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. **Arranjos institucionais de políticas públicas:** aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/409/698>> Acesso em: 01 Mar. 2017.

LEHMAN, K. **Once a Generation:** The Search for Universal Food Security. Minesotta, IATP, 1996

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics.** v. 16, n. 4, p. 677-775, 1964.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review.** v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/ago. 1972.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy:** A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MACEDO, D. C. de; *et al.* A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Rev. Simbio-Logias.** V.2, n.1, Maio/2009.

MEAD, L. M. **Public Policy:** Vision, Potential, Limits, Policy Currents. Fevereiro: 1-4. 1995.

PETERS, B. G. **American Public Policy.** Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

RABELO, Maria Mercedes; RUCKERT, Isabel Noemia. A construção da política de segurança alimentar e nutricional: o caso de Porto Alegre. **Revista Indic. Econ.** Porto Alegre, v. 41. n. 3. p. 85-100, 2014

SAGI. **Relatório de Informações Sociais.** Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php>> Acesso em: 28 Jul. 2017.

SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 1 - Abordagem metodológica. **Cad. Saúde Pública,** Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em: 20 de Mar. 2017.

SUMÉ. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 1.142 de Outubro de 2014.** dispõe sobre Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e reformula o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional com vista ao desenvolvimento de políticas públicas, planos, programas e ações.

VALENTE, F. L. Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito humano à alimentação adequada. In: \_\_\_\_\_. **Direito humano à alimentação adequada: desafios e conquistas.** São Paulo: Cortez Editora, 2002, p. 40-43.

VALENTE, F. L. S; BURITY V. Franceschini; CARVALHO, T.M.F. **Curso Formação em Direito Humano à Alimentação Adequada, no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: ABRANDH, 2007.

TAVARES, P. A; PAZELLO E. T; FERNANDES, R; CAMELO R. S. Uma Avaliação do Programa Bolsa Família: Focalização e Impacto na Distribuição de Renda e Pobreza.



## APÊNDICE A -

*Código ibge:* 251630

*Código sequência:* 4248

### 1- OSESAN 2014 - GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAN E CONTROLE SOCIAL

**Município possui Lei Municipal de SAN?**

- Sim  
 Não  
 Não Sabe

**2- Há um espaço institucional específico para a gestão das ações de Segurança Alimentar e Nutricional?**

- Sim  
 Não  
 Não Sabe

**3- Há uma secretaria exclusiva para área de Abastecimento Alimentar?**

- Sim  
 Não  
 Não Sabe

**4- O Município possui Câmara**

**Intersectorial/Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan municipal)?**

- Sim  
 Não  
 Não Sabe

**5- O Município possui Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - Comsea?**

- Sim  
 Não  
 Não Sabe

**5.1- O município dispõe de recursos orçamentários para o funcionamento do Comsea?**

- Sim  
 Não

Não Sabe

**6- O município já realizou Conferências Municipais de SAN?**

- Sim  
 Não  
 Não Sabe

**6.1 - Em que ano foi a última Conferência Municipal de SAN?**  
2011

**7 - O município possui Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - Plamsan?**

- Sim  
 Está em elaboração  
 Não  
 Não Sabe

**8- Há recursos previstos no orçamento municipal para o financiamento de políticas de SAN (exceto contrapartidas com os**



**governos estadual e federal)?**

Sim

Não

Não Sabe

Sim, com recursos repassados pelo Governo

Federal

Não

Não Sabe

Federal

Não

Não Sabe

**9- Disponibiliza suporte para feiras livres (transporte, local coberto, barracas, equipamentos)?**

Sim, com recursos próprios

Sim, com recursos repassados pelo Estado

**9.1- Realiza compras institucionais da agricultura familiar para Programas Municipais?**

Sim, com recursos próprios

Sim, com recursos repassados pelo Estado

Sim, com recursos repassados pelo Governo

**9.1.2- Implanta cisternas para população ter acesso à água?**

Sim, com recursos próprios

Sim, com recursos repassados pelo Estado

Sim, com recursos repassados pelo Governo

Federal

Não

Não sabe

**APENDICE B -**

*Código ibge: 251630*

**1- O Município possui Lei Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (ou Lei Orgânica de SAN - LOSAN)?**

Sim

Não

Não Sabe

**1.2- Em que data a Lei de SAN foi promulgada?**

24/10/2014

**1.3- O Município possui Câmara Intersetorial/Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan municipal)?**

Sim

Não

**1.4- Qual a data de criação da Câmara Intersetorial/Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan municipal) do seu município?**

28/04/2015

**1.5- Qual é a periodicidade das**

**1.1- Qual o número da Lei Municipal de SAN?**

1142





**reuniões da Caisan  
Municipal?**

- Mensal  
 Bimestral  
 Trimestral  
 Semestral  
 Anual  
 Não há periodicidade [  
 Não sabe

**1.6- Quais áreas de  
governo estão  
representadas na  
Câmara  
Intersetorial/intersecre  
taria de Segurança  
Alimentar e  
Nutricional (Caisan)?**

- Fazenda  
 Planejamento  
 Agricultura e/ou  
Agropecuária  
 Desenvolvimento  
Agrário ou Rural  
 Saúde  
 Educação  
 Assistência Social  
 Segurança Alimentar e  
Nutricional  Casa Civil  
 Direitos Humanos   
Trabalho

- Povos e Comunidades  
Tradicionais   
Abastecimento  
 Não Sabe  Outros

**1.7- A Caisan Municipal  
dispõe de recurso  
orçamentário para a  
gestão de suas ações?**

- Sim  
 Sim, mas não sabe  
quanto  
 Não  
 Não sabe

**1.8 - Quais são as Ações  
de SAN que a Caisan  
Municipal executa?**

- Monitoramento do  
Programa Cisternas de  
Placas; Monitoramento do  
Programa de Aquisição de  
Alimentos; Entre outras.

**2- O município possui  
Conselho Municipal de  
Segurança Alimentar e  
Nutricional - Comsea?**

- Sim  
 Não  
 Não Sabe

**2.1- Qual a periodicidade  
das reuniões do Comsea?**

- Mensal  
 Bimestral  Semestral  
 Anual  
 Outra  
 Não Sabe

**2.2- O município dispõe  
de recursos  
orçamentários para o  
funcionamento do  
Comsea?**

- Sim  
 Não  
 Não Sabe

**2.3- Com relação ao  
Programa Aquisição de  
Alimentos (PAA) no  
município, o Comsea tem  
qual participação?**

- Recebe as informações  
relativas ao PAA no  
município  
 Participa da tomada de  
decisões a respeito das  
ações do PAA no  
município



Participa do monitoramento do PAA no município

Acompanha a distribuição dos alimentos do PAA no município [ ]  
Desenvolve outras atividades relativas ao PAA

[ ] Não desenvolve nenhuma ação referente ao PAA [ ] Não Sabe

**3- O município já realizou Conferências Municipais de SAN?**

Sim

[ ] Não

[ ] Não Sabe

**3.1- Em quais anos foram realizadas Conferências Municipais de SAN?**

2015

**3.2- Quantas pessoas participaram da última conferência municipal de SAN?**

72

**4 - O município possui Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - Plamsan?**

[ ] Sim

Está em elaboração [ ]  
Não

[ ] Não Sabe

**4.1- O Plamsan vigente foi elaborado em consonância com Plano Plurianual Municipal (PPA)?**

[ ] Sim

Não

[ ] Não Sabe

**4.2- A elaboração do Plamsan contou com a participação da sociedade civil por meio do Comsea?**

Sim

[ ] Não

[ ] Não Sabe

**4.3- O município monitora o seu Plano Municipal de SAN?**

Sim

[ ] Não

[ ] Não Sabe



## APENDICE C -

FORMULÁRIO DE PREENCHIMENTO - Diagnóstico sobre Segurança Alimentar nos municípios da Paraíba. Formulários Google  
<nobody@google.com>

qui 16/02/2017 12:00

Para:williams\_cgp@hotmail.com <williams\_cgp@hotmail.com>;

O projeto SISAN Universidades é uma iniciativa financiada pelo MDS por meio do convênio UFRPE/SISAN- SICONV nº 82164D/2015 que envolvem as seguintes universidades: Universidade Federal Rural de Pernambuco, a Universidade Federal da Paraíba e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em parcerias com os Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEAs e dos Governos Estaduais por meio das Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISANs.

O presente diagnóstico tem por objetivo fazer um levantamento da situação da implantação e implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em seu município. É de suma importância que todas as questões sejam respondidas e encaminhadas para que o projeto possa desenvolver as estratégias de fortalecimento do SISAN em seu município.

**Há recursos para todas as ações planejadas, previstos para as Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nos instrumentos orçamentários e financeiros (PPA, LDO e LOA) no Plano Plurianual Municipal ? Sim, parcialmente.**

**O Município possui Lei Municipal de SAN? Sim**

**Qual o número da Lei? 1.142**

**Mês e ano da promulgação da Lei?**

**O Município possui Câmara Intersecretarial/ Intersetorial de Alimentar e Nutricional (Caisan Municipal)? Sim**

**Há quanto tempo existe a Câmara Intersecretarial/ Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan Municipal) Menos de 5 anos**

**A Caisan dispõe de recurso orçamentário para a gestão de suas ações? Não**

**O Município possui Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – Comsea? Sim**

**O município dispõe de recursos orçamentários para o funcionamento do Comsea? Sim**

**O município realizou conferência ou plenária de SAN no ano de 2015? Sim**

**O município participou de encontros e/ou conferência territorial/regional relativos a conferência nacional de SAN de 2015)? Sim**

**O município possui Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – Plamsan? Sim**

**Em relação ao plano municipal de Segurança Alimentar e Nutricional assinala qual o grau de prioridade que o município reconhece para as ações abaixo?**



A Caisan dispõe de recurso orçamentário para a gestão de suas ações? Não  
 O Município possui Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – Comsea? Sim  
 O município dispõe de recursos orçamentários para o funcionamento do Comsea? Sim

O município realizou conferência ou plenária de SAN no ano de 2015? Sim

O município participou de encontros e/ou conferência territorial/regional relativos a conferência nacional de SAN de 2015)? Sim

O município possui Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – Plamsan? Sim

Em relação ao plano municipal de Segurança Alimentar e Nutricional assinala qual o grau de prioridade que o município reconhece para as ações abaixo?

	Prioridade Alta.	Prioridade Média	Prioridade Baixa	Não Soube Responder
Ações de saúde e nutrição	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ações de garantia dos direitos socioassistenciais	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inclusão produtiva	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Educação alimentar e nutricional Construção de cisternas	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aquisição de alimentos da agricultura familiar	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fomento a organização em associação e cooperativa para agricultura familiar	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Abastecimento alimentar Alimentação escolar	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oferta de refeições	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doação de alimentos	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utilização de sistema informatizado para gestão, monitoramento e avaliação Capacitação de gestores e/ou conselheiros da área de SAN	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>



## PROGRAMA MULHER, VIVER SEM VIOLÊNCIA: UMA ANÁLISE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DA CASA DA MULHER BRASILEIRA E DE ENTIDADES PARCEIRAS

Elissa Emily Andrada Marques

Suylan Almeida Midlej e Silva

### **Resumo:**

O objetivo desta pesquisa foi investigar de que forma as ações do Programa Mulher, Viver sem Violência têm sido implementadas em Brasília, Distrito Federal, por meio da Casa da Mulher Brasileira em interface com outras organizações que também fazem atendimento às mulheres vítimas de violência. A pesquisa utilizou como base teórica os conceitos de Políticas de Gênero, Implementação de Políticas Públicas e Relações Interorganizacionais. O estudo é uma análise qualitativa, utilizando como procedimentos metodológicos pesquisa documental, observação participante e entrevistas individuais semiestruturadas. Por meio dos resultados da pesquisa, foi possível perceber que a Casa da Mulher Brasileira realiza diversas ações em conjunto com outros órgãos para atingir os seus objetivos visando a implementação do Programa. Apesar de existir alguns problemas nas relações com os órgãos, percebeu-se que o propósito de atender as mulheres vítimas de violência está sendo cumprido, e os órgãos estão encaminhando essas mulheres de maneira integrada.

**Palavras chave:** Políticas de gênero; Relações Interorganizacionais; Implementação de Políticas Públicas.

### **Abstract:**

The objective of this research was to investigate how the actions of the Women, Living Without Violence Program have been implemented in Brasilia, Federal District, through the Brazilian Women 's House in interface with other organizations that also provide assistance to women victims of violence. The research used as a theoretical basis the concepts of Gender Policies, Public Policy Implementation and Interorganizational Relationships. The study is a qualitative analysis, using methodological procedures as documentary research, participant observation and semi-structured individual interviews. Through the results of the research, it was possible to perceive that the House of Brazilian Women carries out several actions together with other organs to reach its objectives aiming at the implementation of the Program. Although there are some problems in the relations with the organs, it has been realized that the purpose of attending the women victims of violence is being fulfilled, and the organs are directing these women in an integrated way.

**Keywords:** Gender policies; Interorganizational Relationships; Implementation of Public Policies.

### **Introdução**

A violência é um problema cotidiano na vida das mulheres brasileiras. O Mapa da Violência de 2015 sobre homicídio de mulheres no Brasil mostra que parentes imediatos, parceiros ou ex-parceiros são responsáveis por 67,2% dos atendimentos do SUS a mulheres



vítimas de violência e 27,1% dos feminicídios ocorrem em ambiente domiciliar (Waiselfisz, 2015). Para cada dia de 2014, em todo o Brasil, 405 mulheres demandaram atendimento em unidades de saúde por alguma violência sofrida, mostra o Mapa.

Diante desse cenário, tem sido mais do que urgente a implementação de políticas públicas de combate à violência contra a mulher. E a complexidade deste problema pede que sejam realizadas ações de forma integrada, incluindo várias organizações. Um dos programas criados para este enfrentamento, é o Mulher: Viver sem Violência, lançado em 2013 pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e que conta com a parceria de várias entidades. O Programa ainda está em execução, mas corre o risco de ser extinto em função dos cortes orçamentários e da nova configuração governamental desde 2016.

De acordo com dados do Portal Siga Brasil, do Senado Federal, houve uma queda brusca dos investimentos na área. Em 2015, foram executados 120 milhões de reais em políticas para mulheres, enquanto em 2017, esse número caiu para 51,7mi. Desses, apenas 1,5mi foram executados na construção de Casas da Mulher Brasileira, em contraste ao valor de 2015, que foi de 47,2mi (BRASIL, 2018). A construção da CMB deveria ser feita pelo menos em todas as capitais brasileiras, porém, até então, apenas três unidades estão em funcionamento: em Brasília, Curitiba e Campo Grande.

Outro aspecto a ser observado sobre a continuidade do Programa é a estrutura de implementação, pois, desde 2016, a SPM vem passando por mudanças. Em 2016, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos foi extinto e as competências da SPM foram transferidas para o Ministério da Justiça e Cidadania. Em 2017, passa a integrar a estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República, como Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres. Ou seja, a estrutura vem sendo diminuída lentamente, bem como o orçamento.

Uma das ações do Programa é a Casa da Mulher Brasileira (CMB), que tem como objetivo geral dar “assistência integral e humanizada às mulheres em situação de violência, facilitando o acesso destas aos serviços especializados e garantindo condições para o enfrentamento da violência, o empoderamento e a autonomia econômica das usuárias” (BRASIL, 2015, p. 14).

A Casa da Mulher Brasileira em Brasília atua em parceria com diversas organizações que são especializadas no atendimento à mulher, como a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), a Casa-Abrigo, Centros de Referência de Atendimento à



Mulher, Defensoria e Promotoria Especializada, Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, e com a rede socioassistencial, rede de saúde, entre outros (BRASIL, 2015).

A CMB é um local de atendimento especializado, possui ações de acolhimento, escuta qualificada e transferência da mulher para os serviços necessários, sendo uma das portas de entrada para a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres. Tais ações estão diretamente conectadas à implementação do Programa Mulher: Viver sem Violência.

A forma do atendimento dado pelo Estado à mulher vítima de violência em parceria com outras entidades impulsionou a realização dessa pesquisa, cujo objetivo foi investigar como as ações do Programa Mulher, Viver sem Violência têm sido implementadas por meio da Casa da Mulher Brasileira, em interface com outras organizações que também fazem atendimento às mulheres vítimas de violência. A pesquisa foi realizada entre os meses de março a novembro de 2017.

Para isso, foram utilizados como procedimentos metodológicos pesquisa documental, observação participante e entrevistas semiestruturadas. Foram analisadas planilhas com informações sobre o primeiro atendimento, planilhas de controle mensal e anual da Gerência de Serviços da CMB, relatório de gestão da Casa da Mulher Brasileira de 2016, Diretrizes e Protocolos de Atendimento da CMB, a Portaria nº 60, de 20 de maio de 2016, que disciplina o acolhimento das mulheres no âmbito da SEDESTMIDH, e a Portaria nº 1.015, de 21 de julho de 2011, do Ministério da Educação, que institui o Programa Nacional Mulheres Mil.

Foi também utilizada a observação participante, técnica de levantamento de dados que conta com a presença do pesquisador no ambiente onde a própria ação pesquisada ocorre. A observação ajuda no registro de dados sobre um processo onde as suas relações causais não são nítidas, para identificar os participantes em um cenário social e a rede de interação social, além de contextualizar o levantamento de dados quantitativos (AGROSINO, 2008). No caso desta pesquisa, a observação foi feita em sua maioria na Casa da Mulher Brasileira. Possibilitou coleta de informações sobre como acontecia o trabalho na CMB, sua relação com os órgãos e sobre as principais dificuldades existentes para a realização das tarefas e prestação de serviços, o que seria muito difícil por outros meios.

A fim de investigar a percepção de algumas entidades parceiras na implementação do Programa, foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas com representantes da própria CMB, da Defensoria Pública, e da Unidade do Centro Especial de Atendimento à Mulher, localizadas na CMB, e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e Casa Abrigo. Ao todo, foram 10 entrevistas, gravadas em aparelho de áudio, com



duração de aproximadamente 7 horas de gravação. A codificação das entrevistadas se deu da seguinte maneira, seguindo numeração, cargo e organização: Entrevistada 1 (Psicóloga, Defensoria), Entrevistada 2 (Estagiária, Defensoria), Entrevistada 3 (Gerente do Programa Mulheres Mil/Pronatec, Secretaria de Estado de Educação do DF), Entrevistada 4 (Assistente Social do Programa Mulheres Mil, Secretaria de Estado de Educação do DF), Entrevistada 5 (Chefe de Unidade, Ceam - Unidade CMB), Entrevistada 6 (Gerente de Serviços, CMB), Entrevistada 7 (Assessora, CMB), Entrevistada 8 (Coordenadora, CMB), Entrevistada 9 (Chefe do Núcleo Psicossocial, CMB), Entrevistada 10 (Diretora, Casa Abrigo).

Este artigo está estruturado em três seções, além desta introdução. A segunda seção discute o referencial teórico utilizado na pesquisa, que versa sobre Políticas de Gênero, Implementação de Políticas Públicas e Relações Interorganizacionais; a terceira seção apresenta os resultados e a última as considerações finais.

## **Referencial teórico**

Para analisar o Programa Mulher: Viver sem Violência será discutido, primeiramente, o conceito de Políticas de Gênero, que aborda a necessidade de se criar condições para a igualdade entre homens e mulheres, por meio do empoderamento e da autonomia do seu público-alvo. Também será debatido o conceito de implementação de Políticas Públicas, diretamente ligado à questão de pesquisa deste trabalho, onde se pretendeu analisar a implementação do Programa por meio das ações da CMB em conjunto com outras organizações. A implementação engloba as ações efetivamente realizadas para se chegar ao objetivo desejado para resolver o problema público que levou à criação da política. Em seguida, será realizada a discussão sobre relações interorganizacionais, visto que o Programa é implementado por meio de vários órgãos. Este aspecto é importante para se compreender como se dão as relações entre as organizações implementadoras de uma determinada política e como estas relações influenciam o processo da implementação.

## **Políticas de Gênero**

Segundo Carloto e Mariano (2008, p. 156), as políticas públicas de governo só incluem uma perspectiva de gênero “quando existe uma vontade explícita, de parte das autoridades, de promover uma redistribuição entre os gêneros em termos de destinação de recursos, direitos





civis e de participação, posições de poder e autoridade e valorização do trabalho de homens e mulheres”.

Já para Bandeira (2005) existe uma diferenciação entre políticas públicas para mulheres e políticas de gênero. Políticas para mulheres seriam aquelas que possuem a mulher como público alvo, porém não vê a relação entre os sexos como uma causa dos problemas. Tais políticas mantêm a mulher como a responsável pela família, casa e filhos, não garantindo a sua autonomia. As políticas de gênero, por sua vez, diferenciam a socialização feminina e masculina e engloba a construção social do que é ser mulher. Não focam apenas no problema, mas buscam o empoderamento e a autonomia das mulheres atendidas. Esses dois tipos de política não são excludentes, porém possuem diferentes abrangências.

Essa diferenciação ocorre porque a noção de gênero se dá de uma maneira relacional entre o feminino e o masculino, sendo um produto social inserido numa estrutura de relações. Portanto, a unidade empírica mulher não é suficiente para analisar a condição feminina (CÉSAR, 2005). Assim, de acordo com César (2005, p. 29), as políticas que possuem a perspectiva de gênero devem se sustentar por meio de ações que: “promovem a participação das mulheres nos níveis de projeto, implementação e avaliação das ações; tornam visível o papel das mulheres como protagonistas do desenvolvimento social e fomentam a organização da sociedade civil e a democratizam”.

As políticas estatais visando proteger a mulher foram produto de muita luta por igualdade de direitos. No Brasil, até a década de 1970, o assassinato de mulheres por seus parceiros era atenuado por lei usando a “legítima defesa da honra”. Apenas no ano de 1991 o Superior Tribunal de Justiça retirou oficialmente a defesa da honra como justificativa para a violência contra a mulher (SENADO FEDERAL, 2016).

A figura da “legítima defesa da honra”, segundo Belloque, Pandjjarjian e Pimentel (2006, p. 91-92), “consiste em tese jurídica que visa tornar impune a prática de maridos, irmãos, pais ou ex-companheiros e namorados que matam ou agredem suas esposas, irmãs, filhas, ex-mulheres e namoradas fundada ou “justificada” na defesa da honra da família ou da honra conjugal”.

A primeira lei brasileira que levou realmente em conta as especificidades da violência contra a mulher foi a Lei Maria da Penha (**Lei nº 11.340**), criada em 2006. Além de regulamentar as ações punitivas nos casos de violência contra a mulher, busca também ser base para as políticas públicas que tenham as questões de gênero como foco. De acordo com Andrade e Almeida (2017), a Lei Maria da Penha não é apenas uma legislação penal e punitiva, mas



pode ser compreendida como uma política pública preventiva de caráter intersetorial e multidisciplinar que tem um formato inovador para o enfrentamento da violência contra as mulheres e que possui normas que preveem ações relacionadas à prevenção, assistência, proteção e garantia dos direitos das mulheres.

A partir da criação da Lei Maria da Penha, as políticas públicas para mulheres em situação de violência entraram em consonância com esta Lei. A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi formulada em 2006 e possui como um de seus eixos estruturantes exatamente a implementação da Lei Maria da Penha.

### **Implementação de Políticas Públicas**

A implementação de políticas públicas é a fase de colocar em prática aquilo que foi estabelecido como o curso de ação do Estado. Lester e Goggin (1998, p. 5) colocam a implementação como sendo um “processo, uma série de decisões e ações regionais direcionadas para colocar em vigor uma decisão existente de autoridade federal”.

De acordo com Winter (2010), o produto da implementação vai além da operacionalização de uma lei, referindo-se a política que de fato está sendo entregue aos cidadãos. Portanto, para a autora, a análise da implementação requer compreender causas e consequências da entrega das políticas públicas (WINTER, 2010).

A implementação é, portanto, um “campo importante por agregar uma perspectiva de política pública à administração pública com forte foco em como as políticas são transformadas durante o processo de execução até – e mesmo após – o ponto de entrega” (WINTER, 2010, p. 219). A abordagem de análise da implementação utilizada neste trabalho será a de Relações Interorganizacionais, que será melhor abordada no tópico a seguir.

A violência contra a mulher tem causas e consequências múltiplas, e as políticas de gênero precisam atuar nos pontos focais de forma paralela e integrada, para que sejam efetivas às mulheres atendidas. De acordo com Bugni (2016, p. 79), há a “necessidade de articular uma política integrada que reconheça essa violência como imbricada em relações sociais e familiares de vulnerabilidade, e que precisa estar associada a programas de emprego, moradia, transferência de renda, acesso à educação infantil integral etc”. Essas ações sendo implementadas separadamente não possuem o mesmo impacto na superação da violência de gênero. Como coloca Soares (2004, p.115), a mesma situação aplica-se às políticas de combate à violência, “que devem estar integradas às ações de apoio às mulheres vítimas de violência

com medidas que permitam sua autonomia econômica. As políticas públicas precisam deixar de tratar de forma segmentada os direitos da cidadania.

De acordo com Bugni (2016), as formulações atuais de políticas de gênero possuem o entendimento que a sua implementação precisa ser multissetorial e capilarizada entre as esferas de governo e entre as áreas de atuação. “A proposta da SPM [Secretaria de Políticas para as Mulheres] perpassa pela capilarização dessas políticas, em abrangência nacional, e pela promoção da gestão transversal e intersetorial, enquanto propostas estratégicas essenciais em busca de maior êxito de tais políticas” (BUGNI, 2016, p. 83).

Para que realmente seja superada a situação de violência, seria necessário que a mulher pudesse manter sua autonomia e empoderamento. Portanto, a implementação de Políticas de Gênero precisaria ser realizada de forma integrada, com ações em diversas áreas. Tendo isso em vista, a análise das Relações Interorganizacionais é uma chave para o estudo das Políticas de Gênero.

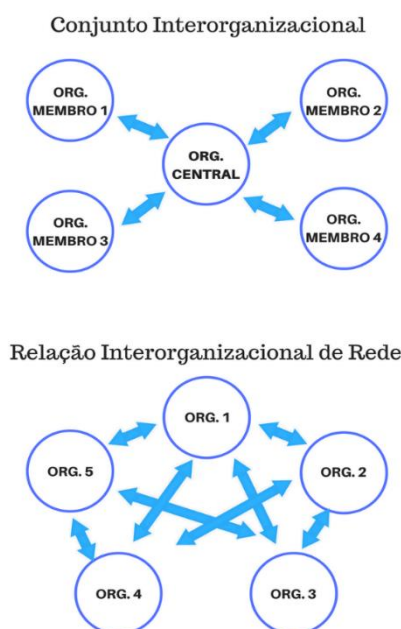
### **Relações Interorganizacionais**

O estudo das relações interorganizacionais analisa a implementação de políticas públicas que são realizadas com ações de mais de uma organização. É considerado de que forma as relações entre as organizações responsáveis por uma política influenciam o processo de implementação (O'TOOLE JR., 2003).

Para O'toole Jr. (2003), os incentivos para se planejar em conjunto são três: pela autoridade, quando há uma obrigação na realização da cooperação; pelo interesse comum, quando há entre as organizações objetivos partilhados; e pela troca, quando existe algum ganho para a cooperação entre os órgãos ocorrer.

Vale ressaltar a diferença entre o conceito de Redes de Políticas Públicas e Arranjos Interorganizacionais. Barbosa (2010, p. 20) coloca que na configuração das Redes “os membros do arranjo inter-relacionam, com fluxo das interações em todas as direções e entre todos”. Enquanto no Brasil, na esfera federal, existem “arranjos interorganizacionais nos quais as interações ocorrem entre os membros e uma organização central de maneira focalizada, com baixa ou nenhuma interação entre os demais membros do arranjo entre si” (BARBOSA, 2010, p. 20). A rede seria então um tipo de arranjo interorganizational.

**Figura 1.** Formatos de Arranjos Interorganizacionais



**Fonte:** Adaptação de Van de Ven e Walker (1979) Apud Barbosa e Medeiros (2005).

Como pode-se perceber pela figura 1, a relação de Rede não é a única forma de relação interorganizacional possível. O Conjunto Interorganizacional, por exemplo, não se configura como Rede, pois existe uma organização central que se relaciona com as organizações membro, sem que os membros tenham vínculos entre si.

Barbosa (2010) define perspectivas de análise da coordenação interorganizacional. Neste trabalho, serão utilizadas as seguintes análises:

- Perspectiva estrutural
- Perspectiva do processo
- Perspectiva da consistência

Hall (2002) coloca que a estrutura organizacional possui três aspectos: complexidade, formalização e centralização. Esses três aspectos podem variar dentro de uma mesma estrutura, pois são fenômenos multidimensionais.

A análise da complexidade é feita por Hall (2002) a partir de três enfoques: Horizontal – se refere a como as tarefas serão desenvolvidas e divididas. Quanto mais divisões de trabalho houver, maior será a especialização dos indivíduos e o nível de complexidade; Vertical – se refere à disposição dos níveis de autoridade. A autoridade então é distribuída de acordo com o nível hierárquico; e Dispersão Geográfica – as atividades e pessoal podem estar dispersos geograficamente, pela separação das tarefas ou dos centros de poder.

A formalização é colocada por Hall (2002) como sendo a variável chave para o indivíduo, pois é ela quem afeta diretamente o seu comportamento. A possibilidade de



discernimento na ação é inversamente proporcional à formalização existente. Já a centralização diz respeito à participação dos grupos nas tomadas de decisões estratégicas. Quanto maior for a possibilidade de participação nessas decisões, menor o nível de centralização. Porém, mesmo se os indivíduos dos níveis mais baixos da organização possuírem a prerrogativa de tomar decisões, se estas forem programadas pelas políticas organizacionais, a centralização será alta. (HALL, 2002)

A perspectiva do processo tem como foco as interdependências existentes entre as organizações participantes no processo de implementação. Existem três tipos de interdependência: a interdependência paralela, onde a falha de uma etapa influencia no resultado total da implementação e também nos resultados de cada organização; a interdependência sequencial, onde a falha em uma etapa não influencia todos os resultados individuais, apenas na organização que executa a etapa seguinte; e a interdependência da reciprocidade, onde as organizações trocam *inputs* de forma mútua (BARBOSA, 2010).

A perspectiva da consistência foi analisada por Peters (1998) por meio de três falhas que podem representar a consistência de uma ação de Estado. A falha da sobreposição, onde mais de uma organização realiza a mesma função; a falha da lacuna de atuação, onde uma tarefa necessária na implementação não é realizada por nenhuma organização; e a falha da incoerência, onde uma política pública é implementada por organizações com metas discordantes (BARBOSA, 2010).

A abordagem teórica aqui apresentada pretende subsidiar a análise do Programa Mulher, Viver sem Violência, de forma a investigar a sua implementação por meio da Casa da Mulher Brasileira e a sua relação com as organizações parceiras.

## **Resultados e discussão**

As ações desenvolvidas pela CMB em conjunto com outras organizações analisadas neste trabalho serão as de atendimento psicossocial às mulheres vítimas de violência, feito pelo Núcleo Psicossocial da CMB e pelo Ceam; a garantia de direitos jurídicos, com a assistência da Defensoria; o serviço de abrigo, que visa a proteção emergencial para mulheres em situação de risco de morte, realizada pela Casa Abrigo; e o Serviço de Promoção de Autonomia Econômica, com o provimento de cursos técnicos para as mulheres em vulnerabilidade social pela Secretaria de Estado de Educação do DF. Tais ações serão explicitadas nas subseções seguintes.



## Serviço Psicossocial

O atendimento psicossocial é o primeiro serviço prestado à mulher atendida na CMB. Além da triagem, o atendimento também pode ser feito de maneira continuada, caso a mulher precise de acompanhamento psicossocial. Atualmente, esse serviço é prestado pelo Núcleo Psicossocial da Casa da Mulher Brasileira e pelo Centro Especializado de Atendimento à Mulher (Ceam) localizado na CMB.

Nas diretrizes da Casa da Mulher Brasileira, a relação com o Ceam é como órgão parceiro externo (BRASIL, 2015). A mulher atendida passaria pela CMB, e caso precisasse de um acompanhamento psicossocial continuado, poderia fazê-lo na própria Casa ou em uma unidade do Ceam próxima à sua residência. Da mesma forma, uma unidade do Ceam poderia encaminhar uma mulher à CMB caso fosse necessário.

Na época ele [o Ceam] veio para cá porque ele não tinha para onde ir. Então na verdade ele veio dar mais corpo ao Psicossocial. Estamos inclusive em uma fase de transição, em que a gente está tentando entender o que o Ceam quer fazer aqui, qual é o papel aqui. Ele está buscando uma identidade dentro da Casa. (Entrevistada 8, 2017).

O Ceam não foi previsto dentro da Casa, então a gente não tem um trabalho prescrito. E a gente acaba complementando o trabalho da equipe Psicossocial. (...) E ao mesmo tempo ir conversando sobre o que é o Ceam dentro da Casa, se faz sentido ou se não faz, o que vai ser feito desse Ceam. Porque a gente pode ter várias opções: transformar tudo num Ceam aqui dentro da Casa, com o atendimento psicossocial sendo de responsabilidade do Ceam, ou tira o Ceam daqui, fecha essa unidade e integra nossa equipe ao núcleo psicossocial da Casa, ou abre-se um Ceam fora daqui, em outro local, e essa parceria vai ser feita com a gente em outro território. É o que está sendo discutido ainda em nível gerencial (Entrevistada 5, 2017).

Diante disto, a unidade do Ceam-CMB está ainda em processo de definir sua função e decidir qual é a sua atuação na Casa. Atualmente, presta o mesmo atendimento que o Núcleo Psicossocial, auxiliando na triagem das mulheres atendidas pela primeira vez e realizando o acompanhamento psicossocial. Portanto, existe aqui uma falha de sobreposição da ação na perspectiva da consistência. Segundo algumas entrevistadas, a atividade exercida pelo Ceam



ainda está em processo de construção, sendo por enquanto apenas um complemento do atendimento do Núcleo Psicossocial da CMB.

### **Garantia do Acesso à Justiça**

Após passar pelo atendimento psicossocial, a mulher é encaminhada para os órgãos presentes na CMB. A Defensoria Pública do DF está presente na Casa da Mulher Brasileira, atendendo as mulheres em situação de violência que necessitam de assistência jurídica. O atendimento é feito por meio de um advogado e uma psicóloga que atua com conhecimentos jurídicos.

A Defensoria dispõe de apenas um analista para fazer as ações e todos os informes. De acordo com o Relatório de Gestão da CMB, o funcionamento está sendo apenas no período da tarde, das 12h às 19h, enquanto a CMB funciona das 8h às 20h (CASA DA MULHER BRASILEIRA, 2016). Portanto, isso gera desgastes para uma mulher que chegue para atendimento no período da manhã e tenha que esperar a abertura da Defensoria, e mais ainda caso a mulher vá à CMB após às 19h, pois terá que voltar no próximo dia. Essa situação foge à proposta da Casa de integrar os serviços e evitar que a mulher vítima de violência precise perambular pelos equipamentos de assistência.

### **Serviço de Abrigamento**

O abrigamento de mulheres em situação de violência, com o agravante de estar em risco de morte caso volte para sua residência, é feito pela Casa Abrigo. Como é em local sigiloso para a proteção das mulheres atendidas, a CA recebe apenas mulheres encaminhadas pela Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher ou pela Casa da Mulher Brasileira. Além dessa relação pré-estabelecida, por meio das entrevistas foi evidenciado que a Casa Abrigo também encaminha mulheres para acompanhamento na CMB após o seu desligamento.

A formalização da ação conjunta da Casa Abrigo com a CMB foi realizada a partir da portaria nº 60, de 20 de maio de 2016, que coloca:

Art. 3º O ingresso na Casa Abrigo ocorrerá somente após relato da situação de risco de morte, ocasionada pela violência doméstica e familiar, por meio de registro de boletim de ocorrência em Delegacia de Polícia e de encaminhamento da pessoa à Casa da Mulher Brasileira - CMB, no horário de



funcionamento desta, ou à Delegacia Especial de Atendimento à Mulher - DEAM.

Nas diretrizes da Casa da Mulher Brasileira, existe a previsão de existir o alojamento de passagem. O alojamento de passagem seria um local onde a mulher poderia ficar por 48h, enquanto haveria uma avaliação de risco em conjunto com todos os órgãos e a decisão se a mulher realmente deveria ir para a Casa Abrigo (BRASIL, 2015).

Para isso, a CMB deveria funcionar 24h por dia, o que não foi possível até então, informação esta fornecida por praticamente todas as entrevistadas da Casa da Mulher Brasileira e órgãos parceiros internos (entrevistadas 1, 2, 5, 6, 7, 8). De acordo com a entrevistada 7, o alojamento de passagem precisa do dobro de funcionários para funcionar. Como não está funcionando, as mulheres estão sendo encaminhadas diretamente para a CA, e muitas vezes elas não atendem os pré-requisitos necessários exigidos, conforme esclarecem algumas entrevistadas:

Não é qualquer mulher que vai para a Casa Abrigo. (...) O Alojamento de Passagem é previsto por 48h, então às vezes ela não precisava ir para a Casa Abrigo, se ela tem família, ela pode ir para a família. Mas como é muito corrido, quando ela está em situação de risco e precisa se dar rapidamente uma solução para ela, acaba sendo encaminhada para a Casa Abrigo. Mas quando ela chega lá, eles têm muitas regras. Elas ficam cerceadas de liberdade, não podem entrar em contato com ninguém, para garantir o sigilo e a segurança delas. Então acaba criando muito conflito, que muitas delas julgam que não estavam precisando nesse nível, desse tipo de abrigo. (Entrevistada 7, 2017).

Pode-se perceber então, na perspectiva da consistência, uma lacuna de atuação, onde as mulheres que precisam de acolhimento por um tempo reduzido ou que não atendem as exigências da Casa Abrigo ficam sem um atendimento específico.

### **Serviço de Promoção de Autonomia Econômica**

Na relação com o Programa Mulheres Mil, coordenado pelo Pronatec, da Secretaria de Estado de Educação, a Casa da Mulher Brasileira encaminha mulheres para a realização de cursos profissionalizantes. A CMB tem em seus objetivos específicos a premissa de promover educação financeira e a qualificação das mulheres atendidas por meio do Serviço de Promoção de Autonomia Econômica (SPA), e essa parceria entra nesse aspecto.

A CMB faz a mobilização para encaminhar as alunas e a Secretaria de Educação oferta o curso, os professores e materiais. Em alguns casos, a CMB ofereceu o espaço físico para a realização. Como os cursos não são somente para mulheres em situação de violência, quando percebe-se que alguma aluna está nessa condição, há o encaminhamento dela para a CMB. Essa





parceria gerou um outro resultado: a disseminação de conhecimento sobre os direitos das mulheres e sobre a Casa da Mulher Brasileira.

A relação entre o Pronatec e a CMB não é formalizada por meio de termo de cooperação, pois não existe documento que comprove a relação entre eles. A falta de formalização gera o problema de não definição sobre as ações. As entrevistadas explicam porque a formalização seria importante:

No começo desse ano a gente não teve etapa. Ninguém falou que tinha de dar, não é? Então a gente só entrou na outra leva [de cursos]. Quando a gente tem a questão formalizada, é muito fácil, porque lá tem o plano de trabalho. O plano de trabalho diz o que precisa ser avaliado, quanto tempo vai durar, o que precisa ser provido ou não. É o que realmente amadurece o atendimento (Entrevistada 7, 2017).

De acordo com as Diretrizes Gerais e Protocolos de Atendimento da CMB, o Serviço de Promoção de Autonomia Econômica busca para as mulheres a “inserção no mercado de trabalho; de outras formas de acesso à renda; de melhoria de suas condições e qualificação profissional; de educação financeira e para autonomia” (BRASIL, 2015, p. 33). Porém, o SPAE não funciona em sua totalidade por falta de servidores. Atualmente, o programa tem uma assessora como responsável, porém não existe uma equipe para a sua realização, como explicam as entrevistadas:

Esse serviço teria que ter uma equipe, mas ele não tem. Aqui na Casa, pela quantidade de servidores, permite se dar o primeiro atendimento. A gente entende que não deve morrer o serviço, porque ele é muito importante. (...) Mas infelizmente, pela quantidade de servidores, a gente consegue prover apenas algumas coisas, mas fazer um acompanhamento mais complexo a gente não consegue. Ele [o Pronatec] é uma parceria que corresponde a um dos braços do Serviço de Promoção de Autonomia Econômica e a gente consegue dar este braço. (Entrevistada 7, 2017).

Quando ela [a CMB] foi criada, apesar de existir nas diretrizes, nós não temos uma estrutura no organograma do Serviço de Promoção de Autonomia Econômica. Então isso é uma coisa que para nós é muito difícil, porque eu acabo deslocando outras pessoas para poder estar fazendo as vias do Serviço de Promoção de Autonomia Econômica. Então o ideal é que nós tivéssemos uma estrutura melhor. Há uma falta de servidor no GDF, em especial da pasta da mulher, porque nunca no GDF houve concurso para essa pasta. [o SPAE] Tem funcionado precariamente, poderia se fazer muito mais. É claro que sem envolver recursos, a gente já conseguiu capacitar mais de 350 mulheres. Isso já é bastante coisa, mas poderia ser mais se tivéssemos mais pessoas para estar ajudando. De dois em dois meses a gente faz um curso de recolocação profissional aqui, em parceria com a Secretaria do Trabalho, a gente faz intercalado cursos de educação financeira para as mulheres. Tudo isso sem recursos. (Entrevistada 8, 2017).



## **Principais resultados das ações da CMB**

Na visão geral das entrevistadas do Ceam e Núcleo Psicossocial, a parceria, mesmo com as dificuldades na definição da atuação, está gerando os resultados esperados no sentido de que o Ceam está atendendo as mulheres, o atendimento integrado está acontecendo, e as mulheres atendidas raramente ficam esperando na recepção, pois há vários profissionais atuando ao mesmo tempo. Ainda é uma incógnita se a parceria com o Ceam se mantém ou não dentro da Casa, mas ele é um reforço que está sendo utilizado, dando um suporte maior para o atendimento.

A parceria com a Defensoria tem gerado os resultados esperados pela CMB, mas é colocado que ela poderia ser melhor caso funcionasse desde o período da manhã. A Defensoria auxilia no Programa Mulher, Viver sem Violência estando na Casa, com a prestação de atendimento jurídico para as mulheres, dando a elas o acesso ao sistema de justiça, e tendo um olhar mais acolhedor e especializado.

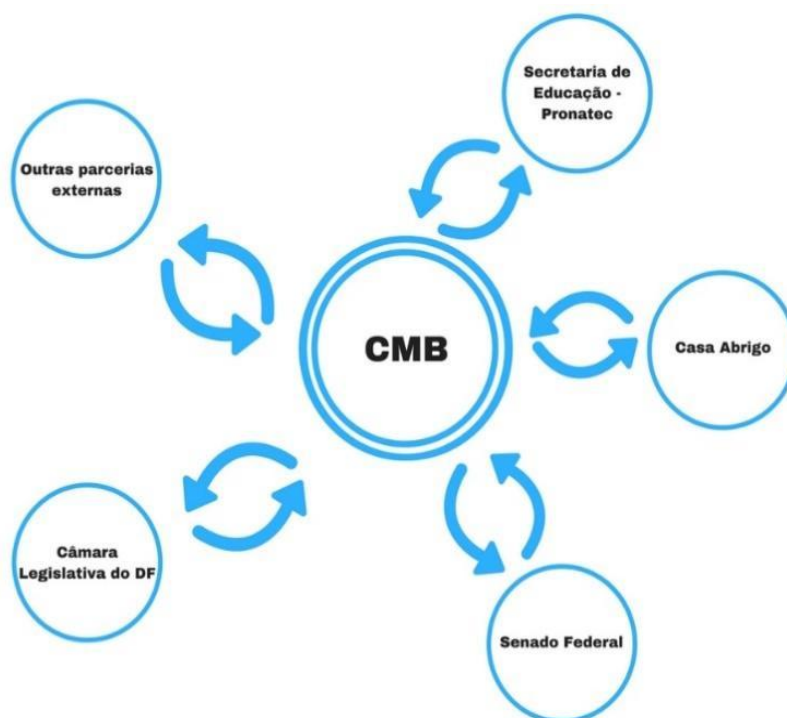
A Casa Abrigo contribui com o Programa Mulher Viver sem Violência acolhendo as mulheres e oferecendo segurança a elas. A CA atende os casos mais excepcionais, onde não há para a mulher nem mesmo a possibilidade de retornar ao seu lar. Nesses casos, a Casa Abrigo é o que garante a segurança de sua vida e dos seus filhos, impossibilitando que o agressor possa ter acesso à vítima. Apesar do serviço cercear a vítima de sua liberdade ao invés de seu agressor, tais medidas são implementadas para gerar uma segurança imediata, enquanto o sistema de justiça entra em ação. A CA faz parte do fluxo de atendimento no enfrentamento à violência contra a mulher, e garante um atendimento e acompanhamento específico.

Para a CMB, a parceria com o Pronatec tem gerado resultados ainda melhores dos esperados, ocorrendo um amadurecimento no entendimento das mulheres atendidas. Foi percebido que existe uma baixa escolarização dessas mulheres, ao mesmo tempo que os empregadores do DF em sua maioria exigem no mínimo Ensino Médio. Então ficou claro para a Coordenação a necessidade de sensibilizar as mulheres atendidas na CMB a voltar aos estudos. Percebeu-se, também, a necessidade de prover uma formação de curto tempo, pois as mulheres não vislumbram passar muito tempo na realização do curso. Muitas mulheres optaram por uma formação profissional que permita a elas terem tempo disponível para cuidar da casa e filhos, e foi visto que o mercado de trabalho formal não é tão atrativo. Cursos como o de costureira foram mais atrativos para as mulheres atendidas.

De acordo com a diferenciação de Bandeira (2005), as ações feitas pela CMB e pelas organizações parceiras podem ser classificadas como Políticas de Gênero, pois têm como foco a autonomia da mulher, com a tentativa de não a manter como a única responsável pela casa e família. É perceptível na atuação desses órgãos a busca do empoderamento e independência da mulher atendida, esforçando-se para que haja mudança na situação em que ela se encontra.

Pelo formato da relação da CMB com as organizações, foi percebido que ela não se configura como uma relação de Rede de Políticas Públicas. Os órgãos possuem a CMB como órgão central na relação, portanto se enquadra em um formato de Conjunto Interorganizacional. Da mesma forma que no estudo de Barbosa e Medeiros (2005) houve a conclusão sobre os arranjos interorganizacionais na implementação de programas federais, a Casa da Mulher Brasileira faz a conexão entre os equipamentos, encaminhando mulheres de um órgão ao outro, havendo baixa ou nenhuma comunicação direta entre os membros.

**Figura 4.** Relação CMB com órgãos externos



**Fonte:** Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

A CMB é a organização central, que recebe as demandas dos parceiros e, caso necessário, passa tal demanda a outro órgão. Por exemplo, a Secretaria de Estado de Educação realiza ações com a CMB, porém não com a Casa Abrigo (CA). Caso a CA queira encaminhar mulheres aos cursos profissionalizantes, a demanda é passada para a CMB, que encaminha ao Pronatec.



Pela análise da motivação da ação conjunta (O'TOOLE JR., 2003), foi percebida em todas as relações o interesse comum, tendo em vista que não é visível uma hierarquia entre a CMB e os demais parceiros, portanto não enquadrando na relação de autoridade, e nem há ganhos para a realização da parceria, então não sendo uma relação de troca. O interesse comum nesse caso é de todas as organizações terem o objetivo de atender mulheres em situações de vulnerabilidade e violência. Nas entrevistas tanto com os órgãos alvo quanto com a Coordenação da CMB, percebe-se que as hierarquias existentes estão dentro dos próprios órgãos, não possuindo estrutura de hierarquia na relação entre eles. Segundo duas entrevistadas:

Somos colegas no mesmo espaço com coordenações diferentes. (Entrevistada 9, 2017).

É uma Coordenação [da CMB] e uma Unidade [o Ceam] dentro de uma Coordenação, então existe uma questão de hierarquia. Mas ela não é minha chefe direta. (...) A gente está aqui dentro [da CMB], então aqui a gente conversa de igual para igual. (Entrevistada 5, 2017).

Na perspectiva estrutural (HALL, 2002), é possível concluir que há uma alta complexidade horizontal, tendo em vista que existe uma grande divisão do trabalho, tendo cada demanda sendo resolvida pelo órgão responsável. A complexidade vertical está presente dentro de cada órgão, com suas cadeias de comando. Porém, na relação da CMB entre os órgãos, não existe essa relação de hierarquia. Na formalização, temos que as organizações que atuam dentro da CMB possuem o Termo de Adesão assinados e, com exceção do Ceam, têm sua ação regida pelas Diretrizes e Protocolos de Atendimento da CMB. Os órgãos externos, como já foi dito, carecem de formalização, sendo a Casa Abrigo um dos poucos parceiros que possuem algum documento para ação conjunta. A centralização é facilmente percebida por meio do Colegiado Gestor. Todas as decisões da CMB são tomadas por meio dos participantes do Colegiado, sendo passado aos demais servidores aquilo que foi decidido. No caso das parcerias externas, a centralização também é presente, visto que a decisão para a ação conjunta é feita pelas chefias.

Na perspectiva do processo, foi constatada uma interdependência do tipo recíproca entre a Casa da Mulher Brasileira e as demais organizações. Dentro do fluxo da Casa, as mulheres são encaminhadas do Núcleo Psicossocial para órgãos como a Defensoria. Existe também o encaminhamento dos órgãos para a CMB, como foi percebido pela planilha da recepção. Na Casa Abrigo, as mulheres podem ser encaminhadas pela CMB, e a CA encaminha as mulheres para acompanhamento psicossocial na CMB no seu pós-desligamento. O Pronatec oferece cursos profissionalizantes para as mulheres que a CMB envia, e caso seja percebida a necessidade, encaminha mulheres em situação de violência para a Casa da Mulher Brasileira.



A interdependência paralela pode ser percebida na relação, pois caso haja falha na prestação de serviço de uma organização, os resultados gerais de atendimento a mulheres vítimas de violência serão afetados. A interdependência sequencial também pode ser percebida, pois como há um encaminhamento de mulheres entre as organizações, se um órgão falha no processo, a organização que executa a tarefa seguinte será prejudicada em sua atividade.

A perspectiva da consistência (PETERS, 1998) foi percebida na relação com a Casa Abrigo, com uma falha de lacuna de atuação, e com o Ceam, com uma falha de sobreposição. Pela falta do Alojamento de Passagem da CMB, as mulheres que necessitam de abrigo menos rigoroso ou por um curto período de tempo, não possuem esse serviço. Como a situação de risco precisa ser resolvida rapidamente, as mulheres são encaminhadas diretamente para a Casa Abrigo, o que às vezes não era o necessário no caso. Nas diretrizes da Casa da Mulher Brasileira, o Ceam deveria ser um órgão para parceria externa. No caso específico de Brasília, uma unidade do Ceam foi incorporada na Casa. Porém, as medidas de ação do Ceam são as mesmas que a do Núcleo Psicossocial da CMB, então os dois órgãos estão empenhando forças para a realização da mesma tarefa. A discussão sobre o que será feito com essa parceria está em nível gerencial.

Sendo assim, foi possível constatar que a Casa da Mulher Brasileira em interação com os órgãos parceiros tem participado da implementação do Programa Mulher, Viver sem Violência por meio de ações integradas.

### **Considerações finais**

O objetivo desta pesquisa foi investigar de que forma as ações do Programa Mulher, Viver sem Violência têm sido implementadas por meio da Casa da Mulher Brasileira em interface com outras organizações que também fazem atendimento às mulheres vítimas de violência. Por meio dos resultados da pesquisa foi possível perceber que a Casa da Mulher Brasileira realiza diversas ações em conjunto com outros órgãos para atingir os seus objetivos visando a implementação do Programa. Apesar de existirem alguns problemas nas relações com os órgãos, foi concluído que o propósito de atender às mulheres vítimas de violência está sendo cumprido, e os órgãos estão encaminhando essas mulheres de maneira integrada.

A maioria das ações que a CMB realiza com outros órgãos do DF não possui uma formalização. Geralmente, os níveis gerenciais decidem pela ação conjunta e os servidores que estão na ponta do atendimento conversam entre si para o encaminhamento de mulheres. Isso



gera uma situação onde não se há a definição exata do que cada órgão irá realizar na parceria. Por exemplo, a ação com o Pronatec Mulheres Mil não ocorreu no início de 2017 simplesmente porque não existe em nenhum documento a previsão dos cursos acontecerem em todos os semestres.

A relação com os órgãos externos analisados auxilia a CMB a realizar ações que até então ela não era capaz de prover por si só. A Casa Abrigo acolhe, além da sua demanda específica, mulheres que precisariam do Alojamento de Passagem. Como o Alojamento não tem possibilidade de funcionar no momento, as mulheres são encaminhadas para a Casa Abrigo, mesmo se não for o tipo de abrigo que elas precisam. Apesar de a CMB ter em seus objetivos específicos a inserção das mulheres em situação de violência nos programas sociais para a sua independência e autonomia, o Serviço de Promoção de Autonomia Econômica também não consegue funcionar em sua totalidade, tendo o Pronatec Mulheres Mil atuando apenas como um de seus braços.

Os órgãos dentro da estrutura da CMB analisados mostraram alguns problemas. Primeiramente, o Ceam não é previsto para estar dentro da Casa, não tendo então um trabalho prescrito para realizar ali. Por enquanto, realiza a mesma função que a do Núcleo Psicossocial, e tanto o Ceam quanto a Coordenação da CMB estão realizando esforços para conseguir definir suas atribuições. O principal obstáculo percebido em relação à Defensoria foi o seu atendimento reduzido na Casa, funcionando apenas no período da tarde. Isso foi percebido como um gerador de transtornos para as mulheres que buscam atendimento na CMB pela manhã ou início da noite.

As ações planejadas pela CMB não estão sendo realizadas de forma integral, por motivos estruturais. Porém, com a realização das parcerias, os resultados estão sendo atingidos de uma forma bastante satisfatória. A análise das organizações que agem em conjunto com a CMB demonstrou que as mulheres estão realmente sendo atendidas de maneira humanizada e integrada, apesar dos problemas encontrados. E essas são as maiores premissas do Programa Mulher, Viver sem Violência. Resta saber agora se este Programa que tem se mostrado importante para o enfrentamento da violência contra a mulher terá continuidade.

## Referências

ANDRADE E ALMEIDA. **A Criminalização Da Violência Contra As Mulheres No Brasil: De Legítima Defesa Da Honra À Violação Dos Direitos Humanos.** 2017.

AGROSINO, M. **Etnografia e Observação Participante.** Porto Alegre: Artmed, 2009.



BANDEIRA, LOURDES. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas**, 2005.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. **Implementação de programas públicos federais: caráter da coordenação interorganizacional**. 2010. 203 f., il. Tese (Doutorado em Administração), Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BARBOSA, S. C. T.; MEDEIROS, J. J. **Configuração de arranjos interorganizacionais e implementação de programas públicos**. Cadernos EBAPE.BR, v. 3, 2005.

BELLOQUE, J.; PANDJIARJIAN, V.; PIMENTEL, S. **“Legítima Defesa da Honra” Ilegítima impunidade de assassinos: Um estudo crítico da legislação e jurisprudência da América Latina**. 2006.

BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Programa Mulher, Viver Sem Violência: Diretrizes Gerais E Protocolos De Atendimento**. 2015.

BRASIL. **Portal Siga Brasil. Senado Federal**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>  
Acessado em 1/3/2018.

BUGNI, Renata Porto. **Políticas públicas para as mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal / orientadora, Cecília Olivieri**. – São Paulo, 2016.

CARLOTO, C. M., MARIANO, S. **A Família e o Foco nas Mulheres na Política de Assistência Social**, 2008.

CASA DA MULHER BRASILEIRA. **Relatório de Gestão da Casa da Mulher Brasileira 2016**, 2016.

CÉSAR, Maria Auxiliadora. **Mulher e Política Social em Cuba: o Contraponto Socialista ao Bem-estar Capitalista**. Tradução Therezinha de Jesus Arruda. Brasília: Edições Alva, 2005, 180 p.

DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 60, de 20 de maio de 2016. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 25 de maio de 2016. Seção 1, p. 11.

HALL, Richard H. **Organizations: structures, processes, and outcomes**. 8th ed. New Jersey: Prentice Hall, 2002.

LESTER, J. P.; GOGGIN, M. L. **Back to the future: the rediscovery of implementation studies**. Policy current. Newsletter of the Public Policy Section American Political Science Association, v. 8, n. 3, p. 1-12, set. 1998.

O'TOOLE JUNIOR, Laurence J. **Interorganizational Relations in Implementation**. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Handbook of public administration. London: SAGE, 2003.



PETERS, Guy. **Managing horizontal government**: the politics of co-ordination. Public Administration, v. 76, Summer, 1998.

SENADO FEDERAL. Curso: **Dialogando sobre a Lei Maria da Penha**. Módulo I - A violência contra as mulheres. 2016.

SOARES, Vera. **Políticas públicas para igualdade: papel do Estado e diretrizes**. In. GODINHO, Tatau e SILVEIRA, Maria Lúcia da (Orgs.). Políticas Públicas e Igualdade de Gênero. Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, São Paulo, 2004, p.113 -188.

WASELFISZ J.J. **Mapa da violência 2015**. Homicídio de mulheres no Brasil. Brasília. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. 2015

WINTER. S. C. **Perspectivas de implementação**: status e reconsideração. In PETERS, B. Guy, PIERRE, J. Administração Pública. Coletânea. ENAP. Ed. UNESP. 2010.





## POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE RESOLUÇÃO APROPRIADA DE CONFLITOS: UM ESTUDO SOBRE A CULTURA DE PACIFICAÇÃO SOCIAL

Andréia Reali de Oliveira

Renato Dias Baptista

### Resumo:

O presente artigo tem por finalidade a análise da Resolução 125/10 do Conselho Nacional de Justiça, que regulamentou no Brasil a Política Pública de Resolução Apropriada de Conflitos. O objetivo da Resolução é disseminar a cultura da pacificação social e estimular a autocomposição como forma de um novo acesso à justiça ou a uma ordem jurídica justa, o que resulta na satisfação do usuário do Poder Judiciário ou das Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação. Na esteira da Política Pública de Resolução Adequada de Disputas foram editadas as Leis 13.105 de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) e a Lei 13.140 de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação). Para consecução do objetivo o presente trabalho apresentará a origem histórica e as principais escolas/modelos de mediação.

**Palavras chave:** Mediação; Conflito; Política Pública; Resolução 125/10 CNJ; Principais Escolas

### Abstract:

The purpose of this article is to analyze Resolution 125/10 of the National Council of Justice, which regulated in Brazil the Public Policy of Appropriate Resolution of Conflicts. The purpose of the resolution is to disseminate the culture of social pacification and stimulate self-composition as a form of new access to justice or a just legal order, which results in the user satisfaction of the Judiciary or Private Chambers of Conciliation and Mediation. In the wake of the Public Policy of Adequate Resolution of Disputes, Laws 13,105 of March 16, 2015 (Code of Civil Procedure) and Law 13.140 of June 26, 2015 (Law of Mediation) were published. To achieve the objective the present work will present the historical origin and the main schools / models of mediation.

**Keywords:** Mediation; Conflict; Public Policy; Resolution 125/10 CNJ; Top Schools



## Introdução

O conflito é inerente ao ser humano e às sociedades. A análise do conflito e das diversas formas de solução desses é primordial em razão dos seus reflexos sociais, políticos, tecnológicos e econômicos como forma de promover o desenvolvimento eficaz, eficiente e adequado das sociedades.

Em determinado momento da história, o Estado toma para si o monopólio da resolução de conflitos via Poder Judiciário. Com a evolução das sociedades há uma explosão de conflitos sociais, levando o Poder Judiciário ao colapso.

De acordo com Lucena Filho (2012) o conflito, no senso comum, ainda é percebido como algo que traz desagregação, desarmonia e desentendimento e, em virtude da falta de efetividade da prestação jurisdicional pela morosidade na resolução de conflitos, o alto custo financeiro e emocional das partes envolvidas e a percepção da falta de acesso a uma ordem jurídica efetivamente justa é que começou a se delinear a política pública de Resolução Adequada de Disputas, haja vista que os fatores apontados acima reforçam a ideia da negatividade do conflito.

Para Oliveira e Spengler (2013) na administração pública, destacadamente no Poder Judiciário, houve a inserção dos Métodos Adequados de Resolução de Disputas nos Estados Unidos no final de década de 1970 (*Multidoor Courthouse System*); esse sistema foi concebido para atender os casos que chegavam ao Judiciário fazendo-se uma avaliação por pessoal especializado e apontado qual a forma mais adequada para a solução do conflito evidenciado através da causa proposta.

De acordo com Watanabe (2011) a proposta da implementação da Política Pública de Pacificação Social parte da análise do paradigma de que um conflito deve ser vencido (para que um ganhe o outro tem que necessariamente perder) e de como alterar esse paradigma uma vez que houve uma explosão na conflituosidade em decorrência das transformações ocorridas na sociedade através da globalização e do incentivo da sociedade de consumo.

Verificou-se que pelo prisma da disputa (ganhar/perder) muitas vezes a parte que sai vencedora tem a sensação de que perdeu em virtude do tempo, do custo financeiro e emocional e principalmente pela perda dos vínculos existentes. Não raro, pela não aceitação da decisão imposta pela sentença (cultura da sentença), há um acirramento da situação litigiosa que é materializada através dos recursos jurídicos e por ações repetitivas que são desdobramento de interesses não adequadamente atendidos.



Ainda para Watanabe (2011) no Brasil, a Constituição Federal traz como princípio explícito o acesso à justiça (artigo, 5º, XXXV) que veio como afirmação de que não se bastava reconhecer direitos sem se propiciar mecanismos para a efetivação desses. Tal afirmação principiológica trouxe a reflexão vários aspectos sobre a possibilidade, qualidade e efetividade de tal acesso.

Concluiu-se que não bastava o acesso a uma ordem jurídica (possibilidade de se propor e se defender em uma ação perante o Poder Judiciário) era necessário que além de prover o acesso a justiça, esse acesso deveria ser justo e adequado, propiciando não só a uma decisão impositiva mas uma decisão justa que atendesse, na medida do possível, aos interesses das partes.

Cappelletti e Garth (1988, p. 12) enfocam a forma como o mecanismo de efetivação de direitos e garantias se dava através de normas processuais que tinham como pressuposto a igualdade técnica e financeira das partes e a habilidade de manejo dos argumentos jurídicos pelos advogados, não se levando em consideração o fato de que as técnicas processuais tem uma função social.

Grinover (2008, p. 25) traz em seu artigo uma perspectiva interessante sobre os benefícios da utilização dos Meios Adequados de Resolução de Disputas:

Todavia, a justiça conciliativa não atende apenas a reclamos de funcionalidade e eficiência do aparelho jurisdicional. E, na verdade, parece impróprio falar-se em racionalização da justiça, pela diminuição da sobrecarga dos tribunais, se o que se pretende, através dos equivalentes jurisdicionais, é também e primordialmente levar à solução controvérsias que freqüentemente não chegam a ser apreciadas pela justiça tradicional. Assim como a jurisdição não tem apenas escopo jurídico (o de atuação do direito objetivo), mas também escopos sociais (como a pacificação) e políticos (como a participação), assim também outros fundamentos podem ser vistos na adoção das vias conciliativas, alternativas ao processo: até porque a mediação e a conciliação, como visto, se inserem no plano da política judiciária e podem ser enquadradas numa acepção mais ampla de jurisdição, vista numa perspectiva funcional e teleológica.<sup>6</sup> Releva, assim, o ‘fundamento social’ das vias conciliativas, consistente na sua função de pacificação social. Esta, via de regra, não é alcançada pela sentença, que se limita a ditar autoritariamente a regra para o caso concreto, (GRINOVER, 2008, p. 25)

Para efeito de esclarecimento, os Métodos Adequados de Resolução de Conflitos não excluem a intervenção do Poder Judiciário, eles vem como equivalentes jurisdicionais para que se alcance o acesso a uma ordem jurídica justa. Cabe também salientar que Métodos Adequados de Solução de Conflitos não é um tema limitado a aplicação somente dos conhecimentos



jurídicos, cabendo a interação de várias áreas de conhecimento pois, trata-se de um campo multidisciplinar.

A resolução de conflitos via Poder Judiciário ou Câmaras Privadas com a adoção dos Métodos Adequados de Solução de Disputas inauguram no Brasil o chamado sistema multiportas.

Em virtude do movimento que foca a Solução Adequada de Disputas, o conflito passa a ser encarado de forma positiva (Moderna Teoria do Conflito), ou seja, como um processo útil da evolução da sociedade.

A transformação do conflito é também destacada por Oliveira e Spengler (2013, p. 75):

Reitera-se a importância da noção de transformação do conflito, pois “como algo útil e necessário, já que conduz à mudança, à inovação, à modernização e à criatividade, desde que, não suprimido, seja manejado eficientemente” (COLAIÁCOVO; COLAIÁCOVO, 1999, p. 26). A noção do conflito como objeto de transformação, mudança e evolução é inerente ao ser humano, e sua abordagem deve se dar de forma ampla e adequada. [...] Entre os mecanismos voltados a resolução de conflitos podemos elencar a Negociação, a Arbitragem, a Mediação e a Conciliação. (Oliveira e Spengler, 2013, p.75 e 76).

Quanto aos conceitos de tais mecanismos, estes são apresentados por Souza et al (2016) da seguinte forma:

- a) Negociação – [...]definida como uma comunicação voltada à persuasão. Em uma negociação simples e direta, as partes tem, como regra, total controle sobre o processo e seu resultado.
- b) Mediação – [...]a mediação um processo autocompositivo segundo o qual as partes em disputa são auxiliadas por uma terceira parte neutra ao conflito ou por um painel de pessoas sem interesse na causa para chegar a uma composição.

>> As partes podem continuar, suspender, abandonar e retornar as negociações . Como os interessados não são obrigados a participarem da mediação, permite-se encerrar o processo a qualquer tempo.

>> Apesar de o mediador exercer influência sobre a maneira de se conduzirem as comunicações ou de se negociar, as partes tem a oportunidade de se comunicar diretamente, durante a mediação, da forma estimulada pelo mediador.

>> Assim como na negociação, nenhuma questão ou solução deve ser desconsiderada. O mediador pode e deve contribuir para a criação de opções que superam a questão monetária ou



discutir assuntos que não estão diretamente ligados à disputa, mas que afetem a dinâmica dos envolvidos.

>> Por fim, tanto na mediação, quanto na conciliação, como na negociação, as partes não precisam chegar a um acordo.

c) Conciliação – [...] processo autocompositivo breve no qual as partes ou os interessados são auxiliados por um terceiro, neutro ao conflito, ou por um painel de pessoas sem interesse na causa para assisti-las, por meio de técnicas adequadas a chegar a uma solução ou acordo.

d) Arbitragem – [...] um processo eminentemente privado – isto porque existem arbitragens internacionais públicas -, nas qual as partes ou interessados buscam o auxílio de um terceiro, neutro ao conflito, ou de um painel de pessoas sem interesse na causa, para, após um devido procedimento, prolatar uma decisão (sentença arbitral)

Cabe salientar que é possível haver outros arranjos procedimentais entre os métodos acima apontados a fim de atender adequadamente aos interesses trazidos pelas partes.

Os métodos acima têm como princípios norteadores a confidencialidade, imparcialidade, voluntariedade e autonomia da vontade das partes.

### **Principais Escolas de Mediação**

Falek e Tartuce (2014) trazem importante contribuição para o entendimento da escola tradicional de Harvard.

O modelo tradicional-linear de mediação foi desenvolvido pela Escola de Harvard. Ela tem por base a busca por melhores resultados na solução dos conflitos pela negociação e mediação direcionada à facilitação do acordo. O foco é a negociação criativa em contraponto a vitória da disputa gerando com isso a cooperação e tem como pressuposto que as partes apresentem suas posições (o por que estão em disputa), delimitem as questões que pretendem tratar naquela negociação com a finalidade de solução da disputa, o contexto em que a questão/disputa está inserida e os interesses reais (subjacentes) de cada parte (para que se pede o que se pede).



Trabalhando com estes interesses adequadamente delineados (para que se pede o que se pede) é possível chegar a um melhor acordo negociado (atendimento possível dos principais ou mais relevantes interesses de cada uma das partes envolvidas).

Essa escola ou modelo mediativo é amplamente utilizada contribuindo para a estruturação da mediação, o foco do trabalho do mediador adepto desse modelo/escola de mediação é a solução do conflito baseado em princípios: separe as pessoas do problema, foque nos interesse e não nas posições, negociação criativa que englobe os principais interesses das partes com geração de diversas opções para a solução da disputa e decidam baseados em soluções objetivas.

Já Mendonça (2014) descreve em seu trabalho as diretrizes da escola que tem como ponto fundamental as narrativas como forma de reconstrução do conflito.

A Escola Circular – Narrativa tem como principal precursora Sara Cobb e está estruturado sobre três bases: “(a) a linguagem estrutura a realidade, ela não só transmite um sentido, ela é um lugar onde o sentido é criado; (b) não existe algo como uma realidade fixa objetiva, pois os fatos são sempre produto de uma perspectiva subjetiva forjada nas circunstâncias de uma sociedade ou cultura particular; e (c) a identidade individual é um produto de múltiplos mitos, tradições, e histórias aceitas por uma cultura circundante” (Mendonça, Rafael. O desafio ético do mediador ambiental: por uma ética da libertação biocêntrica subjacente à deontologia da mediação de conflitos ambientais. Florianópolis. 2014. Pag.46). As histórias contadas e recontadas pelas partes com a facilitação do mediador ajudam na compreensão da história conflituosa e na construção de uma nova história a partir do entendimento da percepção e significação de cada parte; “[...]as histórias precisam ser desdobradas para que as partes possam ganhar um senso mais amplo de como elas imaginam seus conflitos e como elas devem se reimaginar para permitir seguir adiante” (MENDONÇA, 2014, p. 46).

O papel do mediador aqui é, utilizando-se de perguntas circulares que promovem a mudança do foco sobre o conflito, fazer com que as partes envolvidas desenvolvam uma perspectiva diferente e mais positiva.

Parafraseando Rocha e Gubert (2017, p. 114) O modelo de mediação desenvolvido por Luis Alberto Warat tem uma visão da mediação centrada na construção de um espaço que fomenta a construção da autonomia e da emancipação dos sujeitos envolvidos na situação de conflito pela mudança de paradigmas, ou seja, uma transformação que se dá de dentro para fora.



O autoconhecimento será o meio para transformar a relação que é a origem da disputa/conflito fazendo com que a solução não seja construída apenas visando ao acordo, ou seja, a uma solução pensada de dentro para fora.

Sua mediação será construída sob uma perspectiva psicanalítica voltada para as denominadas “relações continuadas”, ou seja, relações interpessoais como vínculos de família, de vizinhança, entre colegas de trabalho, comunitários etc. Dessa forma, sua proposta não tem uma pretensão universal para ser adaptada a qualquer espécie de relação jurídica. Desatacam-se como premissas de seu modelo a ideia de que não se pode aprender com a verdade imposta pelo outro, ou seja, o aprendizado não poderá acontecer na tradicional relação pedagógica de hierarquia entre professor e aluno, mas dependerá de uma capacidade de autoconhecimento, que poderá ser intermediada pela figura de um mestre, que coloque o sujeito em situação de aprendizado por meio da experiência. (ROCHA e GUBERT, 2017, p. 114).

Ainda sobre Luis Alberto Warat, Mendonça (2014) explica:

Ele foi um jus-filósofo da Teoria Crítica do Direito e deixou um grande legado para a filosofia jurídica brasileira, incluindo diversos escritos sobre a mediação, onde uniu seu surrealismo jurídico, com a psicanálise, a teoria crítica e a arte para apresentar uma perspectiva muito original em sua abordagem mediativa. A mediação waratiana propõe a reconstrução das relações através da ecologia do desejo, celebrando a alteridade e as singularidades sem precisar recorrer a atos de legislação ou a receitas prescritas pela razão e pelo Direito tradicional. No corpo teórico do autor, a mediação tem um lugar fundamental para a constituição da transmodernidade e de um Direito não preocupado com a paz social e a aplicação estrita da lei, mas com a solidariedade do conflito. (MENDONÇA, 2014, p. 47).

Faleck e Tartuce (2014) trazem a ideia fundante do pensamento da Escola Transformativa que partiu da observação de que em algumas negociações feitas sob os parâmetros da escola tradicional as pessoas se obrigavam mas não mudavam a forma de relação entre elas e em decorrência dessa falta de alteração de paradigma voltavam a repetir padrões anteriormente utilizados.

Nessa escola a ideia é alterar o paradigma da solução dos conflitos através da mediação/conciliação para uma visão de mundo relacional (não individual). A principal contribuição teórica veio obra *The Promise of Mediation*, de 1994 de Robert A Baruch Bush e Joseph P. Foger.

Para essa escola a mediação, mais do que a resolução do conflito, visa a mudança na relação olhando o problema como oportunidade de transformação e crescimento moral das pessoas envolvidas no conflito.



A atuação do mediador transformativo está centrada na facilitação da mudança de paradigmas que levam a melhorar a qualidade do relacionamento entre as partes para que elas possam decidir o que desejam em relação ao conflito que trouxeram para ser trabalhado na mediação e se desejam trabalhar outros assuntos que gravitam em torno do tema ou temas geradores do conflito.

A ideia aqui é criar autonomia das partes pelo *empowerment* (ato ou efeito de promover conscientização) para que elas possam lidar de maneira adequada com conflitos futuros.

A Resolução 125/10 CNJ traz como direcionamento para a formação de mediadores os parâmetros apontados por Azevedo et al (2007) para medições com enfoque na escola tradicional-linear

Leonard L. Riskin desenvolveu a seguinte tipologia acerca dos tipos de mediações focadas na solução de problemas, qual seja: que o papel do mediador pode ser ou facilitativo ou avaliativo. Na mediação facilitativa o mediador estabelece limites no seu papel, não emitindo opinião sobre o conflito e nem direcionando as partes para um acordo. Mediadores facilitadores auxiliam, dependendo do modelo, às partes a explorar seus interesses, ou a seguir no processo no sentido de melhorar a qualidade de sua interação em crise. O mediador facilitador não avalia a posição das partes, não julga o valor ou o mérito das propostas nem oferece opiniões sobre o que poderia acontecer no caso de haver ou não o acordo. O mediador acredita que esta tática prejudica a sua imparcialidade e abafa a autonomia das partes, pois prover informações significa derrogar preferências e valores das próprias partes. As avaliações usurpam a autodeterminação ao invés de dar suporte. Por outro lado, o mediador avaliador tem uma prática mais expansiva, assumindo que os participantes querem e precisam de direcionamentos para ter um solo mais apropriado para o acordo. Ele assume que é qualificado para dar tais direções, em virtude de sua experiência, treino e objetividade. (MENDONÇA, 2014, p. 45).

Ressalte-se que Azevedo e Barbosa (2007) explicam que Riskin trouxe em seu gráfico uma abordagem com a finalidade de facilitar o entendimento do conceito e aplicação da mediação integrando teoria e prática.

Eu desenvolvi o sistema gráfico em resposta ao pedido de uma grande firma de advocacia para apresentação de um programa de treinamento para seus advogados e clientes sobre como participar em uma mediação. Ao planejar o programa, eu percebi que não poderia aconselhar ninguém a participar de uma mediação sem antes saber a natureza do processo que iria se realizar. Contudo, diversos processos eram chamados de mediação e não havia um método amplamente aceito que descrevesse essa diversidade. Como parte do resultado desta situação, usuários potenciais da mediação muitas vezes não tinham uma forma confiável de saber ou aprender sobre o que ocorreria na mediação. O problema era composto por três disparidades entre "teoria" e "prática", i.e.,





entre explicações convencionais de mediação e certas crenças e comportamentos comuns aos mediadores. A primeira disparidade relacionou-se com a avaliação: a sabedoria convencional de autoridades e instrutores de mediadores entendeu que mediadores não prevêem os resultados de julgamentos ou dizem às partes como resolver seus conflitos; na prática, contudo, muitos mediadores agem dessa forma. A segunda disparidade diz respeito aos pontos a serem mediados ou aos objetivos da mediação. A maioria dos especialistas em mediação afirmou que a mediação foi feita para atender ao que realmente importa para as partes, i.e., suas necessidades ou interesses, assim como para capacitar as partes a fim de que desenvolvam suas próprias soluções. De fato, muitas mediações - especialmente aquelas envolvendo "disputas legais" - i.e., disputas nas quais as partes planejavam (ou esperavam ou ameaçavam) litigar - não abordaram tais pontos. Ao invés, essas mediações enfatizaram primariamente as questões legais ou outras questões adversariais e tentaram obter soluções "no campo de atuação privada permitido por normas dispositivas". Como parte do resultado dessas disparidades entre teoria e prática, a maioria das partes, advogados e até mesmo mediadores não reconheceram a existência de opções em relação aos objetivos e características do processo de mediação. Também não reconheceram a existência de questões sobre *como, quando e por quem* devem ser tomadas essas escolhas. Isso consiste na terceira disparidade entre teoria e prática: apesar de quase todos os proponentes e expoentes da mediação colocarem a autodeterminação das partes no núcleo da mediação, na prática, as partes freqüentemente não têm a oportunidade ou o conhecimento necessários para exercer a autodeterminação. Ao desenvolver o gráfico, eu tive a intenção de trazer algumas questões para a atenção não só dos advogados e clientes que eu iria treinar, como também mediadores, coordenadores de programas, legisladores e outros participantes em potencial. O método se baseou em duas questões intimamente relacionadas, sendo as duas centradas no mediador: "1. O mediador tende a definir problemas de forma restrita ou ampla? 2. O mediador avalia - faz opiniões, predições ou propostas de acordo - ou facilita a negociação das partes sem avaliar"? (AZEVEDO e BARBOSA, 2007, s/n)

Portanto nessa breve explanação é possível verificar-se que a depender do tipo de conflito a busca da solução/administração desse será mais eficiente adotando-se as técnicas de uma das escolas existentes, sendo absolutamente necessário o aprofundado conhecimento teórico por parte dos profissionais da mediação como forma de embasar suas praticas.

## Conclusões

A criação da Resolução 125/10 veio como forma de delinear a pratica da mediação no Brasil. A solução/administração de disputas pautada na ideia da negociação e na mediação/conciliação está inserida em diversos diplomas legais sendo que tais métodos eram utilizados dentro do Judiciário sem parâmetros objetivos a serem seguidos, o que motivou a edição da Resolução, da inserção do tema no Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) e na edição da Lei de Mediação (Lei 13.140/15).



O manual de Mediação Judicial (2016, p.37), afirma que a Resolução veio como forma de:

[...]organizar, em todo território nacional, não somente os serviços prestados no curso da relação processual (atividades processuais), como também os que possam incentivar a atividade do Poder Judiciário de prevenção de demandas com as chamadas atividades pré-processuais de conciliação e mediação. A Resolução traz como objetivos a disseminação da cultura da pacificação social e a estimulação de serviços autocompositivos de qualidade incentivando os tribunais a se organizarem e a planejarem programas amplos de autocomposição e reafirmando o papel de agente apoiador na implementação de políticas públicas do Conselho Nacional de Justiça.

Mas, qual é o conceito de política pública?

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público (SOUZA, 2006, p. 3)

A conceituação de políticas públicas traz em seu bojo a ideia de “[...]que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores” (SOUZA, 2006, p. 6).

Para a implementação das políticas públicas notamos que há um ciclo constituído de estágios onde primeiro há uma definição de agenda (agenda setting) onde posteriormente se avaliam as opções para implementação dessa agenda; após são selecionadas as opções adequadas seguindo-se a implementação e a avaliação.

A avaliação da política pública de solução adequada de conflitos dentro do Poder Judiciário deveria vir pautada pela satisfação do usuário pelo atendimento adequado de seus interesses prioritários de forma célere, eficiente, com custos financeiros e emocionais minimizados e principalmente com a promoção de autonomia das partes para a resolução de conflitos futuros.

A Resolução 125/10 dispõe da necessidade de acompanhamento estatístico de tal política pública; na 12ª Edição do Relatório da Justiça em Números (ano base 2015) foi publicado pela primeira vez uma estatística da implementação da resolução de disputas pelo



RADs, sendo certo que estatisticamente houve um aumento considerável no número de acordos (CNJ, 2017).

É fato que para a implementação da política pública de solução adequada de controvérsias é necessário a formação técnica de pessoal com a valorização do mediador e do conciliador.

Em alguns Estados já foi implementado um sistema de remuneração para os mediadores e conciliadores sendo que tal incentivo ainda não ocorreu em outros.

No Estado de São Paulo os mediadores e conciliadores atuantes junto aos CEJUSCs (Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania) e Juizados Especiais o fazem de forma voluntária, sem quaisquer tipo de remuneração ou ajuda de custo.

Com a entrada em vigor do Código de Processo Civil e da Lei de Mediação, houve um claro recorte sobre as limitações de atuação de profissionais das diversas áreas nos foros onde desempenham a função de conciliador/mediador havendo um esvaziamento de profissionais mediadores/conciliadores dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC). Tal esvaziamento se deve em razão do impedimento do mediador/conciliador exercer sua atividade profissional durante um determinado período no juízo onde atua como mediador/conciliador.

O Código de Processo Civil (Lei 13.105/15) em seus artigos 167, § 5º e 172 assim dispõem:

Art. 167. Os conciliadores, os mediadores e as câmaras privadas de conciliação e mediação serão inscritos em cadastro nacional e em cadastro de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal, que manterá registro de profissionais habilitados, com indicação de sua área profissional.

[...]

§ 5º Os conciliadores e mediadores judiciais cadastrados na forma do caput, se advogados, estarão impedidos de exercer a advocacia nos juízos em que desempenhem suas funções.

[...]

Art. 172. O conciliador e o mediador ficam impedidos, pelo prazo de 1 (um) ano, contado do término da última audiência em que atuaram, de assessorar, representar ou patrocinar qualquer das partes. (BRASIL, 2015)

A Resolução 125/10 CNJ e as Leis que tratam da mediação/conciliação também fizeram com que houvesse um despertar para o estudo da profissão mediador/conciliador e sobre as responsabilidades e implicações dessa atuação que é classificada como de auxiliar da justiça. Cada vez mais se está exigindo capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais mediadores.



Em decorrência da exigência de aperfeiçoamento contínuo dos mediadores/conciliadores ocorreu uma maior conscientização das implicações contidas na atuação dos profissionais que os fez refletir mais profundamente sobre as possíveis consequências de uma atuação que seja julgada inadequada e quais serão os reflexos desse julgamento em sua vida, comprometendo sobremaneira a implantação da Política Pública de pacificação social nas localidades onde se depende exclusivamente da atuação de mediadores/conciliadores voluntários.

Na prática o que se vê são CEJUSCs atrelados as metas e estatísticas a serem cumpridas e mediadores/conciliadores enredados nesse sistema.

É possível constatar que não houve uma estruturação adequada para a implantação de uma verdadeira política pública de pacificação social e construção de cidadania.

O que se vê ainda na política pública de pacificação social é um viés de “desafogar” o Poder Judiciário haja vista que não se tem trabalhado de forma adequada a mudança de paradigma da “cultura da sentença” para o acesso a uma ordem jurídica justa (WATANABE, 2011) o que coloca em dúvida a efetividade de tal política pública.

Enfim, um caminho árduo e longo ainda será necessário para a mudança do paradigma da “cultura da sentença”. Essa mudança não passa somente pela criação de normas e regulamentos; ela deve passar essencialmente pela mudança de crenças, signos, símbolos, preconceitos e paradigmas dos atores responsáveis pela implementação da política pública de pacificação social e construção de autonomia através da cidadania consciente.

## Referências

AZEVEDO, André Gomma de; BARBOSA, Ivan Machado (Org.). **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação Vol. 4**. 1. ed. Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2007. v. 1. 299p .

BRASIL. **LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acessado em: 28 de março de 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017: ano-base 2016**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acessado em: 17 de março de 2018.

FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. Introdução histórica e modelos de mediação. **Estudos Avançados de Mediação e Arbitragem**. Editora Campus Jurídico, 2014.



GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os fundamentos da justiça conciliativa**. Revista da Escola Nacional de Magistratura. v. 2, n. 5, p. 22-27, 2008.

LUCENA FILHO, Humberto Lima de. **As teorias do conflito: contribuições doutrinárias para uma solução pacífica dos litígios e promoção da cultura da consensualidade**. In: CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. (Org.). Anais do XXI Encontro Nacional do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - 'Sistema Jurídico e Direitos fundamentais Individuais e Coletivos'. 56ed. Florianópolis: Boiteaux, 2012, v. 21, p. 14031-14060.

MENDONÇA, Rafael. **O desafio ético do mediador ambiental: por uma ética da libertação biocêntrica subjacente à deontologia da mediação de conflitos ambientais**. 2014.

OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de; SPENGLER, Fabiana Marion. **O fórum múltiplas portas como política pública de acesso à justiça e à pacificação social**. Curitiba: Multideia, 2013. 182p.; 23 cm ISBN 978-85-86265-62-4 (VERSÃO ELETRÔNICA)

ROCHA, Leonel Severo; GUBERT, Roberta Magalhães. **A MEDIAÇÃO E O AMOR NA OBRA DE LUIS ALBERTO WARAT**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 33, n. 1: 101-124, jan./jun. 2017

SOUZA, Aiston Henrique de et al. Manual de Mediação Judicial 6ª Edição. Brasília DF. 2016 Disponível em:  
(<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf> - pag. 20/23) Acesso em: 17 de março de 2018

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acessado em 18março18

WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **PELUZO, Min. Antônio Cezar e RICHA, Morgana de Almeida (Coords.) Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional, Rio de Janeiro: Forense, 2011.**

#### Notas sobre os autores:

<sup>1</sup> Mestranda em Agronegócio e Desenvolvimento - Faculdade de Ciências e Engenharia – UNESP (Campus de Tupã) – [andriareali@adv.oabsp.org.br](mailto:andriareali@adv.oabsp.org.br)

<sup>2</sup> Professor Assistente Doutor - Faculdade de Ciências e Engenharia – UNESP (Campus de Tupã) - [rdbaptista@tupa.unesp.br](mailto:rdbaptista@tupa.unesp.br)



## DESEMPENHO ESCOLAR E ASPECTOS FAMILIARES: REVELAÇÕES A PARTIR DO SARESP

Bruna Christina Battissacco

Camila Fernanda Bassetto

### **Resumo:**

O presente estudo analisa os impactos de características familiares sobre o desempenho escolar do aluno. Para tanto, foram utilizados dados do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo - SARESP, referentes à nota em matemática, alcançadas por alunos matriculados na 3ª série do Ensino Médio na rede pública estadual de ensino, e as respostas dos pais dadas ao questionário socioeconômico, aplicado pelo SARESP, na edição de 2013. Considerando as variáveis renda familiar e a escolaridade materna para investigar o efeito de aspectos familiares no desempenho em matemática do aluno, foi possível observar restrições e diferenças sobre o desempenho escolar, conforme o nível de proficiência em que o aluno se encontra. As estimativas, obtidas a partir do software SPSS, evidenciam que o impacto das variáveis selecionadas é relevante para o desempenho dos alunos classificados nos níveis mais baixos de proficiência em matemática.

**Palavras-chave:** Proficiência em Matemática; Renda Familiar; Escolaridade Materna; Saresp.

### **Abstract:**

The present study analyzes the impacts of family characteristics on the student's school performance. Therefore, were used data from the Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo - SARESP, referring to the grade in mathematics, reached by students enrolled in the 3rd grade of High School in the public school system, and the parents' answers given to the socioeconomic questionnaire, applied by SARESP, in the 2013 edition. Considering the variables family income and maternal schooling to investigate the effect of familiar aspects on student math performance, it was possible to observe restrictions and differences on the school performance, according to the level of proficiency in which the student is. The estimates obtained from the SPSS software show that the impact of the selected variables is relevant to the performance of the students classified in the lower levels of math proficiency.

**Keywords:** Proficiency in Mathematics; Family Income; Maternal Education; Saresp.



## Introdução

De acordo com o Relatório Pedagógico do SARESP de 2013 (Brasil, 2013), aproximadamente 55% dos alunos da terceira série do Ensino Médio da rede estadual encontram-se no mais baixo nível de proficiência em matemática, isto é, apresentam habilidades limitadas para solucionar questões propostas para o ano escola. Na avaliação educacional, o desempenho do aluno é considerado a variável indicadora da eficácia deste sistema e é coletado juntamente com informações acerca do contexto escolar e social do indivíduo, características de interesse de muitos estudos (Ferrão et al., 2001; Alves e Soares, 2008; Franco e Menezes-Filho, 2012). Ao longo da última década, estudos têm revelado evidências empíricas de que o desempenho escolar dos alunos depende não só das habilidades próprias, mas também de fatores que envolvem características sociais, econômicas, culturais e familiares (Soares e Mendonça, 2003; Jesus e Laros, 2004; Alves e Soares, 2008). Tais autores argumentam que, uma vez que as desigualdades sociais têm implicações diretas sobre a educação, nas avaliações educacionais, deve-se considerar que o desempenho do aluno deve ser contextualizado.

Com o propósito de contribuir com a literatura que investiga os fatores que atuam sobre o desempenho escolar do indivíduo, o presente estudo tem por objetivo medir o impacto da renda familiar e da escolaridade da mãe sobre o desempenho em matemática do estudante da terceira série do Ensino Médio matriculado na rede pública de ensino no estado de São Paulo. A metodologia proposta para alcançar tal objetivo é baseada em modelos lineares com variáveis binárias e com a utilização de dados referentes às notas em matemática alcançadas no SARESP de 2013. São utilizadas também as respostas dos pais dos alunos às questões sobre renda familiar e sobre o nível de instrução materna, coletadas mediante aplicação, por esta avaliação, de um questionário socioeconômico. O efeito destas características é medido por meio de estimativas para os parâmetros dos modelos propostos, as quais são obtidas via software SPSS.

Este artigo apresenta-se em seções, incluindo esta introdução. A seção dois contém uma breve revisão de literatura sobre estudos dedicados à identificação e compreensão de fatores, internos e externos à escola, que atuam sobre o desempenho educacional do aluno. Na seção três, descrevem-se os níveis de proficiência em matemática, registrados pelo SARESP, as questões sobre renda familiar e escolaridade da mãe. Este capítulo contém ainda a distribuição dos alunos, por nível de proficiência, conforme as faixas de renda e os níveis de instrução materno, registrados no ano de 2013. A seção quatro apresenta os modelos propostos e a categorização das variáveis qualitativas em binárias. Resultados obtidos a partir da análise



empírica são apresentados, interpretados e discutidos na seção cinco e, por fim, na seção seis, faz-se uma conclusão da presente pesquisa.

### **Renda familiar e escolaridade da mãe: impacto no desempenho escolar**

Para a melhor compreensão das variáveis renda domiciliar per capita e escolaridade dos pais, convém conceituá-las, seguindo os estudos de Barros et al. (2001), como a soma das rendas de todos membros familiares em relação ao número destes e o número de anos completos de estudo dos pais, respectivamente.

A determinante para o aspecto socioeconômico está ligada diretamente com a renda dos pais e, conseqüentemente, com o nível educacional e cultural dos mesmos. Dessa forma, os recursos financeiros que estão à disposição dos pais se convertem em investimento educacional para os filhos, considerando que um menor nível educacional proporciona um menor nível socioeconômico em um longo prazo (Barros et al., 2001).

Considerando a proporção de mães com ensino superior para indicar um elevado status socioeconômico dos alunos que participaram da avaliação, Franco e Menezes-Filho (2012) constataram a existência de uma relação positiva forte com o desempenho, isto é, alunos pertencentes a famílias com maior poder aquisitivo exibiram níveis de proficiência mais altos, evidenciando elevada estratificação social no sistema educacional brasileiro. Para a proporção de mães com Ensino Médio, embora não tão acentuada, os resultados mostraram uma relação positiva com o desempenho médio da escola.

Autores como Barros e Mendonça (1997), caracterizam que a relação entre a escolaridade dos pais e o desempenho do aluno é mais estreita do que a relação entre renda e desempenho. Uma das principais justificativas para isso está no fato de a renda ser variável e o conhecimento que os pais adquiriram é permanente, além do que a escolaridade dos pais é o fator mais relevante para a constituição da renda.

Embora o pai exerça papel significativo na vida do filho, no presente estudo a autora utilizou somente dados associados à mãe, apoiando-se nos estudos de Rios-Neto et al. (2002) e Riani e Rios-Neto (2008), os quais afirmam que a mãe exerce papel determinante no resultado educacional dos filhos. Utilizando a abordagem da Função de Produção Educacional (FPE), os autores investigaram os determinantes do resultado educacional nos níveis de Ensino Fundamental e Ensino Médio, considerando aspectos familiares dos alunos. Os resultados evidenciaram a grande importância da educação materna nos indicadores educacionais, o que





demonstra a alta estratificação educacional existente no Brasil, pois a trajetória escolar do aluno está bastante relacionada com a sua origem social.

A partir dos estudos descritos anteriormente, é possível observar que tanto a renda familiar como o nível de escolaridade da mãe, além de outros fatores diretamente ligados ao background familiar, atuam sobre o desempenho do aluno.

### **Distribuição dos alunos nos níveis de proficiência conforme renda familiar e escolaridade materna**

Para alcançar o objetivo proposto no presente estudo, além das notas obtidas no SARESP, foram consideradas também as respostas dos pais dos alunos para as questões sobre renda e escolaridade materna. Todas as informações foram disponibilizadas pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (SEE/SP), especificamente pela Coordenadoria de Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional (CIMA).

O SARESP passou a vigorar em 1996 e, atualmente, é aplicado no final de cada ciclo, isto é, no 5º, 7º e 9º anos do Ensino Fundamental e na 3ª série do Ensino Médio. Utiliza-se de dois instrumentos de avaliação, sendo o primeiro caracterizado pela aplicação de provas, e o segundo instrumento é o questionário aplicado aos alunos, pais de alunos e escolas (professores, coordenadores e diretores), por meio do qual são extraídas informações sobre características pessoais, contexto socioeconômico e cultural, trajetória escolar, entre outras.

O resultado do desempenho dos alunos descreve aquilo que os mesmos são capazes de fazer em relação às habilidades e competências avaliadas, conforme a Matriz de Referência para Avaliação de Matemática do SARESP<sup>32</sup>. A partir das expectativas de aprendizagem quanto ao conteúdo, competências e habilidades, estabelecidas para cada ano/série da disciplina no Currículo do Estado de São Paulo, os pontos da escala do SARESP são agrupados em quatro níveis: Abaixo do Básico, Básico, Adequado e Avançado, como mostrado no Quadro 1.

**Quadro 1.** Descrição dos níveis de proficiência em matemática do SARESP.

<b>Níveis de Proficiência</b>	<b>Intervalos de Pontuação</b>	<b>Classificação</b>	<b>Descrição</b>
Abaixo do básico	Menor que 275	Insuficiente	Os alunos demonstram <b>domínio insuficiente</b> dos conteúdos, competências

<sup>32</sup> A Matriz de Referência para Avaliação de Matemática do Ensino Médio é apresentada em Brasil (2009).



			e habilidades desejáveis para o ano/série em que se encontram.
Básico	Igual ou acima de 275 e abaixo de 350	Suficiente	Os alunos demonstram <b>domínio mínimo</b> dos conteúdos, competências e habilidades, mas possuem estruturas necessárias para interagir com a proposta curricular no ano/série subsequente.
Adequado	Igual ou acima de 350 e abaixo de 400		Os alunos demonstram <b>domínio pleno</b> do conteúdo, competências e habilidades desejáveis para o ano/série em que se encontram.
Avançado	Igual ou acima de 400	Avançado	Os alunos demonstram <b>conhecimentos e domínio</b> dos conteúdos, competências e habilidades acima do requerido no ano/série em que se encontram.

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Pedagógico do SARESP 2011.

A questão e alternativas sobre escolaridade da mãe apresentam-se como mostrado no Quadro 2. No processo de organização dos dados, as respostas associadas à alternativa (J) foram descartadas, pois não possibilitam qualquer conhecimento sobre a escolaridade da mãe do aluno.

**Quadro 2.** Questão sobre a renda familiar no questionário socioeconômico do SARESP.

Qual é o grau de escolaridade da mãe (ou responsável)? (Marque <b>apenas</b> uma resposta).
(A) Não estudou.
(B) Ensino Fundamental (1ª a 4ª série) incompleto.
(C) Ensino Fundamental (1ª a 4ª série) completo.
(D) Ensino Fundamental (1ª a 8ª série) incompleto.
(E) Ensino Fundamental (1ª a 8ª série) completo.
(F) Ensino Médio (antigo 2º grau) incompleto.
(G) Ensino Médio (antigo 2º grau) completo.
(H) Ensino Superior (Faculdade) incompleto.
(I) Ensino Superior (Faculdade) completo.

(J) Não sabe.

**Fonte:** Questionário aplicado aos pais dos alunos no ano de 2013.

Considerando o nível de instrução da mãe, a Tabela 1 apresenta o percentual de alunos conforme a proficiência em matemática, avaliada pelo SARESP no ano de 2013. Tais valores evidenciam que os maiores percentuais de mães dos alunos participantes da avaliação têm o nível de escolaridade correspondente ao Ensino Médio completo, representado pela alternativa (G), independentemente do nível de proficiência em matemática ao qual o aluno se classificou.

Exceto para os alunos nível AB de proficiência em matemática, para os quais as menores quantidades são de mães com Ensino Superior incompleto, para os demais níveis as mais baixas quantidades observadas estão associadas à alternativa (A), a qual indica que a mãe do aluno não estudou.

**Tabela 1:** Níveis de escolaridade da mãe, por nível de proficiência em matemática.

Nível de Proficiência	A	B	C	D	E	F	G	H	I
AB	34	14,3	12,6	15,0	12,1	7,3	26,6	3,3	5,4
BA	19	10,2	10,6	13,7	10,8	7,8	31,9	4,4	8,7
AD	11	6,1	7,8	10,4	8,6	7,7	35,0	6,1	17,2
AV	0,6	4,6	6,7	9,2	8,0	7,1	32,9	5,5	25,2

**Fonte:** Elaboração própria a partir da exploração dos dados utilizados neste estudo.

**Legenda:** AB: Abaixo do Básico, BA: Básico, AD: Adequado, AV: Avançado.

Ainda a partir dos percentuais apresentados na Tabela 1, verifica-se que, à medida que o desempenho do aluno melhora, atingindo níveis mais altos de proficiência em matemática, conforme estabelecidos pelo SARESP, decrescem os percentuais de mães com os níveis de escolaridade representados pelas alternativas (B), (C), (D) e (E), os quais estão associados, respectivamente, a Ensino Fundamental (1ª a 4ª série) incompleto, Ensino Fundamental (1ª a 4ª série) completo, Ensino Fundamental (1ª a 8ª série) incompleto e Ensino Fundamental (1ª a 8ª série) completo. Para o Ensino Médio incompleto, observa-se que os percentuais aumentam ao passar do nível AB para o BA e decrescem à medida que os alunos atingem os níveis BA e AD, sugerindo que este nível de escolaridade está mais presente entre as mães dos alunos com proficiência BA e AD. Concomitantemente, observa-se que o menor percentual de mães com Ensino Médio incompleto refere-se aos alunos que estão no nível AV de proficiência, o qual contempla também o mais alto percentual de mães com Ensino Superior completo.



Os valores mostrados na Tabela 1 evidenciam um padrão no comportamento do desempenho educacional do aluno conforme o nível de escolaridade da mãe, sugerindo que o nível de proficiência em matemática aumenta à medida que os anos de estudo da mãe também aumentam. Nesse sentido, os valores analisados indicam a existência de uma relação positiva entre proficiência em matemática e escolaridade materna. Assim como mostram os estudos de Riani e Rios-Neto (2008) e Franco e Menezes-Filho (2012), filhos de mães mais escolarizadas possuem melhores desempenhos em matemática, medidos pelos níveis de proficiência do SARESP, corroborando estudos citados previamente.

No presente estudo, a condição socioeconômica é classificada conforme a renda familiar, uma vez que tal informação é disponibilizada no questionário socioeconômico do SARESP, como mostra o Quadro 3. Foram utilizadas as respostas dos pais dos alunos participantes da avaliação em 2013. As respostas cujas alternativas foram (F) ou (G) foram descartadas por não possibilitarem qualquer conhecimento sobre a renda familiar do estudante.

**Quadro 3.** Questão sobre a renda familiar no questionário socioeconômico do SARESP.

Qual é a renda familiar de seu domicílio, ou seja, a soma dos salários dos que trabalham e moram na sua casa? (Marque apenas uma resposta).
(A) Até R\$ 850,00.
(B) De R\$ 851,00 a R\$ 1.275,00.
(C) De R\$ 1.276,00 a R\$ 2.125,00.
(D) De R\$ 2.126,00 a R\$ 4.250,00.
(E) Mais de R\$ 4.250,00.
(F) Nenhuma renda.
(G) Não sabe/não quer responder.

**Fonte:** Questionário aplicado aos pais dos alunos no ano de 2013.

A Tabela 2 apresenta as quantidades, em valores percentuais, de mães que responderam o questionário socioeconômico e, cujos filhos participaram da avaliação, conforme a classificação da proficiência em matemática alcançada. Os valores mostrados na Tabela 2 mostram que o percentual de alunos com renda familiar até R\$ 850,00 é decrescente conforme os níveis de proficiência aumentam, isto é, as maiores quantidades de alunos nesta faixa de renda pertencem ao nível mais baixo de proficiência, representado por AB, e as menores quantidades concentram-se no nível AV. O mesmo é observado para os alunos cuja renda está

entre R\$ 851,00 e R\$ 1.275,00. Para esta faixa de renda, as maiores quantidades de alunos pertencem ao nível AB e as menores ao AV.

Os maiores percentuais de alunos nos níveis BA e AD possuem renda familiar entre R\$ 1.276,00 e R\$ 2.125,00, representada pela alternativa (C). Nas faixas de renda entre R\$ 2.126,00 e R\$ 4.250,00 e acima de R\$ 4.250, indicadas, respectivamente, pelas alternativas (D) e (E), os percentuais de alunos conforme o nível de proficiência exibem comportamento oposto àquele identificado nas faixas de renda até R\$ 850,00 e entre R\$ 851,00 e R\$ 2.125,00. Enquanto a maioria dos alunos para os quais as mães assinalaram as alternativas (A) e (B), correspondentes às rendas mais baixas, tende a concentrar-se no nível AB, para rendas superiores a R\$ 2.126, o nível AB abrange as menores quantidades de alunos. Além disso, nas faixas de renda (D) e (E), os percentuais de alunos aumentam à medida que o nível de proficiência melhora, de tal forma que as maiores quantidades pertençam ao nível AV. Tais valores sugerem que, à medida que a renda familiar aumenta, melhora também o desempenho escolar do aluno, uma vez que, faixas de renda mais altas concentram os maiores percentuais de alunos nos níveis AD e AV.

**Tabela 2.** Renda familiar conforme nível de proficiência do aluno.

<b>Nível de Proficiência</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
AB	16,19	31,17	30,27	17,36	5,01
BA	9,80	25,68	33,42	24,11	6,99
AD	5,70	17,06	32,27	32,20	12,77
AV	5,07	13,33	29,52	34,25	17,84

**Fonte:** Elaboração própria a partir da exploração dos dados utilizados neste estudo.

**Legenda:** AB: Abaixo do Básico, BA: Básico, AD: Adequado, AV: Avançado.

Embora os percentuais de alunos com rendas familiares entre R\$ 2.126,00 e R\$ 4.250,00 e também acima R\$ 4.250,00 tenham exibido comportamentos semelhantes, os percentuais associados à alternativa (D) são significativamente maiores. Enquanto no nível AB apenas 5% dos alunos pertence à faixa de renda (E), a quantidade da faixa (D) é, aproximadamente, três vezes mais alta, igual a 17,36%. O mesmo é observado no nível AD de proficiência. No nível BA, o percentual de alunos na faixa de renda representada pela alternativa (D) é quase quatro vezes maior do que a quantidade identificada com rendas superiores a R\$ 4.250,00. Entre os alunos classificados no nível AV de proficiência, o percentual registrado com rendas acima de



R\$ 4.250,00 corresponde à metade do percentual de alunos cuja renda familiar está entre R\$ 2.126,00 e R\$ 4.250,00.

### Modelos propostos com variáveis binárias

Com o objetivo de investigar o impacto de variáveis associadas às características familiares sobre o desempenho dos alunos, no presente estudo, foram utilizados modelos de regressão linear cuja variável resposta, ou explicada, é a proficiência em matemática, representada por  $Profic\_mat$ , e as variáveis independentes, ou explicativas, são renda familiar e escolaridade materna, indicadas respectivamente por  $Renda$  e  $Esc\_mae$ . Os modelos propostos são apresentados nas expressões (2) – (4). Enquanto nos modelos (2) e (3) a proficiência é explicada apenas pelas variáveis renda e escolaridade, respectivamente, no modelo (4) avalia-se o impacto das duas variáveis, conjuntamente, sobre a proficiência em matemática do aluno da rede pública de ensino.

$$Profic\_mat_i = \beta_0 + \beta_1 Renda_i + \varepsilon_i, \quad (1)$$

$$Profic\_mat_i = \beta_0 + \beta_2 Esc\_mae_i + \varepsilon_i, \quad (2)$$

$$Profic\_mat_i = \beta_0 + \beta_1 Renda_i + \beta_2 Esc\_mae_i + \varepsilon_i, \quad (3)$$

No modelo (1),  $\beta_0$  representa a nota em matemática do aluno quando a renda familiar é inferior a R\$ 850,00. Para o modelo (2), a interpretação do  $\beta_0$  é baseada nas notas dos alunos cuja mãe não tem estudo. No modelo (3), tal parâmetro está associado ao desempenho dos alunos com renda familiar inferior a R\$ 850,00 e que, ao mesmo tempo, a mãe não tem qualquer nível de instrução. Em todos os modelos propostos,  $\beta_1$  e  $\beta_2$  são os parâmetros da renda familiar e do nível de instrução da mãe, nesta ordem, e mostram a influência destas variáveis sobre a proficiência em matemática, e o subscrito  $i$  indica o aluno,  $i = 1, \dots, N$ , com  $N$  representando o total de alunos que participaram do SARESP no ano de 2013. Em todos os modelos,  $\varepsilon_i$  é o



termo erro e representa todos os fatores que afetam a proficiência em matemática, mas que não são considerados explicitamente.

Devido ao caráter qualitativo das variáveis renda familiar e escolaridade materna, foram utilizadas variáveis dicotômicas para incluir tais informações no modelo. Como a questão sobre a renda familiar dispõe de cinco alternativas para respostas, como apresentado no Quadro 3, foram necessárias quatro variáveis dicotômicas, definidas conforme a faixa de renda. Assumindo a alternativa (A) como faixa de renda base, ou seja, considerando a renda inferior a R\$ 850,00 como ponto de referência na comparação com as demais, as variáveis dicotômicas apresentam-se como mostra a expressão (4). Não é necessário definir mais uma variável para representar a última alternativa da questão sobre a renda familiar, uma vez que, ao assumir iguais a zero as quatro variáveis definidas em (4), subentende-se que a referência é a renda familiar inferior a R\$ 850,00.

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{Renda1} = \begin{cases} 1, \text{ se a renda familiar é de R\$ 851,00 a R\$ 1.275,00} \\ 0, \text{ caso contrário.} \end{cases} \\ \text{Renda2} = \begin{cases} 1, \text{ se a renda familiar é de R\$ 1.276,00 a R\$ 2.125,00} \\ 0, \text{ caso contrário.} \end{cases} \\ \text{Renda3} = \begin{cases} 1, \text{ se a renda familiar é de R\$ 2.126,00 a R\$ 4.250,00} \\ 0, \text{ caso contrário.} \end{cases} \\ \text{Renda4} = \begin{cases} 1, \text{ se a renda familiar é superior a R\$ 4.250,00} \\ 0, \text{ caso contrário.} \end{cases} \end{array} \right. \quad (4)$$

A questão referente ao nível de instrução da mãe do aluno também é qualitativa e possui 10 alternativas, como mostrado no Quadro 2. Para que a quantidade de variáveis dicotômicas fosse reduzida, evitando, assim, a obtenção de modelos com um número demasiadamente grande de variáveis, as mães com Ensino Fundamental incompleto, de 1ª a 4ª séries e de 1ª a 8ª série, foram alocadas em um mesmo grupo e aquelas com Ensino Fundamental completo, de 1ª a 4ª série e de 1ª a 8ª série, em outro grupo. Dessa forma, as variáveis dicotômicas foram criadas como apresenta a expressão (5).

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{Esc\_mae\_EFI} = \begin{cases} 1, \text{ se a mãe tem Ensino Fundamental incompleto} \\ 0, \text{ caso contrário.} \end{cases} \\ \text{Esc\_mae\_EFC} = \begin{cases} 1, \text{ se a mãe tem Ensino Fundamental completo} \\ 0, \text{ caso contrário.} \end{cases} \\ \text{Esc\_mae\_EMI} = \begin{cases} 1, \text{ se a mãe tem Ensino Médio incompleto} \\ 0, \text{ caso contrário.} \end{cases} \\ \text{Esc\_mae\_EMC} = \begin{cases} 1, \text{ se a mãe tem Ensino Médio completo} \\ 0, \text{ caso contrário.} \end{cases} \\ \text{Esc\_mae\_ESI} = \begin{cases} 1, \text{ se a mãe tem Ensino Superior incompleto} \\ 0, \text{ caso contrário.} \end{cases} \\ \text{Esc\_mae\_ESC} = \begin{cases} 1, \text{ se a mãe tem Ensino Superior completo} \\ 0, \text{ caso contrário.} \end{cases} \end{array} \right. \quad (5)$$

A definição das variáveis dicotômicas possibilitou reescrever os modelos apresentados em (1), (2) e (3) como mostram as expressões (6), (7) e (8).

$$\text{Profic\_mat}_i = \beta_0 + \beta_{11} \text{Renda1}_i + \beta_{12} \text{Renda2}_i + \beta_{13} \text{Renda3}_i + \beta_{14} \text{Renda4}_i + \varepsilon_i, \quad (6)$$

$$\text{Profic\_mat}_i = \beta_0 + \beta_{21} \text{Esc\_mae\_EFI}_i + \beta_{22} \text{Esc\_mae\_EFC}_i + \beta_{23} \text{Esc\_mae\_EMI}_i + \beta_{24} \text{Esc\_mae\_EMC}_i + \beta_{25} \text{Esc\_mae\_ESI}_i + \beta_{26} \text{Esc\_mae\_ESC}_i + \varepsilon_i, \quad (7)$$

$$\text{Profic\_mat}_i = \beta_0 + \beta_{11} \text{Renda1}_i + \beta_{12} \text{Renda2}_i + \beta_{13} \text{Renda3}_i + \beta_{14} \text{Renda4}_i + \beta_{21} \text{Esc\_mae\_EFI}_i + \beta_{22} \text{Esc\_mae\_EFC}_i + \beta_{23} \text{Esc\_mae\_EMI}_i + \beta_{24} \text{Esc\_mae\_EMC}_i + \beta_{25} \text{Esc\_mae\_ESI}_i + \beta_{26} \text{Esc\_mae\_ESC}_i + \varepsilon_i \quad (8)$$

No modelo (6),  $\beta_0$  tem a mesma interpretação dada ao intercepto do modelo (1), ou seja, representa a média em matemática alcançada pelo aluno cuja renda familiar é inferior a R\$ 850,00. Os demais parâmetros, representados por  $\beta_{11}$ ,  $\beta_{12}$ ,  $\beta_{13}$  e  $\beta_{14}$ , mostram, respectivamente, o efeito das faixas de renda definidas em (4). Para o modelo (7),  $\beta_0$  também





representa a média em matemática alcançada pelos alunos cuja mãe não tem estudo, como no modelo (2), e os parâmetros  $\beta_{21}$ ,  $\beta_{22}$ ,  $\beta_{23}$ ,  $\beta_{24}$ ,  $\beta_{25}$  e  $\beta_{26}$  correspondem ao acréscimo na nota média do aluno a partir do nível de instrução da mãe, especificados em (5). As mesmas interpretações são válidas para o modelo (9), no qual  $\beta_0$  representa a média em matemática alcançada pelo aluno filho de mães que não tem estudo e com a mais baixa renda familiar. As interpretações dos parâmetros nos modelos (6), (7) e (8) são baseadas nos valores estimados para  $\beta_0$ .

Interações entre variáveis de renda familiar e de escolaridade da mãe também foram consideradas, uma vez que, enquanto separadas as variáveis podem exercer pouco ou nenhum impacto sobre a variável resposta, quando consideradas as interações, o poder explicativo pode aumentar. Neste sentido, testes foram realizados considerando diferentes versões do modelo (8). No entanto, em nenhum dos modelos a inclusão de qualquer interação contribuiu para a melhoria dos resultados e, portanto, foram desconsiderados.

Como critério de seleção de modelos, considerou-se como mais adequado aos dados aquele com maior coeficiente de determinação, representado por  $R^2$ , estatística que informa a proporção da variação na variável dependente atribuída a uma ou mais variáveis explicativas (Gujarati, 2000).

A próxima seção apresenta as estimativas para os parâmetros dos modelos selecionados e também a interpretação dos resultados obtidos.

## Resultados e discussão

Utilizando o software SPSS, estimativas foram obtidas para os parâmetros dos modelos apresentados em (7), (8) e (9). Concomitantemente, os valores do  $R^2$  associado a cada modelo foi calculado. Enquanto para os modelos (7) e (8) os valores do  $R^2$  foram, respectivamente, iguais a 0,36 e 0,30, mostrando que 36% da variabilidade da proficiência em matemática são explicados por variáveis associadas à renda familiar, e 30% por variáveis associadas à escolaridade materna, para o modelo (9) o  $R^2$  foi igual a 0,52, evidenciando que 52% da variabilidade do desempenho do aluno são explicados pelas variáveis renda e escolaridade da mãe quando consideradas em um único modelo. A inclusão de variáveis formadas por

interações entre renda e escolaridade da mãe não aumentou o poder explicativo do modelo e, portanto, foram descartadas.

Uma vez selecionado o modelo apresentado em (9) como o mais adequado aos dados, conforme maior valor observado para  $R^2$ , as estimativas obtidas considerando a proficiência do aluno classificada em Abaixo do básico, Básico, Adequado e Avançado, são apresentadas na Tabela 3, na qual os valores entre parênteses indicam o desvio padrão associado a cada estimativa. Para os alunos do nível AB de proficiência em matemática, assim classificados conforme avaliação do SARESP e 2013 por demonstrar domínio insuficiente dos conteúdos, habilidades e competências desejáveis para o ano/série escolar em que se encontram a média alcançada por alunos cuja renda familiar é inferior a R\$ 850,00 e a mãe não estudou foi 228,38 pontos. Dado que as estimativas obtidas para  $\beta_{11}$ ,  $\beta_{12}$ ,  $\beta_{13}$  e  $\beta_{14}$  foram significativas e positivas, pode-se verificar que os alunos de qualquer uma das faixas de renda apresentada no Quadro 3 terá uma nota em matemática maior comparada àquela obtida por alunos de mais baixa renda. Pode-se afirmar ainda que, à medida que a renda aumenta a nota também aumenta. Porém, tal comportamento é observado somente até a renda familiar de R\$ 2.126,00 a R\$ 4.250,00. Enquanto os acréscimos às médias dos alunos com rendas familiares correspondentes às alternativas (B), (C), (D), mostradas no Quadro 3, foram crescentes e iguais a 2,937, 4,750 e 5,103, alunos cuja renda familiar é dada pela alternativa (E) tem um acréscimo de 3,799, ou seja, a ordem de crescimento não se mantém entre as estimativas destes parâmetros. Caso fosse mantida, a estimativa para  $\beta_{14}$  seria a maior quando comparada àquelas associadas à  $\beta_{11}$ ,  $\beta_{12}$  e  $\beta_{13}$ . Ainda para os alunos pertencentes ao nível AB de proficiência em matemática, as estimativas mostraram que os anos de estudo da mãe são importantes para seus desempenhos, pois as estimativas obtidas para os parâmetros  $\beta_{21}$ ,  $\beta_{22}$ ,  $\beta_{23}$ ,  $\beta_{24}$ ,  $\beta_{25}$  e  $\beta_{26}$  foram todas significativas. No entanto, embora crescentes, tal ordem se mantém somente até o nível de escolaridade correspondente ao Ensino Médio completo.

**Tabela 3.** Estimativas para as variáveis associadas à renda familiar e escolaridade da mãe.

Ano	Níveis de proficiência em matemática			
	Abaixo do básico (AB)	Básico (BA)	Adequado (AD)	Avançado (AV)

$\beta_0$	228,38*** (0,536)	300,46*** (0,540)	364,83 (1,059)	408,83 (3,383)
$\beta_{11}$	2,937*** (0,281)	1,182*** (0,261)	0,241 (0,520)	-0,376 (1,232)
$\beta_{12}$	4,750*** (0,284)	3,109*** (0,254)	0,734 (0,490)	0,423 (1,153)
$\beta_{13}$	5,103*** (0,321)	4,583*** (0,267)	1,816*** (0,495)	0,394 (1,156)
$\beta_{14}$	3,799*** (0,476)	5,086*** (0,351)	2,392*** (0,561)	0,191 (1,237)
$\beta_{21}$	4,120*** (0,536)	2,131*** (0,527)	0,391 (1,028)	-0,966 (3,262)
$\beta_{22}$	4,028*** (0,541)	2,519*** (0,530)	0,334 (1,028)	-0,638 (3,256)
$\beta_{23}$	5,403*** (0,611)	3,616*** (0,565)	1,008 (1,066)	1,577 (3,319)
$\beta_{24}$	5,865*** (0,541)	4,583*** (0,524)	1,204 (1,012)	-0,509 (3,223)
$\beta_{25}$	4,464*** (0,715)	5,902*** (0,606)	1,735 (1,090)	0,083 (3,341)
$\beta_{26}$	4,020*** (0,651)	7,248*** (0,565)	2,281*** (1,036)	-0,158 (3,235)

**Fonte:** Elaboração própria a partir das estimativas obtidas no software SPSS.

O símbolo \*\*\* indica que a estimativa é significativa ao nível de 1%.

Ainda na Tabela 3, observa-se que, mesmo que significantes, as estimativas associadas aos níveis de instrução Ensino Superior completo e incompleto, ambas foram decrescentes. Dessa foram, conclui-se que as maiores contribuições vêm das mães com Ensino Médio completo e incompleto, quando comparadas com as demais escolaridades.

Alunos que demonstram domínio mínimo dos conteúdos, habilidades e competências, mas possuem as estruturas necessárias para interagir com o currículo no ano/série subsequente são classificados no nível BA de proficiência em matemática. Para estes alunos, a média em matemática no ano de 2013 foi de 300,46. Notas maiores são obtidas à medida que a renda aumenta, já que todas as estimativas para  $\beta_{11}$ ,  $\beta_{12}$ ,  $\beta_{13}$  e  $\beta_{14}$  foram significativas e crescentes, sugerindo que, à medida que a renda familiar aumenta, o desempenho em matemática também aumenta, sendo a maior correspondente à renda superior a R\$ 4.250,00. Ainda para os alunos classificados no nível BA pelo SARESP de 2013, mães com níveis mais altos de instrução atuam positivamente sobre o desempenho do filho.

Enquanto a nota dos alunos classificados no nível AD de proficiência em matemática aumentou para as rendas superiores a R\$ 2.126,00, quando comparadas com a média próxima

de 365, alcançada por alunos com renda inferior a R\$ 850,00 e mães sem estudo, rendas entre R\$ 851,00 e R\$ 2.125,00 não tiveram efeitos sobre o desempenho dos alunos pertencentes a esse nível de proficiência, pois somente as estimativas para  $\beta_{13}$  e  $\beta_{14}$  foram significativas. No que se refere ao nível de instrução da mãe, pode-se verificar, a partir dos valores mostrados na Tabela 3, que tal característica nada influencia o desempenho do aluno que demonstra domínio pleno dos conteúdos, habilidades e competências desejáveis para o ano/série escolar em que se encontra, a não ser que a mãe tenha o Ensino Superior completo. Tal afirmação está pautada na significância da estimativa para  $\beta_{26}$ , igual a 2,281 e desvio padrão de 1,036 pontos.

Para aqueles alunos que se classificaram no nível AV, cuja média foi de 408,8 para alunos com renda familiar inferior a R\$ 850,00 e cuja mãe não tem estudo, não é relevante, para o desempenho, se a família tem renda inferior a R\$ 850,00, entre R\$ 851,00 e R\$ 4.250,00 ou superior a R\$ 4.250,00, já que as estimativas obtidas para os parâmetros  $\beta_{11}$ ,  $\beta_{12}$ ,  $\beta_{13}$  e  $\beta_{14}$  não foram significativas. O nível de instrução materno também não influencia o desempenho dos alunos que demonstram conhecimento e domínio dos conteúdos, competências e habilidades acima do requerido no ano/série escolar em que se encontram. Para estes alunos, o desempenho não sofre alterações quando a mãe tem Ensino Fundamental, Ensino Médio ou Ensino Superior, incompletos ou completos, já que as estimativas obtidas para  $\beta_{21}$ ,  $\beta_{22}$ ,  $\beta_{23}$ ,  $\beta_{24}$ ,  $\beta_{25}$  e  $\beta_{26}$  não foram significativas.

Barros e Mendonça (1997) encontraram evidências que o desempenho do aluno está sob maior influência da escolaridade dos pais quando comparada com aquela proveniente da renda familiar. A partir dos resultados obtidos na presente pesquisa empírica, não se pode fazer tal afirmação, uma vez que, para os alunos pertencentes aos níveis Abaixo do Básico e Básico, as contribuições associadas à renda familiar e escolaridade da mãe são semelhantes, conforme valores mostrados na Tabela 3. Já para os alunos do nível Avançado de proficiência, nem a renda familiar nem a escolaridade materna foram importantes para o desempenho escolar do indivíduo.

A renda familiar e a escolaridade da mãe demonstraram serem variáveis importantes no que se refere a uma educação de qualidade, visto o impacto positivo sobre a proficiência em matemática. Identificou-se que, embora a renda familiar seja um fator extraescolar significativo para o desempenho do aluno, este resultado não deve ser generalizado para todos os níveis de proficiência em matemática. Concomitantemente, os resultados evidenciaram a importância da



educação materna nos indicadores educacionais, porém somente até o nível Básico de proficiência. A ausência de estimativas significativas impossibilitou a generalização do resultado encontrado por Franco e Menezes-Filho (2012), os quais destacam a relevância da educação da mãe sobre a trajetória escolar do filho.

Mesmo restritos conforme o nível de proficiência do aluno, a renda familiar e a escolaridade da mãe demonstraram que existe uma estratificação educacional no Brasil, pois a trajetória escolar do aluno está bastante relacionada com a sua origem social. Em termos de políticas públicas, é importante conhecer os fatores que podem minimizar a importância da origem social do aluno, a fim de tornar o sistema mais igualitário.

### **Conclusão**

O presente estudo, demonstrou a importância intrínseca de sistemas de avaliações, no caso o SARESP como instrumento para um melhor diagnóstico da qualidade educacional e dos fatores associados a esta.

A análise empírica realizada mostrou que a atuação do nível socioeconômico, medido pela renda familiar, vai ocorrer de maneira controversa dependendo do nível de proficiência. Enquanto nos níveis Abaixo do Básico e Básico a influência aumenta até a faixa de renda entre R\$ 2.126 e R\$ 4.250, para os níveis Adequado (AD) e Avançado (AV) a renda familiar não atua sobre o desempenho escolar do aluno. Similarmente, a escolaridade da mãe mostrou-se atualmente positivamente somente sobre o desempenho de alunos com níveis de proficiência Abaixo do Básico ou Básico, e irrelevante para os demais alunos. Tais resultados impedem afirmar que rendas familiares mais altas e mães com níveis mais altos de instrução proporcionam melhores resultados no SARESP. Tais afirmações levam à reflexão acerca da existência e identificação de um limite de atuação do nível socioeconômico do aluno e da escolaridade materna sobre o seu desempenho.

A partir das estimativas obtidas utilizando o SPSS, pode-se verificar que, embora a renda influencie o desempenho do aluno, a influência das rendas mais altas ou mais baixas não é constante sobre as médias em matemática conforme o nível de proficiência. O mesmo conclui-se sobre a escolaridade materna. Mesmo que a conclusão desta pesquisa corrobore com os resultados de autores como Soares e Mendonça (2003), Alves e Soares (2008), os quais afirmam que a condição socioeconômica do aluno influencia o seu desempenho, e também de Alves e Soares (2003), para os quais alunos em condições precárias têm dificuldade de aprendizagem, não se pode ignorar que esta influência não ocorre de maneira linear. Tal fato indica a



necessidade de um refinamento analítico no sentido de se responder como determinantes extraescolares associados à família favorecem ou interferem no desempenho e por quais caminhos isso se realiza. A continuidade desta pesquisa se torna fundamental para a inclusão de outras variáveis relacionadas à condição socioeconômica no modelo e, assim, estender a compreensão sobre os elementos que interferem e/ou favorecem um melhor desempenho na escolarização básica.

## Referências

ALVES, Maria Tereza Gonzaga; SAORES, José Francisco. O efeito das escolas no aprendizado dos alunos: um estudo com dados longitudinais no Ensino Fundamental. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE/USP), v. 34, n. 3, p. 527-544, set./dez. 2008.

BARROS, Ricardo Paes de; LAM, David. Income and education inequality and children's schooling attainment in Brazil. In: BIRDSALL, Nancy; SABOT, Richard. **Opportunity forgone: education in Brazil**. Washington: Inter-American Development Bank, 1997, p. 337-366.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane; SANTOS, Daniel Domingues dos; QUINTAES, Giovani. **Texto para Discussão Nº 834: Determinantes do desempenho educacional no Brasil**, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), out. 2001.

BRASIL. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FRD. Matrizes de Referência para o Avaliação: Documento Básico – Ensino Fundamental e Médio, São Paulo, Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2009.

BRASIL. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FRD. **Relatório pedagógico SARESP 2013 – Matemática**, São Paulo, Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2013.

FERRÃO, Maria Eugenia; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; FERNANDES, Cristiano; SANTOS, Denis; SUÁREZ, Mayte; ANDRADE, Adler do Couto. O SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, características e contribuições na investigação da escola eficaz. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 18, n. 1/2, jan./dez. 2001.

FRANCO, Ana Maria Paiva; MENEZES FILHO, Naércio. Uma análise de rankings de escolas brasileiras com dados do SAEB. **Estudos Econômicos**, São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), v. 42, n. 2, p. 263-283, abr./jun. 2012.

JESUS, Girlene Ribeiro de; LAROS, Jacob Arie. Eficácia escolar: Regressão Multinível com Dados de Avaliação em Larga Escala. **Avaliação Psicológica**, Campinas, Instituto Brasileiro de Avaliação Psicológica, v. 3, n. 2, p. 93-106, nov. 2004.



LAROS, Jacob Arie; MARCIANO, João Luiz Pereira; ANDRADE, Josemberg Moura de. Fatores que afetam o desempenho na prova de Matemática do SAEB: Um estudo multinível. **Avaliação Psicológica**, Campinas, Instituto Brasileiro de Avaliação

LUGLI, Rosário Silvana Genta. Representações do Nacional e do Educativo nas Estatísticas Educacionais Brasileiras do Ensino Primário. In CANDEIAS, Antônio. **Modernidade, Educação e Estatística na Ibero-América dos séculos XIX e XX**. Lisboa: EDUCA, 2005.

RIANI, Juliana de Lucena Ruas; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. Background familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros? **Revista Brasileira de Estudos de População**, Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 25, n. 2, p. 251-269, 2008.

RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves; CÉSAR, Cibele Comini; RIANI, Juliana de Lucena Ruas. Estratificação educacional e progressão escolar por série no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), v. 32, n. 3, p. 395-415, dez. 2002.

SOARES, Tufi Machado; MENDONÇA, Márcia Cristina Meneghin. Construção de um modelo de regressão hierárquico para os dados do Simave-2000. **Pesquisa Operacional**, Sociedade Brasileira de Pesquisa Operacional, v. 23, n. 3, p. 421-441, set./dez. 2003.

WEISZ, Telma. Formação, avaliação e políticas públicas. In: **Conferência proferida durante o "I Simposio Internacional de los posgrados en Escritura y Alfabetización"**. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires. 2010.

Nota das Autoras:

[Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Camila Fernanda Bassetto.](#)

Departamento Ciências da Educação- Unesp Fclar.

E-mail: [camila@fclar.unesp.br](mailto:camila@fclar.unesp.br)

Bruna Christina Battissacco.

Aluna do quarto ano de Administração Pública -Unesp Fclar.

E-mail: [brunachristina\\_s2@hotmail.com](mailto:brunachristina_s2@hotmail.com)



## EVASÃO ESCOLAR NO ENSINO SUPERIOR: UMA REVISÃO DA LITERATURA ACERCA DO CONCEITO DE EVASÃO E DOS DESAFIOS ENFRENTADOS PELAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO

Inácio F. da Silva Júnior

### **Resumo:**

O presente artigo apresenta uma revisão da literatura, por meio de um levantamento bibliográfico acerca das possíveis causas que podem levar à evasão escolar dos jovens no ensino superior. Neste estudo pode-se observar que a evasão é considerada um dos maiores desafios das universidades, no que tange a permanência desses jovens no ensino superior. Este artigo tem como objetivo geral apresentar o conceito de evasão escolar na visão de autores voltados para pesquisa na área. Como objetivos específicos, busca-se apresentar as possíveis causas que podem levar à evasão escolar no ensino superior, assim como evidenciar modelos desenvolvidos por autores para analisar os fatores ligados à evasão.

**Palavras-chave:** Evasão Escolar; Ensino Superior; Jovens.

### **Abstract:**

This article presents a review of the literature, through a bibliographical survey about the possible causes that can lead to the school dropout of young people in higher education. In this study it can be observed that dropout is considered one of the greatest challenges of universities, regarding the permanence of these young people in higher education. This article has as general objective to present the concept of school dropout in the perspective of authors directed to research in the area. As specific objectives, it is sought to present the possible causes that can lead to school dropout in higher education, as well as to highlight models developed by authors to analyze the factors related to Evasion.

**Keywords:** School Evasion; Higher education; Young.





## **Introdução**

A educação superior passou por muitas mudanças nos últimos 20 anos, ampliando consideravelmente as formas de acesso dos jovens ao ensino superior. De acordo com a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996, Lei das diretrizes e bases da educação nacional, fica definida as diretrizes para todos os níveis de ensino, incluindo o ensino superior, que para esse nível, foram comunicadas as formas de cursos a serem ministrados e atribuída autonomia às universidades, no que se refere à abertura de novos cursos e de novas vagas para os já existentes.

De acordo com Wanderley (1999), a universidade é um local apropriado para a obtenção da ciência, o saber, porém o mesmo autor reforça que a universidade é um lugar mais adequado para a busca de informações, onde a aprendizagem é contextualizada e fundamentada na interdisciplinaridade atendendo às necessidades do desenvolvimento de cada nação.

Para Marcovitch (1998), o papel da academia é algo que varia de acordo com a época, e jamais será esclarecido com precisão ao longo da história, onde o mesmo considera a Universidade como um local onde convivem todas as áreas do conhecimento.

Ainda de acordo com Marcovitch (1998, p. 23), “a universidade tem ainda o papel de formar a cidadania, cabe-lhe a principal função, desenvolver a inquietude do ser social”. Diante dessa função, o autor ressalta que:

As variáveis para alcançarmos um modelo ideal multiplicam-se de tal forma que em parte alguma poderemos visualizá-lo. É próprio do pensar acadêmico enxergar o real como algo incompleto, que sempre exigirá um aperfeiçoamento (MARCOVITCH, 1998, p.21).

Buarque (2005, p. 43), afirma que: “a universidade deve ser o caminho para três sucessos pessoais de seus membros: a realização de uma vocação profissional; a melhoria de sua remuneração, e o reconhecimento público. ” E ainda enaltece que a universidade oferece oportunidades, cabe ao ser humano a busca dessa identificação que facilitará fazer as escolhas que poderão influenciar por toda uma vida pessoal e profissional.

Gaioso (2005), estudando o Fenômeno da Evasão Escolar na Educação Superior no Brasil, levantou dois desafios para explicar o que os estudantes enfrentam para conseguirem a conclusão do ensino superior. Primeiro desafio levantado foi a questão do vestibular, o segundo desafio trata-se da superação de vários fatores que vão surgindo ao longo do período do curso.

## **Resultados e discussões**



## Um pouco de história

A evasão escolar é um problema que impacta na educação sob variadas perspectivas e afeta os alunos, as instituições de ensino, os sistemas de ensino e a sociedade em geral. Para Baggi e Lopes (2011, p. 356),

É um problema que vem preocupando as instituições de ensino em geral, sejam públicas ou particulares, pois a saída de discentes provoca graves consequências sociais, acadêmicas e econômicas.

Patto (1996) considera que a evasão escolar é um problema antigo na educação e vem apresentando ao longo das décadas um elevado crescimento prejudicando o desenvolvimento de uma política educacional no país, pois são perdas para as instituições e para os alunos.

Comparando-se às considerações de Patto, Silva Filho *et al.*, (2007) reforçam que a evasão escolar é uma questão que abrange praticamente todas as nações, pois representa despesas no campo social, acadêmico, econômico e, principalmente, perda de receitas. Ressalta também que as universidades particulares não investem em programas para manter ou reduzir o índice de evasão, porém parecem acreditar que o marketing para divulgação dos vestibulares será suficiente para garantir a entrada e permanência dos alunos no curso escolhido.

No Brasil, muitos estudos se dedicam a identificar e analisar motivos e ou fatores geradores de evasão, centrando-se no indivíduo a partir de perspectivas metodológicas qualitativas e quantitativas, como é o caso das pesquisas de Veloso e Almeida (2002); Pereira (2003); Matias (2003); Biazus (2004); Teixeira (2006); Martins (2007); Silva Filho *et al.* (2007); Bardagi (2007); Fialho (2008); Adachi (2009); Silva (2009); Andriola (2009); Baggi (2010); Baggi e Lopes (2011); Palácio (2012); Pereira Júnior (2012); e Amaral (2013).

Sganzerla (2001) afirma que é de suma importância o diagnóstico da situação antes de iniciar qualquer programa que combate a evasão escolar no ensino superior, cada universidade apresenta características e necessidades próprias, ou seja, não basta saber quantidade, mas o porquê da decisão e em seguida realizar uma avaliação.

De acordo com Lobo (2011), a Evasão é um dos maiores problemas de qualquer nível de ensino e o é, também, no Ensino Superior Brasileiro, público e privado.

Moreira (1997) destaca a evolução do Ensino Superior em Administração no Brasil, enfatizando as suas contribuições para as transformações constatadas no campo da produção econômica do país, a contar da década de 30.



Para Andrade e Amboni (2003), é importante que os gestores tenham consciência e comprometimento em relação aos valores que sustentam as questões de formação do cidadão como responsabilidade social, qualidade de vida, meio ambiente, e do desenvolvimento sustentável.

A evasão deve ser considerada uma ameaça à instituição de ensino, que demanda uma investigação. Costa (apud BIAZUS, 2004) apresenta como conceito de evasão definitiva a saída terminante do curso, ou seja, é aquela pela qual o aluno se afasta da instituição, por abandono, desistência definitiva do curso ou transferência para outra instituição.

Segundo Fialho (2014) é possível identificar diversos tipos de evasão, e a instituição de ensino superior pode adotar a nomenclatura que desejar para cada tipo de evasão.

Fialho (2014), Tinto (1973 apud Fialho, 2014) destaca que existem diferentes formas de saída do sistema de ensino superior e classifica-os em: demissão acadêmica, abandono permanente, abandono temporário, desistência e transferência.

Palharini (2004), afirma que a evasão é a saída definitiva do aluno do curso de origem sem concluí-lo.

Para Silva Filho e Lobo (2012) existem três tipos de evasão:

1. Evasão da Instituição de Ensino Superior se configura quando o aluno opta por transferir-se para o mesmo curso ou outro curso em outra instituição;
2. Evasão do Curso caracteriza-se quando o aluno opta pela transferência de curso na mesma instituição;
3. Evasão do Sistema ocorre quando o aluno não se matricula ou abandona o curso.

Kotler e Fox (1994) afirmam que reter alunos matriculados é tão importante quanto atraí-los e matriculá-los. Afirmam ainda que aluno insatisfeito pode reduzir o número de disciplinas cursadas ou abandonar o curso completamente.

Para Wanderley (1999), a universidade é um local apropriado para a obtenção da ciência, o saber, porém o mesmo autor reforça que a universidade é um lugar mais adequado para a busca de informações, onde a aprendizagem é contextualizada e fundamentada na interdisciplinaridade atendendo às necessidades do desenvolvimento de cada nação. O autor enfatiza a importância das forças externa e internas que prevalecem na conjuntura atual como políticas de ensino, pesquisa e extensão.

De acordo com Buarque (2005, p. 43), “a universidade deve ser o caminho para três sucessos pessoais de seus membros: a realização de uma vocação profissional; a melhoria de sua remuneração, e o reconhecimento público.” E ainda enaltece que a universidade oferece



oportunidades, cabe ao ser humano a busca dessa identificação que facilitará fazer as escolhas que poderão influenciar por toda uma vida pessoal e profissional.

Outro enfoque relevante de estudo diz respeito à constituição de indicadores de evasão que assume diferentes granularidades: disciplinas, cursos, instituições e sistemas. Os indicadores de evasão de cursos e de instituições de ensino, na educação superior, tendo como foco uma revisão e análise de metodologias estatísticas presentes na produção acadêmica (SILVA FILHO et al., 2007; SILVA FILHO; LOBO, 2012; SERPA; PINTO, 2000; MACEDO, 2014) e em documentos oficiais do Ministério da Educação (MEC).

Para Jannuzzi (2002, 2009), o indicador social serve para subsidiar o planejamento público e a formulação de políticas sociais.

Concebe, então, um indicador social como sendo:

[...] uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma. (JANNUZZI, 2002, p. 55).

A evasão escolar sinaliza, de alguma forma, o desempenho das instituições e dos sistemas de ensino relacionado à permanência dos estudantes em seus cursos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), por exemplo, aponta, no artigo 3º, que “o ensino será ministrado com base no princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1996, p. 12).

Cobra e Braga (2004) afirmam que, além da desaceleração da demanda, o ensino superior hoje convive com inúmeros desafios.

Dentre os grandes desafios levantados pelos autores estão:

- Capacidade instalada x número de vagas x demanda;
- Grande número de IES numa mesma região oferecendo os mesmos cursos;
- Vagas ociosas;
- Relação vagas ofertadas x ingressantes x concluintes;
- Queda no poder aquisitivo real do brasileiro; · Inadimplência; · Evasão.

Conforme Cobra e Braga (2004), um dos principais desafios das IES é compreender que os alunos não compram cursos, compram, na verdade, uma carreira profissional de sucesso. E que a escola precisa agregar valor a seus cursos para que seus alunos tenham condições de disputar espaço no mercado de trabalho.



Nunes (2005) afirma que o negócio do ensino superior e o seu produto – curso superior – têm características diferenciadas. O autor enumerou essas características:

1. O aluno matriculado (cliente adquirido) compra um produto representado por uma vaga em determinado curso, que somente estará concretizado no final de um ciclo médio de cinco anos. Ocupando a vaga, automaticamente impede que outro a utilize por meio de uma nova venda, pois adquire um direito. O aluno matriculado (cliente adquirido) pode se transformar em aluno desistente (evadido) a qualquer momento dentro do ciclo de realização do curso, deixando de pagar pelo produto, sem que a IES tenha muitas alternativas para repor a perda com um novo cliente.
2. O aluno evadido (cliente perdido) só pode ser repostado pela universidade em duas situações:
  - a. Pelo próprio aluno evadido (cliente perdido), na condição de aluno em reingresso (cliente reconquistado) – após um período em que não usou e não pagou pelo produto.
  - b. Por um aluno transferido (cliente adquirido) proveniente de outra instituição, que passa a pagar pelo produto somente a partir da fase em que começará a utilizá-lo.

Schargel e Smink (2002, p. 29) acreditam que a evasão escolar é um problema que só pode ser tratado de forma eficaz através de uma abordagem sistêmica:

Devemos examinar com lucidez tudo o que fazemos na escola. Nossa meta básica não é simplesmente manter os estudantes em nossas salas de aula até que concluam seus cursos, mas oferecer-lhes uma educação que os prepare para uma vida plena e produtiva que não se limita à sala de aula.

Nos estudos realizados por Schargel e Smink (2002), foi possível identificar cinco categorias de causas da evasão: as psicológicas, as sociológicas, as organizacionais, as interacionais e as econômicas.

As psicológicas, resultantes das condições individuais como imaturidade, rebeldia, dentre outras, ocasionando uma predisposição à evasão.

As sociológicas entendem que o referido fenômeno não pode ser encarado como um fato isolado.

As categorias organizacionais procuram identificar os efeitos dos aspectos das instituições sobre a taxa de evasão. As categorias interacionais avaliam a conduta do aluno em relação aos fatores interacionais e pessoais.



A categoria econômica, talvez a mais preponderante em instituições privadas, considerando-se os custos e benefícios ligados à decisão, que depende de fatores individuais e institucionais.

As causas da evasão apontadas por Gaioso (2005), na visão dos dirigentes educacionais são:

- Falta de orientação vocacional e desconhecimento da metodologia do curso – estudantes muitos jovens para escolher a carreira e sem orientação vocacional cedem a vontade e sugestão dos pais e parentes. Optam pela carreira sem conhecer as próprias habilidades e competências. Outras vezes inscrevem-se em cursos menos concorridos. Tais fatos levam muitos estudantes ao desinteresse à desmotivação, que culmina na desistência, geralmente no final dos dois primeiros semestres letivos;
- Deficiência da educação básica – estudantes ingressam no ensino superior despreparados, com dificuldades de leitura e escrita. Como o vestibular é classificatório, o aluno, muitas vezes, entra na faculdade mal preparado e sem noção das exigências que um curso superior requer. Assim que percebe seu despreparo, acaba abandonando o curso.
- Busca de herança profissional – há os que escolhem o curso para satisfazer a vaidade dos pais, que almejam se perpetuar por meio da herança profissional, deixada para o filho. Quando o aluno tem contato com as disciplinas específicas e a tomada de consciência dos afazeres e responsabilidades, muitos desistem.
- Mudança de endereço – por motivo de trabalho, dele próprio ou dos pais.
- Problemas financeiros – os problemas financeiros têm grandes influências na decisão dos estudantes desistirem do sonho de formação superior. Este fator é percebido pelos altos índices de inadimplência. Os alunos param de estudar em função do valor das mensalidades, pois acumulam débitos não sendo mais possível sua quitação culminando na evasão.
- Horário de trabalho incompatível com o de estudo – percebido mais nitidamente nos cursos diurnos.
- Concorrência entre as IES privadas – os apelos conquistar novos clientes, com concessão parcial de bolsas e descontos especiais, via transferência gera maiores oportunidades para o cliente e opções de escolha. Neste sentido, as IES fazem campanha ao longo do ano. Evidenciando ser comum a busca de matrículas onde as exigências acadêmicas e as mensalidades sejam menores, sem a preocupação com a qualidade e com



a formação profissional. Neste caso, mesmo mudando de IES, os alunos chegam a diplomação.

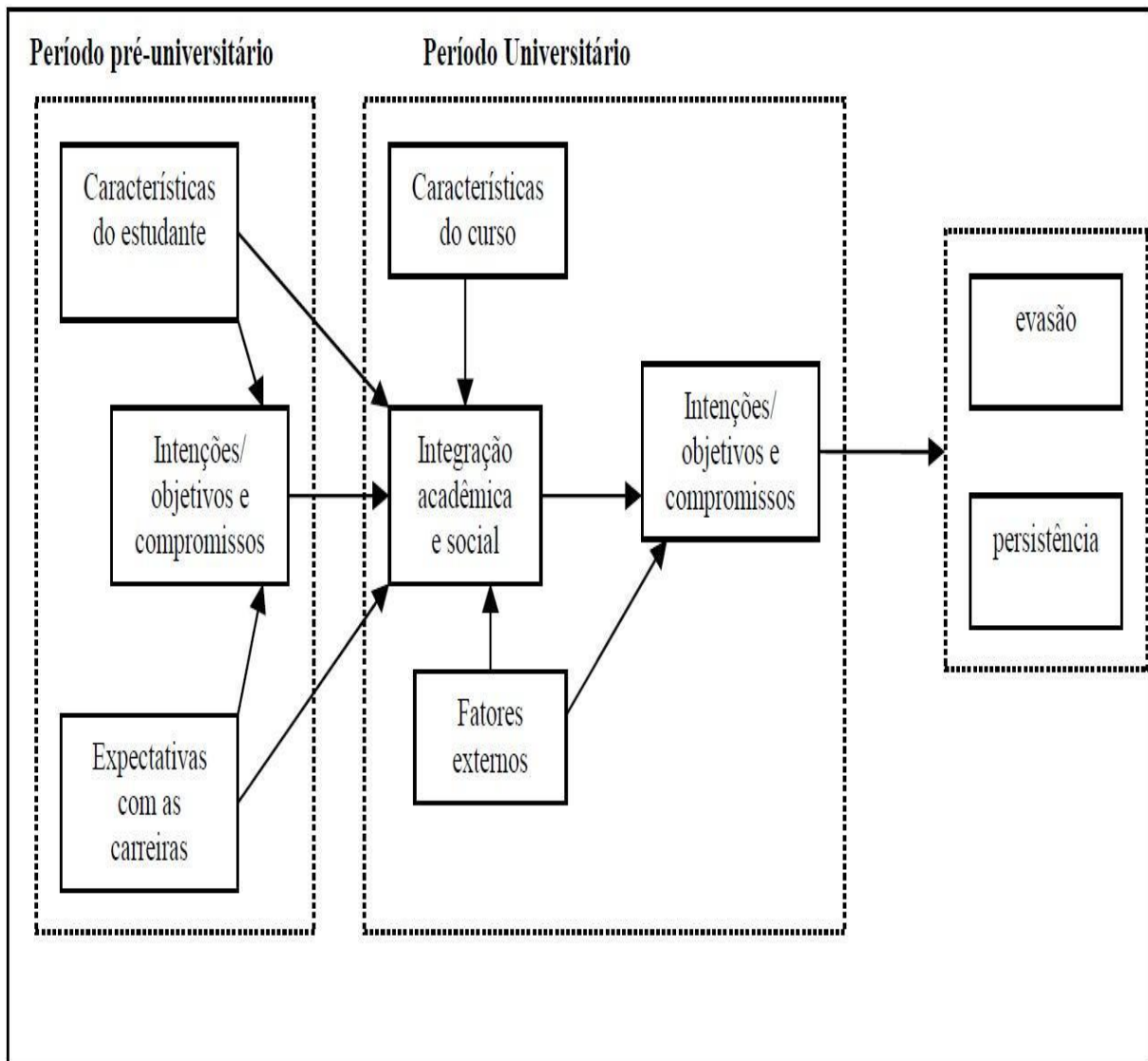
Nas causas apontadas por Gaioso (2005), através da visão dos alunos percebeu-se que não há causas isoladas para evasão, um motivo se associa a outro. Os alunos responsabilizam as IES e as condições socioeconômicas e depois assumem a falta de aptidão, habilidade ou interesse pela carreira escolhida.

Tinto (1993), através de modelos complexos, explicou o problema, cuja ideia central é a de que a evasão ocorre pela falta de identificação com o grupo, caracterizada principalmente pelas causas sociais. Explica como as situações de adaptação, contradição e isolamento influenciam as diferentes formas de evasão nessa modalidade de ensino.

Para Tinto (1993), problemas financeiros identificados como razões do abandono refletem outros fatores, como insatisfação com a instituição. Quando os estudantes estão satisfeitos com a experiência institucional, frequentemente aceitam grandes ônus econômicos e prosseguem nos estudos. Sabe-se que o desejo de titulação superior está fortemente associado à busca de melhoria da qualidade de vida e estabilidade financeira, embora nem sempre isso aconteça. Tinto enfatiza que o desejo de cursar a educação superior está intensamente vinculado a projetos de ascensão social e a bons salários.

O modelo proposto por Tinto (1993, p.240) está representado na figura 01, abaixo.

**Figura 1.** Modelo desenvolvido por Tinto

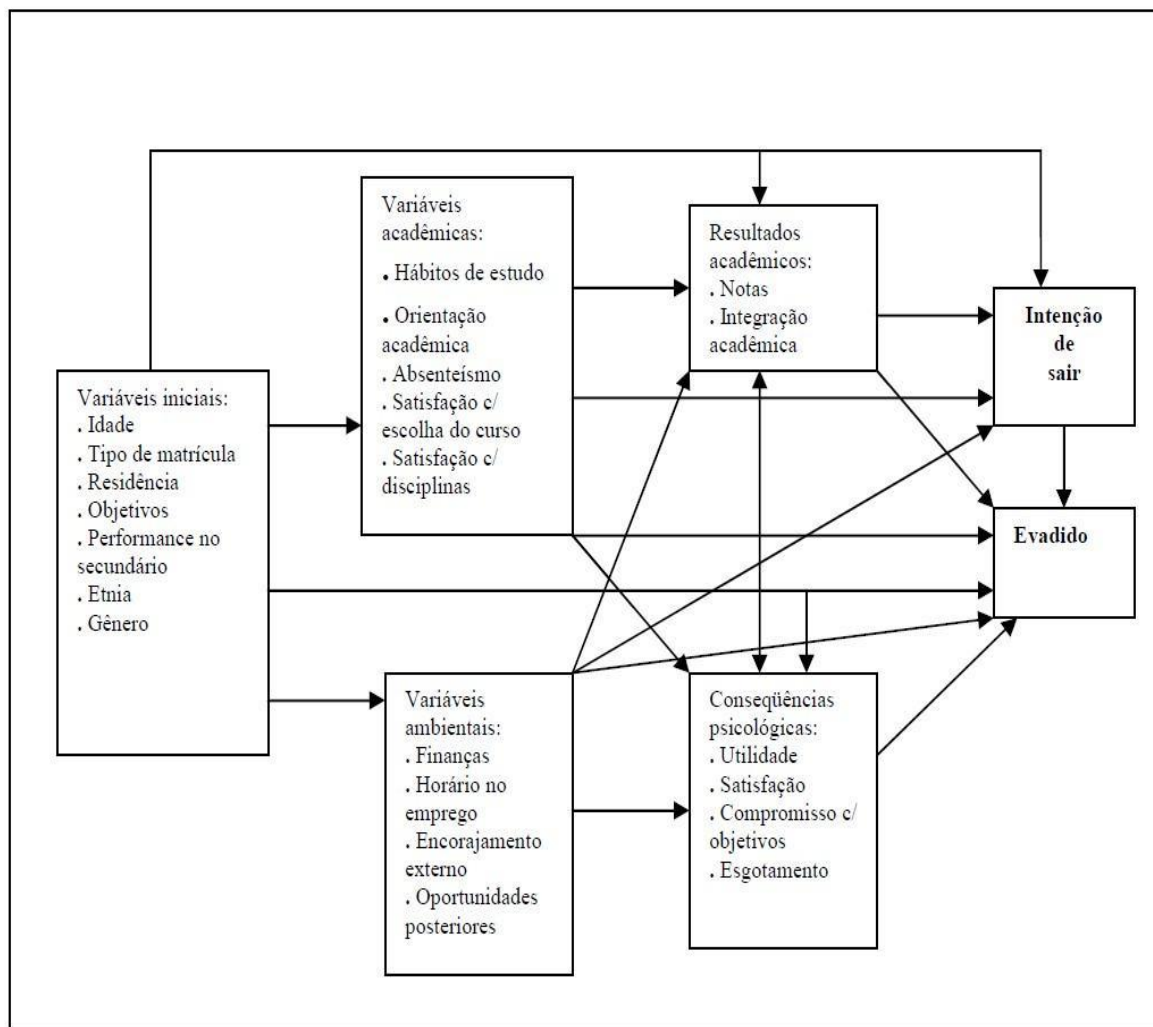


**Fonte:** Tinto, Vincent. *Leaving College – Rethinking the Causes and Cures of Student Attrition* 2 ed. The University of Chicago. Chicago, 1993 p. 114

O modelo apresentado por Bean (1980, 1983), supõe que a decisão de evasão ou não, é um processo, em que as opiniões influenciam as atitudes e estas influenciam as decisões. A decisão de permanecer ou não na IES está ligada as suas atitudes, sua adaptação e também a fatores externos como aprovação da família, encorajamento dos amigos, qualidade da instituição, situação financeira e oportunidade de transferir-se para outra instituição.

**Figura 2.** Modelo desenvolvido por Bean





**Fonte:** Seminário nacional “Evasão no ensino superior”. Lobo e Associados, 2006 p. 12

‘ São consideradas também causas externas aquelas relacionadas ao aluno referente à vocação e a outros problemas de ordem pessoal (BRASIL / MEC, 1997 p. 139):

- relativos ao mercado de trabalho;
- relacionados ao reconhecimento social da carreira escolhida; · afetos à qualidade da escola do ensino fundamental e médio;
- vinculados a conjunturas econômicas específicas; [...]
- dificuldades financeiras do estudante;
- relacionados às dificuldades de atualizar-se a universidade frente aos avanços tecnológicos, econômicos e sociais da contemporaneidade.

### **Considerações finais**



Este trabalho buscou apresentar as possíveis causas que podem levar à evasão escolar no ensino superior, assim como evidenciar modelos desenvolvidos por autores para analisar os fatores ligados à evasão. Objetivou, também, conhecer o que autores descrevem acerca dos fatores que mais contribuíram para a evasão, buscando apresentar o conceito de evasão e as variáveis que a provocam, de forma mais significativa.

Os autores citados no trabalho evidenciam como causas que podem levar à evasão fatores ligados à situação financeira familiar, identificação com o curso em que o aluno se matriculou, qualidade do ensino oferecido pela instituição de ensino, satisfação, entre outros. O que podemos considerar dos resultados apresentados pelos trabalhos, cujos resumos tomamos como referência para desenvolver nossa investigação, é que a evasão, como afirmaram os autores já citados neste texto, é um fenômeno que apresenta diferentes causas dependendo do contexto social, cultural, político e econômico em que estudantes e instituições de ensino estão inseridos.

Nunca é demais insistirmos que a escolha das estratégias deve considerar as dificuldades percebidas e as características vocacionais dos estudantes (BARDAGI, 2007). Entendemos que é preciso um investimento consistente por parte das instituições de educação superior, principalmente, no nível das instituições privadas, para atuação imediata na redução dos níveis de evasão/abandono.

Assim, exalta-se a importância de estudos voltados para a evasão escolar no ensino superior, com finalidade de novas análises do problema, planejamento de estratégias de ações contra a evasão e a implementação de políticas públicas eficazes no seu combate.

## Referências

ANDRADE, R. O. B. de; AMBONI, N. **Diretrizes curriculares para o curso de graduação em Administração:** como entendê-las e aplicá-las na elaboração e revisão do projeto pedagógico. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2003. 82 p.

BAGGI, Cristiane Aparecida dos Santos; LOPES, Doraci Alves. **Evasão e avaliação institucional no ensino superior: uma discussão bibliográfica.** Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 16, n. 2, p. 355-374, jul. 2011.

BARDAGI, Marúcia Patta. **Evasão e compostamento vocacional de universitários: estudos sobre o desenvolvimento de carreira na graduação.** 262p. Tese (Doutorado em Psicologia). UFRGS. Porto Alegre-RS, 2007.



BEAN, J. P. **Dropouts and turnover: the synthesis and test of causal model of student attrition. Research in Higher Education**, New York, v. 12, n. 2, p. 155-187, 1980. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=ED174873>. Acesso em 31 de março de 2018.

BIAZUS, Cleber Augusto. **Sistema de fatores que influenciam o aluno a evadir-se dos cursos de graduação na UFSM e na UFSC: um estudo no curso de Ciências Contábeis**. 2004. 203 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996, seção 1, p. 12. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em 31 de março de 2018.

BUARQUE, C. **A refundação da universidade. In Série Grandes Depoimentos**. Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. Brasília: ABMES Editora, 2005. COBRA, M.;

BRAGA, R. **Marketing educacional: ferramentas de gestão para Instituições de ensino**. São Paulo / Espírito Santo: Cobra / Hoper, 2004. 148 p.

FIALHO, Marillia Gabriella Duarte. **A Evasão Escolar e a Gestão Universitária: O Caso da Universidade Federal da Paraíba**. 108 p. Dissertação (Mestrado Profissional). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2014.

GAIOSO, Natália Pacheco de Lacerda. **O fenômeno da evasão escolar na educação superior no Brasil**. 2005. 75 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de PósGraduação em Educação da Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

KOTLER, P.; FOX, Karen, F. A. **Marketing estratégico para instituições educacionais**. São Paulo: Atlas, 1994.

LOBO, Maria Beatriz de Carvalho Melo. **“Panorama da evasão no ensino superior brasileiro: Aspectos gerais das causas e soluções”**. 2011. Disponível em: <[http://www.institutolobo.org.br/imagens/pdf/artigos/art\\_087.pdf](http://www.institutolobo.org.br/imagens/pdf/artigos/art_087.pdf)>. (Acesso em 13 de março de 2018).

MARCOVITCH, Jacques. **A universidade (im)possível**. 2. ed. São Paulo: Futura, 1998. MOREIRA, D. A. **Didática do ensino superior: técnicas e tendências**. São Paulo: Pioneira, 1997.

NUNES, Getúlio Tadeu, **Abordagem do marketing de relacionamento no ensino superior: Um estudo exploratório**. 2005. 149 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2005.

PALHARINI, Francisco de Assis. **Elementos para compreensão do fenômeno da evasão na UFF**. Niterói. 2004.



PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia**. Rio de Janeiro: T.A. Queiroz, 1996.

SCHARGEL, Franklin P; SMINK, Jay. **Estratégias para Auxiliar o Problema de Evasão Escolar**. Rio de Janeiro: Dunya., 2002. 282 p.

SGANZERLA, N. M. Z. **Aspectos relevantes da estatística e a evasão de estudantes no curso de graduação em estatística da UFPR**. 285 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual Paulista, Marília-SP, 2001.

SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo e; LOBO, Maria Beatriz de Carvalho Melo. **Esclarecimentos Metodológicos sobre os Cálculos de Evasão**. Instituto Lobo. 2012. Disponível em: <[http://institutolobo.org.br/imagens/pdf/artigos/art\\_078.pdf](http://institutolobo.org.br/imagens/pdf/artigos/art_078.pdf)>. (Acesso em 13 de março de 2018).

TINTO, Vicent. **Dropout from higher education: a theoretical síntesis of research**. Chicago: Review of Educational Research, 1993. 243 p. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.874.5361&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 31 de março de 2018.

WANDERLEY, L. E. W. **O que é universidade?** 9. ed. Coleção Primeiros Passos. Brasiliense, São Paulo, 1999.



## PATH DEPENDENCE IN FISCAL POLICY: THE CASES OF ARGENTINA, BRAZIL AND CHILE

Guilherme de Oliveira Scaglione

### **Abstract:**

The aim of this paper is to study the characteristics of the fiscal regime led by Argentina, Brazil and Chile, focusing on the scopes of these policies under the administrations of Kirchner's, 'Lula' and 'Bachelet' who were three South American presidents elected by their citizens, demanding a greater participation of the State in the economy. This study was conceived by the following question: "were the fiscal regimes applied by Argentina, Brazil and Chile 'convergent'?". To answer that, this research used the deductive method and two theoretical aspects, one of them in the field of economics – path dependence – and the second one – the marginal theory of public policies – in the field of political science. Therefore, this article was structured in three different sections apart from its introduction and conclusion. The first one is intended to address the historical aspects of these policies in the three countries starting from the 1930's until 1990's. In the second section we showed the characteristics of the fiscal policies in the beginning of the millennium. Finally, the last section conducted a comparative analysis of these policies based on a typology.

### **Resumo:**

O objetivo deste artigo é estudar as características do regime fiscal liderado por Argentina, Brasil e Chile, enfocando os âmbitos dessas políticas sob as administrações de Kirchner, 'Lula' e 'Bachelet', que foram três presidentes sul-americanos eleitos por seus cidadãos, exigindo uma maior participação do Estado na economia. Este estudo foi concebido pela seguinte questão: "os regimes fiscais aplicados pela Argentina, Brasil e Chile são " convergentes " ?". Para responder isso, esta pesquisa utilizou o método dedutivo e dois aspectos teóricos, um deles no campo da economia - path dependence - e o segundo - a teoria marginal das políticas públicas - no campo da ciência política. Portanto, este artigo foi estruturado em três seções diferentes, além de sua introdução e conclusão. O primeiro destina-se a abordar os aspectos históricos dessas políticas nos três países, a partir dos anos 1930 até 1990. Na segunda seção, mostramos as características das políticas fiscais no início do milênio. Finalmente, a última seção realizou uma análise comparativa dessas políticas com base em uma tipologia.

### **Introduction**

The main objective of this comparative study, is to analyze critically the historical evolution of fiscal policy in Argentina, Brazil and Chile. To justify this objective we pointed out: i) the importance of fiscal policy to determine the development model in each country; ii) this three countries are the most developed in South America, development efforts related with fiscal policy; finally iii) is possible to compare the fiscal policy in each country considering their specificities and singularities. The method and the theories that support the comparison will



be treated in the last part of this paper, when we will present the typology. In the next section we will present an overview of fiscal policy between 1930's and 1990's.

## **A historical overview of fiscal policy in Argentina, Brazil and Chile**

### **Argentina**

At the beginning of the 20<sup>th</sup> century, Argentina presented itself as the 'barn of the world' (Kulfas, 2016), due to its' large exports of primary products to industrialized countries. Nonetheless, the extraordinary profits in this sector were highly concentrated by oligarchic elites that made the most of the new-found technological advances in the transport system and the country's openness to external commerce transactions to expand their businesses (Kulfas, 2016). By then, Argentina already had established through several reforms a National Constitution that incorporated guarantees and rights to citizens (Pecheny & Petracci, 2006).

Several attempts to come through the difficulties imposed by this volatile external scenario were held in the countries after the Great Depression. In Argentina, according to Ferrer (1989) they took place from the 1930's to 1976, and their main objective consisted in strengthening the local industrial capacity through state interventionism, creation of a state oil company 'YPF', promoting industrial protectionism while favoring employment policies which aimed to enhance internal aggregate demand (Etulain. 2005, p. 171). All of these practices compose the Industrialization by Import Substitution, named ISI.

The military government in Argentina, that started in 1976, promoted policies dismantled the mechanisms that supported the ISI through opening the country's economy, through reducing taxes on international commerce, allied with financial dominance and 'social discipline', also guided by free market ideals (Canirot, 1980; Kulfas, 2016). The government's actions were aiming towards returning to a primary production system (Ferrari and Cunha, 2008, p.237).

### **Brazil**

During the 19<sup>th</sup> century, Brazil's economic performance was signaled by dependence of the foreign markets' demand for agricultural products, by the end of that period, the sector represented about 40% of the country's Gross Domestic Product (GDP)(Oliveira, 2010).



After 1930, Getúlio Vargas implemented the ‘Developmental state’, which consisted in attributing the State a pivotal role in accelerating the process of industrialization (Fritsch, 1995). In order to achieve this goal, the Brazilian state acted through the imposition of several mechanisms of control over imports and the implementation of the base industry with the creation of several state-owned enterprises (Fritsch, 1995). As a result, the primary expenses of the government as a proportion of the countries’ GDP, between 1931 and 1965 growth averaged about 17% (Oliveira, 2009). The efforts towards industrialization remained the touchstone of economic policy during the following decades through investments on infrastructure. According to Giambiagi, Villela, Castro & Hermann (2011), Brazil, between 1952 and 1961, assisted in an achieving an astonishing annual growth rate of the added industrial value of 11.6%. Also according to the authors, during the following military regime helped completing the process of industrialization by substitution of imports (ISI) through investments on key sectors such as infrastructure, capital goods, energy and exports. Although the industrialization goals were eventually reached, the public sector in Brazil incurred in a substantial external debt of 3.3% when compared to the country’s amount of exports between the years of 1979-83 (Giambiagi et al., 2011).

## **Chile**

Also around the 1930’s, according to the World Bank (1980), the Chilean state started to intervene towards adverse external impositions, adopting redistributive policies, expanding infrastructure and welfare programs while fomenting both internal demand and the process of industrialization. The instruments that supported the strategy of developing industry through the ISI in Chile were the control of the exchange rate, discouraging imports, and the creation of state-owned enterprises, such as the Productive Develop Corporation (CORFO) in 1938 (World Bank, 1980). As a result, the participation of industry on the country’s GDP went from around 10% in 1928 to 25% at the beginning of the 1970’s (Braun, Braun, Briones, Lüders & Wagner, 2010).

The Chilean state strategy of advancing in industrialization, acting in place of the private sector during the years of 1971-73 (Arellano & Marfán, 1987, p. 133) became no longer valid with the rise of the dictatorial regime under Augusto Pinochet’s presidency and the new 1980 Constitution. The arrival of his economic team, the ‘Chicago boys’, whose policies aimed to establish a new economic model through a wide international trade and financial liberalization,



allied with privatization of public services, elimination of subsidies, tax exceptions and part of public expenditure (Meller, 1996) drove Chile into being a 'free market economy' (Foxley, 1982).

Winn (2010) observed that, due to the government's act of reducing international trade tariffs, imports began increasing rapidly in the country whereas the Chilean manufactured goods started losing their competitiveness, leading towards a wide process of 'deindustrialization'. The reform also intended to reshape the Chilean State into a Subsidiary actor whose actions were limited in regulating marketflaws (Olmos & Silva, 2010). According to Bauer (1998), the transformations took place guaranteeing a protagonist role to the principles of economic freedom and free market along with the private sector in the Chilean economy, through reducing the role of the State and transferring the responsibility of providing services in education and health to private companies.

### **Historical Summary**

According to CEPAL (1996) all the three countries of our analysis expanded continuously their industrial activity from 1950 to 1970, with Brazil leading when compared to the others. Therefore, the first common historical aspect between these three South American countries is the establishment of the production of primary products as sectors of important dimensions within their economies. Because the prices of these goods were variable and determined in international markets, the countries' economic performances were, as a reflex, also inconstant. The previous benefits and large profits earned out of this primary configuration of their productive system was reversed after 1929 with the stock market crash and the resulting reduction of prices and demand for exports of primary products caused by the retrenchment on international commerce, forcing them into recession on the following years (Donghi and Colombo, 1990). Thus, the ISI emerged to answer the retrenchment on international commerce.

Argentina, Brazil and Chile experienced dictatorial regimes. The Argentinian and Chilean dictatorial model, where the ISI lost its importance in the set of State actions. Instead, the Brazilian dictatorial model reinforced the ISI to legitimize the regime. However, after the dictatorship in Argentina and Brazil, the State remained being the provider of services and goods that are of public interest, that is, a 'Benefactor State' (Huerta-Moreno, 2005; Jeannot, 1983). In the opposite of the

Chilean dictatorial regime, when the State became a 'Subsidiary' actor (Olmos and Silva, 2010).





By that time, the three countries had developed tax revenue schemes centered in indirect taxes, which are the ones that corresponds to the taxes charged internally over the price of goods and services. As observed by Head, Maslone & Ontario (1993) these taxes end up reaching the totality of the consumers regardless of their wealth and particular capacity of contributing to public revenue. On the other hand, direct taxes are ‘charged progressively’, that is, according to the contributor’s income or patrimony levels, imposing a greater tax burden over the ones with greater financial status. The authors elicit that a tax system in which indirect taxations prevails, such as the case of the countries throughout recent history, is described as ‘vertically unequal’, and limits the capacity of the State using it as an instrument of redistribution and fiscal justice.

Even though the dictatorial regimes in the countries of our particular interest in this work had different proposals, their main common aspect is the worsening of social costs, such as unemployment and the rise of inequality while attempting to achieve economic growth (Peiró, 2003). After pressured by several protests and denunciations of disrespect to human rights, the military regime in Argentina ceased in 1983. Later in the decade, after a period of stagnation and social crisis, it was Brazil’s time to return to democracy and then promulgate a new Constitution in 1988, which the fundamental characteristic was the introduction of the concept that the State has a fundamental social role (Salvador, 2008). It helped establishing a new economic, social, political and juridical order in Brazil (Oliveira, 2009). Regarding fiscal matters, Vaz (2008) highlights the fact that the new Constitution created ‘social contributions’, structured both in indirect and direct taxes, whose revenues were constitutionally attached to social areas of public expenditure.

Pinochet’s government eventually reached an end in 1988 through a public consult that determined the end of dictatorship and inaugurated a period of democratic transition in Chile. In 1989, a center-left coalition, the ‘Concertación’, elected Patricio Aylwin, as president of the country (Fazio & Parada, 2010). Since the very beginning of its trajectory in Chile’s Executive, this political party adopted the technique of arranging agreements with right-wing parties and big entrepreneurs as a way to facilitate the approval of new policies in the Parliament (Silva, 1995). As a result, throughout the 1990’s the actions taken by new democratic government legitimized the model of a ‘free market economy’ and the pro-elite model established during Pinochet’s regime, assisted by a group of ‘technocrats’ inside the coalition (Fazio and Parada, 2010; López, 2014). De Luis (2009) interprets that the tax reforms promoted by the ‘Concertación’ were formulated based on the idea of achieving greater efficiency on increasing revenues through raising indirect and first category taxes, whereas redistribution should be



achieved through social expenditure. This tax base restrained the possibilities to promote structural changes in the tax revenue system, maintaining vertical inequality and a low tax rate on direct taxation.

The 1990's were a period of profound transformations in Argentina and Brazil's economy and democratic political systems, promoted via neoliberal inspired policies. The Argentina promoted several privatizations and promulgated the Convertibility Law in 1991, aiming to reduce inflation through fixing an exchange rate of 1 peso to 1 US\$, in which the Central Bank should guarantee through its' reserves (Kulfas, 2016). The changes promoted by this new arrangement consisted in dismantling national industry and notorious growth of external debt (Rapoport, 2011) and unemployment (Kulfas, 2016). The proportion of interest rate expenses over the other accounts of the public debt went from 7% in 1993 to 18% in 2001 (Ferrari and Cunha (2008, p. 224), year in which the public sector found itself with a total debt that reached 64% of the country's GDP. The country entered a severe recession on the last years of the 20<sup>th</sup> century and first years of the millennium, portraying the worst crisis in the country's history (Kulfas, 2016). The succession of international crisis in other emerging countries generated a loss of confidence in the Argentina's economic solvency, mainly in the financial sphere (Ferrari and Cunha, 2008). This led towards a notorious flight of capital and an abrupt fall on the levels of international reserves in 2001, followed by the burst of a profound economic, social and political crisis that led to Fernando De La Rúa's impeachment and the abandonment of the Convertibility Law (Kulfas, 2016).

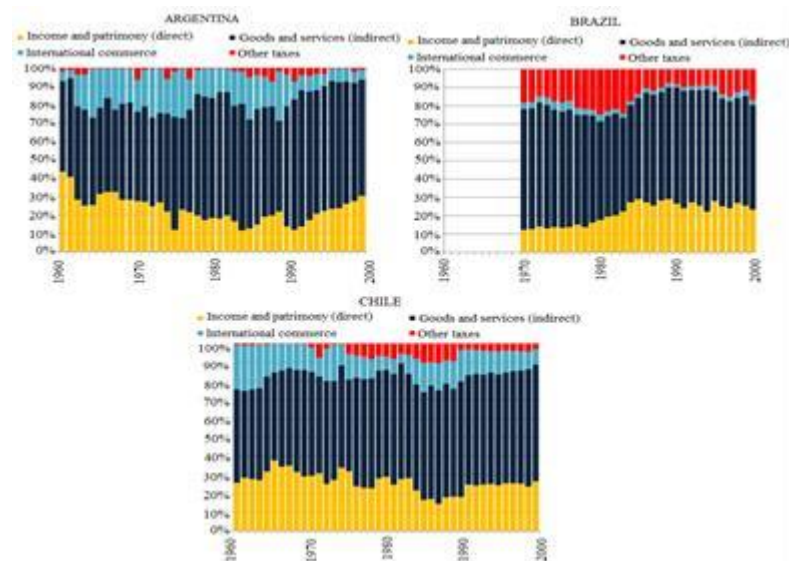
In Brazil, the government adopted the 'Plano Real'. In the plan's first phase, according to Giambiagi et al. (2011) and Afonso, Carvalho & Spíndola (1994, p. 45), the government created a Social Emergency Fund (FSE), as a way of authorizing the Federal government on disjoining up to 20% of social tax revenues from their original constitutionalized destinations. The following acts consisted of consolidating greater financial and commercial openness and privatizations (Rezende, 2009). The external volatility of Brazil growth volatility leading to a scenario of public sector insolvency (Oliveira, 2010). After the Russian default the country suffered a great speculative attack against national currency, and a great amount of capital started flowing to foreign markets, in despite of Brazil's attempt to keep attracting them by an elevated internal interest rate and contractive fiscal policy (Fazio and Parada, 2010). In order to stop the crisis from spreading worldwide and affecting developed countries, Brazil devalued its' currency and had financial support from the IMF, who demanded new macroeconomic measurements in exchange for the support (Oliveira, 2010). The government then adopted a

new set of recommended economic policy rules, established in 1999, known as the ‘orthodox macroeconomic tripod’ (Bresser-Pereira, 2012). On the fiscal front, the government established the need of attaining a primary surplus target after the execution of the budget, respecting ‘Fiscal discipline’, while allowing the exchange rate to flow and pursuing inflation targets.

Argentina, Brazil and Chile had a predominantly concentrated primary productive structure, and promoted a certain degree of transformation based on policies contained on the ISI strategy after the Great Depression (Tavares, 1969). Regarding fiscal policy, we noted that the states experienced different moments of expansion and retraction of their functions: under the aegis of recurrent deficits in public accounts (recurrently financed through monetary expansion) and inflation (World Bank, 1993; Cetrángolo, 2014; Oliveira, 2009; World Bank, 1980). At the second half of the century, their States aimed on reducing their level of intervention on economic issues, opening up space for ‘free market’ ideals such as trade and financial liberalization and privatizations of public enterprises (Kulfas, 2016;

Fazio & Parada, 2010; Bresser-Pereira, 2012). Although these countries’ development into the modern era went on different phases, the vertical inequality within their tax system was maintained. We can infer from Figure 1 that indirect taxation has kept its’ predominance over time.

**Figure 1.** Tax revenue structure in Argentina, Chile and Brazil 1960-2000



**Source:** adapted from Morán, D. & Pecho, M. (2016)

At the following section, we are to analyze if there were any changes in this particular configuration towards a more progressive tax structure in these Latin American countries.



- **Fiscal Policy in Argentina, Brazil and Chile between 2000 and 2010**

The beginning of the new millennium configured favorable external factors to Latin American countries an upward in commodity prices allied with opportune external financial conditions (Ocampo, 2007). This particular phase is referred as the ‘commodity boom’ (Kacef & López-Monti, 2010), and brought vigorous economic growth to the region followed by an improvement on income distribution and poverty (Ocampo, 2007).

The year of 2003 brought substantial changes in both Argentina and Brazil’s executive power through the election of Néstor Kirchner and Luis Inácio Lula da Silva. In both countries, this meant a shift to left parties’ governments (Kinzo, 2004; Kulfas, 2016).

During 2002 and 2003 the Argentina’s currency was hugely devalued seeking on establishing a more competitive exchange rate after fall in the Convertibility Law (Kulfas, 2016). The effects consisted in a new phase of substitution of imports and commercial surpluses (Varesi, 2012, p. 7). In addition, this years was marked for implementing the ‘Retenciones’. This modality of taxation helped decoupling the external and internal prices and constituted a new alternative on fiscal justice (Varesi, 2012), by the transfer of these tax’s revenues to other fractions of the society through the expansion of public expenditure. ‘Retenciones’ through the "Export Rights" assisted avoiding possible increases in domestic prices, at the same time, strengthening the tax burden to the top of the income distribution sector’s arising from their extraordinary agricultural incomes during the commodity boom (Cetrángolo,2014). Even though the government did not choose to reform the direct taxation schemes, it implemented a new mechanism of redistribution (retenciones), which was maintained and further explored during the following governments of Kirchners.

During Néstor’s administration, as a way to prevent further inflation growth caused by the upward on commodity prices, the government raised the rate of ‘retenciones’ (Kulfas, 2016). Consequently, it contributed to a continuous growth in total tax revenues and an increase in the tax burden concentrated in this type of taxation. According to the data provided by Argentina’s Treasury Ministry database, the tax burden went from 0.02% in 2001 to an average of 2.75% on the period 2005-2010 as a proportion of the country’s GDP, meanwhile the total net tax revenue in 2010 was about 8.5 times higher when compared to the amount of 2001.

The renegotiation of the external public debt of Argentina, in default since 2001, within terms was another accomplishment made by the left government. The resolution consisted to exchange the defaulted securities for new papers, which incorporated an acquaintance of about



65% of the total debt and had a "PIB coupon" (Kulfas, 2016). This coupon was an arrangement that linked the volume of debt payment to the economic growth of the country (Kulfas, 2016). In 2005, the offer was accepted by the holders of around 76% of the default debt, alleviating the share of debt payment in current public sector spending, which had grown about 80% between 1992 and 2000 (Lozano & Schorr 2001, p.7). According to the World Bank (2004 apud Wylde, 2012, p. 125), the debt restructuring policies carried out by Néstor Kirchner also managed to lower the debt's interest rate from 3.8% in 2001 to 2% in 2007. According to Wylde (2012, p.125), this helped achieving an improvement in the result in the public accounts, which, supported by the increase in tax revenues, started registering primary surpluses since 2003. These surpluses had become instruments used by the government to sustain the real exchange rate and price stability, as well as stimulated domestic savings (Gerchunoff & Aguirre, 2004).

Cristina Kirchner carried on Nestor's policy strategies and tried to perfect them during her mandate that started late 2007. Her administration's attempt to improve the 'Retenciones' was through setting an adjustable tax rate produced answers from the agricultural sector in 2008, that ended up leading to the rejection of the proposal (Kulfas, 2016). In order to overcome the unfavorable external impositions with the 2008's financial crisis, the government kept financing public works and spending on energy subsidies in order to keep the basic energy tariff from raising (Kulfas, 2016). Nonetheless, the growth on social expenditure above all other areas of public spending remained the touchstone of the government's fiscal policy even after the 2008 financial crisis and its' resultant drop on productive activity levels in Argentina (Kulfas, 2016). By 2010, the resources destined to social areas was about 58% higher than the 2005 amount (Kulfas, 2016). The profound crisis of the beginning of the 21st century opened up space for the consolidation of an alternative policy to the orthodox and pro-market model of Carlos Menem during the years of 'kirchnerism' in Argentina (Gerchunoff & Aguirre, 2004).

The renegotiation of the external debt, followed by the strategy of increasing public expenditure while exploring a more progressive taxation through the implementation of the 'retenciones' were the main characteristics of 'Kirchnerism'. The case of 'kirchnerism' in Argentina promoted marginal changes in the country's economic sphere that can be distinguished to the Brazilian and Chilean case. These aspects were: a) renegotiation of the Argentine external debt, which linked the 'new' debt securities to the concept of 'PIB coupon' - a fact that gave the Argentine State higher anti-cyclical capacity, as international creditors made gains when the country grew economically and b) the attempt to withhold part of the gains from Argentine exports, an essential fact to increase the country's tax collection and improve of the

extraordinary gains related to the external sector experienced in the moment of commodity boom (Kulfas, 2016).

However, after 2003 Brazil's macroeconomic policies continued to be structured under the 'macroeconomic tripod', focused on the achievement of inflation targets and the primary surplus on the fiscal account (Paulani, 2008). According to Fagnani (2011, p. 47), this posture kept restraining public expenditure and configured a recessive environment until 2005. In addition, other measurements promptly adopted by the new president were: i) the exemption on exportations of the tax on the movement of goods and services (ICMS) (Brami-Celentano & Carvalho, 2007, p. 49) and ii) the prorogation of the DRUs which reallocating social security budget reserves to public debt interest rate expenses and generating the government's targeted primary surplus (Boschetti, 2007; Filgueiras & Gonçalves, 2007). Throughout 2005 to 2010, these surpluses corresponded an average of 2.9% of the country's GDP (Gobetti & Orair, 2015, p. 422). By doing so, the government reassured guarantees to international financial capital and kept the Brazilian Risk under control, while maintaining vertical inequality on the tax structure based on the idea of tax neutrality, overtaxing mostly lower-income citizens (Brami-Celentano & Carvalho, 2007).

As we discussed previously, both Argentina, Brazil and Chile experienced the continuity of vertical inequity within their tax structure. According to Brami-Celentano & Carvalho (2007), the internalization of the concept of tax neutrality in the neoliberal fiscal reform agenda reinforced this tendency. Based on the idea that is too costly exploring wider direct and higher-income, these governments established growth in their tax's revenues were to be attained through raising indirect taxes instead. On a counterpart, it transferred to social expenditure the role of promoting a more progressive distribution of income. Regarding taxation matters, it's' clearest symptom in the Argentina, Brazil and Chile during of our analysis was the establishment of higher tax indirect tax revenues as a proportion of each countries' GDP.

**Table 1.** Average of government tax revenue between 2005 and 2010 (as % of GDP)

Classification	2005-2010		
	ARGENTIN	BRAZIL	CHILE
	A		
Direct taxes	6.9	10.3	7.4
Indirect taxes	12.7	14.9	10.0
Other taxes	0.4	0.3	0.1



<b>Total tax revenue</b>	<b>20.0</b>	<b>25.5</b>	<b>17.6</b>
Social Contributions	4.1	8.2	1.3
<b>Total tax revenue (including social contributions)</b>	<b>24.1</b>	<b>33.6</b>	<b>18.9</b>

Source: Based on data retrieved from CepalSTAT (2017)

During Lula's second mandate, aiming on minimizing the negative effects from the downward on commodity prices, the government acted increasing public investment and fomenting internal aggregate demand through increasing the credit supply and the real minimum wage (Silva, 2010). From 2007 to 2010, investment was the one with the highest nominal growth rate among the components of public expenditure, reaching about 30.8% (Gobetti and Orair, 2015, p. 435). Both the pack of countercyclical policies and 'Bolsa Familia' can be considered as the marginal gains that relate to the fiscal policy from Lula's administration up to the year of 2010. The values that led to this set of instruments to be put onto practice by Brazil's policy makers relates to their concern on promoting social inclusion allied with economic growth.

In Chile, the implementation of a fiscal policy mechanism named 'Structural Balance' during the 'Concertación' (2001) guided the management of fiscal policy during the subsequent Michelle Bachelet's government. This mechanism was conceived considering the great influence of the cycles of economic activity and the profits of copper companies in the Chilean domestic production, and therefore also in the tax revenue. Caro (2008) points out that with this new instrument, tax revenue began to be corrected by a "Structural Balance Indicator", which aimed to internalize the cyclical effects of important variables that affect it, such as economic activity levels and the price of copper. The author adds that ministerial committees were responsible for elaborating this indicator prior to the consolidation of the public budget. This scheme required a counterpart in public spending, since it established that its accounts should operate by recording a surplus of 1% of GDP after discounting the expected cyclical effects of tax collection through the index mechanism and authorized fiscal expenditure in the budget (Caro, 2008). The idea was that the implementation of this measure would reduce the pro-cyclical bias of fiscal spending, allowing the government to save in moments of tax revenue growth so that, in times of crisis, it could increase public spending without harming the balance of its accounts in the long-term (Caro, 2008). The results were structural surpluses with respect to GDP in greater proportions than those established in its elaboration (Larraín et al., 2011). These surpluses composed in large part by the amount saved through the total cyclical effect,



which was composed by the positive variations that incorporated the increase in the price of copper caused by the commodity boom. Fazio & Parada (2010) point out that during Bachelet's administration, the promulgation of the Fiscal Responsibility Law regulated the allocation of those 'structural' surpluses into public funds, investing them in financial assets. According to the authors, this mechanism kept restraining social expenditure and public investments, allied with a tax collection much dependent on indirect taxes. López (2014) considers that fiscal policy based on the Structural Balance prevented major tax reforms from being taken during Bachelet's government, configuring a profoundly regressive tax structure in Chile. López (2014) also points out that Chile was one of three OECD member countries that allowed most of the financial profits related to the sale of shares and mutual funds to remain untaxed, benefiting the wealthiest sectors of society. As a result, "The rich were able to accumulate enormous fortunes partly thanks to the policies that allowed them to pay effectively low tax rates over the years" (López, 2014) and that Concertación's Chilean inequality was as profound as in the authoritarian government. In this way, the maintenance of these characteristics corroborated the fact that the collection system had a negative impact on the income distribution of the country.

## **Method and Typology**

The main objective of this study was point out the characteristics presented in the fiscal policy applied by Argentina, Brazil and Chile. The use of marginalist theory of public policies (Lindbloom, 1959) was essential to observe the convergence in the public policies over time, given the limitations of policy makers on the complexity of real life. The other concept was *path dependence* applied to public policies, the fiscal policy is a public policy. *Path dependence* is applicable to the comparative study of fiscal policies among the three countries because it account the learning process over time, after succession of positive feedbacks in public practices. The deductive method was used as a research pool, using the literature review allied with the comparative structure, which was feasible by a typology.

By doing that, we are testing the validity of the concept of 'path dependence', as defined by historical institutionalists (Pierson, 2000) on fiscal policy. That concept predicts the persistence of an initial configuration on public policies established on positive feedbacks, such as the case of fiscal policy, due to its' high reversal costs throughout history (Levi, 1997). Regarding expenditure matters, the analysis conducted is based on the concept that policy



makers adopt a ‘branch method’, establishing that the conductors of all public policies formulate their actions through a method of succession of comparisons between alternative policies that attend to their pre-established values in order to obtain marginal gains (Lindblom, 1959). We intend to identify those values based on the government’s actions on allocating public resources. Therefore, considering the historical similarities discussed on this section and on the grounds that during the early years of the new millennium these countries experienced ‘progressive governments’, we intend to check under our methodological foundation described above if whether their fiscal policies were convergent or divergent. To do so, the further section analyzes the main aspects of fiscal policy chosen by administrations of Luis Inácio Lula da Silva in Brazil, Néstor and Cristina Kirchner in Argentina and Michelle Bachelet in Chile.

## The method

### Typology and comparison

The comparative analysis will create common parameters, which will allow us to compare the main characteristics of fiscal policies applied in these three countries during our chosen period. Two elements were essential and described above: i) the structure of expenditures and ii) the structure of revenues of the countries analyzed.

Figure 2. Main fiscal policy characteristics’ on Argentina, Brazil and Chile

### Characteristics

	Argentina	Brasil	Chile
<b>Tax revenue</b>	Reinforcement of tax collection over export goods (ICMS of surplus balances of government (Retenciones)	exemption);	accounts into financial assets
	Extension of the DRU	(Structural Balance and Fiscal Responsibility Law)	
<b>Public expenditure</b>	Surplus as a	Primary surpluses as	Structural surpluses as an a way of
	controlling attempt to reduce the procyclical way of sustaining public spending and	bias	
	of fiscal policy through the the real exchange reaching the inflation	incidence	of rates




previously rate and stimulating domestic savings. calculated by the Ministry of Treasury.

target.

Source: self-elaboration

Therefore, we can affirm that there was a certain degree of convergence on fiscal policy orthodox arrangements in Argentina, Brazil and Chile. That seems to be the case of a profound internalization of the concept of ‘tax neutrality’ on policy makers throughout the last decades in these countries, which kept them from exploring direct taxation, validating our argument that the fiscal policies of the analyzed administrations were ‘path dependent’. In these three cases, the governments acted favoring the elites through resigning to implement direct taxes reforms to improve their tax’s structure progressiveness. Nonetheless, in Argentina’s particular case, the ‘retenciones’, even though not constituting a formal mechanism of direct taxation, contributed on incrementing government’s tax revenues and broadening expenditures by charging taxes of specific goods produced by a largely concentrated sector, generating a particular limited redistribution scheme that can be distinguished from Brazil and Chile’s cases.

The effort to compare the general design of the fiscal policies implemented by Argentina, Brazil and Chile, came from the attempt to test the hypothesis: were the fiscal policies applied by these countries convergent? When testing this hypothesis, we also test the theoretical relevance of the marginalist perspective in public policies. The result was that, broadly, the fiscal policies of the three countries in the period of study were convergent when it comes to promoting similar fiscal configurations under the concepts of path dependence and the marginalist theory of public policies.

Regarding the ‘path dependence’ aspect, the countries’ keep intact their ‘vertical unequal’ tax structure by historically focusing on attaining most of their revenue through



indirect taxes. Their main common aspect under the marginal theories of public policies during the chosen period is that these governments promoted changes in the structure of expenditures, in fact making marginal changes based on social inclusion values, such as the income transfer programs established in the three countries (Ominami, 2017).

## Final Synthesis

The extensive bibliographic research and the effort of comparative analysis of fiscal policy in the three countries allows us to affirm that there is more convergence among the fiscal policies observed in this three countries over time than divergence, specifically when regarding the role of the State in the ISI.

Considering the 2000's years, there is a wider convergence in Brazilian and Chilean fiscal actions, while Argentina, thanks to the renegotiation of its debt in the early 2000s and the use of 'retenciones', may present some divergent actions. But even so, at the same time, the three countries maintained indirect taxation as the basis of the tax system, making it possible for us to affirm that their fiscal policy was both comparable and similar over time.

Therefore, we understand that Lindblom's theory (1959) and the precepts established by historical institutionalists and the concept of 'path dependence' are still contemporary and verifiable when analyzing fiscal policy in Argentina, Brazil and Chile.

## References

Afonso, J. R., Carvalho, L. D. G., & Spíndola, L. (1995). Fundo Social de Emergência: intenções e feitos. *Tributação em Revista*, 10, pp. 39-49.

Agis, E., Cañete, C., & Panigo, D. (2010). El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Buenos Aires. Retrieved from [www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf).

Arellano, J. P. M., Marfán, M. (1987). 25 años de política fiscal en Chile. *Colección estudios CIEPLAN*

Nº 21, pp. 129-162.

Bauer, C. J. (1998). Derecho y economía en la Constitución de 1980. *Perspectivas*, 1(2), pp. 23-49.

Brami-Celentano, A., & Carvalho, C. E. (2007). A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. *Revista Katálisis*, 10(1), pp. 44-53.



- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo económico*, 19 (76), pp. 453-475
- Castro, J. A.; Santos, C. H. M. & Ribeiro, J. A. C. (Eds.), *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009*. Brasília: IPEA.
- CEPAL (1996) América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales 1950-1994. Santiago: Naciones Unidas. 123 p. (Cuadernos Estadísticos)
- Cetrángolo, O. (2014). Política y economía de la política fiscal. Acuña, C. H. (Ed.). *Dilemas del estado argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Commineta, M. (2007). Chile. Bernardi, L., Barreix, A., Marenzi, A., & Profeta, P. (Eds.). *Tax systems and tax reforms in Latin America*. Società italiana di economia pubblica, Working paper n. 587.
- De Luis, M. J. (2009). *La tributación directa en Chile: equidad y desafíos*. CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo N° 92.
- Donghi, T. H., & Colombo, C. (1990). *Historia contemporánea de América latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- Etulain, C. R. (2005). Peronismo e origem dos operários na Argentina. *Estudos de Sociologia*, 18 (19), pp. 163-176.
- Fagnani, E. (2011). A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *SER Social*, 13(28), pp. 41-80.
- Fazio, H., & Parada, M. (2010). Veinte años de política económica de la Concertación. Santiago: LOM.
- Ferrari, A., & Cunha, A. M. (2008). As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação. *Economia e Sociedade*, 17(2), pp. 47-80.
- Ferrer, A. (1989). *El devenir de una ilusión: La industria Argentina desde 1930 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Fritsch, W. (1995). Apogeu e crise na Primeira República: 1900-1930. Rothmuller, C. M. (Ed.), *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889 - 1989)* (Chap. 2). Rio de Janeiro: Campus.
- Foxley, A. (1982). Towards a free market economy: Chile 1974–1979. *Journal of Development Economics*, 10(1), pp. 3-29.



Furtado, C. (2007). *A economia latino-americana: formação histórica e problemas*

*contemporâneos*. São Paulo: Companhia das Letras.

Gerchunoff, P., & Aguirre, H. (2004). La política económica de Kirchner en la Argentina: varios estilos, una sola agenda. *Boletín Elcano*, (48), 27.

Giambiagi, F.; Villela, A.; de Castro, L. B.; Hermann, J. (2011). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Gobetti, S. W., & Orair, R. O. (2015). FISCAL POLICY IN PERSPECTIVE: THE 16-YEAR CYCLE (1999-2014). *Revista de Economia Contemporânea*, 19(3), 417-447.

Head, John G & Maslove, Allan M & Ontario. Fair Tax Commission (1993). *Fairness in taxation: exploring the principles*. Published by University of Toronto Press in cooperation with the Fair Tax

Commission of the Government of Ontario, Toronto

Huerta Moreno, M. G. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y cultura*, (24), pp. 121-150.

Jeannot, F. (1983). Empresas paraestatales y sistemas económicos: hacia un concepto integrador del Estado empresario. *Análisis económico*, 2(1), México, UAM.

Kacef, O., & López-Monti, R. (2010). Latin America, from boom to crisis: macroeconomic policy challenges. *CEPAL Review* 100.

Kinzo, M. D. G. (2004). Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(54), pp. 23-40.

Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Larraín, F., Costa, R., Cerda, R., Villena, M., & Tomaselli, A. (2011). Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile. *Estudios de Finanzas Públicas*, (18).

Levi, M. (1997). A model, a method, and a map: Rational choice in comparative and historical analysis. Mark I. Lichbach, M. I., Zuckerman, A. S. (Eds.). *Comparative Politics: Rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 19-41.

Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88.

López, R. E. (2014). Políticas Fiscales: promoviendo un crecimiento faustiano. In: Sehnbruch, K., Siavelis, P. M. (Eds.). *El balance: política y políticas de la Concertación, 1990-2010*. Santiago:

Catalonia.

Meller, P. (1996). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago: Andres Bello.



- Meller, P. (2002). *El cobre chileno y la política minera*. Serie de Estudios Socio/Económicos (Nº 14). Santiago: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Morán, D., & Pecho, M. (2016). La tributación en América Latina en los últimos cincuenta años. *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, 18, 1-42.
- Ocampo, J. A. (2007). The macroeconomics of the Latin American economic boom. *CEPAL Review*, 12, pp. 7-28.
- Oliveira, F. A. (2009). *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec.
- Oliveira, F. A. (2010). A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. In Castro, J. A.; Santos, C. H. M. & Ribeiro, J. A. C. (Eds.), *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009*. Brasília: IPEA.
- Olmos, C., & Silva, R. (2010). El rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar. *Revista Némesis. Claves para Comprender el Presente*. pp. 89-101.
- Ominami, C. (2017) Introducción. In: OMINAMI, C. (Ed.). *Claroscuro de los gobiernos progresistas. América del Sur: ¿Fin de um ciclo histórico o proceso abierto?*. Santiago: Catalonia.
- Paulani, L. (2008). *Brasil delivery*. São Paulo: Boitempo.
- Pecheny, M. & Petracci, M. (2006). Derechos humanos y sexualidad en la Argentina. *Horizontes Antropológicos*, 12(26), 43-69. <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832006000200003>
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), pp. 251-267.
- Rapoport, M. (2011). Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas. In Vázquez B., Juan Manuel y Franchina, Santiago (Eds.), *Aportes de la economía política en el Bicentenario*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rezende, R. P. (2009). Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC, governo Lula. (Undergrad dissertation). Retrieved from <http://tcc.bu.ufsc.br/Economia291727>
- Salvador, E. (2008). Fondo público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). (Doctoral dissertation).
- Silva, P. (1995). Empresarios, neoliberalismo y transición democrática en Chile. *Revista Mexicana De Sociología*, 57(4), 3-25. doi:10.2307/3540903



Silva, P. D. (2014) Macroeconomia keynesiana e a política econômica brasileira durante o governo Lula. In IV Seminário de Ciências Sociais Aplicadas. 17 p. Criciúma: UESC. Retrieved from: <http://periodicos.unesc.net/seminariocsa/article/view/1524>. Access in: 13 oct. 2017

Tavares, M. D. C. (1969). El proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina. Instituto Latinoamericano de Planificación económica y social (ILPES).

Accessed January 11, 2017

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34456/S6900488\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34456/S6900488_es.pdf?sequence=1)  
HYPERLINK

["http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34456/S6900488\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y"](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34456/S6900488_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

y"& HYPERLINK

["http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34456/S6900488\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y"](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34456/S6900488_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Varesi, G. A. (2012). Hegemonía y acumulación en el gobierno de Eduardo Duhalde 2002-2003. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 2012, La Plata. Argentina em el escenario latinoamericano actual: debate desde las ciencias sociales. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 5-7 de dezembro de 2012, 20 p. Accessed January 11, 2017.

Vaz, F. T. O ajuste como prioridade, a Seguridade Social como instrumento. Vaz, F.T., Musse, J. S.; Dos Santos, R. F. (Eds.) *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*.

Brasília: ANFIP.

Winn, P. (2010). *A revolução chilena*. Coleção Revolução do Século 20. São Paulo: UNESP.

World Bank (1980). Chile: an economy in transition. Washington, 1980. 584 p. World Bank country study PUB-2390. Washington. Accessed January 11, 2017.

World Bank (1993). *Argentina: from insolvency to growth*. World Bank country study, Washington.

Accessed January 11, 2017.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/285461468742811154/pdf/multi-page.pdf>

Wylde, C. (2012). ¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (43).



## O MICROCRÉDITO E A GERAÇÃO DE RENDA: UM ESTUDO DOS TOMADORES DE UM BANCO PÚBLICO EM MOSSORÓ (RN)

Macário Neri Ferreira Neto  
Marcos Roberto Góis de Oliveira

### **Resumo:**

No Brasil a carteira de microcrédito já ultrapassou os 11,1 bilhões de reais. Mesmo assim, a dificuldade de se conseguir crédito é grande e o microcrédito produtivo orientado se mostra uma importante ferramenta para geração de renda. Com esse trabalho objetivou-se analisar a eficácia do programa de geração de renda dos beneficiários do programa de microcrédito produtivo orientado disponibilizado pelo banco público para microempreendedores residentes no município de Mossoró (RN) O presente estudo foi realizado em uma amostra representada por 41 beneficiados do crédito, com operações ativas, mediante análise dos dados fornecidos pela instituição e questionário aplicado junto aos beneficiários. Constatou-se que o público pesquisado tem uma maioria do sexo feminino, são preponderantes os solteiros e a maioria declarou que não houve dificuldades para conseguir o empréstimo. Quanto a eficácia do programa, se verificou que para 87,8% o empréstimo contribuiu para melhoria de vida dos tomadores do crédito.

**Palavras-chave:** Microcrédito. Políticas públicas. Geração de renda

### **Abstract:**

In Brazil, the microcredit portfolio has already exceeded 11.1 billion reais. Even so, the difficulty of obtaining credit is great and oriented microcredit is an important tool for generating income. This study aimed to analyze the effectiveness of the income generation program of the beneficiaries of the targeted microcredit program provided by the public bank to microentrepreneurs residing in the city of Mossoró (RN). The present study was carried out in a sample represented by 41 beneficiaries of the credit, with active operations, by analyzing the data provided by the institution and questionnaire applied to the beneficiaries. It was found that the surveyed public has a female majority, the singles are predominant and most stated that there were no difficulties to obtain the loan. As for the effectiveness of the program, it was found that for 87.8% the loan contributed to a better life for the borrowers.

**Keywords:** Microcredit. Public policy. Income generation





## 1 Introdução

A universalização da definição de microcrédito deve-se ao prêmio Nobel da paz de 2006 e economista Muhammed Yunus, que criou um banco social e conseguiu retirar da pobreza muitas pessoas que não tinham recursos para criar o próprio negócio e combater a pobreza e a desigualdades na região de Bangladesh (BERNARDINO; SANTOS; VICENTE, 2017; MIGUEL, 2012; TELES FILHO; REBOUÇAS FILHO; SANTOS, 2016).

O assunto foi escolhido por estar entre as políticas públicas do governo federal, que objetivam incrementar a geração de renda e trabalho, ofertando recursos para as transações de microcrédito e oferecendo apoio técnico às instituições envolvidas. Ademais, o estudo do microcrédito se fundamenta em razão da inclusão no mercado de crédito de micro e pequenos empreendedores, que não acessavam o sistema financeiro em decorrência da informalidade e ausência de garantias para as operações (CACCIAMALI, 2005), e pela expressiva carteira de crédito brasileira, que no acumulado de 2015, atingiu 11,1 bilhões de reais (BRASIL, 2015).

Nesse contexto, se percebe a justificativa do tema e a perspectiva de que o mesmo seja pesquisado e analisado diante de seu impacto social e a contribuição com a melhoria da situação econômica da população a margem da coletividade. Ressalte-se, também, “a importância da microfinanças no espectro das políticas públicas que são desenvolvidas na América Latina com o objetivo de ampliar o nível da vida material dos estratos mais pobres” (CACCIAMALI, CHAHAD e TATEI, 2008, P. 150).

Assim sendo, este trabalho tem como objetivo principal, com base em informações bibliográficas, documentais e pesquisa realizada junto à população beneficiada, analisar, através de um levantamento de campo (*survey*), a eficácia do programa de geração de renda dos beneficiários do programa de microcrédito produtivo orientado disponibilizado pelo banco público para microempreendedores residentes no município de Mossoró (RN). O conceito de eficácia está relacionado com o aumento do faturamento, elevação da renda e outros fatores qualitativos relacionados. Como objetivos específicos: apresentar o perfil social dos beneficiários objeto da pesquisa apresentando um retrato dos micros empreendimentos



investigados neste trabalho; e analisar as condições e dificuldades dos empréstimos concedidos na ótica dos beneficiários. A situação de “empreendedor” neste estudo compreende as categorias de trabalhadores por conta própria, com no máximo um empregado, independentes de serem formalizados ou não.

Também é importante salientar que essa pesquisa serve de base para futuras investigações, aumentando o campo de estudo para outros municípios ou regiões. Diante dessa realidade surge a seguinte questão: houve melhora na renda dos empreendedores atendidos pelo microcrédito produtivo orientado – MPO de um banco público no município de Mossoró (RN)?

Além da introdução, o artigo está dividido em quatro partes. Na primeira apresentará os principais conceitos relativos ao microcrédito e as políticas públicas. Este estudo é conveniente para análise de políticas públicas, pois estudos sobre programas de transferência e geração de renda, que permite a melhoria das condições de vida das pessoas instigam o interesse de organizações dos mais diversos setores. Na parte seguinte será detalhada sua metodologia. A quarta parte é destinada à análise onde serão apresentadas as análises pertinentes ao estudo. Por fim, são feitas as considerações finais do presente estudo.

## **2 Referencial Teórico**

Para responder aos objetivos propostos, o referencial teórico apresenta primeiramente uma discussão sobre conceitos de microcrédito. Em seguida, disserta-se sobre políticas públicas.

### **2.1 Microcrédito**

No Brasil, conforme aponta a pesquisa da GEM 2017, 58,6% dos empreendedores consideram a dificuldade de acesso a recursos financeiros como fator limitante para abertura e manutenção dos seus empreendimentos. O crédito que atende as necessidades daqueles que se beneficiam de valores a eles cedidos, é um instrumento de desenvolvimento, tanto econômico como social. Inserido neste contexto está o microcrédito.

O termo microcrédito se apresenta na literatura em vários significados, as vezes indicando formas diferentes de disponibilização desse crédito, de acordo com Barone et al (2002) e Miguel (2012), existem tipos diferentes de microcrédito, o qual pode se denominar como (i) microcrédito, que trata primeiramente do fornecimento de crédito a população de baixa renda, (ii) microcrédito orientado, que é a oferta de crédito de baixo valor para atividades



produtivas, e por fim, (iii) o microcrédito produtivo orientado que é o serviço de crédito voltado para atividades produtivas através de um contato direto entre a instituição de microcrédito e o tomador, através de agentes de crédito.

Em geral, o microcrédito é a concessão de empréstimos de baixo valor destinado a microempreendedores populares, formais ou informais com atividades produtivas de pequeno porte, sem acesso ao sistema financeiro tradicional e com intuito de gerar trabalho e renda, sendo concedido através de uma metodologia específica (BARONE et al, 2002; NERI, 2008).

Esse modelo é o resultado da experiência ousada de um professor de economia de Bangladesh, Muhammad Yunus, que, na década de 1970, colocou em funcionamento naquele país um banco privado que realizava operações de empréstimos de baixo valor a pessoas pobres, o Grameen Bank. (YUNUS; JOLIS, 2011).

No entendimento de Cacciamali (2005 p. 90)

Os serviços de microcrédito surgem para atender as microempresas e as atividades do setor informal, propondo alternativas para a seleção de clientes, avaliação de riscos e exigência de garantias, apresentando, em parte, solução para os problemas de seleção adversa e risco moral.

Nesse sentido, o microcrédito é tratado não exclusivamente como matéria econômica, mas como um programa governamental que configura um projeto de caráter social implantado via mercado financeiro, tendo em vista que, microcrédito democratiza o acesso ao crédito, importante para o desenvolvimento dos negócios e do qual, grande parte dos brasileiros está excluída (BARONE et al, 2002; MIGUEL, 2012)

Para Bernardino, Santos e Vicente (2017, p. 74), “o microcrédito na sua gênese engloba a auto sustentabilidade do programa financeiro, garantida pelo reembolso dos valores cedidos a que acresce uma determinada remuneração, ou taxa de juros, que permite que a instituição suporte seus custos operacionais. Por outro lado, conforme Neri (2008, p. 33), o microcrédito “promove uma espécie de choque de capitalismo nos pobres, permitindo aos desprovidos de dinheiro, o acesso ao capital produtivo. Com recursos e confiança, o pobre consegue realizar investimentos que podem servir de porta de saída estrutural da pobreza”.

Nesse contexto, para Barone et al (2002) o impacto social do microcrédito, embora difícil de medir, é comprovadamente útil e que resulta em melhores condições de vida, contribuindo para o resgate da dignidade de seus tomadores.

Corroborando com o autor acima, para Pereira e Souza (2017, p. 1128),



As conquistas alcançadas com a prática de concessão do microcrédito nos últimos anos são evidentes. Sua inserção e o impacto que provoca nas micro e pequenas empresas e nos pequenos negócios informais tornou-se referência como instrumento de financiamento desses pequenos empresários.

Ademais, para Nitsch e Santos (2001, p. 178), “a maior parte da demanda por crédito das microempresas destina-se a capital de giro para cobrir dificuldades momentâneas de liquidez ou utilizar chances de eventuais negócios favoráveis”. Ainda para os mesmos autores, o público-alvo do microcrédito predominam microempresários, donos do próprio negócio, que realizam uma atividade econômica autônoma, muitas vezes informal e, geralmente, autofinanciada através de poupanças próprias ou de pessoas próximas.

## **2.2 Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO**

A lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, parágrafo terceiro (BRASIL, 2005), institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, como com objetivo de apoiar atividades produtivas de empreendedores, principalmente por meio da disponibilização de recursos para o microcrédito produtivo orientado, concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local no qual é executada a atividade econômica.

De acordo com BRASIL (2015), o PNMPO tem os seguintes objetivos gerais:

- a) incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares.
- b) disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado.
- c) oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares.

O programa foi proposto para microempreendedores formais e informais, com faturamento de até R\$ 120 mil/ano, com a intenção de melhorar renda e gerar trabalho. Utiliza metodologia fundamentada na figura do agente de crédito.

Os “agentes de crédito” existentes nas instituições financeiras são responsáveis pelo contato direto com o microempreendedor, visitando o local do empreendimento para avaliar as necessidades e as condições do seu negócio específica, onde todo o processo de visita, entrevista



e cadastro é realizado por um só profissional que é o responsável pelo levantamento de informações das pessoas que se enquadram nas condições de solicitação do crédito, permitindo ao beneficiário uma relação diferenciada e de proximidade com a instituição. Com isso, o agente de crédito consegue reduzir a assimetria de informação que distancia os bancos tradicionais desse conjunto de pessoas (BARONE et al, 2002; BERNARDINO; SANTOS; VICENTE, 2017; BRAGA, 2010; NITSCH e SANTOS, 2001).

Importante ressaltar que o atendimento ao microempreendedor deve ser feito por agentes treinados para efetuar o levantamento das informações socioeconômicas e prestar orientação sobre o planejamento do negócio, para um melhor entendimento das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento (BRASIL, 2015).

A supervisão do PNMPO é feita diretamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego que é responsável pela habilitação das organizações de microcrédito e a disseminação de informações sobre o microcrédito. Com referência as fontes de recursos para o programa, elas advêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador e de 2% dos depósitos compulsórios à vista junto ao Banco Central. De acordo com (ANDRADE; DINIZ, 2015, p. 515), “uma medida importante para fomentar as microfinanças foi a destinação obrigatória para essa finalidade de parcela dos depósitos à vista dos bancos comerciais e de outras instituições financeiras (o que não for direcionado fica retido no BC, sem remuneração) ”.

Para se ter ideia da amplitude desse programa, segundo o relatório do Ministério do Trabalho (BRASIL, 2015), no Brasil já foram realizadas mais de 26,5 milhões de operações de microcrédito, atendendo mais de 26,8 milhões de clientes, com um volume concedido superior a R\$ 59 bilhões (atualizados até set/2015), demonstrando a importância desse segmento.

Para Barone et al (2002) a disponibilidade de crédito para pequenos empreendedores, capaz de melhorar as condições de vida do beneficiário, faz do microcrédito parte importante das políticas de desenvolvimento. Pode-se compreender que, através deste programa, “o microcrédito passou a ser reconhecido como política pública de desenvolvimento social e econômico, funcionando como mecanismo de combate à pobreza, inclusão social e valorização do auto emprego no país (RUAS et al, 2015 p. 46) ”.

Na esfera institucional, o PNMPO foi criado como um modelo inovador de política pública, que tem sua estrutura em modelo de uma rede composta por organizações autônomas da sociedade civil, do setor público e da iniciativa privada que ingressam no programa por decisão própria (MIGUEL, 2012).



Entretanto, para Vieira e Barbosa (2017, p. 6) “o microcrédito não pode ser considerado uma ferramenta ‘milagrosa’ ou a resposta para todos os problemas relacionados às mazelas sociais”. O microcrédito sozinho não opera milagres, há a necessidade de políticas complementares como educação, treinamento, tecnologia alternativa e um acompanhamento mais eficaz para verificar a evolução dos negócios beneficiados pelo crédito. Para Ruas et al (2015) o microcrédito só se tornará efetivo no seu propósito se estiver integrado com as demais políticas públicas de inclusão financeira e produtiva.

### **2.3 Microcrédito como política pública**

Não há uma única ou, melhor, conceito sobre política pública, no geral podemos conceituar política pública como a atividade do governo que influenciam a vida dos cidadãos. Para Rua (2009), política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”.

Souza (2006) entende a política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação, analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações.

Estudos especializados apontam quatro modelos de políticas atuantes no mercado de trabalho:

- (i) serviço público de intermediação de mão-de-obra e orientação para o mercado de trabalho; (ii) sistema nacional de capacitação e treinamento; (iii) desenvolvimento de pequenas e microempresas e de atividades por conta própria; (iv) criação de empregos transitórios e medidas de apoio aos jovens (CACCIAMALI, 2005, p. 86).

O microcrédito produtivo orientado se insere nesse conceito de política pública atuantes no mercado de trabalho pela tentativa de agregar tecnologias sociais e financeiras inovadoras para atingir a demanda financeira dos mais pobres, os programas públicos voltados para os micros empreendimentos informais ainda operam com uma série de exigências que exclui uma boa parte da população de baixa renda: assalariados informais, microempreendedores, trabalhadores por conta-própria e desempregados. Esta inadequação da oferta de crédito existente e conseqüente desconhecimento do público-alvo – trabalhadores de baixa renda do



setor informal – impõem sérios limites aos programas públicos de microcrédito como instrumentos eficazes de redução da pobreza (BRAGA, 2010).

Para Nitsch e Santos (2001), programas que ofereçam crédito são especialmente interessantes para as microempresas já existentes por oferecerem crédito com taxas de juros menores do que os oferecidos pelo mercado financeiro informal, como os agiotas, induzindo desta forma, uma melhoria da renda dos tomadores de empréstimo considerando o ganho na diferença desses custos e tornando-se, de forma indireta, um instrumento de combate à pobreza.

Desta maneira, para Braga (2010) a necessidade de uma política governamental que atue diretamente sobre o mercado de trabalho, visando a geração de emprego e renda para a população de mais baixa renda, é resultado do abandono da crença da tendência de redução do setor informal frente ao avanço progressivo da economia formal.

Ainda de acordo com Braga (2010, p.3),

No caso específico dos programas públicos de microcrédito, a política pública deve pautar-se pela focalização dos programas para determinados segmentos de trabalhadores informais de baixa renda, possibilitando que as atividades possam agregar trabalhadores e empreendedores socialmente integrados.

Nos países não plenamente industrializados, os programas de desenvolvimento de pequenas e microempresas e de atividades por conta própria “visam principalmente a fortalecer pequenas e microempresas e atividades por conta própria já estabelecidas, que muitas vezes se encontram inseridas no setor informal” (CACCIAMALI, 2005, p. 88).

O microcrédito pode ser visto como uma política pública de espírito privado, que se bem aplicada, funcionam como um instrumento de melhoria da renda e das condições de vida de seus tomadores (NERI, 2008). Porém, para Nitsch e Santos (2001), o microcrédito não é adequado para preencher e cobrir deficiências de políticas sociais e econômicas voltadas para a geração de renda e emprego.

#### **2.4 Microcrédito no Brasil: alguns dados importantes**

O último relatório do Ministério do Trabalho e Previdência Social, datado de dezembro de 2015 (BRASIL, 2015), demonstrou alguns dados do microcrédito produtivo orientado no Brasil.



Segundo esse relatório, a carteira ativa de microcrédito, que retrata o saldo a receber dos valores emprestados, estava em R\$ 5.714.956.814,12. Na distribuição por gênero 62,2% era constituído por mulheres o que demonstra a forte presença desse público no programa.

O mesmo relatório apresentou um índice altíssimo de informalidade, 93,72% dos beneficiários não estava regularizado como empresa jurídica. Quanto ao ramo de atividade predominou o comércio com 64,3% dos clientes ativos. Quanto a finalidade do crédito a maioria, representada por mais de 83% demandou o microcrédito como capital de giro.

Entre 2008 e 2015 já foram atendidos 28.201.255 de clientes, com valores concedidos (atualizados pelo INPC-IBGE) de R\$ 64.327.055.508,24 em crédito, perfazendo uma média de R\$ 2.281,00 por beneficiário atendido (BRASIL, 2015).

### **3 Procedimentos Metodológicos**

O procedimento mais simples de se verificar os efeitos do programa de microcrédito é através de análises de desempenho que comparam a performance pós-crédito de uma série de indicadores dos tomadores de empréstimo (CACCIAMALI; CHAHAD; TATEI, 2008).

Portanto o presente artigo busca investigar a eficácia da política pública de geração de renda do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, derivando de dados de caráter primário coletados junto a instituição financeira objeto do estudo e entrevistas com os beneficiários através de questionários, explorando variáveis qualitativas e quantitativas que representem situação econômica dos beneficiários do programa.

A pesquisa tem como área de abrangência a cidade de Mossoró, município do Estado do Rio Grande do Norte. Sua população está estimada em quase 300 mil habitantes e sua economia é baseada no comércio e na prestação de serviços. O Produto Interno Bruto (PIB) de Mossoró é o maior da região oeste do Estado. De acordo com dados do IBGE, relativos a 2014, o PIB do município era de R\$ 6.221.099,00, com uma renda per capita de R\$ 21.883,09. O município possui IDH de 0,710, índice que o coloca na 1.301ª posição no Brasil. (IBGE, 2017).

Para fins de realizar a pesquisa, a população base do estudo foi formada por munícipes de Mossoró, clientes da instituição financeira objeto do estudo, que estavam com operações de microcrédito ativas no mês de setembro de 2017. A população inicial do estudo era constituída por 121 beneficiados pela linha de crédito, sendo 111 pessoas físicas ou não formalizados e 10 pessoas jurídicas ou formalizadas. Como forma de homogeneizar essa população, foram excluídos as pessoas jurídicas e os clientes que estavam inadimplentes, restando uma população





de 75 beneficiários. Foram feitas entrevistas com dez clientes como forma de testar a aplicação do questionário, após a verificação da viabilidade do mesmo foram aplicados aos demais.

Os dados foram coletados por meio de questionários, realizada por telefone no mês de fevereiro/2018, contendo questões fechadas, com no máximo três tentativas de contato.

Deste conjunto de 75 clientes, 25 não foram contatados por diversos motivos: não atenderam a ligação, número do telefone não pertencente ao microempreendedor, ocupado, caixa de mensagens e 9 não responderam ao questionário. Restando uma amostra composta por 41 respondentes, representando 54,7% da amostra.

Com a delimitação da amostra, esta apresentou um nível de confiança de 95%, com uma margem de erro de 10%, sendo utilizada a seguinte fórmula (RICHARDSON, 2014, p.169) para encontrar esses valores:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{Z^2 \cdot p \cdot (1 - p) + e^2 \cdot (N - 1)}$$

Onde:

n – tamanho da amostra.

N – tamanho da população.

Z - variável normal padronizada associada ao nível de confiança.

p - verdadeira probabilidade do evento.

e - erro de estimação permitido.

Para análise dos questionários será utilizado o aplicativo SPSS® Statistics da IBM®, versão 24, onde os dados serão analisados por estatísticas descritivas de frequência e tabela de referência cruzada. Foram escolhidos apenas clientes com operações ativas e adimplentes, como forma de limitar a população sem descaracterizar seus resultados.

#### 4 Análise Dos Dados

A população atendida pelo microcrédito apresenta características socioeconômicas que assumem contornos específicos na região. No quadro 1 serão apresentados dados referentes as operações dos clientes que foram objeto desta pesquisa.

#### QUADRO 1 – Valores das operações (R\$)



Total de Operações	Valor Mínimo	Valor Máximo	Valor Total	Valor Médio	Desvio Padrão
41	1.030,00	10.403,00	116.451,90	2.840,29	2.222,91

**Fonte:** dados da pesquisa (2017).

Como demonstrado, a carteira soma um total de R\$ 116.451,90 e 41 operações de crédito, com um valor médio de R\$ 2.840,29, valor acima do apresentado no relatório do programa (BRASIL, 2015) que apresentou em 2015, um valor médio, por operação, de R\$ 2.072,00.

No quadro abaixo, ficou demonstrado a predominância de algumas variáveis analisadas na pesquisa. Verificou-se que a maioria de 68,3% é do gênero feminino, valores semelhantes ao encontrado no relatório do Ministério do Trabalho (BRASIL, 2015) que apresentou 62,3% pertencentes a este gênero.

#### QUADRO 2 – Sócio econômico resumo

Variável	Predominância	Resultado	Margem de Erro
Gênero	Ferminino	68,3%	58,3 a 78,3%
Estado civil	Solteiro	56,1%	45,1 a 66,1%
Faixa etária	de 25 a 34 anos	31,7%	21,7 a 41,7%
	de 35 a 44 anos	29,3%	19,3 a 39,3%
Escolaridade	Ensino médio completo	56,1%	46,1 a 66,1%
Quantidade filhos dependentes	2	41,5%	31,5 a 51,5%
Moradia	Própria	65,9%	55,9 a 75,9%

**Fonte:** dados da pesquisa (2017).

Ainda em referência ao Quadro 2, como relação a faixa etária houve empate técnico em duas faixas, de 25 a 34 anos e de 35 a 44 anos, a pesquisa também apontou uma idade média de 42,1 anos e uma mediana de 41 anos, o desvio padrão foi de 10,386. Com relação a escolaridade predominou o ensino médio completo com 56% dos entrevistados, uma preponderância de 41,5% dos beneficiários declarou a existência de 2 filhos dependentes. Quando foi perguntado sobre sua moradia, quase 66% declaram residir em casa própria.

Na Tabela 1, quanto à distribuição dos clientes por ramos de atividades, observa-se uma considerável concentração de demandantes de microcrédito que operam no comércio (63,4% do total de clientes atendidos), valores semelhantes ao demonstrado no relatório acima que apresentou um percentual de 63,6% que atuam no comércio. O trabalho de Teles Filho, Rebouças Filho e Santos (2016), também apresentou uma predominância do comércio (70%) como segmento de atuação do microempreendedor.

**TABELA 1 – Ramos de Atividades**

Setor	Frequência	%	% acumulado
Comércio	26	63,4	63,4
Indústria	1	2,4	65,8
Serviços	8	19,5	85,3
Não respondeu	6	14,7	100,0
Totais	41,00	100,0	

**Fonte:** dados da pesquisa, adaptado Teles Filho, Rebouças Filho e Santos (2016).

Na Tabela 2, representa a pergunta quanto a localização do empreendimento, 43,9% dos respondentes declararam que seu negócio estava localizado na própria residência, corroborando com o estudo de Teles Filho, Rebouças Filho e Santos (2016), que demonstrou o percentual 36,8% das atividades desenvolvidas na própria casa. Fazendo uma referência cruzada com o gênero, dos 18 respondentes que declaram a localização com sua residência, 83,3% era do gênero feminino e, todos que declaram seu negócio na própria residência, afirmaram a existência de pelo menos um filho como dependente. Esses dados demonstram que a mulher está mais sujeita a jornada dupla de trabalho que o homem.

**TABELA 2 – Localização do empreendimento**

Localização	Frequência	%	% acumulado
Residência	18	43,9	43,9
Ponto comercial alugado	2	4,9	48,8
Ponto comercial próprio	3	7,3	56,1
Ambulante	11	26,8	82,9
Não respondeu	7	17,1	100,0
Totais	41,00	100,0	

**Fonte:** dados da pesquisa, adaptado Teles Filho, Rebouças Filho e Santos (2016).

Na tabela 3, se demonstra as respostas dos beneficiários sobre o questionamento se o uso do microcrédito contribuiu com o aumento da renda familiar. Pode-se afirmar que 80,5% declaram que houve aumento da renda após a contratação do empréstimo, isso vai de encontro com o trabalho de Teles Filho, Rebouças Filho e Santos (2016), que apresentou o índice de 90% de concordância com o questionado.

**TABELA 3 – Aumento da renda familiar**

Aumento da Renda	Frequência	%	% acumulado
Contribuiu muito	10	24,4	24,4
Contribuiu razoavelmente	23	56,1	80,5
Contribuiu pouco	3	7,3	87,8
Não respondeu	5	12,2	100,0
Totais	41,00	100,0	

**Fonte:** dados da pesquisa, adaptado Teles Filho, Rebouças Filho e Santos (2016).

Na tabela 4, se refere ao questionamento no caso que foi perguntado se o empréstimo contribuiu para que lhe desse uma vida melhor, 87,8% responderam que sim.

**TABELA 4 – Melhoria da condição de vida**

Melhoria de vida	Frequência	%	% acumulado
Sim	36	87,8	87,8
Não	1	2,4	90,2
Não respondeu	4	9,8	100,0
Totais	41,0	100,0	

**Fonte:** dados da pesquisa (2017)

Tanto quanto os dados das Tabela 3 e da Tabela 4, confirmam que se bem aplicado, o microcrédito funciona como um instrumento de melhoria da renda e das condições de vida de seus tomadores (NERI, 2008).

Foi investigado com relação a adequação e dificuldades na obtenção do crédito junto a instituição financeira objeto deste estudo. Na Tabela 5 foi questionado se o beneficiário encontrou dificuldades para a obtenção do empréstimo, 73,8% declaram que não houve dificuldades para conseguir o microcrédito. O resultado está bem próximo ao trabalho de Bassan e Beck (2016), que apresentou um de 75% que declaram não ter havido dificuldades no acesso ao crédito.

**TABELA 5 – Dificuldade na obtenção do crédito**

Dificuldade obtenção do crédito	Frequência	%	% acumulado
Sim	7	17,1	17,1
Não	30	73,2	90,2
Não respondeu	4	9,8	100,0
Totais	41,0	100,0	

**Fonte:** dados da pesquisa, adaptado Bassan e Beck (2016)

A Tabela 6, nos mostra se as operações de crédito estavam adequadas a condição do empreendedor, em relação aos valores e prazos fornecidos. A maioria concordou (39%) mais

considerando a margem de erro da pesquisa (10%), não podemos afirmar com certeza esse resultado, considerando que 34,1% entenderam que os valores poderiam ser maiores.

**TABELA 5 – Valores e prazos**

Valores e prazos adequados	Frequência	%	% acumulado
Sim	16	39,0	39,0
Não, poderia ter um prazo maior	1	2,4	41,5
Não, poderia ter um valor maior	14	34,1	75,6
Não, poderia ter prazo e valor maiores	7	17,1	92,7
Não respondeu	3	7,3	100,0
Totais	41,00	100,0	

**Fonte:** dados da pesquisa, adaptado Bassan e Beck (2016)

A pesquisa de Bassan e Beck (2016), apresentou uma unanimidade concordando com os valores e prazos concedidos.

## 5 Considerações Finais

O objetivo principal desse trabalho se propôs a analisar a eficácia do programa de geração de renda dos beneficiários do programa de microcrédito produtivo orientado disponibilizado pelo banco público para microempreendedores residentes no município de Mossoró (RN).

A pesquisa respondeu a problemática do trabalho, tendo em vista que foi apresentado respostas aos questionamentos apontados. Ficou demonstrado que o microcrédito funciona como um instrumento de melhoria da renda e das condições de vida de seus tomadores (NERI, 2008). Tendo em vista que 87,8% dos entrevistados informaram que melhoram de vida. Esse resultado corrobora com Nitsch e Santos (2001), onde afirmam que programas que ofereçam crédito induzem para uma melhoria da renda dos tomadores desses empréstimos, tornando-se, de forma indireta, um instrumento de combate à pobreza.

Em relação aos objetivos do trabalho, observou-se que os objetivos propostos foram alcançados, como resposta ao primeiro objetivo específico percebeu-se que em sua maioria, os beneficiários pertencem ao sexo feminino, que têm uma idade média de 42 anos. Quanto ao gênero dos beneficiários pertencentes a amostra, verificou-se que 68,3% são do sexo feminino. Na sua maioria (56,1%) são do estado civil solteiro. Quanto a escolaridade, 56,1% concluíram o ensino médio. Verificou-se que 78% dos respondentes afirmaram ter filhos dependentes e que, quase 66%, residiam em moradias próprias.



Quanto ao segundo objetivo específico, que buscou analisar as condições e dificuldades dos empréstimos concedidos na ótica dos beneficiários, 73,2% declararam que não tiveram dificuldades na obtenção do crédito e 39% afirmaram que os valores e prazos foram adequados, cabe uma ressalva que, devido a margem de erro, deve-se considerar a segunda resposta mais citada, que declarou a expectativa de valores maiores ao fornecido.

É com o microcrédito que surge a oportunidade dos pequenos empreendedores. Por possuir características voltadas apenas para a população de baixa renda, consegue por muitas vezes suprir as necessidades dos micro e pequenos empresários (BARONE, 2002; NERI, 2008; SILVA, 2017). Os pré-requisitos para a contratação do crédito são simples. Basta que o empreendedor se enquadre nos critérios fixados para o programa, não importando se o negócio é formal ou informal (ou seja, pessoa física ou jurídica).

A observação dos resultados obtidos neste trabalho pode contribuir para um maior conhecimento dos beneficiários do microcrédito considerando a importância desse grupo para a economia do município. Nesse sentido, ressalta-se a relevância dos dados apresentados, bem como a necessidade de um maior aprofundamento em trabalhos futuros, que poderão investigar outras instituições e os impactos do crédito sobre a performance do negócio verificando assim os possíveis benefícios derivados da política pública de acesso ao crédito,

Levar em consideração os resultados deste trabalho pode ajudar a melhorar o conhecimento dos beneficiários do microcrédito, levando em consideração a importância deste grupo para a economia do município. Neste contexto, destacam-se a relevância dos dados apresentados e a necessidade de uma maior profundidade no futuro, considerando outras instituições e o impacto dos créditos sobre o desenvolvimento dos pequenos negócios, a fim de examinar os benefícios potenciais da política de acesso ao crédito como geradora de renda e emprego.

Como limitação da presente pesquisa, pode-se citar que a amostra é composta por clientes apenas uma instituição financeira de Mossoró, portanto seus resultados não podem ser generalizados para outras instituições ou localidades.

## Referências

ANDRADE, Marcelo Machado Teixeira de; DINIZ, Eduardo Henrique. Previsão de Informações para Avaliar Políticas Públicas: O Caso da Inclusão Financeira. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p.508-524, ago. 2015. Bimestral. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac20151864>. Disponível em:



<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552015000400508&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552015000400508&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BARONE, Francisco Marcelo et al. **Introdução ao Microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. 65 p.

BASSAN, Dilani Silveira; BECK, Marília. O papel do microcrédito para os empreendedores no município de Taquara. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 24, n. 38/39, p.33-50, 2 ago. 2016. Semestral. *Revista Grifos*. <http://dx.doi.org/10.22295/grifos.v24i38/39.3273> .

BERNARDINO, Suzana; SANTOS, J. Freitas; VICENTE, Zidyane. Papel do microcrédito na iniciativa empresarial em Cabo Verde. In: 7ª Conferência Ibérica de Empreendedorismo, 2017, Esposende. **Livro de atas**. Porto: Repositório Científico do Instituto Politécnico do Porto, 2017. p. 73 - 82. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/10400.22/10340> >. Acesso em: 10 out. 2017.

BRAGA, Thaiz. Programas públicos de microcrédito: inadequação das respostas da política pública para inserção da população de baixa renda do setor informal no mercado. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2010, Caxambu. **Anais**. Belo Horizonte: Abep, 2010. p. 1 – 21

BRASIL. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO. **Diário Oficial da União[da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 abr. 2005. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111110.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111110.htm) >. Acesso em 07 out. 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Secretaria de Políticas Públicas de Emprego** (Ed.). Informações Gerais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Brasília: 2015. 16 p. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/pnmpo/banco-de-dados.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CACCIAMALI, Maria Cristina. As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, p.85-104, dez. 2005. Quadrimestral. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142005000300007>.

CACCIAMALI, Maria Cristina; CHAHAD, José Paulo Zeetano; TATEI, Fábio. Microfinanças e Política Pública na América Latina. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, v. 7, n. 12, p.149-172, 1 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/82314>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **O Brasil em Síntese**. Brasília. 2017. Disponível em < <https://cidades.ibge.gov.br> >. Acesso em: 03 out. 2017.



MIGUEL, Antônia Celene. Microcrédito no Brasil: Uma Agenda de Política Pública para o Mercado de Microfinanças. **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, Araraquara, v. 4, n. 2, p.1-23, 2012. Semestral.

NERI, Marcelo (Org.). **Microcrédito: O mistério nordestino e o grameen brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. 376 p.

NITSCH, Manfred; SANTOS, Carlos A. Da Repressão Financeira ao Microcrédito. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 21, n. 84, p.172-183, dez. 2001. Trimestral. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/issue.asp?vol=21&mes=4>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e pesquisas**. – 3ª Ed – São Paulo: Atlas, 2014.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Brasília: CAPES/UAB, 2009. 130 p ISBN: 978-85-61608-60-6

RUAS, Claudete et al. **A Política e a Atividade de Microcrédito como Instrumentos de Geração de Trabalho e Renda e Inclusão Produtiva**. Fundação Universidade de Brasília, Centro de Pesquisas de Opinião Pública, DATAUnB; Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Políticas Públicas e Emprego, SPPE. Brasília, 2015. 132 p. ISBN 978-85-69765-00-4.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p.20-45, dez. 2006. Semestral. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

TELES FILHO, Iran Pinheiro; REBOUÇAS FILHO, Pedro José; SANTOS, José Rayres Pereira dos. Geração, distribuição de renda e microcrédito: O caso do programa Crediamigo na cidade de Crato- Ceará. Espaço e Economia: **Revista brasileira de geografia econômica**, São Gonçalo, v. 8, n. , p.1-18, jun. 2016. Semestral. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/espacoeconomia/2127>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

VIEIRA, Leandro Martins; BARBOSA, Francisco Vidal. Microcrédito e Microempreendedor: O Caso do Crediamigo na Região do Vale do Jequitinhonha – Minas Gerais. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 1, n. 1, p.2-15, 1 jan. 2017. Trimestral. Administração Pública e Gestão Social. <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v1i1.977>.

YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. **O Banqueiro dos Pobres: A revolução do microcrédito que ajudou os pobres de dezenas de países**. São Paulo: Ática, 2011. 343 p. Tradução Maria Cristina Guimarães Cupertino.

## Nota dos Autores





**Macário Neri Ferreira Neto**, mestrando pelo programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MGP), e-mail: [macario\\_ferreira@hotmail.com](mailto:macario_ferreira@hotmail.com)

**Marcos Roberto Góis de Oliveira**, Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (2005), docente do programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MGP), e-mail: [mrgois@hotmail.com](mailto:mrgois@hotmail.com)



## TV DIGITAL INTERATIVA NO BRASIL: UM CANAL PARA EDUCAÇÃO?

Denise Gabriela dos Santos  
Cristiano Parra Duarte  
José Luís Bizelli

### Resumo:

A revolução digital vivenciada na virada do século atingiu os meios de se pensar disseminação de informação. Em diversos sentidos, para além dos ofertados pela internet, no Brasil iniciou-se o debate presente até hoje, acerca de um novo modelo de televisão: o modelo digital. O ambiente televisivo – tão comum e tradicional – está em processo de mudança acelerada, já que seu sinal vem se tornando digital: trata-se de processo global que atinge tanto a oferta de demandas do telespectador como articula a TV aos processos de difusão de conhecimento através de Tecnologias de Informação e Comunicação em, por exemplo, facilitar o acesso à Educação à Distância. Neste sentido, buscamos avaliar em quais aspectos os processos da implementação da Televisão Digital Interativa Brasileira estabeleceram uma relação para uma programação voltada para a educação.

**Palavras-chave:** Educação; TV digital; interatividade.

### Abstract:

The digital revolution experienced at the turn of the century has reached the means of thinking about dissemination of information. In a number of ways, in addition to those offered by the Internet, in Brazil, the debate began to take place on a new model of television: the digital model. The television environment - so common and traditional - is in the process of accelerated change, since its signal has become digital: it is a global process that reaches both the viewer's demands and articulates the TV to the processes of knowledge diffusion through Information and Communication Technologies in, for example, facilitating access to Distance Education. In this sense, we seek to evaluate in which aspects the processes of the implementation of the Brazilian Digital Interactive Television have established a relationship for a programming focused on education.

**Keywords:** Education; Digital TV; interactivity.

### Introdução

A implementação da Televisão Digital Interativa (TVDi) oferece um leque de inovações e vantagens não disponíveis antes nos canais analógicos. A tecnologia digital vem sendo difundida nos últimos anos e o governo brasileiro estipulou o prazo de 2016 a 2018 para o desligamento do sinal analógico em 100% do território nacional. As vantagens da transição da TV analógica para a TVDi são diversas, como a questão da qualidade da imagem mais nítida e do som sem ruídos. No sinal analógico, as imagens chegavam com definição *standard* (704 x 480 pixels), enquanto o padrão de TV digital brasileiro transmite com definição de 1.080 x 720



*pixels* (DTV, 2017). Outras vantagens são: multiprogramação, mobilidade – é possível assistir à programação em eletro-portáteis como celulares, *laptops* e *tablets* –, interatividade, entre outras. Além disso, a frequência do sinal analógico, após seu desligamento, será utilizada com uma amplificação para redes de banda larga de velocidade 4G no Brasil.

Com a melhora da qualidade de imagem e a mobilidade e interatividade é possível ter acesso a serviços públicos, tais como: marcação de consultas médicas na rede pública; agendamentos para serviços do poupa tempo, ensino e treinamento a distância etc. O governo brasileiro vem fazendo testes com a interatividade para facilitar a vida da população, permitindo realizar, através da TV, atividades que antes eram exclusivas para quem tivesse computador (DTV, 2017).

Muitas possibilidades se colocam para a utilização dos meios da TVDi, no entanto muitos são os entraves políticos e econômicos para a democratização dos meios, ou seja, para que a TVDi não se torne apenas reprodução do padrão que encontramos na TV analógica tradicional, apenas melhor qualidade tecnológica da transmissão sem influência no processo de produção de conteúdo (BIZELLI, 2013).

A dificuldade da implementação apresenta-se em aspectos tecnológicos – na efetivação do cronograma de operação do sistema digital, em andamento há uma década, nos custos de implantação do set-top-box<sup>1</sup>, prejudicando pessoas com carência socioeconômica, e no desenvolvimento de aplicativos no *middleware* Ginga – instrumento brasileiro utilizado para disseminação gratuita dos aplicativos e responsável pela interatividade – quanto em aspectos de regulação, como identifica documentos publicados<sup>2</sup> sobre projeto do governo federal para utilização da audiodescrição na TV brasileira (BIZELLI; MACHADO, 2013).

São muitos os avanços estimados com a implantação da tecnologia digital, portanto, com este estudo, pretendeu-se analisar o cenário da viabilidade das vantagens apresentadas e das oportunidades que surgem com essa tecnologia, principalmente na área da educação. Dessa forma, o objetivo geral dessa análise foi estudar a implantação da TVDi no Brasil, observando três pontos principais: 1. A construção do discurso que justifica os investimentos feitos à implementação e efetivação da TVDi, principalmente a construção do discurso que justifica os investimentos feitos para absorver inovações digitais educativas através da TV; 2. A efetiva produção de aplicativos interativos, particularmente os que se destinam à Educação; 3. Os diferentes modelos criados pelas empresas de comunicação e suas relações com os governos nacionais a facilitar ou dificultar a veiculação de conteúdos educativos.

## **TVDi no Brasil: histórico e avanços**



O debate sobre a implementação da TVDi no Brasil ocorre desde 2000, quando muitos países começaram a implementar o sistema (FREITAS, 2004). O modelo de televisão digital escolhido para ser aplicado foi o Japonês – *Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial* (ISDB-T) – que permite a recepção móvel em aparelhos portáteis. Ao modelo Japonês foi combinado o uso do *middleware* brasileiro Ginga, responsável pela interatividade. Em 2003, o modelo passa a se chamar: Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD), também conhecido como Sistema Nipo-Brasileiro.

A implantação da televisão digital é um grande passo para um país em desenvolvimento e desperta esperanças de mudança na regulamentação setorial e na estrutura dos mercados de radiodifusão, ambas defasadas e anacrônicas, aprofundando, por outro lado, tendências de convergência, com impactos desestruturantes também sobre os setores envolvidos, exigindo novas regras. (BRITTOS, BOLAÑO E ROSA, 2010; apud DREVES; SOUSA, 2013, p.3)

Além disso, em novembro de 2003, o Decreto 4.901 (BRASIL, 2003) apontou claramente a relevância que o SBTVD possuía como ferramenta de política social (COSTA, 2005) por trazer em seu bojo inclusão social, diversidade cultural e promoção da língua portuguesa; permitir a criação de rede universal de educação à distância; possuir um processo de transição que permita a adesão de pessoas de baixa renda (BRASIL, 2003).

Art. 1º Fica instituído o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, que tem por finalidade alcançar, entre outros, os seguintes objetivos:

I - promover a inclusão social, a diversidade cultural do País e a língua pátria por meio do acesso à tecnologia digital, visando à democratização da informação;

II - propiciar a criação de rede universal de educação à distância;

III - estimular a pesquisa e o desenvolvimento e propiciar a expansão de tecnologias brasileiras e da indústria nacional relacionadas à tecnologia de informação e comunicação;

IV - planejar o processo de transição da televisão analógica para a digital, de modo a garantir a gradual adesão de usuários a custos compatíveis com sua renda;

V - viabilizar a transição do sistema analógico para o digital, possibilitando às concessionárias do serviço de radiodifusão de sons e imagens, se necessário, o uso de faixa adicional de radiofrequência, observada a legislação específica;

VI - estimular a evolução das atuais exploradoras de serviço de televisão analógica, bem assim o ingresso de novas empresas, propiciando a expansão do setor e possibilitando o desenvolvimento de inúmeros serviços decorrentes da tecnologia digital, conforme legislação específica;

VII - estabelecer ações e modelos de negócios para a televisão digital adequados à realidade econômica e empresarial do País;

VIII - aperfeiçoar o uso do espectro de radiofrequências;



- IX - contribuir para a convergência tecnológica e empresarial dos serviços de comunicações;
- X - aprimorar a qualidade de áudio, vídeo e serviços, consideradas as atuais condições do parque instalado de receptores no Brasil; e
- XI - incentivar a indústria regional e local na produção de instrumentos e serviços digitais (BRASIL, 2003).

Em 2007, ocorreu a primeira transmissão digital do país. Em 2017, 10 anos depois, ainda não foi alcançado o desligamento do sinal analógico em 100% do território. As dimensões da política social pretendida pelo Decreto 4.901 (BRASIL, 2003) ainda estão sendo estruturadas e a interatividade depende de conversores ou TVs que já possuam o conversor embutido. Para atingirem a plena interatividade há a necessidade em disponibilizar acesso à internet.

A partir de 2016, os set-top-box passaram a ser entregues a beneficiários de programas federais cadastrados no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico).

Os cidadãos contemplados pelo receptor com acesso à Internet poderão se valer da interatividade plena da TV Digital, ou seja, com capacidade de não somente receber conteúdo interativo, mas também de enviá-los. No entanto, a compatibilidade dos conversores com modems 3G/4G sugere que, caso o usuário do conversor opte por ter acesso à Internet, ele terá que comprar o modem e um plano de acesso de alguma operadora de telefonia, o que implica em impeditivos de custeio (DINIZ; NOVAES, 2015).

Nesse sentido, o governo tem implantado políticas públicas para expandir o acesso à banda larga, como o programa Brasil Inteligente, que possui a finalidade de buscar a universalização do acesso à internet no país (BRASIL, 2016), concedendo incentivos para que municípios aumentem o acesso à tecnologia e internet para a população.

A preocupação com usuários de baixa renda que usufruam de programas sociais e a necessidade de democratização dos meios de acesso a essa tecnologia atuou no sentido de proporcionar espaços de cultura e educação que não necessitem de internet.

Uma das grandes novidades relacionadas ao conversor digital é a possibilidade de assistir produções nacionais a qualquer momento. Graças a uma parceria com o Ministério da Cultura, o aparelho é equipado com o aplicativo “Quero Ver Cultura”. Esta plataforma, similar ao Netflix, vai disponibilizar filmes, documentários, curtas-metragens e outros programas audiovisuais. A grande vantagem, contudo, é que não será necessário possuir conexão com a internet para acessar o conteúdo. A programação será transmitida através do sinal da própria antena. (PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2016)

Além disso, o conversor disponibilizado pelo Governo Federal a usuários do programa Bolsa Família também oferece os seguintes benefícios:



Além do aplicativo de filmes, com o conversor digital do Bolsa Família você também poderá consultar uma série de serviços diretamente da tela da TV. Veja o que você poderá fazer: consultar o extrato do Bolsa Família; consultar informativos públicos; consultar vagas de empregos; consultar serviços bancários; consultar o sistema de marcação de consultas; consultar serviços públicos federais, estaduais e municipais. (PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2016)

São 17 anos de concepção, formulação e aplicação da TVDi no Brasil. Embora atitudes tenham sido tomadas para garantir o processo de transição que permita adesão à tecnologia por pessoas de baixa renda, para promover diversidade cultural, ainda é preciso abordar o processo de implantação com ressalvas já que a aplicação da política pública e sua atuação na Educação e na extensão da democracia não atingiu seus objetivos, sendo que expectativas de inclusão social – como por exemplo a audiodescrição, que viabilizaria acessibilidade através da TVDi – vêm se frustrando.

### **Da relação das mídias brasileiras, produção de aplicativos educativos e a Educação à Distância**

Para analisarmos a efetiva produção de aplicativos educativos e a Educação a Distância, propiciados pela tecnologia da Televisão Digital Interativa, foi realizado um recorte: buscou-se considerar as duas redes de televisão aberta com maior audiência, com base em dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística (IBOPE).

O IBOPE divulga os rankings semanais e diários de audiência das emissoras de televisão, neste sentido, foram observados os dados da classificação “Dados de audiência nas 15 praças regulares com base no ranking consolidado” (IBOPE, 2017), onde era demonstrando o “TOP 10 programas com maior audiência, por emissora, no consolidado dos 15 mercados regulares aferidos pela Kantar IBOPE Media e os índices das mesmas atrações em cada uma das praças” (IBOPE, 2017). Tais mercados regulares são: Grande São Paulo, Grande Rio de Janeiro, Grande Belém, Grande Belo Horizonte, Grande Campinas, Distrito Federal, Grande Florianópolis, Grande Fortaleza, Grande Goiânia, Manaus, Grande Porto Alegre, Grande Salvador, Grande Vitória, e as emissoras analisadas: Band, Globo, Record, Rede TV e SBT.

Observando os dados disponibilizados pelo IBOPE, é possível notar qual o programa mais assistido em cada período semanalmente. Para facilitar a análise, foram consideradas as médias das audiências para cada emissora listada, no tocante as quinze regiões delimitadas pelo IBOPE, no período de 17 de julho a 23 de julho de 2017. Com esses dados, foi formada a tabela



“Dados de audiência nas 15 praças regulares com base no ranking consolidado – 17/07 a 23/07”  
(Apêndice A).

Destaca-se nessa tabela a presença das siglas “Rat%” e “Cov%”, que são:

Audiência domiciliar (Rat%): percentual dos domicílios que assistiram ao programa.[...]. Audiência individual (Rat%): percentual de indivíduos que assistiram ao programa. [...]. COV Individual (Cov%) (alcance acumulado): percentual de pessoas diferentes que foram impactadas pelo programa (IBOPE, 2017).

Para observar qual emissora é mais assistida, é necessário realizar uma média semanal dos programas mais assistidos por emissora, durante um período determinado, formando assim, um ranking de audiência. Entretanto, o IBOPE não fornece tal informação em seu banco de dados. O Instituto fornece somente médias diárias ou semanais, como já explicado.

Assim, buscamos análises realizadas por outras fontes, como a reportagem do jornalista Lauro Jardim (2017) para a coluna do jornal O Globo. Na reportagem em questão, é divulgada “a média de pontos por dia das TVs abertas em 2016” (JARDIM, 2017), esse ranking pode ser observado no Gráfico 1, demonstrando as emissoras com maior audiência entre as cinco observadas.

Apesar do Apêndice A apresentar dados de 2017, e ter como período de análise uma semana, pode-se notar que a diferença entre os pontos diários anuais e a média semanal, não apresenta grandes oscilações, demonstrando que é possível supor que haja uma predileção dos telespectadores a determinadas emissoras, independente do programa, gerando pouca diferenciação nos pontos, apesar do intervalo de tempo considerável.

A análise observada por Lauro Jardim é medida em pontos, assim como análise do Apêndice A, dessa forma, “[...]um ponto de audiência nos 15 mercados regularmente aferidos pelo instituto, representa 245.702 domicílios e 688.211 indivíduos” (IBOPE, 2017).



Fonte: JARDIM, 2016.

Na observação dos dados supracitados, foram escolhidas para a análise as emissoras Rede Globo e SBT (Sistema Brasileiro de Transmissão). Dessa forma, como já pontuamos, a relação entre governo e empresas ocorre por meio de Decretos e Leis, obrigando as emissoras desenvolverem determinados comportamentos, a exemplo disso, é possível citar a questão, já exposta, da audiodescrição.

Outro fator de destaque a ser analisado é a concentração de poder das emissoras supracitadas: apenas cinco da categoria são analisadas por órgãos como o IBOPE e o Dados Mídia (IBOPE, 2017; DADOS MÍDIA 2017; PELLEGRINI, 2015), pois essas cinco emissoras são detentoras de 69,4% da audiência televisiva. Esse fato ocorre por elas estarem presentes em todo o país, o conteúdo distribuído pelas filiais é desenvolvido sumariamente na matriz, não valorizando a pluralidade cultural de cada região do Brasil, expondo em números de 2015, a Globo atinge 98,6% do território nacional, o SBT (85,7%), Record (79,3%) e Band (64,1%) (COELHO; STROPPA, 2017).

Embora o Decreto nº 4.901, que desenha o modelo de Televisão Digital brasileira apresente em seu corpo a questão de incentivar a indústria regional em seu inciso XI do Artigo 1º, “XI - incentivar a indústria regional e local na produção de instrumentos e serviços digitais” (BRASIL, 2003), o processo de digitalização está ocorrendo e as emissoras mantêm esse padrão de disseminação de material homogêneo, mesmo em diferentes canais, a programação é composta de forma similar, e são poucas as formas de se influenciar a configuração dessas programações. É possível notar tal homogeneidade na programação no Gráfico 2, abaixo.

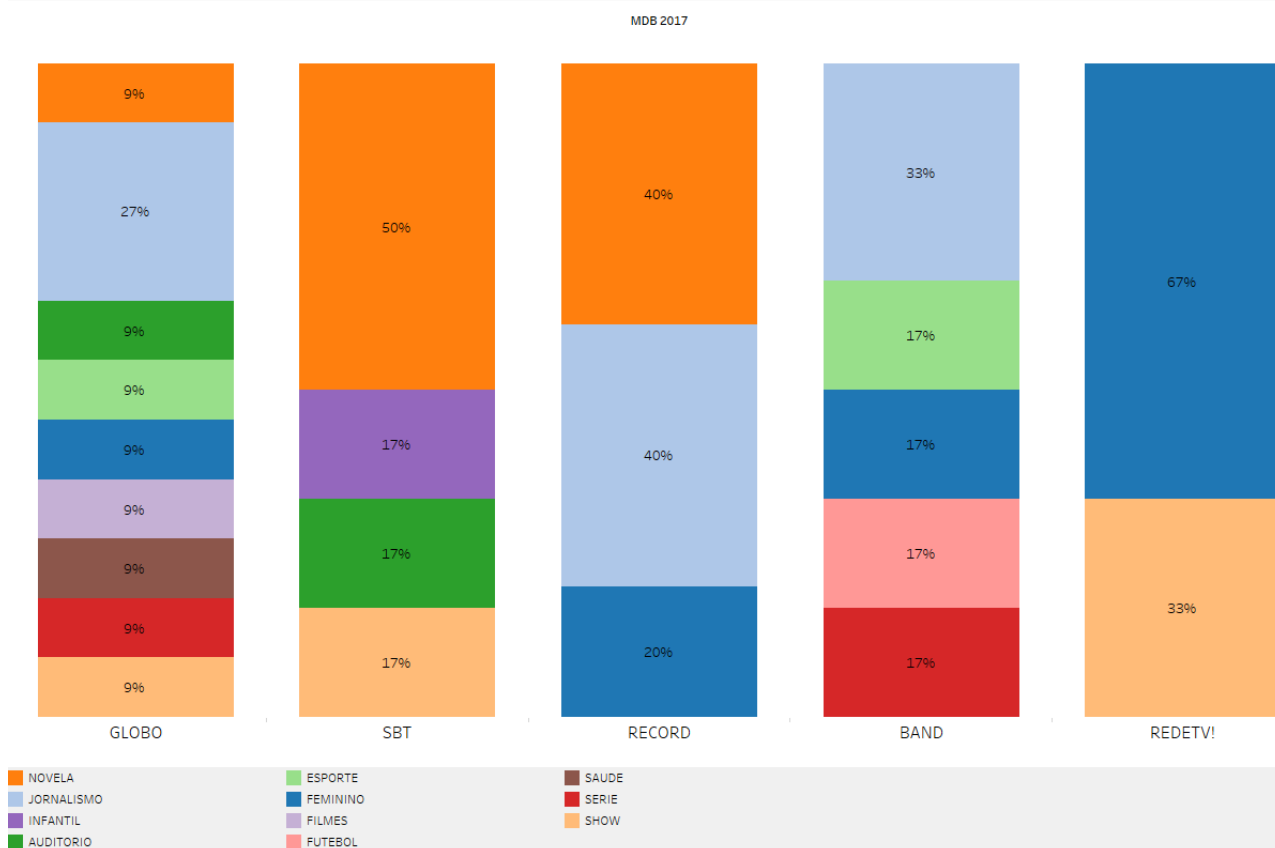
Gráfico 2 - Programação 2017



**Composição da programação**

Programming breakdown

EMISSORA: Tudo PERÍODO: SEGUNDA A SEXTA - 7 ÀS 18H00 (%) MDB YEAR: MDB 2017



Fonte: Dados Mídia, 2017.

A concentração do poder midiático é um fator contra a democratização das mídias, pois, por mais que o governo esteja implementando métodos para auxiliar a democratização do acesso a TVDi, com acessibilidade – mesmo com os entraves –, programas para aumentar o acesso à banda larga, entre outros, a valorização da cultura brasileira se perde pelos poucos canais televisivos em que ela deveria fluir e exaltar da pluralidade do Brasil.

No Gráfico 2, é possível notar a homogeneidade da programação da TV aberta brasileira, podendo ser categorizada em 12 tópicos, dos quais nenhum se identifica como “educação”. Tal tópico pode estar incluso em outras categorias, por exemplo: saúde e infantil. Mas, observando as categorias, é possível intuir que, a não expressão de uma categoria de “educação” denota que a programação voltada a essa área não é significativa nas emissoras brasileiras, em 2017.

Para analisar essa produção, observamos as emissoras Globo e SBT, como pontuado. Para tanto, foram considerados para o estudo os seguintes quesitos: produção de aplicativos,



principalmente os voltados para a educação; espaço para interatividade e programação educativa.

### **Análise da produção de conteúdos educativos e aplicativos voltados para a educação - Rede Globo de Televisão.**

A Rede Globo de Televisão, concedida em 1957 durante o governo de Juscelino Kubitschek, à direção de Roberto Marinho, entrou no ar pelo canal 4 do Rio de Janeiro em 26 de abril de 1965. A Rede Globo expandiu seu alcance no país com a inauguração de mais quatro emissoras e a associação de afiliadas. Atualmente, o sinal da Rede Globo chega a 98% dos municípios brasileiros (ROBERTO MARINHO, 2016). Seu fundador desenvolveu um padrão de televisão que se tornou referência mundial, o chamado “padrão globo” de programação.

Tradicional no ramo televisivo com mais de 60 anos em vigor, a Rede Globo já aderiu as novas tecnologias, dentre elas a interação e a utilização da segunda tela:

A Rede Globo de Televisão tem adicionado à exibição da sua programação aplicativos para interação, tais como: Aplicativo Globo (como extensão de conteúdo esportivo, especialmente futebol); BBB15 (extensão do Reality Show Big Brother Brasil); Medida Certa (extensão de um programa de mesmo nome exibido no Fantástico), dentre outros. Tais aplicativos, instalados em smartphones ou tablets interligam a navegação na internet com o conteúdo televisivo e passam a atuar como segunda tela. Uma conjunção que amplia a participação e a interação da audiência conectada com o conteúdo televisivo (LEITE, 2016, p.25).

Neste sentido, a Globo disponibilizou diversos aplicativos relacionados com sua grade programática, mas dentre eles é possível destacar um que sintetiza as atividades da emissora: o aplicativo Globo Play, que fornece recursos de mobilidade, disponibilizando a programação em meios móveis, facilitando o acesso e fornecendo muitas possibilidades para a interatividade e aplicativos voltados para a educação.

O Globo Play, assim como o Globosat Play – exclusivo e gratuito para os clientes de TV por assinatura -, oferece a programação no formato “[...] VoD "Video on demand" quer dizer, em tradução livre, vídeo sob demanda. Ou seja, o vídeo fica à sua disposição no momento em que desejar assistir” (GLOBOSAT PLAY, 2017). Outro fator interessante é que o aplicativo Globo Play pode ser baixado gratuitamente pelo sistema Android, IOS e em *SmartTVs*, possuindo também programações pagas, como os capítulos de novelas e séries na íntegra e programas de humor.

Apesar de todas as perspectivas desses modelos, ele onera o público, sendo necessárias contrapartidas financeiras para determinadas atividades, ou, assinatura de canais fechados.



Além disso, a mobilidade da TVDi pode ocorrer de forma gratuita, por meio de smartphones, tablets e laptops, habilitados para tal função, que têm sido mais presentes no mercado brasileiro, o que no entanto, têm valores superiores que aparelhos não habilitados.

Outro ponto a se destacar é que, mesmo com o desenvolvimento de uma tecnologia que permite o telespectador montar a própria programação, não há uma sessão relacionada à educação. O aplicativo mais próximo desse tema, fornecido pela Rede Globo, é o Philos, que apresenta uma programação voltada para a disseminação de “cultura e informação de forma leve, inteligente e criativa”(ASSINE GLOBO, 2017), custa R\$21,90 a assinatura mensal, e não possui uma modalidade gratuita com menos programação – como é o caso do Globo Play -, enquanto o Globo Play, voltado para novelas e séries, custa R\$15,90 (ASSINE GLOBO, 2017).

Serviços como Globo Play têm crescido no mercado brasileiro: eles possuem tecnologia similar a *Netflix*<sup>3</sup>, onde existe uma programação disponível e o usuário escolhe o que assistir, conhecida como serviços por *streaming*.

Pra gente é mais que isso (manter assinantes). A gente foi percebendo que o consumidor, cada dia mais, quer estar no comando da programação. Ele tem muito pouco tempo livre e, nesse tempo, quer gerenciar exatamente o que ele quer. Tem duas ocasiões: àquela hora que ele está cansado, e quer ter a curadoria de alguém, em que o canal linear continua sendo muito importante. E, em vários momentos, ele quer escolher exatamente o que assistir e em que tela quer assistir — explica Flavia, lembrando que esse segundo comportamento tem sido tendência entre as gerações mais novas (CORREA, 2015).

Conforme o exposto, é notável que a Rede Globo de Televisão tenha buscado se expandir para o universo da segunda tela e aplicativos, caminhando para a interatividade. Mas neste sentido os passos ainda são lentos e curtos; caminhando nessa direção principalmente pela dificuldade de competir com um mercado externo que já oferece alguma multiprogramação e segunda tela.

No quesito de programação, é possível analisar a programação semanal, da semana de 03 a 09 de setembro de 2017, disponibilizada no site Rede Globo (2017) e disposta de forma mais ilustrativa no Apêndice B.

Existem vários programas voltados para a instrução e conhecimento, como o Globo Repórter, profissão Repórter, Fantástico, Pequenas Empresas & Grandes Negócios, no entanto não há uma programação de fato voltada para o aprendizado contínuo e linear. Programas como o “Como Será?”, “Bem-Estar”, “Mais você” e “Globo Rural” fornecem informações que despertam o interesse do telespectador e possuem um canal de comunicação com o público,



seja por meio de enquetes virtuais, leitura de comentário durante o programa, recepção de e-mails e *tags* para o Twitter.

Essa participação influencia a programação no sentido de perguntas e respostas, mas não possui força o bastante para alterar uma programação inteira. Assim como a criação dos aplicativos para a programação denotam, a Rede Globo, apesar dos entraves, caminha para uma era digital, sendo uma das primeiras a migrar para o sinal digital, mas essas pequenas iniciativas são apenas um vislumbre de todo o potencial que a TVDi apresentava no Brasil.

### **Análise da produção de conteúdos educativos e aplicativos voltados para a educação - Sistema Brasileiro de Transmissão (SBT)**

O Sistema Brasileiro de Transmissão – SBT, foi fundado em 19 de agosto de 1961 pelo empresário e animador de televisão conhecido como Silvio Santos. A emissora se tornou historicamente a vice-líder de audiência, sempre em disputa acirrada com a Record pelo posto (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016).

Nos quesitos de produção de aplicativos, o SBT, assim como a Globo, tem investido em um aplicativo único que contenha sua programação, fazendo uso da mobilidade. A diferença entre o Globo Play e o TV SBT é que o aplicativo da segunda emissora é grátis e disponibiliza toda a programação integralmente, tanto no site quanto no aplicativo, não onerando os telespectadores de nenhuma forma, contando que eles possuam acesso à internet.

Um dos diferenciais é a transmissão ao vivo do sinal, além de coberturas especiais, como o Teleton. O SBT já disponibiliza há mais de dois anos o conteúdo do SBT Vídeos na versão mobile do site, que já foi reformulado no último ano. O objetivo do app é facilitar ainda mais o acesso, tornando a navegação mais próxima do sistema operacional que cada pessoa está habituada, além de oferecer serviços, como alertas de programação e a transmissão online (SBT, 2017).

Outro fator diferencial entre as emissoras é a confecção por parte do SBT de aplicativos para *SmartTVs*, também gratuito:

O SBT, em parceria com a Foxxum - líder em soluções para smart TV, lançou sua nova versão de aplicativo para Smart TVs e consoles, avançando na estratégia de consolidar sua entrega premium multiplataforma, com transmissão on demand. O app está disponível para usuários de aparelhos das marcas Sony, Samsung, LG, Philips, Panasonic e demais fabricantes. Até o primeiro trimestre de 2016, a tecnologia também estará disponível para usuários de consoles de vídeo games (PlayStation e XBOX) (SBT, 2017).



Embora o SBT também venha investindo em mobilidade e interatividade, é importante destacar a ausência de aplicativos voltados à educação, apesar da grade de programação da emissora possuir diversas atrações infanto-juvenis. É notável a escassez de programas que incentivem o aprendizado à distância.

Neste sentido podemos elucidar tal escassez por meio do Apêndice C, com a programação de de 15 a 21 de setembro de 2017, montada de forma lúdica.

O Apêndice C demonstra que a grade programática do SBT é relativamente menor que a da Globo, possuindo programas de maior duração e, portanto, menos programas. Ainda assim, não há programação voltada para a Educação a Distância. Assim como a Globo, a programação ofertada é mais informativa que educacional. No caso do SBT, a programação é mais voltada ao entretenimento, com shows ao vivo, novelas e programação infantil.

É preciso destacar a iniciativa da emissora em primar pela democratização dos meios de acesso à mídia de forma gratuita, mas ainda existe um lapso para o completo serviço da TVDi.

### **Conclusões e Considerações Finais**

Como foi citado, o governo possui uma relação de poder com as emissoras. Por meio dos decretos é possível influenciar comportamentos com as redes de distribuição, instituir prazos para a adequação do sinal digital, normas para a audiodescrição, diretrizes para a implementação da TVDi etc.

No entanto, também foi observada a dificuldade da democratização da mídia, expressa pela concentração de audiência em cinco emissoras principais, gerando uma homogeneidade cultural, de opinião e de força política, com quase nula participação da população para a decisão dos conteúdos. No entanto, tais pontos não competem a presente pesquisa, mas o fato desses pontos existirem já contrariam as diretrizes da implementação da TVDi no Brasil, presentes no Decreto 4.901 (BRASIL, 2003), configurando entraves.

Outro ponto a se destacar é a questão da falta de um prazo que as emissoras implantem a interatividade por meio do Ginga, uma tecnologia completamente brasileira, desenvolvida para a interatividade do nosso sistema, um *software* livre. No entanto, o Ginga precisa concorrer com lojas de aplicativos particulares e mesmo o governo, que fomentou a criação do *middleware*, não compactua com seu crescimento no mercado brasileiro.

[...]. Esses aparelhos [Smart Tvs] são a porta de entrada para os fabricantes criarem lojas de aplicativos. [...]Esse modelo de negócio contraria o interesse dos radiodifusores e faz do Ginga um concorrente indesejado. Qual fabricante gostaria de ter uma loja de aplicativos em código-fonte aberto concorrendo com sua própria loja de aplicativos?[...] O governo



aceitou pressões para adiar ao máximo a obrigatoriedade do Ginga. Somente nove anos após a edição do decreto que criou o SBTVD-T todos os aparelhos terão que trazer o Ginga. [...] o principal problema [do Ginga] é a incapacidade de gerar uma loja de aplicativos. E sem aplicativos, nenhum sistema operacional (ou middleware) consegue sobreviver (GINDRE, 2014)

A TVDi surgiu com ideais de inclusão social, acessibilidade, disseminação de cultura, incentivos a uma rede nacional de Educação a Distância, e tantas outras intenções, que hoje se resumem a isso. O Decreto nº 4.901 (BRASIL, 2003), se provou uma “carta de boas intenções”, não assinada pelas emissoras de TV e com formulação que carece de especificações tendo como resultado impacto mitigado.

Com a não adesão do Ginga, se perde a oportunidade de beneficiar a população com uma loja de aplicativos livres, desenvolvidos em prol do interesse social, incentivando o desenvolvimento nacional de tecnologia.

[...] Em seu lugar [Ginga], fica uma TV conectada à internet através de “jardins murados”, fortemente controlados pelos interesses comerciais de fabricantes estrangeiros, com tecnologia importada [...] Sem o Ginga, a TV digital brasileira é a primeira do mundo a ser “nipo-japonesa” (GINDRE, 2014).

Com base no exposto, é possível notar a força que a indústria midiática possui na confecção da agenda de políticas públicas brasileira, mas, mesmo com a perspectiva tão tenebrosa para a “morte” do Ginga e as perspectivas também negativas para o desenvolvimento de aplicativos educacionais e o fortalecimento do EaD por meio da TVDi, é preciso crer que a Televisão Digital interativa segue encontrando uma forma de se ajustar às mudanças e entaves.

Ainda que a interatividade não tenha ocorrido por meio de aplicativos na televisão, existe a criação dos aplicativos para celular que têm atuado como agentes intermediários para a relação telespectador-emissora, ampliando as possibilidades que um controle de televisão poderia oferecer como entrave ou desconforto.

Schlittler define a TV Digital como “uma tecnologia que permite a produção e transmissão da TV utilizando sinais digitais, trazendo como consequência a melhoria da qualidade do som e da imagem, mais canais, novos serviços e aplicativos interativos” (SCHLITTLER, 2011, p. 17, [apud LEITE, 2016 p. 24]), contudo, o modelo de negócios prevalecente entre as emissoras de televisão no Brasil não prioriza estes aspectos da TVD. Não há investimentos em programas informativos interativos, porque as emissoras não os consideram rentáveis e, além disso, ainda enxergam a interatividade na TVD como ameaça. Há o temor diante da possibilidade de queda de audiência e que isso venha a impactar o mercado publicitário, devido ao aumento da oferta de canais, da multiprogramação,



e ainda pela oferta de serviços audiovisuais gratuitos. No entanto, dados do Estudo Brasil 4D7, realizado em 2013, pela Empresa Brasileira de Comunicação, mostram que pesquisas realizadas em países europeus que já realizaram o apagão analógico, como Espanha e Itália, provam que é possível oferecer serviços e conteúdos interativos à população sem grandes investimentos econômicos (LEITE, 2016, p.24)

Mesmo com alguma perspectiva positiva, o caminho para uma televisão que perpassse os moldes tradicionais da indústria midiática brasileira ainda é árduo e longo. Para chegar aos moldes do Decreto nº 4.901 (BRASIL, 2003), a estimativa de esforço é ainda maior. Os interesses da indústria atravessam os sociais e os mediadores dessa relação se silenciaram.

### Notas textuais

<sup>1</sup> Conversor Digital

<sup>2</sup> Considerando o prazo de dois anos após a publicação das portarias nº 310 (julho de 2006) e nº 985 (novembro de 2009) [emitidas pelo Ministério das Comunicações], observa-se que enquanto a primeira tinha proposto 2h/dia (14h/semana), a segunda propôs 2h/semana [de audiodescrição na programação]. Nota-se uma perda extrema: de 8,33% da programação semanal na proposta feita em 2006 (portaria nº 310) para 1,19% na proposta feita em 2009 (portaria nº 985). Considerando a portaria nº 310, já com 36 meses a partir da publicação, deveriam ter 4h/dia (29h/semana) de audiodescrição na programação televisiva; a portaria nº 985 propôs que ao final do prazo do cronograma (julho de 2020) deverão ter o recurso de acessibilidade em apenas 24h/semana. Ou seja, o máximo proposto pela portaria nº 985 referente a 14,28% da programação semanal, é menos do que a proposta da portaria nº 310 para o 3º ano de vigor da mesma (29h/semana equivalente a 17,26%). Por enquanto, a obrigatoriedade de somente duas horas por semana de programação com audiodescrição, quantidade que, segundo a regulamentação do Ministério das Comunicações, aumentará para 20 horas semanais até 2020 (MACHADO, 2011 apud ISHIKAWA, 2013, p.58).

<sup>3</sup> Netflix é uma provedora global de filmes e séries de televisão via streaming, atualmente com mais de 100 milhões de assinantes (NETFLIX BRASIL, 2017)

### Referências

ASSINE GLOBO. Assine já. Disponível em <<http://assine.globo.com/globocom/index.jsp?origemId=148>>. Acesso em 18 Jul 2017.



BIZELLI, J. L. **Inovação: limites e possibilidades para aprender na Era do Conhecimento**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp/Cultura Acadêmica, 2013. v. 1. 195p.

\_\_\_\_\_.; MACHADO, F. O. A audiodescrição na TV digital brasileira: ações e não ações de uma política. In: MARTINS, S. E. S. O.; GIROTO, C. R. M.; SOUZA, C. B. G. de. (Org.). **Diferentes Olhares sobre a Inclusão**. 1ªed. Marília: Oficina Universitária, 2013, v. 1, p. 181-209.

BRASIL. **Decreto** n.4.901, de 26 de nov. de 2003. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, e dá outras providências. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4901.htm)>. Acesso em 20 Jan 2017

\_\_\_\_\_. **Decreto** nº 8.776, de 11 de maio de 2016. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8776.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8776.htm)>. Acesso em 20 jan 2017

COELHO, T.; STROPPA, T. OLIGOPÓLIO MUDIÁTICO E O CORONELISMO COMUNICACIONAL: empecilhos a formação de uma opinião pública livre. **AMPLIANDO** Revista Científica da Facerb, v. 4. n. 1. Jan./Jun, p. 105 – 118, 2017.

CORREA, M. Serviços de streaming: no Brasil, dobradinha com TV a cabo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/servicos-de-streaming-no-brasil-dobradinha-com-tv-cabo-12313370>>. Acesso em 17 Jul 2017

COSTA, F.V.T. A implantação da TV Digital no Brasil: uma abordagem pela teoria crítica de tecnologia de Fennberg. 2008 <[https://www.academia.edu/26377797/A\\_implanta%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_TV\\_Digital\\_no\\_Brasil\\_uma\\_abordagem\\_pela\\_teor%C3%ADtica\\_d\\_e\\_tecnologia\\_de\\_Fennberg](https://www.academia.edu/26377797/A_implanta%C3%A7%C3%A3o_da_TV_Digital_no_Brasil_uma_abordagem_pela_teor%C3%ADtica_d_e_tecnologia_de_Fennberg)>. Acesso em 27 Out 2016.

DADOS MÍDIA. Composição da programação. Disponível em <[https://dados.media/#!/view/CATEGORY/TELEVISION/MDB\\_TVA\\_COMPOSICAO\\_PR\\_OGRAMACAO](https://dados.media/#!/view/CATEGORY/TELEVISION/MDB_TVA_COMPOSICAO_PR_OGRAMACAO)>. Acesso em 5 Ago 2017

DINIZ, R.; NOVAES, T. **A reinvenção da TV Digital no Brasil**. Carta Capital, Política, 02 Jun 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/a-reinvencao-da-tv-digital-no-brasil-4423.html>>. Acesso em 02 Jan 2017

DREVES, T. A.; SOUSA, J. F. **Televisão Digital: uma breve análise das potencialidades e da implantação no Brasil**. In: **Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação: XVIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste, 2013 Bauru - SP**. Disponível em <<http://portalintercom.org.br/anais/sudeste2013/resumos/R38-0150-1.pdf>>. Acesso em 20 Out 2016.

DTV. **Sua TV inteligente**. Disponível em <<http://www.dtv.org.br/index.php/vantagens-para-voce/2-sua-tv-inteligente>>. Acesso em 08 Fev 2017

FOLHA DE SÃO PAULO. Nos 35 anos do SBT, relembre 35 fatos na história do canal de Silvio Santos .Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2016/08/1804882-nos-35-anos-do-sbt-relembre-35-fatos-na-historia-do-canal-de-silvio-santos.shtml>>. Acesso em 20 de Set de 2017.





FREITAS, I. V. B. **Televisão digital**: que imagem terá o modelo brasileiro? Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, textos para discussão; 18, dez. 2004 <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/96>>. Data de acesso: 27 Out 2016.

GINDRE, G. Governo abandona Ginga, sistema de interatividade para TV digital. Notícias da TV. Disponível em <<http://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/opiniao/governo-abandona-ginga-sistema-de-interatividade-para-tv-digital-1796>>. Acesso em 26 Set 2017

GLOBOSAT. **O que é o Globosat Play?**. Disponível em <<https://globosatplay.globo.com/ajuda/sobre/>>. Acesso em 07 Jul 2017

IBOPE. Dados de audiência nas 15 praças regulares com base no ranking consolidado – 17/07 a 23/07. Disponível em <<https://www.kantaribopemedia.com/dados-de-audiencia-nas-15-pracas-regulares-com-base-no-ranking-consolidado-1707-a-2307/>>. Acesso em 25 Jul 2017.

\_\_\_\_\_. Kantar IBOPE Media atualiza representatividade do ponto de audiência de TV. 04 Jan 2017. Disponível em <<https://www.kantaribopemedia.com/kantar-ibope-media-atualiza-representatividade-do-ponto-de-audiencia-de-tv-2/>>. Acesso em 25 de Jul 2017.

ISHIKAWA, M. I. G. Audiodescrição: um recurso de acessibilidade na televisão digital. 2014. 107 f. **Dissertação** (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, 2014.

JARDIM, L. O Ibope das TVs abertas em 2016 . Disponível em <<http://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/globo-lidera-audiencia-em-2016-e-sbt-fica-frente-da-record-aponta-ibope.html>>. Acesso em 20 Jul 2017

LEITE, D. C. O.. A TV na segunda tela: um estudo sobre a interação via aplicativo. 2016. 83f. Dissertação (Mestrado em Estudos da Mídia) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/22820>>. Acesso em 19 Ago 2017

NETFLIX BRASIL. Como funciona a Netflix?. Disponível em <<https://help.netflix.com/pt/node/412>>. Acesso em 17 Ago 2017.

PELLEGRINI, M. Rádio e TV no Brasil, uma terra sem lei. CARTA CAPITAL. 10 nov. 2015. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/radio-e-tv-no-brasiluma-terra-sem-lei-8055.html>>. Acesso em 14 Ago 2017.

PROGRAMA BOLSA DA FAMÍLIA. Como receber o Conversor Digital do Bolsa Família. Brasília: **Governo Federal**. Disponível em <<http://www.programabolsadafamilia.com.br/como-receber-o-conversor-digital-do-bolsa-familia/>>. Acesso em 10 Mar 2017.

REDE GLOBO. Programação. Disponível em <<http://redeglobo.globo.com/programacao.html>>. Acesso em 04 de Ago de 2017.

ROBERTO MARINHO. Obra. Disponível em <<http://www.robertomarinho.com.br/obra/tv-globo.htm>>. Acesso em 04 Ago 2017.



SBT. SBT lança aplicativo mobile; veja como baixar. Disponível em < <http://m.sbt.com.br/sbtnaweb/fiquepordentro/16118/SBT-lanca-aplicativo-mobile-veja-como-baixar.html>>. Acesso em 22 Set 2017

\_\_\_\_\_.Smart Tv – TV Conectada.. Disponível em <<http://www.sbt.com.br/tvconectada/>>. Acesso em 22 Set 2017

### **Notas sobre os autores:**

#### **Denise Gabriela dos Santos.**

Graduanda em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Bolsista PIBIC CNPq. Membro do grupo de pesquisa PROGAM (Programa de Governança para a Administração) e do PET de Administração Pública. [denisegsantos@live.com](mailto:denisegsantos@live.com)

#### **Cristiano Parra Duarte**

Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Bolsista PIBIC CNPq. Membro do grupo de pesquisa PROGAM (Programa de Governança para a Administração). [crparraduarte@gmail.com](mailto:crparraduarte@gmail.com)

#### **José Luís Bizelli**

Livre Docente em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Professor Adjunto no Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da FCLAR/UNESP. Líder do grupo de pesquisa PROGAM (Programa de Governança para a Administração). [bizelli@fclar.unesp.br](mailto:bizelli@fclar.unesp.br)

APÊNDICE A – Dados de audiência nas 15 praças regulares com base no raking consolidado  
– 17/07 a 23/07



Dados de audiência nas 15 praças regulares com base no ranking consolidado – 17/07 a 23/07

BAND	15 mercados			GLOBO	15 mercados			RECORD	15 mercados			REDETV	15 mercados			SPT	15 mercados		
	Audiência Doméstica Rat%	Audiência Individual Rat%	COV % Individual Cov%		Audiência Doméstica Rat%	Audiência Individual Rat%	COV % Individual Cov%		Audiência Doméstica Rat%	Audiência Individual Rat%	COV % Individual Cov%		Audiência Doméstica Rat%	Audiência Individual Rat%	COV % Individual Cov%		Audiência Doméstica Rat%	Audiência Individual Rat%	COV % Individual Cov%
MASTER CHEF	5,2	2,4	4,9	NOVELA III - A FORÇA DO QUEBRER	35	16,8	51,6	NOVELA I - A ESCRAVA ISAURA	13,6	6,5	23,1	ENCRENCA	2,9	1,4	4,6	PROGRAMA SILVIO SANTOS	10,7	5,2	16,1
PANCO NA BAND	4,2	1,9	6,7	PRACA TV 2A EDICAO	29,2	13,5	40,8	NOVELA II - O RICO E LAZARO	11,9	5,8	21,3	JOAO KLEBER SHOW	1,8	0,9	2,9	NOVELA NOITE 1 - CARINHA DE ANJO	10,3	4,9	18
CINE BAND	3,6	1,8	4,5	JORNAL NACIONAL	29	13,5	49,4	HORARIO FARO	9,1	4,1	13,3	A TARDE E SUA	1,2	0,5	5,1	A PRAÇA E NOSSA NOT	10,1	4,7	9,2
JORNAL DA BAND	3,5	1,5	12	NOVELA II - PÉGA PÉGA	27,8	13	45,8	DOMINGO ESPETACULA R	8,9	4,1	15,4	O CEU E O LIMITE	1,2	0,6	2	NOVELA NOITE 2 - CHIQUETTAS	9,4	4,6	17,9
SO RISOS NOT	3,3	1,5	5,7	GIORO REPORTER	27,2	12,7	22,3	JORNAL DA RECORD	7,4	3,5	21,4	SUPERPOP	1,1	0,5	2,9	TELE SENA	9,3	4,3	5,2
TOP CINE NOT	2,8	1,3	3,8	FUTEBOL QA	26,7	12,9	28,9	NOVELA DA TARDE 1 - RIBERRAÇO DO TEMPO	7,3	3,2	16,2	OPERAÇÃO DE RISCO NOT 1	1	0,4	1,2	RODA A RODA JEQUITI	8,6	3,9	6,3
JOGO ABERTO MAT	2,7	1,2	10	NOVELA I - NOVO MUNDO	26,4	12,1	42,2	NOVELA DA TARDE 2 - VIDAS EM JOGO	7,1	3,2	13,2	ENCRENCA MAD	0,9	0,4	1,1	PRA GANHAR ESO RODAR	8,5	4,1	6,3
BRASIL URCENTE 1	2,5	1	14,2	SHOW DE TERÇA FEIRA 1 - MISTER BRAU	25,3	12,3	21,6	DOMINGO SHOW	7	3,1	11,7	FUTEBOL YES - CAMP BRAS SÉRIE B - VILA NOVA X INTER RS	0,9	0,3	1,4	CALDEIRAO DA SORTE NOT	8	3,7	21,4
PANCO NA BAND REPRIS	2,2	1	4,1	MALHACAO	23,8	10,8	34,7	CIDADE ALERTA	6,7	3	21,9	O CEU E O LIMITE MAD	0,7	0,3	0,8	PROGRAMA DO RATINHO	7,9	3,8	22,9
TERCEIRO TEMPO	2,2	1	4,9	ZORRA	23,2	10,8	18,4	GIGU	6,1	2,9	7,4	TV FAMA	0,7	0,3	4,6	NOVELA NOITE - O QUE A VIDA ME ROUBOU	7,8	3,6	13,8

Fonte: IBOPE  
Nota: dados trabalhados pelo autor



DOM, 03 DE SETEMBRO	SEG, 04 DE SETEMBRO	TER, 05 DE SETEMBRO	QUA, 06 DE SETEMBRO	QUI, 07 DE SETEMBRO	SEX, 08 DE SETEMBRO	SAB, 09 DE SETEMBRO
05:36 - Santa Missa	05:00 - Hora Um	05:00 - Hora Um	05:00 - Hora Um	05:00 - Hora Um	05:00 - Hora Um	06:00 - Via Brasil
06:37 - Globo Comunidade	06:01 - Bom Dia local	06:00 - Bom Dia local	06:00 - Bom Dia local	06:00 - Bom Dia local	06:00 - Bom Dia local	07:00 - Como Será?
07:05 - Pequenas Empresas & Grandes Negócios	07:30 - Bom Dia Brasil	07:30 - Bom Dia Brasil	07:30 - Bom Dia Brasil	07:30 - Bom Dia Brasil	07:30 - Bom Dia Brasil	09:00 - É de Casa
07:41 - Globo Rural	08:50 - Mais Você	08:50 - Mais Você	08:50 - Mais Você	08:50 - Mais Você	08:50 - Mais Você	12:00 - Praça TV - 1ª Edição
08:29 - Auto Esporte	10:09 - Bem Estar	10:08 - Bem Estar	10:09 - Bem Estar	10:08 - Bem Estar	10:08 - Bem Estar	12:47 - Globo Esporte
09:00 - Fórmula 1	10:44 - Encontro com Fátima Bernardes	10:50 - Encontro com Fátima Bernardes	10:51 - Encontro com Fátima Bernardes	10:47 - Encontro com Fátima Bernardes	10:47 - Encontro com Fátima Bernardes	13:20 - Jornal Hoje
10:41 - Esporte Espectacular	12:00 - Praça TV - 1ª Edição	12:00 - Praça TV - 1ª Edição	12:00 - Praça TV - 1ª Edição	12:00 - Praça TV - 1ª Edição	12:00 - Praça TV - 1ª Edição	13:58 - Sai de Baixo
13:10 - PopStar	12:47 - Globo Esporte	12:47 - Globo Esporte	12:47 - Globo Esporte	12:47 - Globo Esporte	12:47 - Globo Esporte	15:08 - Estrelas
14:39 - Temperatura Máxima : Terra do Nunca (2011)	13:20 - Jornal Hoje	13:20 - Jornal Hoje	13:20 - Jornal Hoje	13:20 - Jornal Hoje	13:20 - Jornal Hoje	15:58 - Caldeirão do Huck
17:43 - Domingo do Faustão	13:58 - Vídeo Show	13:58 - Vídeo Show	13:58 - Vídeo Show	13:59 - Vídeo Show	13:57 - Vídeo Show	18:33 - Novo Mundo
21:00 - Fantástico	15:11 - Sessão da Tarde: A Filha do Chefe (2003)	15:01 - Sessão da Tarde: O Amor de um Pai (2010)	15:07 - Sessão da Tarde: Como Agarrar Meu Ex-Namorado (2012)	15:07 - Sessão da Tarde: Os Smurfs (2011)	15:05 - Sessão da Tarde: Diário De Um Banana 3: Dias De Cão (2012)	19:17 - Praça TV - 2ª Edição
23:19 - Domingo Maior: Fogo contra Fogo (2012)	16:37 - Vale a Pena Ver de Novo: Senhora do Destino	16:27 - Vale a Pena Ver de Novo: Senhora do Destino	16:29 - Vale a Pena Ver de Novo: Senhora do Destino	16:44 - Vale a Pena Ver de Novo: Senhora do Destino	16:44 - Vale a Pena Ver de Novo: Senhora do Destino	19:37 - Pega Pega
00:50 - Manutenção mensal	17:44 - Malhação - Viva a Diferença	17:30 - Futebol	17:47 - Malhação - Viva a Diferença	17:36 - Malhação - Viva a Diferença	17:44 - Malhação - Viva a Diferença	20:30 - Jornal Nacional
03:52 - Corujão : Segundas Intenções 3 (2004)	18:16 - Novo Mundo	19:30 - Praça TV - 2ª Edição	18:19 - Novo Mundo	18:09 - Novo Mundo	18:16 - Novo Mundo	21:15 - A Força do Querer
	19:05 - Praça TV - 2ª Edição	19:46 - Pega Pega	19:06 - Praça TV - 2ª Edição	18:56 - Praça TV - 2ª Edição	19:07 - Praça TV - 2ª Edição	22:13 - Zorra
	19:25 - Pega Pega	20:30 - Programa Político-Partidário	19:26 - Pega Pega	19:13 - Pega Pega	19:27 - Pega Pega	22:54 - Altas Horas
	20:30 - Jornal Nacional	20:35 - Jornal Nacional	20:30 - Jornal Nacional	20:15 - Jornal Nacional	20:30 - Jornal Nacional	00:45 - Zero 1
	21:15 - A Força do Querer	21:26 - A Força do Querer	21:23 - A Força do Querer	20:48 - A Força do Querer	21:16 - A Força do Querer	01:03 - Supercine: Aposta Máxima (2013)
	22:20 - Os Dias Eram Assim	22:30 - Sob Pressão	22:28 - Chacrinha: O Eterno Guerreiro	21:45 - Futebol	22:26 - Globo Repórter	02:30 - Corujão: O Livro de Eli (2010)
	22:59 - Tela Quente: Reza a Lenda (2016)	23:20 - Os Dias Eram Assim	23:47 - Profissão: Repórter	23:45 - Jornal da Globo	23:13 - Os Dias Eram Assim	04:25 - Corujão: Evolução (2001)
	00:19 - Jornal da Globo	23:56 - Jornal da Globo	00:27 - Jornal da Globo	00:25 - Conversa com Bial	23:58 - Jornal da Globo	
	00:54 - Conversa com Bial	00:31 - Conversa com Bial	01:02 - Conversa com Bial	01:09 - The Voice Brasil: Reencontro	00:34 - Conversa com Bial	
	01:37 - The Voice Brasil: Reencontro	01:23 - The Voice Brasil: Reencontro	01:45 - The Voice Brasil: Reencontro	01:46 - Revenge	01:17 - The Voice Brasil: Reencontro	
	02:13 - Revenge	01:51 - Revenge	02:22 - Revenge	02:28 - Corujão: Ilha do Medo (2010)	01:54 - Revenge	
	02:59 - Corujão : Viúvas (2011)	02:44 - Corujão: Cidade de Deus (2002)	03:08 - Corujão: O Filho de Rambow (2007)		02:37 - Corujão : Forças Especiais (2011)	
					04:16 - Corujão : Te Pego Lá Fora (1987)	

Fonte: Rede Globo, 2017.

Nota: Dados alterados pelo autor.



### APÊNDICE C- Programação SBT 2017

SEX, 15 DE SETEMBRO	SÁB, 16 DE SETEMBRO	DOM, 17 DE SETEMBRO	SEG, 18 DE SETEMBRO	TER, 19 DE SETEMBRO	QUA, 20 DE SETEMBRO	QUI, 21 DE SETEMBRO
06:00 - PRIMEIRO IMPACTO	06:00 - CHAVES	06:00 - JORNAL DA SEMANA SBT	06:00 - PRIMEIRO IMPACTO	06:00 - PRIMEIRO IMPACTO	06:00 - PRIMEIRO IMPACTO	06:00 - PRIMEIRO IMPACTO
08:30 - MUNDO DISNEY	07:00 - SÁBADO ANIMADO	07:00 - BRASIL CAMINHONEIRO	08:30 - MUNDO DISNEY	08:30 - MUNDO DISNEY	08:30 - MUNDO DISNEY	08:30 - MUNDO DISNEY
10:30 - BOM DIA E CIA	10:00 - PARQUE PATATI PATATÁ	07:30 - ACELERADOS	10:30 - BOM DIA E CIA	10:30 - BOM DIA E CIA	10:30 - BOM DIA E CIA	10:30 - BOM DIA E CIA
15:00 - FOCALIZANDO	10:30 - MUNDO DISNEY	08:15 - TÔ DE FÉRIAS	15:00 - FOCALIZANDO	15:00 - FOCALIZANDO	15:00 - FOCALIZANDO	15:00 - FOCALIZANDO
16:00 - CASOS DE FAMÍLIA	12:30 - THUNDERMANS	09:00 - CHAVES	16:00 - CASOS DE FAMÍLIA	16:00 - CASOS DE FAMÍLIA	16:00 - CASOS DE FAMÍLIA	16:00 - CASOS DE FAMÍLIA
17:00 - NO LIMITE DA PAIXÃO	13:15 - KENAN E KEL	11:00 - MUNDO DISNEY	17:00 - NO LIMITE DA PAIXÃO	17:00 - NO LIMITE DA PAIXÃO	17:00 - NO LIMITE DA PAIXÃO	17:00 - NO LIMITE DA PAIXÃO
18:00 - UM CAMINHO PARA O DESTINO	14:15 - PROGRAMA RAUL GIL	13:00 - DOMINGO LEGAL	18:00 - UM CAMINHO PARA O DESTINO	18:00 - UM CAMINHO PARA O DESTINO	18:00 - UM CAMINHO PARA O DESTINO	18:00 - UM CAMINHO PARA O DESTINO
19:20 - RODA A RODA	18:20 - BBQ BRASIL	15:00 - ELIANA	19:20 - RODA A RODA	19:20 - RODA A RODA	19:20 - RODA A RODA	19:20 - RODA A RODA
19:45 - SBT BRASIL	19:45 - SBT BRASIL	19:00 - JOGO DAS FICHAS	19:45 - SBT BRASIL	19:45 - SBT BRASIL	19:45 - SBT BRASIL	19:45 - SBT BRASIL
20:30 - CARINHA DE ANJO	20:30 - ESQUADRÃO DA MODA	20:00 - PROGRAMA SILVIO SANTOS	20:30 - CARINHA DE ANJO	20:30 - CARINHA DE ANJO	20:30 - CARINHA DE ANJO	20:30 - CARINHA DE ANJO
21:15 - CHIQUITITAS	21:30 - BAKE OFF BRASIL - MÃO NA MASSA	00:00 - CONEXÃO REPÓRTER	21:15 - CHIQUITITAS	21:15 - CHIQUITITAS	21:15 - CHIQUITITAS	21:15 - CHIQUITITAS
22:15 - PROGRAMA DO RATINHO	23:00 - ARQUEIRO ARROW	01:00 - SBT NOTÍCIAS MADRUGADA	22:15 - PROGRAMA DO RATINHO	22:15 - PROGRAMA DO RATINHO	22:15 - PRA GANHAR É SÓ RODAR	22:15 - PROGRAMA DO RATINHO
23:15 - TELA DE SUCESSOS	01:30 - OPERAÇÃO MESQUITA		23:45 - THE NOITE COM DANILO GENTILI	23:15 - CINE ESPETACULAR	22:45 - PROGRAMA DO RATINHO	23:15 - A PRAÇA É NOSSA
01:00 - THE NOITE COM DANILO GENTILI	02:30 - SBT NOTÍCIAS MADRUGADA		01:00 - SBT NOTÍCIAS MADRUGADA	01:00 - THE NOITE COM DANILO GENTILI	00:30 - THE NOITE COM DANILO GENTILI	00:30 - THE NOITE COM DANILO GENTILI
02:00 - OPERAÇÃO MESQUITA				02:00 - SBT NOTÍCIAS MADRUGADA	01:30 - SBT NOTÍCIAS MADRUGADA	01:30 - SBT NOTÍCIAS MADRUGADA
03:00 - SBT NOTÍCIAS MADRUGADA						

Fonte: SBT, 2017.

Nota: Dados alterados pelo autor.



## ANÁLISIS DE PROCESOS DE CONTROL DE GESTIÓN, PARA ASEGURAR LA ATENCIÓN DE CALIDAD EN SALUD, DESDE UN ENFOQUE DE INTELIGENCIA ADMINISTRATIVA. EL CASO DEL HOSPITAL GUILLERMO GRANT BENAVENTE DE CONCEPCIÓN, REGIÓN DEL BIOBÍO, CHILE.

Natalia Fernández Gatica  
Susana Riquelme Parra

### **Resumen:**

El proceso de modernización del Estado de Chile, trajo consigo una serie de desafíos que conllevan a que hoy en día se busque una administración pública más eficiente, aplicando metodologías modernas que permitan que este desafío se realice de manera planificada y controlada. En este sentido, se analiza el sistema de control de gestión existente en una unidad de compra dentro de una institución hospitalaria chilena, con la particularidad de ser compleja en su estructura y urgente en su actuar, por el tipo de clientes (pacientes) que poseen.

En el marco de las perspectivas de la herramienta del cuadro de mando integral, que mira la administración como un conjunto de aspectos que actúan de manera ligada en post de un fin en común, se busca encontrar mejoras que generen cambios integrales y eficientes.

**Palabras claves:** Planificación estratégica, Control de gestión, Cuadro de mando integral.

### **Abstract:**

The modernization process of the Chilean, brought with it a series of challenges that lead today to being sought a more efficient public administration, applying modern methodologies that allow this challenge to be carried out in a planned and controlled manner. In this context, the present investigation analyzes the existing management control system in a purchasing unit within a Chilean hospital unit, with the peculiarity of being complex in its structure and urgent in its action, by the type of clients (patients) they have.

Looks at the administration as a set of perspectives that act in a linked way in post of a common goal. With the analysis based on this instrument, we try to find improvements that generate integral and efficient changes.

**Keywords:** strategic planning, management control, balanced scorecard

### **Introducción**

El análisis de la praxis de las políticas públicas en los países de América Latina, es un tema complejo de abordar, debido a los diversos procesos que los gobiernos han desarrollado durante los periodos post-dictadura. Al respecto, Luis Aguilar plantea que en la actualidad, la problemática gira en torno a la acción de gobernar, más que a los gobiernos en sí mismos, donde el foco central, se encuentra en la dificultad de la conducción social, donde lista una serie de factores que la explican, entre ellas, las dificultades económicas de los Estados, la percepción



social negativa de la administración pública, la desterritorialización sociopolítica y económica, la complejización social y la fuerte inserción del mercado en los asuntos de bienestar y seguridad pública (Aguilar, 2007).

Lo anterior, se plantea como antesala a la reconstrucción de los gobiernos y su interés en tener las condiciones y comportamientos, para hacer frente a las necesidades y el bienestar de las personas. En lo sucesivo, la nueva gestión pública (en adelante, NGP), espera “dirigir los asuntos públicos más eficaz y socialmente aceptado” (Aguilar, 2007), es en este contexto, que se aborda un análisis de caso en materia de salud pública, mediante la aplicación de un instrumento de gestión en el Hospital Guillermo Grant Benavente, ubicado en la zona centro sur de Chile, siendo el más grande de este país, y su incidencia en las personas, funcionarios y objetivos institucionales, del propio hospital como del Ministerio de Salud chileno, analizando la importancia de aplicar herramientas de gestión eficientes para la entrega de un servicio de salud eficaz y con enfoque de derechos humanos.

Esta investigación, busca analizar la aplicación de una herramienta de control de gestión, en el marco de un servicio público que se enfrenta a las complejidades del área de la salud y de la administración pública chilena, para lo cual, se presentan los principales fundamentos que dan cuerpo a la modernización del Estado en Chile, así como de la importancia de la implementación de mecanismos que otorguen mayor eficiencia y eficacia al ámbito administrativo de la salud pública.

Por otro lado, se presentan los aspectos metodológicos que justifican el estudio, presentando el caso a estudiar, así como las principales técnicas aplicadas al objeto de estudio, donde se combinan aspectos cualitativos y cuantitativos, que permiten, en una etapa final, presentar algunos resultados que dan pie a propuestas y desafíos tanto para el hospital analizado como para el sistema de salud chileno.

La relevancia de este trabajo, se sitúa en la mirada de asuntos públicos que se tiene desde la administración pública, poniendo en valor el control de gestión, como un elemento fundamental para asegurar el derecho a la salud de calidad de las personas.

## **Marco teórico y conceptual**

### ***Inteligencia administrativa para el logro de objetivos públicos***

El abordaje de los asuntos públicos, ha sido motivo de análisis de la administración pública, puesto que la materialización de éstos, depende decisiones de gestión y política que trascienden a la ciudadanía, dando cabida al ejercicio de derechos de ésta.



En este contexto, cabe mencionar que desde autores como Nuria Cunill, Quim Brugué, Van Bueven, Koppenjan, entre otros, se plantea la cuestión de la complejidad como un asunto clave que gestionar. Al respecto, la complejidad desde lo público, dice relación con un enfoque que tiene múltiples elementos de análisis, donde la realidad es visualizada desde lo diversa y sofisticada que es, dejando atrás, un enfoque unidimensional, que plantea un *modus operandi* clásico, tendiente a simplificar y sectorializar los problemas.

No obstante, dicha mirada, es también compleja de abordarla en la gestión en sí misma. Si bien, desde la mirada cíclica que implica una política pública, donde de acuerdo a Manuel Tamayo (1997), se observan etapas como: identificación del problema, formulación de alternativas, adopción de una alternativa, implantación de una alternativa, y la evaluación de resultados y retroalimentación, como una constante que se repite para hacerla más pertinente y flexible, al momento de la implantación, es decir, la ejecución de la política, comienzan las tensiones entre el enfoque de derechos y la equidad en la praxis, con la eficiencia administrativa (Cunill, 2010), donde se observa que la administración está preparada para trabajar con eficiencia, pero no necesariamente para pensar con inteligencia sobre cómo abordar los asuntos complejos (Brugué, 2015).

Estas definiciones, sin duda cuestionan el paradigma ilustrado de racionalidad tecnocrática (Brugué, 2015), poniendo en valor la idea de inteligencia administrativa para abordar los asuntos públicos, que implica diálogo, intercambio, interacciones y trabajo colaborativo, para alcanzar los objetivos públicos. Siguiendo con el planteamiento de Brugué, asumir la complejidad significa renunciar a la estrategia habitual de recurrir al conocimiento unidimensional de un experto.

El enfoque anterior, es complementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, desde donde en el año 2009 se plantea la necesidad incorporar en los modos de gestión, la subjetividad y el conocimiento práctico de los actores involucrados, como foco central de un proceso de cambios que busca construir viabilidad a una implantación eficaz de una política pública (PNUD, 2009).

### ***La Modernización de la Gestión pública***

La importancia del Estado, dice relación con la consecución del bien común, para lo cual tiene una estructura administrativa y territorial para llevarlo a cabo, permitiendo un orden social, político, jurídico y económico, donde se crean condiciones de equidad e igualdad de oportunidades para todas las personas que habitan la nación (Verdugo, 2004). Esta idea, fragmentada y vapuleada en períodos dictatoriales latinoamericanos, ha sumido en diversas





crisis financieras y de legitimidad de los Estados, lo que ha implicado, procesos de restablecimiento de la naturaleza pública, para mejorar los servicios públicos y dirigirlos de manera más eficaz y eficiente (Aguilar, 2007).

Esta situación, es la que levanta las reformas del Estado, abrazadas por el concepto “modernización”, que en términos simples, el Banco Interamericano de Desarrollo en 1995 la define como la consolidación de la gobernabilidad democrática. Al respecto, un Estado moderno, es aquel que comprende la estructura de su entorno, y actuar y construir en consonancia a él (BID, 1995).

Álvaro Ramírez (2001), analiza la Modernización de la Gestión Pública, mediante el caso chileno (1994 -2000), señalando que el proceso de modernización dentro de Latinoamérica se vincula a un proceso de constantes transformaciones, en las que el Estado actúa dentro del centro neurálgico de las articulaciones de la esfera económica, social y cultura, en una dialéctica de construcción y refundación histórica, ligada con nuevas concepciones y valores que se supone debieran sustentar otro paradigma de Gestión Pública.

Bajo la lógica de lo señalado por Ramírez, el BID redefine y amplía su enunciado, señalando que Modernización del Estado se entiende como la reforma del Estado para la consolidación de la Gobernabilidad democrática; respaldando el concepto, en el hecho de que un desarrollo equitativo y sustentable requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico proporcionado por un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados, que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica y de confianza y de seguridad jurídica y política; que sea capaz de adoptar decisiones políticas, económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente; y que implemente esas políticas de una manera eficiente, transparente y responsable (BID, 2003).

En este sentido, el deber del Estado es de entregar “mejores servicios” a los usuarios (Picazo, Montero & Simon, 2016), lo que implica prácticas vinculadas al desempeño (indicadores, benchmarking, evaluación...), lo que exige a los funcionarios, la rendición de cuentas sobre sus actividades. El establecimiento de criterios de desempeño tiene como objeto racionalizar la acción pública, tanto a escala colectiva como individual; agregando que el carácter dinámico y escurridizo del concepto de Nueva Gestión Pública es sin duda lo que explica su fuerza política (Picazo, Montero, & Simon, 2016). Lo anterior, se debe a que ligado al concepto de Modernización del Estado o Nueva Gerencia Pública, se encuentra arraigado el proceso de Planificación Estratégica como proceso vinculado



al cumplimiento de objetivos y al logro de metas institucionales. Es por lo anterior, que las autoras Picazo, Montero y Simon señalan que “razonar por objetivos y resultados exige tener que definirlos de manera cuantitativa y comprobable y luego proceder a la verificación. La definición de los objetivos, la medición del desempeño, las entrevistas anuales de evaluación, la elaboración de indicadores, son actividades que necesitan tiempo y precisión”(Picazo, Montero, & Simon, 2016).

### ***Planificación estratégica y control de gestión como elementos clave de una administración pública inteligente***

El “Manual de Planificación estratégica e indicadores de desempeño del Sector Público” difundido por CEPAL, define planificación estratégica como una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organización al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen (Armijo, 2009). Entonces, la planificación estratégica es un ejercicio de formulación y establecimiento de los objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la planificación estratégica es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas (Armijo, 2009). Planificar de manera estratégica, no es sólo poner en un documento los cambios que se deberán ir realizando en el futuro, sino que implica un pensamiento integral, es ver qué y cómo quieren ser más adelante y qué caminos se deben tomar para lograrlo, considerando todos aquellos factores que pueden intervenir en el camino al punto deseado.

Por otra parte, los autores Cesar y Bárbaro, citando a Henry Fayol , señalan que el control, forman parte de las cinco funciones directivas básicas que todo administrador debe tener claro. Agregando que el Control, es la función verificadora de conformidad de todos los procesos, procedimientos y órdenes (Cesar & Bárbaro, 2011).

De la mano de este concepto, se incorpora la importancia del proceso. Es así como Grintal, señala que se puede definir control, como el “proceso que consiste en vigilar el progreso basándose en los objetivos y normas de la planeación (planificación). El control cierra el ciclo de los procesos administrativos pues relaciona el progreso o avance real con el que se previó al momento de la planeación. La realización de informes, comparaciones y evaluaciones del avance constituyen el fundamento para intervenir, hacer ajustes, volver a planear y aplicar otras medidas correctivas” (Grintal, 1999).



En consecuencia, los estudios de Kloot (1997), Recascino (2002), Kloot y Martin (2000), permiten aclarar la importancia de ambos elementos en la gestión pública, puesto que consideran que a través de los sistemas de control de gestión es posible facilitar el proceso de adaptación al cambio, introduciendo elementos que incentiven el desarrollo del aprendizaje organizacional, e inclusive, pueden originar nuevas estructuras que respondan anticipadamente a las exigencias futuras de la colectividad. Sin embargo, dependiendo de las características y uso del sistema de control de gestión, también puede representar un factor de obstáculo que dificulte el proceso de aprendizaje (Bastidas Bermudes & Moreno Freitez, 2006), todo lo anterior, incorporado en la planificación estratégica institucional.

## **Aspectos Metodológicos**

### **Objetivo del estudio**

Analizar el proceso de control de gestión de la Unidad de Abastecimiento del Hospital Guillermo Grant Benavente, para la incorporación de un enfoque de inteligencia administrativa que contribuya en la atención en salud de manera eficiente y eficaz.

### **Selección del Caso a Estudiar**

El Hospital Guillermo Grant Benavente, ubicado en la capital de la región del Biobío, se selecciona como unidad de estudio, debido a la relevancia que tiene dentro de Chile al ser considerado el hospital más grande del país y uno de los más grandes de sudamérica. En lo específico, la unidad de abastecimiento de insumos, se ha determinado como sección de estudio, debido a la relevancia administrativa dentro de los procesos de atención clínica.

### **Enfoque y Herramientas Metodológicas**

Se desarrolla una metodología cuantitativa y cualitativa, con un enfoque interpretativo, buscando identificar áreas de mejoras, a través de la herramienta Cuadro de mando integral, que plantea cuatro perspectivas, para evaluar la eficiencia y eficacia en la gestión de la unidad a intervenir, dentro de la complejidad de la institución seleccionada, tanto por su estructura como por su tipo de usuarios.



El Cuadro de Mando Integral (CMI), o Balance Scorecard, es una herramienta de control de gestión que permite introducir a través de cuatro procesos de gestión que, separadamente o en combinación, contribuyen a vincular objetivos estratégicos a largo plazo con las acciones de corto plazo (Kaplan & Norton, 2007). Esta herramienta, creada el año 1992 por los autores Robert Kaplan y David Norton, nace del choque entre la necesidad de edificar capacidades competitivas de largo alcance y el objeto inamovible del modelo de contabilidad financiera del coste histórico. Fue creado para integrar indicadores derivados de la estrategia, y aunque sigue reteniendo indicadores financieros de la actuación pasada, el cuadro de mando integral introduce los inductores de la actuación financiera futura (Universidad de Carabobo, Facultad de ciencias económicas y sociales, CEATE, 2005).

La relevancia de esta herramienta la hecho evolucionar a tal punto, que ha llevado a que ésta cambie su perspectiva económica y sea aplicada en instituciones públicas. En organizaciones cuyo fin no es obtener lucro, el eje central del cuadro de mando integral es la comunidad como eje de servicios y la meta es conseguir la mayor satisfacción para la sociedad (Bastidas & Ripoll, 2003). En las instituciones públicas el cuadro de mando integral puede ser utilizado, sin mayor problema, adaptando las cuatro perspectivas para hacer más relevante la perspectiva del usuario y con menor peso la perspectiva económico – financiero, ya que esta última, en lugar de constituir el fin último de la organización, se manejaría más bien como una restricción que se debe optimizar, para evitar problemas de colapso por desequilibrios presupuestarios (Salas & García, 1999).

### **Trabajo de Recolección de Datos**

Para la recolección de datos de la presente investigación, se ha determinado las técnicas de observación participante y cuestionarios a funcionarios claves en el proceso de control de gestión y de toma de decisiones dentro de la institución.

### ***Principales resultados***

El proceso de ejecución de una política, y su operacionalización, debieran considerarse como materia de permanente análisis, evaluación y retroalimentación, con la finalidad de controlar el cumplimiento de objetivos institucionales, sin deshumanizar la administración



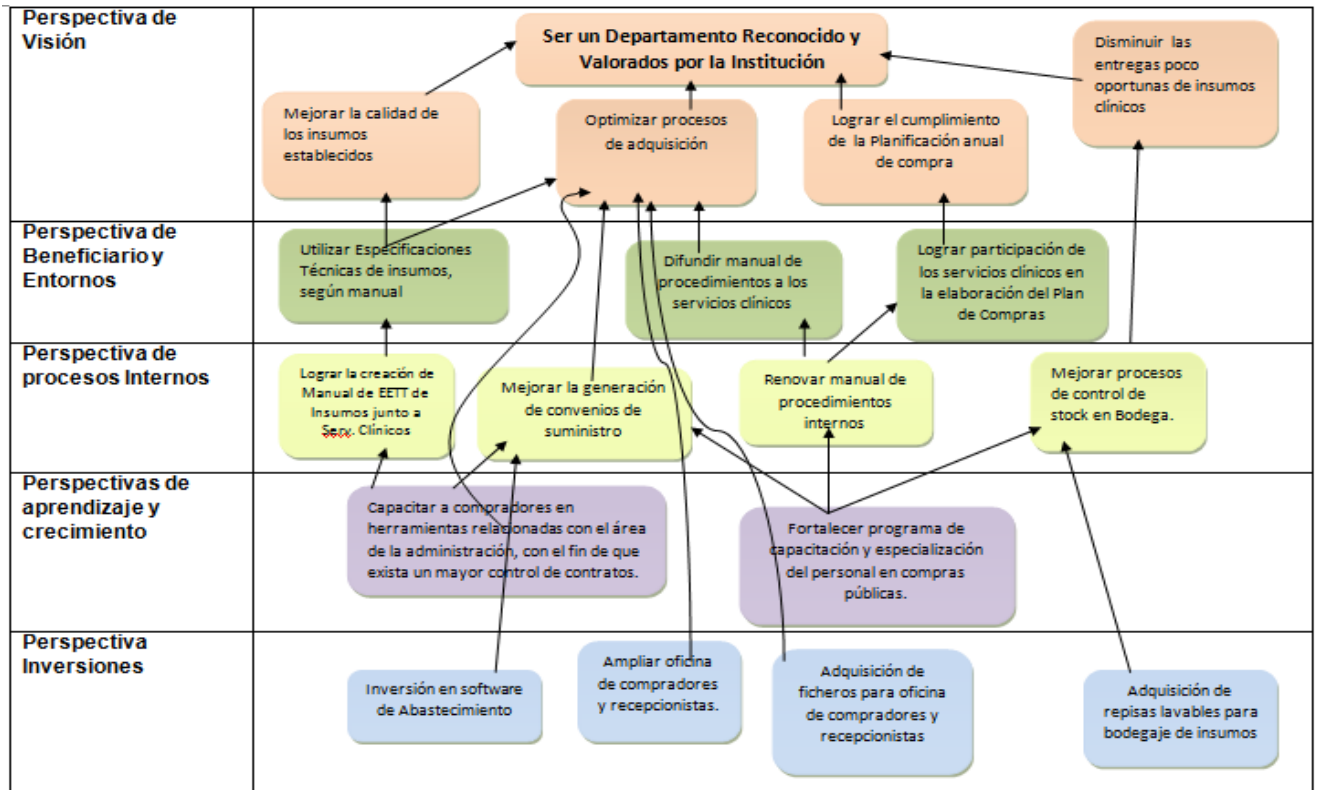
pública, considerando que el foco es la gestión pública con enfoque de equidad y buscando la igualdad de oportunidades.

En este contexto, trabajar en temáticas de salud pública es aún más complejo, e implica una mirada de inteligencia administrativa, considerando que en Chile, esta área se caracteriza por la permanente escasez de recursos, una alta demanda y una incidencia directa en la vida de las personas.

Es importante señalar, que la herramienta Cuadro de Mando Integral, se aplica procedimientos administrativos que incorporan la gestión de compras públicas en el hospital estudiado. Las herramientas metodológicas, son aplicadas en su totalidad, donde en consecuencia, se destacan algunos resultados relevantes, tales como:

- Perspectiva de inversión escasa, que dificulta la eficiencia de los procesos asociados a la compra de insumos.
- Mediante la técnica de observación participante, se visualiza que la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, es alta, puesto que los funcionarios poseen conocimientos en compras públicas y en herramientas de planificación y control.
- En relación a la perspectiva de procesos internos, se observa la existencia de un ordenamiento interno, mediante distribución y planificación de procedimientos.
- Sobre el beneficiario y su entorno, se visualiza la existencia de buenas relaciones con las partes involucradas, tanto internas como externas. Pese a ello, hay situaciones puntuales que no han llegado a buen término debido a la falta de conocimiento en la redacción documental al momento de elevar requerimientos técnicos específicos.

Por último y en relación al trabajo realizado, el resultado obtenido se plasma en un mapa estratégico, en el cual se plasman acciones a realizar, con el fin de que la unidad de abastecimiento forme parte de una gestión integral dentro de una institución de salud con visión en el cliente interno, considerando en este caso los servicios clínicos y un beneficiario final que es el cliente externo de la institución (paciente).



Por lo anterior, como propuesta de trabajo, las autoras incorporan una quinta perspectiva basada en el cliente como fin último de la gestión pública; considerando una mejora en el proceso administrativo, basado en la inteligencia administrativa, en miras de un proceso de atención a cliente más eficiente en su gestión y eficaz en la obtención de objetivos.

### Conclusiones Preliminares y Desafíos

La importancia del control de gestión en una Unidad de Abastecimiento perteneciente a un hospital público, es clave para la atención de calidad de los usuarios y para el desempeño laboral de quienes trabajan en él.

Es por ello, que un proceso efectivo, considera la compra de insumos que cumplan con los requerimientos clínicos (especificaciones técnicas), pero que además considere la escasez de recursos como elemento transversal de la situación de la salud pública chilena, que además, invita al uso de recursos económicos responsable y planificado, para una atención de calidad permanente y oportuna.

Las unidades de apoyo, son claves para lo anterior, es por ello, que se debe propender a relevar la importancia de ésta en el ciclo de la atención al usuario y al funcionamiento clínico en general.

Como desafío que deja esta investigación, se considera la intervención tanto en recursos económicos como humanos, en aquellas cuestiones materiales (como poco espacio en bodega), que inciden en la calidad de los insumos y en las relaciones humanas, que afectan de manera directa en la relación con los usuarios.



Si bien se considera la importancia de tener un sistema unificado de control de gestión, por ejemplo, a través de la herramienta de Cuadro de Mando Integral, es necesario efectuar un trabajo pertinente a los diferentes contextos organizacionales y territoriales de los hospitales que pudieran replicar esta técnica para controlar mejor su gestión.

El caso del Hospital Guillermo Grant Benavente, y los resultados de esta investigación, sin duda puede considerarse como una buena práctica, replicable en el resto de los hospitales de Chile, y otros países latinoamericanos, considerando la envergadura de éste, tanto en infraestructura como en cantidad de funcionarios y usuarios.

## **Bibliografía**

- Creswell, J. & Plano Clark, V. (2007). *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Plano Clark, V. & Creswell, J. (2008). *The mixed methods reader*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Abanto-Zamora, F. (2010). Eficiencia y eficacia del programa de abastecimiento de medicamentos del Ministerio de Salud en el Centro de Salud Materno Infantil "Vista Alegre del Distrito Víctor Larco de la Provincia de Trujillo, año 2010. Facultad de farmacia y bioquímica.
- Aguilar-Escobar, V., & Garrido-Vega, P. (2013). Mejorando la cadena de suministro en un Hospital mediante la gestión Lean. *Revista Calid Asist.* , 42-49.
- Ariasaca Mamani, C., Figueroa Panduro, P., & Candela Fuentes, D. (2014). Propuesta de mejoramiento de abastecimiento de medicamentos en una clínica privada de salud. Tesis para acceder a título de Maestría en Dirección de operaciones y logística, Escuela postgrado Laureate International Universities.
- Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público* . ILPES / CEPAL.
- Atrio, J., & Piccone, M. (2008). De la administración Pública a la Gerencia Pública. El Porqué de la necesidad de gestionar la transición. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* , 173-210.
- Bastidas Bermudes, E. L., & Moreno Freitez, Z. (2006). EL CUADRO DE MANDO INTEGRAL EN LA GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO: EL CASO UNIVERSIDAD CENTROCCIDENTAL LISANDRO ALVARAD. *Revista Universo Contabil* , 104-118.
- Cesar, A., & Barbaro, J. C. (2011). El Balanced Scorecard como sistema de control y su aplicación como herramienta de evaluación en el ambiente bibliotecario. *Revista de Biobiotecnología* , 35-47.
- De Gregorio, A. (2003). *Introducción a la gestión estratégica*. Universitat de Barcelona Virtual, 5.
- Dimas Alfredo, I. R. (2014). Creación de un manual de procesos para el abastecimiento de medicamentos e insumos en la farmacia hospitalaria del Área de salud no.18 Nanegalito, año 2013 - 2014.
- Doña, K. (2006). *Síntesis de la modernización del estado en Chile (1994-2003)*. Santiago: INAP - Universidad de Chile.
- Grintal, M. C. (1999). *La planeación estratégica como herramienta para la modernización del servicio público municipal*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Guevara Torres, S. (2015). Análisis del sistema de inventarios de insumos para elaborar un manual de requisición y optimizar el stock en farmacia interna del Hospital de los valles en el d.m. Instituto Nacional Cordillera.
- Gunasekaran, A., Subramanian, N., & Rahman, S. (2017). Improving supply chain performance through management capabilities. *Production Planning and control: The management of operations* , 472-477.



- Gutierrez Rojas, P. C., & Fierro Marmolejo, L. I. (2013). Plan de mejora integral de la gestión de la Unidad de Urgencia para un Hospital perteneciente a la red pública de salud. 3.
- Gutiérrez Rojas, P. C., & Fierro Marmolejo, L. I. (2013). Plan de mejora integral de la gestión de la Unidad de Urgencia Infantil para un Hospital perteneciente a la red públicas de salud.
- Ivana Demarchi, P. (2013). La planeación de la producción a partir de la gestión de abastecimiento y control de stock. Universidad Empresarial Siglo XXI.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2007). Usar el Balance Scorecard como un sistema de gestión estratégica. *Harvard business review* , 1-11.
- Lopez-Martínez, I., & Gómez-Acosta, M. I. (2013). Auditoria logística para evaluar el nivel de gestión de inventarios en empresas. *Ingeniería Industrial*, ISSN 1815-5936 , 108-118.
- Lopez-Martínez, I., Gómez-Acosta, M. I., & Acevedo-Suaréz, J. A. (2012). Situación de la gestión de inventarios en CUBA. *Ingeniería Industrial* ISSN 1815-5936 , 317-330.
- Martínez Winter, L. A. (2013). Propuesta de mejora al modelo de la gestión de inventarios y abastecimiento para el área de abastecimiento, farmacia y bodega del Hospital Base de Puerto Montt. 1 - 7.
- Naranjo-Gil, D., & Ruiz Muñoz, D. (2014). Aplicación del Benchmarking en la gestión de la cadena de aprovisionamiento sanitaria: efectos sobre el coste y la calidad de las compras. *Elsevier España* , 118-122.
- Nevado Peña, D., López Ruiz, V. R., & Alfaro Navarro, J. L. (2013). Modelo de presentación de información sobre gestión de la cadena de suministro en las memorias de sostenibilidad. *Recherches en Sciences de Gestion* , 45-60.
- PNUD, M. . (1990). Bases para un Diagnóstico de la Administración Pública Chilena en la Transición Democrática y Líneas de Acción para la Modernización de su Gestión. Santiago: PNUD.
- Ramírez, A. (2001). Modernización de la Gestión Pública. El caso Chileno. Universidad de Chile.
- Sánchez, F. (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Santiago: Instituto latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social, ILPES.
- Sanín, H. (1999). Control de gestión y evaluación de gerencia pública. *Metaevaluación-Mesoevaluación* , 24.
- Secretaria Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). (2014). Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Tejeda Arana, A. A. (2014). Gestión administrativa del abastecimiento en las instituciones del sector salud del Estado Peruano.
- Torres, C. (2010). PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA BAJO UN ENFOQUE DE MARCO LÓGICO EN UNIDADES DE INSTITUCIONES DE SALUD. Valdivia.
- Trujillo, M. (2009). Manual de planificación estrtrégica e indicadores de desempeño en el sector público. ILPES/CEPAL.
- Universidad de Crabobo, Facultad de ciencias económicas y sociales, CEATE. (2005). Síntesis del libro Cuadro de Mando Integral. Valencia.
- Canales, M. (2006). Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios. Santiago de Chile, Editorial LOM.
- Pérez, G. (1994). Investigación cualitativa I: Retos e interrogantes. Madrid, España: La Muralla.
- Pérez, K. (2009). Estadística aplicada a la educación. Madrid: Pearson.
- Pérez, C. (2008). Sobre un concepto histórico de ciencia de la epistemología a la dialéctica. Santiago de Chile. LOM Ediciones.
- Johnson, B. y Onwuegbuzie, A. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher*, 33(7), 14-26.
- Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, P. (2010). Metodología de la Investigación. 5ta. Edición. México D.F.: McGraw Hill.





- Concheiro, S. (1993). El consentimiento informado. Teoría y práctica. Barcelona, España.
- Flick, U. (2004). Introducción a la investigación cualitativa. Madrid: Editorial Morata.
- Gibbs, G. (2012) El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa. Madrid: Editorial Morata.
- Prosser, M. y Trigwell, K. (1999). Understanding learning and teaching: The experience in higher education. Buckingham: SRHE and Open University Press.
- Martín, M. (2004). Diseño y validación de cuestionarios. *Matronas Profesión*, Vol. 5, 17, 23 – 29.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Medellín, Editorial Universidad de Antioquia.
- OCDE. (2008). El Sistema de Educación Superior en Chile. Santiago: MINEDUC.

## **Anexos**

### **Anexo N°1: Guia de Observación participante**



GUIA DE OBSERVAÇÃO			
UNIDAD DE ABASTECIMIENTO DE INSUMOS			
Perspectiva	indicadores	si/no	Observación
Inversión	La oficina de compradores tiene un tamaño adecuada para el correcto funcionamiento del personal.		
	La bodega general se mantiene limpia		
	La bodega general se mantiene ordenada		
	El espacio para bodegaje es amplio		
	Los funcionarios tienen escritorios adecuadas para su estructura física.		
	Existen muebles (estantes, repisas u otros) en cantidad suficiente para el resguardo de archivos.		
	Se observa un ambiente de armonía para el correcto trabajo dentro del área.		
	Los funcionarios cuentan con equipamiento para su trabajo: computadores, impresoras, fotocopadoras, etc.		
Aprendizaje y Crecimiento	Se observa a los funcionarios trabajando con todos los materiales para el buen		
	Los funcionarios cuentan con sistemas u herramientas computacionales que ayudan al desarrollo de sus funciones.		
	Los funcionarios encargados de compras demuestran conocimiento en el área de compras públicas (Ley 19.886 y DS 250)		
	Los funcionarios de bodega demuestran conocimiento de los insumos que ahí se resguardan (identificación por código y por servicio clínico demandante)		
	Los funcionarios conocen el manual de procedimientos interno de la unidad		
	Los funcionarios aplican el manual de procedimientos interno de la unidad.		
	Los funcionarios demuestran conocimiento sobre la normativa que rige a los funcionarios públicos, tales como: estatuto administrativo, ley de procedimientos, ley del lobby, etc.		
	Funcionarios conocen plan de compras anual de la unidad		
Procesos internos	Funcionarios trabajan en función del plan de compras anual de la unidad		
	Los funcionarios trabajan demostrando interés en aprendizaje constante y espíritu de mejora continuo.		
	Los funcionarios identifican de manera clara a las distintas áreas clínicas con las que ellos interactúan.		
	Funcionarios manejan de manera clara cada producto que adquieren		
	Funcionarios conocen que tipo de productos compran en la unidad		
	Funcionarios logran identificar que tipo de productos compran los demás funcionarios de la unidad		
Beneficiario y entorno	Existen convenios de suministro vigentes para todos los productos que se encuentran en el plan de compras.		
	Existen procedimientos estandarizados para gestión que se realiza en la unidad		
	Funcionarios realizan cada gestión interna según lo establecido en manual de procedimientos		
	Los servicios clínicos conocen que tipos de productos se compran en el área		
	los funcionarios internos de la unidad están sensibilizados en que el trabajo que realizan es importante para la atención oportuna de los pacientes.		
	Los servicios clínicos, saben a que funcionario consultar sobre la gestión de compras de determinado producto.		
	Los servicios clínicos están informados sobre el estado de los convenios asociados a los productos que ellos utilizan de manera diaria.		
Los servicios clínicos conocen los tiempos de gestión que se requiere para cada compra			
Existen plazos establecidos para solicitudes de compra, según monto de requerimientos			
Servicio clínicos conocen sobre las implicancias de participar en comisiones evaluadoras de licitaciones públicas			

## Anexo N° 2; Cuestionario

### Cuestionario

El presente instrumento, corresponde a una encuesta anónima de recolección de información, orientado a las enfermeras, enfermeros y matronas supervisores de servicios clínicos del Hospital Guillermo Grant Benavente de Concepción, en el marco de la tesis de magíster en “Dirección y control de gestión pública”, de la alumna Natalia Fernández Gatica, y cuyo objetivo general es: “Analizar el proceso de control de gestión interno en la Unidad de



*Abastecimiento de Insumos del HGGB, bajo las perspectivas del Cuadro de Mando Integral, durante el primer semestre del año 2017”*

La investigadora agradece profundamente su participación.

*En atención a las siguientes preguntas, complete en el cuadro correspondiente, que tan de acuerdo o en desacuerdo está con las siguientes afirmaciones:*

<b>a) Inversión</b>				
1.- Los compradores de la unidad de abastecimiento de insumos se desempeñan en un espacio físico adecuado para el desarrollo de su trabajo				
Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
2.- La oficina de la unidad de abastecimiento de insumos se mantiene ordenada				
Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
3.- El espacio físico de la bodega es adecuado para el resguardo de la de insumos clínicos y dispositivos médicos del HGGB				
Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
4.- La unidad de abastecimiento de insumos cuenta con sistema informático que permite que mi servicio clínico conozca el estado de convenios asociados a mis insumos				
Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
<b>b) Aprendizaje y crecimiento</b>				
5.- Los compradores de la unidad de abastecimiento de insumos, demuestran conocimientos de la ley de compras y su normativa				



Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo

6.- La jefatura de la unidad de abastecimiento de insumos demuestra control de su unidad

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo

7.- La jefatura de la unidad de abastecimiento de insumos demuestra tener vastos conocimientos de la ley de compras públicas

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo

8- Los funcionarios de la unidad de abastecimiento de insumos demuestran tener control de los insumos que se adquieren para su servicio clínico

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo

**C) Procesos Internos**

9.- La unidad de abastecimiento de insumos da respuestas oportunas a los requerimientos de compras de su servicio clínico

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo

10.- La unidad de abastecimiento de insumos se encuentra planificada, por lo que usted sabe a quién recurrir al momento de solicitar un insumos en específico.

--	--	--	--	--



Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
11.- Los funcionarios de la bodega general de insumos, demuestran conocimiento de los insumos y dispositivos médicos que existen en su resguardo.				
Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
12.- La unidad de abastecimiento de insumos planifica las compras para mi unidad.				
Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
13.- La unidad de abastecimiento de insumos se preocupa de que mis convenios estén siempre vigentes.				
Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
14.- Su servicio clínico conoce los procesos internos que realiza la unidad de abastecimiento de insumos para la gestión de compras.				
Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
<b>d) Beneficiario y entorno</b>				
15.- La unidad de abastecimiento de insumos da respuestas cordiales a las consultas que realiza su servicio clínico.				
Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
16.- La unidad de abastecimiento de insumos es un aporte al buen funcionamiento de su servicio clínico.				



Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo

17.- La unidad de abastecimiento de insumos se encuentra sensibilizada con las emergencias que existen en su servicio clínico

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo

18.- La unidad de abastecimiento busca soluciones ante los problemas que tiene mi servicio, aún cuando éstos no son causados por una falta de gestión de ellos

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo

19.- Las compras que realiza la unidad de abastecimiento de insumos las realiza considerando la opinión técnica de su servicio clínico.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo

20.- Las compras que realiza la unidad de abastecimiento de insumos se ajustan a los requerimientos de su servicio clínico.

Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo/ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo



## RESUMOS EXPANDIDOS



## PROGRAMA INOVADAY: DE QUE INOVAÇÃO ESTAMOS FALANDO?

Cristiano Parra Duarte  
Denise Gabriela dos Santos  
José Luís Bizelli

**Palavras-chave:** Inovação; InovaDay; Inovação no Setor Público.

### Introdução

Inovação é cada vez mais percebida como uma das características essenciais das economias contemporâneas, agindo como motor do desenvolvimento econômico (NELSON e WINTER, 2005; LIMA e VARGAS, 2012). Os estudos que se debruçam sobre inovação – enquanto fenômeno econômico e social – caminham por diferentes perspectivas (LEAL e VARGAS, 2014); porém, torna-se essencial retomar os estudos de Schumpeter (1934; 1961; 1985), que conceitua inovação como fenômeno resultante da aplicação de conhecimento para a geração de valor que é reconhecido ou percebido pela sociedade, pelo mercado, pelo governo e que seja replicável e difundido. Seguindo os estudos de Schumpeter, Rogers (1995) vai abordar inovação como “*an idea, practice, or object that is perceived as new by an individual or other unit of adoption*”, ou seja, a inovação (e o ineditismo) deve ocorrer do ponto de vista do adotante, sendo fenômeno percebido como novo num determinado contexto, não necessariamente recém descoberto ou criado.

Para entender inovação no setor público é preciso abarcar as tipificações tratadas anteriormente e direcioná-las a frentes de atuação para, dessa forma, entender qual o seu papel no processo. O setor público pode incidir sobre: a) o próprio setor público na implementação de inovação na máquina pública; b) na política de inovação para direcionar e influenciar o





desenvolvimento socioeconômico; e c) como consumidor das inovações produzidas pelo setor privado (KOCK e HAUKNES, 2005; WINDRUM e GARCÍA-GOÑI, 2008; LIMA e VARGAS, 2012).

O InovaDay é um programa, desenvolvido desde 2008, pela Unidade de Inovação (iGovSP) da Subsecretaria de Parcerias e Inovação da Secretaria de Governo, com o auxílio de um comitê, composto também pela Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia de São Paulo, Escola Fazendária do Estado de São Paulo, dentre outras organizações. O programa desenvolve encontros mensais “para quem pensa governo e sociedade de forma criativa” (SÃO PAULO, 2018), reunindo agentes do setor público, privado, da sociedade civil, do terceiro setor, acadêmicos e demais interessados. Todo encontro é temático e traz palestrantes para direcionar os debates, que são transmitidos ao vivo.

### **Objetivo**

O trabalho pretende analisar de que tipo de inovação para o setor público o programa InovaDay, do governo do estado de São Paulo, pode ser caracterizado, no período de 2008 a 2017.

### **Materiais e Métodos**

Como o trabalho tem por objetivo caracterizar o tipo de inovação implementada pelo programa InovaDay, são utilizadas a bibliografia de inovação no setor público e de políticas públicas de inovação, em paralelo com os dados dispostos na plataforma *web* do programa.

### **Resultados e Discussões**

Com o trabalho ainda em curso, é possível notar que o InovaDay é um espaço de difusão – entendida como processo pelo qual uma inovação é comunicada, por determinados canais, em determinado espaço de tempo, a membros de determinado espaço social; processo comunicacional de ideias, espontâneo ou planejado (ROGERS, 1995) – e também espaço de *Policy Transfer*, conforme aborda Farah (2008), citando Dolowitz e Marsh (1996), como processo em que conhecimentos anteriores sobre políticas públicas, arranjos organizacionais e institucionais são usados no desenvolvimento de outras ações.

Farah (2008) delimita as variantes necessárias para que este contexto possa ocorrer: informação, atores domésticos utilizando atores externos como estratégia, incentivos políticos, incentivos financeiros, quadro institucional, capacidades mobilizadoras do receptor, legado de



políticas prévias, ideologia. Neste sentido, o InovaDay compreende um espaço de debate ideacional e ideológico, com atores domésticos e externos ao governo, com incentivos políticos e econômicos, pensando na arena de construção em que ocorre o programa, e a grande capacidade dos idealizadores de mobilizar agentes com expertise.

O conceito de Inovação Social (TAYLOR, 1970; HARRISON, KLEIN E BROWNE, 2010) pode corroborar com as discussões sobre o InovaDay na medida que é tido como fenômeno desenvolvido da cooperação entre agentes públicos, econômicos, indivíduos, cientistas, sociedade civil para realização de um projeto comum, na superação de barreiras postas pelos arranjos institucionais estabelecidos, como é o caso do InovaDay. Os atores, movidos por diferentes lógicas de ação, se associam na tentativa de impactar no monopólio inovativo (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1991), numa arena criada pelo setor público. Em sequência, é preciso delimitar esta inovação social do InovaDay como disseminável (nos moldes schumperianos), criativo e associativo (LEAL e VARGAS, 2014).

A dimensão da participação de atores não estatais é fundamental para constatar se e como estão envolvidos nos processos decisórios. Além disso, qual o papel dos burocratas e políticos envolvidos no InovaDay para criar, por um lado, uma nova arena, e por outro, um laboratório de experimentação.

## Conclusões

Tem-se como conclusão, primeiro, que o InovaDay se desvincula dos pressupostos de inovação atrelados às TIC e ao Governo Eletrônico (e-gov). Segundo, constituiu-se um programa que traz atores externos ao setor público para uma arena incomum de debate e construção criada por agentes públicos. Terceiro, cria-se um laboratório para catalisar inovação e estimulá-la, a partir dos conceitos de difusão, *policy transfer*, inovação social. Por último, revela o papel fundamental dos burocratas para sustentar o programa por mais de dez anos, na construção de pautas temáticas e ininterruptas, por mais que gestões mudem. Portanto, no programa em tela, a manutenção do InovaDay, nos moldes como foi pensado, tem protagonismo inegável dos burocratas.

## Referências

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. De la justification: les économies de la grandeur. Paris: Gallimard, 1991.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, n. 44, p. 343-357, 1996.



FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 45, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302008000200009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302008000200009)>. Acesso em: 30 mar. 2018.

HARRISON, D.; KLEIN, J-L.; BROWNE, P. L. Social innovation, social enterprise and services. In: GALLOUJ, F.; DJELLAL, F. (Ed.). *The handbook of innovation and services*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. p. 197-218.

KOCH, P.; HAUKNES, J. Innovation in the Public Sector. Publin Report n. D 20. Oslo: NIFU STEP, 2005. Disponível em: <<http://www.aviana.com/step/publin/reports/d20-innovation.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

LEAL, S.; VARGAS, E. R. Entre associativismo e regimes de engajamento: reflexões acerca do conceito de inovação social para pensar políticas públicas de inovação. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 19, n. 37, p. 349-369, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/6276/5229>> Acesso em: 30 mar. 2018.

LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 385-401, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7090/5645>> Acesso em: 30 mar. 2018.

NELSON, R.; WINTER, S. Uma teoria evolucionária da mudança econômica. Campinas: Unicamp, 2005.

ROGERS, Everett. *The diffusion of innovation*. New York. Free Press, 1995.

SÃO PAULO. InovaDay. 2018. Disponível em: <<http://inovaday.com.br/br/>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

SCHUMPETER, J. A. *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. Nova Brunsvique: Transaction Publishers, 1934.

SCHUMPETER, J. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHUMPETER, J. Teoria do desenvolvimento econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

TAYLOR, J. B. Introducing Social Innovation. *The Journal of Applied Behavioral Science*, [S. l.], v.6, n.1, p. 69-77, 1970.

WINDRUM, P.; GARCÍA-GOÑI, M. A neo-schumpeterian model of health services innovation. *Research Policy*, n. 37, p. 649-672, 2008.

---

**Nota dos autores:**

**Cristiano Parra Duarte**



Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Bolsista PIBIC/CNPq. Membro do grupo de pesquisa PROGAM (Programa de Governança para a Administração) e do PET Administração Pública UNESP. [cparraduarte@gmail.com](mailto:cparraduarte@gmail.com)

### **José Luís Bizelli**

Livre Docente em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Professor Adjunto no Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da FCLAR/UNESP. Líder do grupo de pesquisa PROGAM (Programa de Governança para a Administração). [bizelli@fclar.unesp.br](mailto:bizelli@fclar.unesp.br)

### **Denise Gabriela dos Santos**

Graduanda em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Bolsista PIBIC/CNPq. Membro do grupo de pesquisa PROGAM (Programa de Governança para a Administração) e do PET de Administração Pública UNESP. [denisegsantos@live.com](mailto:denisegsantos@live.com)

## **A PROBLEMÁTICA DA VIOLÊNCIA CONTRA A POPULAÇÃO LGBT: UMA ANÁLISE DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT**

Luan Baptista de Souza

Patrícia Borba Marchetto

### **Resumo:**

De forma genérica, pode-se interpretar o termo “participação social” como um modo da população interagir com o Estado por meio de diversas formas, ou seja, ao longo da história do país, varias foram as maneiras de interlocução com o Estado realizadas pelos brasileiros em busca de seus direitos, seja por revoltas populares, locais, seja por manifestações, entre outras maneiras. Porém, essa participação social foi institucionalizada somente com a Constituição Federal de 1988, criando diversos mecanismos que assegurassem direta ou indiretamente a participação dos cidadãos brasileiros na política. Tendo isso em vista e partindo do pressuposto de que o Brasil é o país que mais mata a população LGBT no mundo, este trabalho consiste em comparar as diretrizes no eixo da violência criadas na primeira e na segunda Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos para LGBT (na qual, além de legisladores, administradores públicos a demais autoridades, também estavam presente a sociedade civil) e verificar se estas Conferências foram eficazes através da análise dos relatórios de violência homofóbica no Brasil. Ao final desse trabalho, espera-se averiguar a efetividade das políticas públicas concebidas nas conferências citadas por meio do impacto sobre a violência contra a população LGBT que elas deveriam causar.

**Palavras-Chave:** Democracia; Participação Popular; Políticas Públicas; LGBT; Homofobia.

### **Introdução**

Analisando a evolução da Administração Pública no Brasil, sobretudo no que se refere aos seus documentos legais, constata-se que a participação popular direta no processo de criação de políticas públicas é um fato recente, legalizado a partir da Constituição Federal de 1988. Com o intuito de reafirmar o caráter democrático do país, a CF/88 determina que a participação



social seja imprescindível no processo decisório de políticas públicas em quaisquer esferas: municipal, regional, estadual, nacional. São diversos os artigos da CF/88 que fazem menção à participação cidadã, como por exemplo, parágrafo único do Art. 1º: "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Contudo, esse mecanismo democrático passou a ser consolidado de forma efetiva a partir de 2003, com o Partido dos Trabalhadores (PT) chegando à Presidência da República, com Luís Inácio Lula da Silva. A partir de então, diversas Conferências Nacionais foram criadas no país visando à participação popular no processo de discussão, elaboração e reformulação de políticas públicas em todos os âmbitos nacionais. Somente nos anos de 2003 a 2010, durante o mandato do governo Lula, foram realizadas 74 Conferências Nacionais nos mais variados temas (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012). E foi desse modo que a Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) passou a surgir no cenário brasileiro, discutindo e formulando políticas públicas para a melhoria da vida da população LGBT em todos os segmentos: educação, saúde, segurança pública, mercado de trabalho, entre outros aspectos. No entanto, a violência e a intolerância contra os LGBT sempre estiveram presentes justamente pela sociedade brasileira ser patriarcal e extremamente religiosa, repudiando qualquer ato homoafetivo (MEDEIROS, 2016). A violência e intolerância citadas se perenizaram ao longo do tempo, fazendo com que o Brasil assumisse, nos dias de hoje, o primeiro posto no ranking do país que mais mata LGBT no mundo. (BAPTISTA, 2014). A partir desta constatação, foram criados relatórios com dados do poder público federal sobre a violência contra a população LGBT no país para que, com os resultados obtidos, pudessem elaborar, de forma mais eficaz, políticas públicas para combater a violência contra a população em questão.

## **Objetivo**

O objetivo primordial desse trabalho é comparar as políticas públicas que foram discutidas, elaboradas e/ou reformuladas nas duas conferências, ou seja, será feito um estudo comparativo entre a Primeira Conferência Nacional para LGBT e a Segunda Conferência Nacional para LGBT e, a partir de então, verificar se as políticas públicas que foram discutidas, elaboradas e/ou reformuladas na presença de Administradores Públicos, Políticos, Autoridades e Sociedade Civil, colaboraram para combater e/ou diminuir a violência contra a população LGBT no país nos anos de 2008 a 2012.



## **Materiais e Métodos**

As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e Direitos Humanos para LGBT contam com a presença de diversas Autoridades, Administradores Públicos, Representantes da Sociedade Civil e Políticos, como já citado, e tem por finalidade discutir, pensar e criar políticas públicas e medidas eficazes para combater as diversas problemáticas referentes aos LGBT, seja no âmbito da educação, saúde, mercado de trabalho, cultura, previdência social, segurança pública, entre outros. O recorte adotado para a realização desse trabalho buscou analisar as diretrizes estabelecidas no eixo da violência e segurança pública na primeira e na segunda Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos para LGBT, que aconteceram nos anos de 2008 e 2011, respectivamente, e fazer uma comparação entre elas. Posteriormente, analisar os relatórios oficiais sobre a violência homofóbica no país nos anos de 2011 e 2012 (referentes ao primeiro e ao segundo relatório, respectivamente) e verificar, a partir de então, se as diretrizes sobre violência estabelecidas nessas Conferências Nacionais contribuiu, de alguma forma, a combater a problemática da violência contra a população LGBT no país ou se essas diretrizes se tornaram insignificantes para a resolução do problema. A pesquisa baseou-se nos sites eletrônicos onde estão armazenados os relatórios oficiais, no site do Ministério dos Direitos Humanos e, os Anais das Conferências Nacionais em prol dos LGBT. Todos disponibilizados na Internet.

## **Resultados e Discussão**

Analisando as Conferências Nacionais, constata-se que a primeira constou 86 diretrizes no eixo da justiça e segurança pública (referentes à homofobia), diferentemente da segunda que foi mais objetiva elaborando 5 diretrizes nesse eixo, bem mais complexas, abordando ainda medidas já apontadas na primeira Conferência.

A análise dos relatórios oficiais sobre a violência homofóbica, dos anos de 2011 e 2012, com base nos dados disponibilizados pelo Poder Público Federal nos revelou que houve um aumento de 166,09% nas denúncias, assim como aumentou o percentual de vítimas em 183,19%. O mesmo se fez com o percentual de suspeitos, aumentando em 110,29% e, além disso, houve maior violação relacionada à população LGBT no país (46,6%). Sobre esse aspecto, com exceção do Piauí, em todos os outros estados brasileiros houve um aumento do número de denúncias por estado. O perfil da vítima que mais sofreu por violência homofóbica no ano de 2011, segundo os dados oficiais do Poder Público, é predominantemente masculino (67,5%), em seu total homossexuais (85,5%), de cor branca (44,50%) e com a faixa-etária de



15 a 29 anos (47,1%), não possuindo nenhum tipo de deficiência (75,9%). Os atos foram praticados, majoritariamente, por conhecidos das vítimas (61,9%), sobretudo, por familiares (38,2%). Os dados hemerográficos, também disponibilizados no relatório analisado, descreveu outro tipo de perfil da vítima que mais sofre por violência homofóbica: masculino (90,8%), Travesti (50,50%), com idade não informada (45,3%), não possuindo nenhuma deficiência (75,3%), sem informações se a vítima conhecia ou não seu agressor (63,1%).

Já o perfil da vítima mais atingida por violência homofóbica no ano de 2012, segundo os dados oficiais do Poder Público, é o masculino (71,38%), Gay (60,44%), de cor parda (33,05%), com a faixa etária entre 15 a 29 anos (61,16%), sem nenhum tipo de deficiência (94,73%). Os atos foram praticados, majoritariamente, por conhecidos das vítimas (58,90%), sobretudo, por vizinhos (20,69%). O que mais acontece, nesses casos, segundo o Poder Público Federal, é a violência psicológica ligada a casos, predominantemente, de humilhação. Nos dados hemerográficos de 2012, o perfil da vítima que mais sofre por violência homofóbica se alterou em alguns quesitos: continua sendo predominantemente masculino (90,22%), porém em seu total travestis (51,86%), com a faixa etária de 19 a 29 anos (41,29%), não sendo deficientes (42,07%) sofrendo violência física (74,56%), sobretudo, homicídios (74,54%). Ainda de acordo com os dados hemerográficos, o mês de maior denúncia em ambos os anos foi fevereiro, seguido por outubro e setembro.

## Conclusão

Por mais que seja de extrema importância a discussão, elaboração e reformulação de políticas públicas para a promoção de direitos humanos e fundamentais da população LGBT no país, esses relatórios comprovam, entre os anos de 2008 a 2012, que não houve efetividade no combate ou na diminuição da violência com a população de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Ao contrário do esperado, a violência em todas as regiões administrativas (sudeste, sul, centro-oeste, norte e nordeste) aumentou segundo o que relata os relatórios de 2011 em comparativo com 2012. Contudo, as diretrizes estabelecidas na 1ª e na 2ª Conferência Nacional em prol dos LGBT não resultaram em mudanças positivas imediatas, fazendo-se necessário a análise dos anos posteriores que não constam nesse trabalho.

## Referências

ANAIIS 1º CONFERÊNCIA NACIONAL LGBT. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt/conferencias/anais-1a-conferencia-nacional-lgbt-2>.



ANAIS 2º CONFERÊNCIA NACIONAL LGBT. Disponível em:  
<http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt/conferencias/anais-2a-conferencia-nacional-lgbt-1>.

BAPTISTA, Jean; BOITA, Tony. **Protagonismo LGBT e museologia social: uma abordagem afirmativa aplicada à identidade de gênero.** *Revista Cadernos do Ceom*, v. 27, n. 41, p. 175-192, 2014.

BRITTO, C. A. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Jul./Set. 1992.

MEDEIROS, A. **A evolução histórica da violência da intolerância a homossexualidade.** Disponível em: <https://amandamedeiros.jusbrasil.com.br/artigos/255042093/a-evolucao-historica-da-intolerancia-a-homossexualidade>. Acesso: 2018.

PEREIRA, Esdras Daniel dos Santos. **Participação social e a construção da equidade em saúde: o conselho nacional de saúde e direitos da população LGBT.** Tese (Mestrado) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, 2011.

ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios.** Brasília: ANFIP, 2008. p. 131-137.

RELATÓRIO SOBRE VIOLÊNCIA HOMOFÓBICA NO BRASIL 2011. Disponível em <http://www.sdh.gov.br/assuntos/lgbt/pdf/relatorio-violencia-homofobica-2011-1>.

RELATÓRIO SOBRE A VIOLÊNCIA HOMOFÓBICA NO BRASIL 2012. Disponível em <http://www.sdh.gov.br/assuntos/lgbt/pdf/relatorio-violencia-homofobica-ano-2012>.

TEIXEIRA, A.C.C; SOUZA, C.H.L; LIMA, P.P.F. **Conselhos e Conferências Nacionais: O que são, para que existem e para que servem?** 2012.





## A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS NO BRASIL E A INSERÇÃO DE MULHERES REFUGIADAS NO MERCADO DE TRABALHO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Gabriela de Paula Franca

Ana Cláudia Niedhardt Capella

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Agenda; Refugiados; Mulheres.

### Introdução

O número de pessoas em situação de deslocamento espacial em busca de refúgio é alarmante. Segundo o relatório “Tendências Globais” divulgados pelo ACNUR, estima-se que ao final de 2016 havia cerca de 65,6 milhões de pessoas forçadas a deixar seus locais de origem por diferentes tipos de conflitos armados e/ou perseguições. Inquestionavelmente, há muito que se discutir sobre a questão dos refugiados, uma vez que é um problema de extrema delicadeza e que possui um alcance global.

O Brasil foi o primeiro país na América do Sul a regulamentar a proteção aos refugiados. O país promulgou a lei (nº 9.474/97), que trata especificamente do instituto jurídico do refúgio. Segundo dados do CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados) no relatório “Refúgio em Números”, o Brasil reconheceu até o final de 2016 um total de 9.552 refugiados de 82 nacionalidades, sendo reconhecido internacionalmente como um país acolhedor. Entretanto, a trajetória e adaptação de pessoas refugiadas são extremamente complicadas, são inúmeras as dificuldades enfrentadas em relação à integração à sociedade brasileira, e no que tange a problemática, as barreiras encontradas por mulheres em situação de refúgio são ainda maiores. À vista disso, a criação de políticas públicas voltadas à assistência de refugiados é fundamental



para assegurar-lhes os direitos sociais, culturais e econômicos, principalmente no que diz respeito ao objetivo de promover o acesso digno à educação, saúde e ao trabalho.

A Administração Pública, diante do surgimento da necessidade de auxílio de pessoas refugiadas, precisa traçar planos de ação para atender as demandas dessa população em situação de fragilidade. Assim, a importância dessa pauta pode se tornar alvo de atenção do governo, porém fazer parte de discursos políticos e até mesmo da agenda governamental não necessariamente assegura que o problema será devidamente tratado. Isso não garante, de modo algum, que o problema será eventualmente abordado, ou resolvido, por alguma atividade adicional do governo, mas apenas que ele foi isoladamente destacado para que o governo o leve em consideração entre a massa de problemas que existem numa sociedade em determinado momento. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.104).

Dessa forma, ao tratar do tema dos refugiados torna-se primordial analisar como o governo insere a problemática nas questões de ordem pública, para assim observar e discutir a perspectiva da inclusão dessas pessoas na sociedade brasileira. Nessa perspectiva, a inserção no mercado de trabalho torna-se fundamental para o firmamento do indivíduo onde ele está inserido, e diante da maior dificuldade de mulheres refugiadas nesse processo é relevante um estudo de caso nesse âmbito, especificando os desafios encontrados por esse grupo social.

## Objetivos

A discussão sobre as desigualdades enfrentadas por migrantes e refugiados requer uma visão abrangente sobre as políticas migratórias. Estas não são somente as políticas que respondem à questão sobre quem pode ou não entrar no Brasil e em quais condições. A política migratória inclui também toda a preocupação para que a população migrante que escolheu o Brasil para viver tenha acesso às políticas públicas universais, pensadas e implementadas no país, além de ações, programas e políticas que enfrentam os desafios específicos da população migrante. (LUSSI, 2015, p.137).

Há uma infinidade de desafios a serem enfrentados pelos refugiados mesmo quando conseguem asilo no país, uma vez que as diferenças sócio-político-culturais que, muitas vezes, se tornam fatores de exclusão ou de discriminação, impossibilitam o acesso efetivo à saúde, à moradia, à educação e ao trabalho, que são fundamentais para que o refugiado se estabeleça, possua uma rotina saudável e possa até criar raízes no país.

Diante disso, a pesquisa possui como *objetivo geral* identificar e analisar as medidas propostas em relação à população refugiada no âmbito da agenda governamental, buscando



compreender se há proposição de políticas públicas eficientes, capazes de solucionar de maneira duradoura os problemas enfrentados por essa população. Pretende-se, assim, partir para uma abordagem no plano social, discutindo os obstáculos encontrados pelas pessoas em situação de refúgio no país.

Na fase de imersão em uma nova cultura é necessário refletir a respeito do impasse enfrentado pelo refugiado: continuar ligado apenas às tradições do seu país de origem com a pretensão de retorno ou se adaptar à cultura de um novo lugar, com intuito de construir um futuro dentro dele. Diante disso, dentro dos inúmeros desafios enfrentados quando já estão fora do seu país de origem, é importante focalizar a dificuldade de inserção no mercado de trabalho, que é fator fundamental para uma pessoa se firmar economicamente e até mesmo psicologicamente na sociedade em que se encontra.

A inserção no mercado de trabalho é um problema de integração local, sendo um processo complexo e gradual, que envolve procedimentos jurídicos e burocráticos desconhecidos por essas pessoas que saíram do seu país natal, que muitas vezes não dominam nem o básico da língua portuguesa. Dentro dessa problemática ainda, existem barreiras relacionadas ao tratamento das minorias devido suas características sociais, culturais, físicas ou religiosas. Nesse contexto, a mulher migrante enfrenta desafios ainda maiores frente aos demais refugiados.

A mulher brasileira já é colocada em situação de desvantagem no mercado de trabalho em relação aos homens. A mulher refugiada, portanto, se depara com uma situação ainda mais difícil, tanto pelo fator machismo, quanto pelo fato de ser estrangeira e não dominar as técnicas necessárias para se procurar um emprego e posteriormente se estabelecer superando as dificuldades que os resquícios de uma sociedade patriarcal trazem na atividade produtiva brasileira, e conseqüentemente conseguir prosperar apesar dessas adversidades.

É por esse fator, que a pesquisa tem como *objetivo específico* explorar a inserção das mulheres refugiadas no mercado de trabalho, especificamente no município de São Paulo, no qual o número de oportunidades de emprego e de mulheres imigrantes é maior, como também pelo fato do escritório da ONUBR, que realiza o Projeto “Emponderando Refugiadas”, e o Adus, Instituto de Reintegração do Refugiado, estarem localizados no centro dessa cidade, possibilitando o possível contato com essas instituições.

## **Materiais e métodos**



Inicialmente, serão identificados e coletados os dados a respeito das políticas públicas referentes à população refugiada, como leis propostas e/ou, discursos presidenciais e outros documentos oficiais que possibilitem analisar de forma fundamentada a abordagem da temática no Brasil. A investigação privilegiará o período 1995-2014, que compreende quase duas décadas e diferentes governos em um momento de intensificação dos debates acerca das questões relacionadas às políticas de Direitos Humanos no Brasil.

Com esses dados será possível desenvolver o estudo por meio do procedimento de análise de conteúdo (BARDIN, 2011), com base na técnica de codificação, que permitirá a realização de análise quantitativa e qualitativa. Dessa forma pretende-se fazer uma análise no plano social do tema, discutindo os obstáculos encontrados pelas pessoas em situação de refugio, se suas demandas são atendidas de maneira eficiente e quais são suas implicações no cenário político brasileiro. Dentro dessa temática, será discutida a integração local de refugiadas no município de São Paulo, ao tentarem se estabelecer na conjuntura da cidade, procurando empregos, construindo uma rotina, adaptando sua família ao novo ambiente.

Para melhor abordar o assunto, serão realizados contatos com a ONUBR, que realiza o Projeto “Emponderando Refugiadas”. Projeto esse que realiza encontros com o intuito de conscientizar as empresas sobre a possibilidade legal de contratar refugiadas e preparar essas mulheres para entrar no mercado de trabalho brasileiro. E possivelmente, um estudo de caso específico de uma mulher refugiada que pode ou não ter participado do projeto e se disponibilize a relatar sua trajetória.

## **Resultados e discussões**

A proposta da pesquisa consiste na reflexão se as políticas públicas referentes aos refugiados em diferentes âmbitos, nacional, estadual e no município de São Paulo são de fato pauta da agenda governamental, se as ações realizadas para atender as demandas dessa população são eficazes e como se dá o processo de adaptação dessas pessoas na sociedade brasileira.

A relevância social do tema permite a discussão de três problemáticas centrais: como se dá a seguridade dos direitos humanos dessa população por parte das ações do governo, como são as ações afirmativas de recebimento dos refugiados no país e as perspectivas e desafios enfrentados pela mulher ao tentar se inserir no mercado de trabalho em São Paulo.

## **Conclusões**



Espera-se do projeto identificar quais são as políticas públicas direcionadas às pessoas refugiadas dentro do plano de ação do governo brasileiro e o que está funcionando em relação às políticas de acolhimento. Especificamente em relação às mulheres refugiadas, a pesquisa pretende demonstrar a resiliência que elas têm ao refazer suas vidas fora do país de origem apesar da maior dificuldade para encontrar emprego e conseqüentemente se manter e prosperar nele.

Por fim, pretende-se ressaltar a importância da garantia ao acesso à proteção jurídica e social, independente da nacionalidade, cor da pele, gênero, identidade sexual, costumes e religião.

## Referências

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. São Paulo, Edições 70, 2011.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. e PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

LUSSI, Carmem. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 136-144, aug. 2015. ISSN 1678-5177. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/psicousp/article/view/102377/100701>>. Acesso em: 08 out. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/0103-6564D20140014>.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Refúgio em números. 2017. Disponível em <[http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017\\_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf](http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf)> Acesso em: 7 nov. 2017.

Global trends – Forced Displacement in 2016. Disponível em <<http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>> Acesso em: 5 out. 2017.

---



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

## TRABALHOS COMPLETOS



## JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DA CEJUVENT

Dayane dos Santos  
Vera Cepêda

### **Resumo:**

Esta comunicação pretende apresentar o cenário de construção das políticas públicas dirigidas para o segmento da juventude em período recente. Trata-se de apresentar um breve quadro do perfil e demandas deste grupo social, em especial perfil socioeconômico, e sua entrada na pauta das políticas estatais recentes. É apresentada a trajetória e ação da CEJUVENT nesse contexto, na produção de marcos regulatórios e na construção de agenda participativa (Audiências Públicas) entre os anos de 2003 e 2004.

**Palavras-chave:** política de juventude; CEJUVENT; audiências públicas.

### **Abstract:**

This paper intends to present the scenario of the construction of public policies directed at the youth segment in recent period. It presents a brief picture of the profile and demands of the youth social group, especially its socioeconomic profile, and its inclusion in the agenda of recent state policies. CEJUVENT 's trajectory and actions are presented in this context, highlighting the production of regulatory milestones and the construction of a participatory agenda (via Public Hearings) between 2003 and 2004.

**Keywords:** youth policy; CEJUVENT; public hearings.

**Demandas da juventude: perfil, mudanças conceituais e reposicionamento da agenda de políticas públicas**



A virada para o século XXI apresentou uma série de desafios ao desenvolvimento do país, orientadas por duas forças, uma no plano global e outras de natureza interna. Internacionalmente, desde o final dos anos de 1970 ocorreram transformações globais que modificaram a percepção e a mensuração do desenvolvimento, com destaque para a Resolução 41/128 da ONU pelo Direito ao desenvolvimento (1986), a implementação da gramática do Índice de Desenvolvimento Humano-IDH e a fixação de metas que levassem em consideração a diminuição da pobreza, o aumento de bem-estar social e o desenvolvimento de mecanismos de combate ao racismo, diferenças de gênero, de tolerância, entre outras. Exemplos dessa lógica são a IV Conferência Mundial. Sobre a Mulher (Pequim, 1995), as Metas do Milênio da ONU (2000), a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas (Durban, 2001), entre outras ações que promoveram o princípio da inclusão como meta das políticas nacionais de desenvolvimento.

No plano interno, o fim da ditadura civil-militar e o processo de redemocratização sinalizaram, a partir das diretrizes da Constituição Federal de 1988, a entronização da desigualdade como elemento chave da política nacional e a luta pela inclusão e aumento da cidadania como tarefa do Estado. E muito embora essas metas abstratas tenham levado mais de uma década para frutificar, ao final da década de 2010 eram estratégias centrais na ação do governo federal. As políticas iniciais ocorrem nos mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso (como o programa *Comunidade Solidária*, o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação), depois unificados no governo Lula no programa *Bolsa Família* e acrescidos de novas frentes como os programas *Luz para Todos*, *Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos*, o *Prouni*, o programa *Minha casa - minha vida* e o *REUNI*. Estas ações do Estado encontravam uma economia marcada por sérios problemas estruturais, herdados da aceleração da industrialização pós 1950/1960, da crise dos anos de 1980 e da desindustrialização/globalização dos anos de 1990 (MATOSO; POCHMANN, 1998).

De um lado, a emergência de uma "pressão por redistribuir e incluir", inédita no caso brasileiro enquanto uma política de Estado, e, de outro, a dificuldade de recuperação da marcha do crescimento, em especial diante dos efeitos da internacionalização dos mercados e a decomposição da renda e dos salários, a retração do mercado de trabalho e o aumento da desigualdade acentuados ao final do ciclo do Milagre Econômico e da crise inflacionária. Para superar os desafios facultados ao século XXI, seria necessário buscar uma nova articulação entre políticas econômicas e sociais que visassem à efetiva redistribuição de renda, ou seja,





superar a dicotomia entre desenvolvimento econômico (entendimento normalmente na chave do "crescimento") e social (entendimento normalmente na chave do "gasto"). A experiência das últimas décadas precisou conceber um modelo de desenvolvimento capaz de "promover justiça social, bem como forjar uma nova concepção que implica conceber políticas sociais também elas, como promotoras de desenvolvimento econômico, emprego e trabalho" (LAMPREIA, 1995:17).

No meio desse imbróglie, algumas percepções sobre o foco da desigualdade e os mecanismos de sua superação foram sendo alteradas, bem como a maneira pela qual a construção das políticas públicas teria que lidar com o tema da participação política dos grupos sociais na definição de agendas e definição de projetos voltados para solução de seus problemas específicos. É o caso que afeta tanto a percepção da juventude como demandante de política pública, ressignificada enquanto problema social e repensada enquanto item da agenda estratégica de ação estatal.

Um primeiro elemento a ser apontado na mudança da percepção sobre juventude é sua proporção no conjunto da população brasileira, em condições ajustadas à dinâmica das décadas de 1980 em diante. Cumpre destacar a dinâmica e proporção do crescimento populacional das juventudes no último quartel do século XX e conseqüentemente, sua continuidade no século XXI. As transformações do segmento juvenil no Brasil vinha sendo mapeado desde a década de 1950 (GOMES; VASCONCELOS, 2012), com sucessivo apontamento de deslocamento de sua proporcionalidade e características. A transição demográfica, entendida como um processo de longa duração que transcorre entre duas situações ou regimes diversos, caracterizou-se pela projeção de bônus demográfico, pois em seu início haveria um:

baixo crescimento demográfico com altas taxas de mortalidade e fecundidade e outro, final, de baixo crescimento mas com níveis também baixos das respectivas taxas. Entre ambas situações de equilíbrio se pode identificar dois momentos principais. O primeiro em que a taxa de crescimento da população aumenta como consequência do decréscimo da mortalidade, e o segundo, em que este crescimento diminui, devido ao decréscimo posterior da fecundidade. (CELADE, 1998: 24)

A Tabela 1 ilustra esse crescimento populacional apresentando em números absolutos a evolução da população total e da população jovem na seriação das três últimas décadas. Importante observar que a informação sobre a população jovem utilizou, para o Censo do IBGE e demais pesquisas demográficas até 2008, o critério de faixa etária a referência

internacional da ONU fixada para delimitar a faixa etária que compreende a juventude: indivíduos pertencentes ao estrato etário de 15 a 24 anos de idade. É a partir do Censo de 2010 que se adere ao alargamento da faixa etária, passando o estrato a ser caracterizado pelo período de 15 a 29 anos.

**Tabela 1.** Crescimento demográfico população total e população jovem (em milhões)

	1990		2000		2010	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
<b>População Total</b>	146	100	169	100	190	100
<b>População Jovem</b>	28	19,17	48	28,40	52	27,36

Fonte: elaboração própria com base nas informações do estudo do IBGE: Mudança Demográfica no Brasil no Início do Século XXI Subsídios para as projeções da população (2015).

A juventude abriga, assim, quase 30% da população total, o que a torna expressiva em termos de formadora de demandas sociais e de proteção. Contribui ainda para esse quadro, as características de distribuição social desse grupo, impacto em seu perfil e necessidades específicas por itens como gênero, raça, área de residência (rural, urbana, metropolitana e de periferias), renda, escolaridade, acesso a bens públicos de proteção, vitimização. Analisado o perfil da população jovem percebe-se a tendência de distribuição parelha a da população, em especial quanto a área de residência (urbana), já que os dados do IBGE (2010) mostram que dentre os 52 milhões de jovens entre 15 e 29 anos que viviam no Brasil aproximadamente 43 milhões estavam em ambiente urbano (para população geral esse dado é de 160 milhões vivendo em áreas urbanas dentre 190 milhões de habitantes). Quanto a questão racial, no mesmo Censo de 2010, do total de 190 milhões de brasileiros 47% declararam-se brancos, 50,7% pretos e pardos (sendo 7,6 pretos e 43,1% pardos), e entre os jovens, dos 52 milhões, 50,7% se declararam brancos e 56,7% pretos ou pardos.

Outros indicadores produzidos no decorrer da primeira década dos anos 2000 versando sobre temas como educação, pobreza e segurança, auxiliam a compreensão das condições qual as juventudes experienciaram esse momento da vida ao mesmo tempo que justifica o processo de ingresso dessa população para a agenda de políticas públicas. No que se refere a educação, segundo o *Mapa do Analfabetismo*, no ano de 2000 o Brasil contava com uma população de 119.533 milhões de pessoas com 15 anos ou mais, dessas, 16.295 mil eram analfabetos (13,6% dessa população). Do segmento de 19,13% era do estrato fixado para juventude.

Abaixo a Tabela 2 trata do perfil da pobreza, problema estrutural dos países periféricos. Informações divulgadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS (2016), mostram as informações sobre a pobreza comparando a população jovem e a população no geral.

**Tabela 2.** Proporção de pobreza - população geral e juventude - 2004 à 2015 (%)

<b>Faixa etária de 15 24 anos</b>		<b>População total</b>	
<b>Ano</b>	<b>%</b>	<b>Ano</b>	<b>%</b>
2004	47	2004	60
2009	28	2009	40
2011	32	2011	34
2012	20,5	2012	30
2013	20,4	2013	28
2014	17,5	2014	25

**Fonte:** Elaboração própria com base nas informações Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS (2016).

Outro aspecto que sinaliza a fragilidade das condições vividas pelos jovens brasileiros é o indicador de segurança, precisamente as variáveis que demonstram o grau de vitimização da população jovem (baseada nas taxas de homicídios) e de encarceramento prisional. Os dados levantados para a década de 2000 revelam um cenário complexo de violência vivenciada pela juventude, mesmo que apresente variabilidade nos números, eles mostram que metade dessa população tem morrido precocemente.

**Tabela 3.** N- ela 3pecto que sinalipopulação de 15 a 29 anos - 2002 a 2012

<b>Ano</b>	<b>nnoela 3pecto q</b>	<b>Taxa de incid que sinalipopulação de 15 a 29 anos</b>
2002	27.655	56,1
2003	28.494	57,0
2004	27.003	53,3
2005	26.331	50,5
2006	26.814	50,7
2007	26.102	49,7
2008	27.467	52,8
2009	27.801	53,5
2010	27.977	54,5

2011	27.471	53,0
2012	30.072	57,6

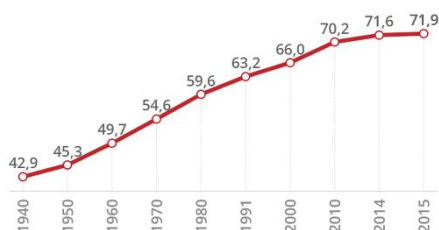
Fonte: SIM/SVS/MS in Mapa da violência: os jovens do Brasil, 2014: 42.

A Tabela 3 é estarrecedora: morre-se por homicídio, no Brasil, mais no segmento da juventude que nos outros segmentos populacionais. Vejamos uma pequena conta: o segmento de 15 a 29 anos corresponde a algo próximo de 1/3 da população, mas tem taxa de homicídio da ordem de mais de metade dos eventos (exceção na série histórica de 10 anos apenas para 2007, com diferença residual de 0,3%).

**Figura 1.** Evolução da expectativa de vida - homens e mulheres - 1940 a 2015.

#### Expectativa de vida para os homens

Dados mostram crescimento no Brasil desde 1940



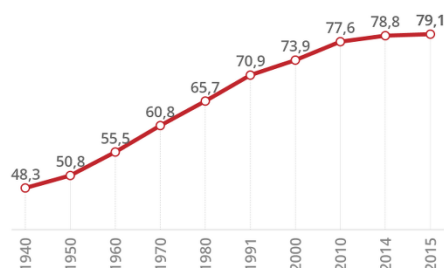
FONTE: IBGE



Infográfico elaborado em: 01/12/2016

#### Expectativa de vida para as mulheres

Diferença entre sexos é de mais de 7 anos



FONTE: IBGE



Infográfico elaborado em: 01/12/2016

**Fonte:** IBGE, divulgado em <https://g1.globo.com/bemestar/noticia/expectativa-de-vida-do-brasileiro-ao-nascer-e-de-758-anos-diz-ibge.ghtml> (acessado em 25/09/2017)

Outro fato importante é que o período do estrato etário compreendido entre 15 a 29 anos corresponde à 14 anos de existência - sendo assim, cumpre lembrar que mais da metade de jovens (sejam homens ou mulheres) morrem por homicídio em um período que representa menos de 20% da expectativa de vida total da população brasileira (cf. dados do IBGE, na Figura 1).

Além do alto indicativo de vitimização por homicídio, afeta este grupo social outra mazela: o encarceramento. Segundo o Mapa do Encarceramento (2014),

A violência impede que parte significativa dos jovens brasileiros usufruam dos avanços sociais e econômicos alcançados na última década e revela um inesgotável potencial de talentos perdidos para o desenvolvimento do País. A exposição deste segmento a situação cotidiana de violência evidencia uma imbricação dinâmica entre aspectos estruturantes, relacionados às causas socioeconômicas, e processos ideológicos e culturais, oriundos de



representações negativas acerca da população negra (Mapa do encarceramento, 2014: 07).

Para ilustrar essa seletividade, a tabela 4 apresenta os dados de encarceramento de meados dos anos 2000 para frente.

**Tabela 4.** Popula 4strar essa seletividade, a tabela 4 apresenta os dados de enca

Anos	nnosla 4strar ess	Taxa por grupo de 100 mil habitantes
2005	96.288	-
2006	139.273	-
2007	201.913	514
2008	220.179	555
2009	236.869	592
2010	238.217	590
2011	251.082	619
2012	214.037	648

**Fonte:** InfoPen in Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil, 2014: 25.

Nota: a taxa de 2005 e 2006 não foram informadas.

O encarceramento em massa é mais um dos motivos que sustentam a emergência de elaboração de políticas públicas voltadas para essa população. Observando o cenário de desigualdade de tratamento no campo da segurança pública e da justiça criminal proporcionado pela seletividade penal das instituições do sistema de justiça, ao realizarem constrangimentos e seleções para certos atores, percebe - se a construção de um sujeito ideal usuário desse sistema. O trecho a seguir exemplifica adequadamente a ideal aqui contida nesse raciocínio:

[...] a seletividade penal desdobra-se em um punitivismo que focaliza alguns segmentos sociais e tipos de delito (como crimes patrimoniais e tráfico de drogas), ao mesmo tempo que, para outros tipos de conflito e seus autores, como os crimes de homicídios, os fluxos da justiça são lentos e até bloqueados. (Mapa do Encarceramento, 2014:11)

De maneira abrangente esta seção teve como objetivo caracterizar esse segmento da população brasileira denominada "juventude". Pelos dados apresentados podemos entender dois movimentos em sua caracterização. O primeiro indica o grau de semelhança entre o perfil desse segmento com relação à população em geral: moradia em entorno urbano, distribuição de gênero e racial, pobreza. No entanto, afetam sobremaneira a juventude brasileira a questão da violência (na vitimização e no encarceramento) e os mecanismos de produção/reprodução de vulnerabilidades, bem com de sua superação, ligadas às políticas de inserção social via



educação e cultura, através de oportunidades de emprego e de acesso à renda e projeto de futuro, afastamento de focos de violência e sujeição, na proteção de saúde e demais aparelhos de proteção social). No quesito ocupação, dados do Observatório Participativo da Juventude; Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (2014), baseados nos dados da PNAD/IBGE, nos mostram a tendência de queda da ocupação desse segmento: 60% em 1995, 54,9% em 2001, 58,7% em 2008 e 55,2% em 2013. A retração econômica afeta os jovens por mão dupla: reduz a renda familiar e, simultaneamente, impossibilita esses atores de ingressarem em postos de trabalho dada a mesma retração que afeta suas famílias. Por isso a política do "primeiro emprego" tem tanta importância para esse grupo social.

Historicamente, a juventude teve dificuldades em incluir suas pautas na agenda governamental como temas prioritários. Mesmo diante da vulnerabilidade social dos jovens, a temática só foi incluída na agenda pública do Estado brasileiro no período subsequente à Constituição de 1988. Nesse recente processo de reconhecimento do jovem com um ator relevante do desenvolvimento socioeconômico, abordagens repressivas e autoritárias, que percebiam o jovem como objeto de direito penal, têm perdido centralidade, cedendo lugar a perspectivas progressistas, que reconhecem o jovem como protagonista do processo político e sujeito de direitos (...) Todavia, a disputa no âmbito das práticas discursivas e sociais persiste. Não raro, o discurso do jovem como agente estratégico de desenvolvimento se associa ao discurso do risco, da pobreza e da vulnerabilidade social, comprometendo o desenvolvimento de políticas para além da perspectiva do ajustamento e do disciplinamento da juventude. (SANTOS, 2017: 17)

A intenção desta seção era mostrar o significado demográfico, econômico, social e político do segmento juventude e correlacioná-lo com o conjunto de medidas governamentais - regulatórias e focais - adotadas pelos governos pós anos 2000. Neste amplo âmbito, o foco deste artigo será o da construção do marco legal deste grupo a partir da constituição da Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Políticas Públicas para Juventude (CEJUVENT), com destaque para sua estrutura funcional, composição e diálogo com a sociedade civil e o próprio segmento da juventude.

### **CEJUVENT: estrutura de funcionamento e as Audiências Públicas**

Para entendermos o papel da CEJUVENT é necessário compreender a definição, utilizada pela Câmara dos Deputados Federais, para as comissões e seus dois tipos básicos: comissões permanentes e comissões temporárias. Quando constituídas, sua função é a de legislar e fiscalizar leis e ações administrativas conforme a Constituição Federal e o regimento



interno das duas Câmaras (é nas comissões que se estudam dados, antecedentes, circunstância e conveniência de um projeto, possibilitando, através de debates e discussões com a participação da sociedade em geral, um espaço de liberdade de expressão das opiniões e formação de consenso). No caso da CEJUVENT, ela foi constituída como uma comissão temporária, instituída para produção do marco legal e das políticas públicas de proteção ao segmento da juventude. A CEJUVENT teve caráter de comissão especial, tendo como finalidade emitir pareceres sobre proposições em situações especiais (PEC, Códigos etc.) e oferecer estudos sobre temas específicos (neste caso as PPJ).

As comissões são instrumentos usados com frequência pelos parlamentares brasileiros e, no período de 2003 a 2015, foram constituídas o total de 364 comissões, fossem elas especiais, externas ou grupos de trabalhos.

A Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Políticas Públicas para a Juventude (CEJUVENT), uma das 116 comissões constituídas na 52ª legislatura (2003-2007), foi criada por ato da presidência da Câmara dos Deputados nos termos do art. 17, inciso I, alínea m, em conformidade com os art. 22, inciso II, e 33, § 1o, todos do Regimento Interno em 06 de maio de 2003, iniciando os trabalhos em 07 maio do mesmo ano e tendo seus trabalhos durado até novembro de 2004, quando se entregou a versão final do relatório de trabalho.

Os integrantes da comissão foram indicados, em sua maioria, pelas lideranças de bancadas partidárias, com indicação de parlamentar com interlocução ou interesse no tema. Houve também negociação com aqueles partidos que não tinham intenção política pela pauta das juventudes naquele momento, reposicionando as indicações. Aqui, utiliza-se o termo “intenção política” com o mesmo significado daquele atribuído por Bourdieu (1989), como sendo a “constituição da relação de um estado de jogo político do universo das técnicas de ação e de expressão que ele oferece em dado momento”. De acordo com a teoria bourdieusiana, no jogo político, para que um discurso seja legitimado e para que posteriormente os atores exerçam o poder conquistado, eles devem lograr:

o monopólio da elaboração e difusão do princípio de divisão legítima do mundo social, bem com, dos instrumentos de poder objetivados (...) mobilizando o maior número possível de agentes dotados da mesma visão do mundo social” (BOURDIEU, 1989:174).

Assim, por conta da representatividade das bancadas eleitas que fundamenta o funcionamento das comissões, alguns Deputados que teriam lugar na comissão cederam vaga a

outro colega envolvido nas questões de juventude. Desta maneira, a composição final da comissão ficou a seguinte:

**Tabela 5.** Participantes da CEJUVENT, por partidos.

Partido	Deputado	Partido	Deputado	Partido	Deputado
	Odair Cunha		Benjamin Maranhã		Eduardo Seabra
<b>PT</b> <b>(4)</b>	Reginaldo Lopes	<b>PMDB</b> <b>(3)</b>	Leonardo Picciani	<b>PTB</b> <b>(2)</b>	Milton Caldas
	Clilton Caldasian		Marinha Raupp	<b>PL (2)</b>	Mario Assad Junior
	Zico Bronzeado		Celcita Pinheiro		Sandro Mabel
	Eduardo Barbosa		Marcelo Guimaraao		Isacelo Guimaraos
<b>PSDB</b> <b>(3)</b>	Lobbe Neto	<b>PFL</b> <b>(3)</b>	Clóvis Fecury	<b>PSB</b> <b>(2)</b>	
	Raquel Teixeira		Julio Lopes	Luciano Leitoa	
<b>PV</b>	Wanderley Oliveira	<b>PP</b>	Odacir Zonta	<b>PCdoB</b>	Alice Portugal
		<b>PPS</b>	JPSderley Ol		
<b>Total de 24 deputados (12 partidos) e 20 suplentes (mesmas siglas)*</b>			<b>Total de 45 sessmesma</b> com inde 45 m 15/05/2003 e término em 25/11/2014.		

Fonte: Organiza5 m 15/05/2003 e término em 25/11/2014das eleitas que fund

\*Com excea5 m 15/05/2003 e término em 25/11/2014das eleitas que fundamenta o funcionamento das comissões, alguns Deputad

A formação da referida Comissão teve como objetivo construir marcos legais que definissem os direitos dos jovens. Para tanto, elaborou -se um cronograma de trabalho que reunia algumas estratégias, tais como: audiências públicas, seminários, encontros regionais e viagens ao exterior para melhor desenvolver as atividades no pouco tempo previsto.

Assim, quando terminado os trabalhos, os Deputados foram capazes de propor uma série de recomendações tanto ao poder Executivo quanto ao Legislativo, que visavam amparar a construção de marcos legais.

Ao poder Legislativo, foram propostos Projetos de Lei que disponham: do Plano Nacional de Juventude, do Estatuto da Juventude e a Instituição de 2005 como o “Ano da Juventude”. Também foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que versa sobre a inclusão da expressão jovem na denominação do Capítulo VII, e no art. 227 da Constituição Federal. Finalmente foi proposta a criação da Comissão Permanente de Juventude.





Já ao Poder Executivo foi sugerida a criação do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), a Secretaria Nacional de Políticas Públicas de Juventude, o Instituto Brasileiro de Juventude e a Conferência Bienal de Juventude. (CEJUVENT, 2004, 95). Das quatro proposições, a única não efetivada foi o Instituto Brasileiro de Juventude. Dentre os documentos analisados, não foi especificado o objetivo ou função do Instituto, mas acredita-se que uma solução dada a esse contratempo foi a criação do Participatório - Observatório Participativo da Juventude. Esta ferramenta virtual, situada na página eletrônica da Secretaria Nacional de Juventude, tem como objetivo produzir conhecimento sobre/para/pela a juventude brasileira e à participação e mobilização social.

Contudo, se por um lado pode-se notar que nesse momento de debates sobre construção de uma Política Nacional de Juventude, o cenário foi alicerçado por atores não jovens favorecidos pela nova conjuntura governamental e impactados pelos dados das variáveis demonstradas no segundo capítulo deste trabalho, por outro, constata-se a preocupação em considerar o que os atores jovens têm a elencar da sua própria maneira, esse espaço se concretizou primeiramente nas Audiências Públicas, mas se institucionalizou no Conselho Nacional de Juventude e nas três Conferências realizadas, como se discutirá na sessão em sequência.

Se tratando da limitação do universo do discurso político, mesmo tendo conquistado a agenda pública, as temáticas que envolvam as juventudes são múltiplas e, nesse sentido, foi necessário eleger quais questões seriam tratadas em curto, médio e longo prazo. Ao explorar as diferentes estratégias que a CEJUVENT recorreu para conseguir mapear as demandas do universo juvenil, observou-se como ponto de inflexão a realização das Audiências Públicas, visto que as elas serviram justamente para expor diversificadas situações e ou problemas para serem debatidos, esclarecidos e refletidos.

Assim, entendendo as Audiências Públicas (AP) como espaços de participação democrático, onde foi possível averiguar a atuação das juventudes nesse processo de surgimento das juventudes como sujeitos de direitos e, portanto, credora de mecanismos democráticos específicos. Para efeito de análise, dividiu-se o desenvolvimento dos debates em três momentos, um primeiro que chamarei de pré- Audiências Públicas, em fim Audiências Públicas e o pós-Audiências Públicas.

A etapa pré- Audiências Públicas foi um momento em que os Deputados, com o auxílio do Instituto Cidadania (IC), elaboraram um diagnóstico dos jovens brasileiros (IC, 2004, p. 7) com a intenção de observar os problemas mais recorrentes descritos pelos jovens para organizar

as etapas das Audiências Públicas. Nessa etapa, também se levantou o que já havia sido feita pelas juventudes em termos de políticas públicas no Brasil, constando-se duas noções predominantes nessa matéria: a) noção de juventude problemática e b) a noção de juventude em situação de risco (SPOSITO; CARRANO, 2003).

No segundo momento em que ocorreram de fato as Audiências Públicas (AP), foram organizadas quinze AP com temas apontados como prioritários para os jovens. A tabela 6 a seguir especifica os conteúdos discutidos.

**Tabela 6.** Datas e temas das Audiências Públicas

Na	Data	Tema
1	12/06/2003	Ser Jovem no Brasil: Realidade e Desafios
2	26/06/2003	O Jovem, o desporto e o lazer
3	07/08/2003	Jovem e Trabalho
4	14/08/2003	O Jovem, a Educarção e o lazer
5	21/08/2003	Sa/08/2003 Educarção
6	27/08/2003	Comemoraçã Educarção e o lazer e Desafios das Audiências Públicas (AP), foram organizadas quin
7	28/08/2003	O Jovem e a Cultura
8	04/09/2003	O Jovem: FamCultura e o lazer e Desafios das Audiências Públicas (AP), foram or
9	11/09/2003	O Jovem e Dependura e o lazer
10	30/10/2003	O Jovem como Minoria
11	10/12/2003	Redu2/2003mo Minoriae o laz
12	06/05/2004	Pol05/2004mo Minoriae o lazere e Des
13	13/05/2004	O Jovem rural
14	27/05/2004	*
15	03/06/2004	Pol06/2004ralMinoriae

Fonte: Organização própria a partir das notas taquigráficas das Audiências Públicas.

Nota: \*não consta nos documentos analisados o tema da audiência pública realizada neste dia, somente os atores convidados, foram elas: representante do Centro Feminista de Estudos e Assessoria e o representante da Estruturação de Homossexuais de Brasília. (CEJUVENT, 2004, p. 33)

Em todas as AP foram convidados membros externos à comissão para auxiliar nos debates e, conseqüentemente, na produção de consensos que os atores governamentais tiveram que realizar acerca dos problemas que deveriam ser encarados como prioridades. Especialistas, autoridades políticas e organizações que desenvolviam trabalhos sociais cujo público alvo eram os jovens foram convidados a participar das audiências.

Os resultados dos consensos obtidos a partir das AP podem ser observados nos documentos de proposição do Estatuto da Juventude e o do Plano Nacional de Juventude e mais tarde, preservado o caráter de cada documento, nas suas versões finais. É pertinente lembrar que as versões promulgada de ambos documentos passaram por outros espaços de discussão, onde logo deduz-se, que outros consensos foram também acordados. Para atestar que os consensos obtidos a partir das discussões das Audiências Públicas reverberaram no texto do Estatuto, a seguir apresenta-se a tabela 7 comparando os temas em ambos espaços.

**Tabela 7.** Correspondência de tema entre Audiências Públicas e o Estatuto da Juventude

<b>Tema nas Audiências de tema entre</b>	<b>Tema no Estatuto da Juventude</b>
O jovem, a Educação da Juventude e o Trabalho	Direito à educação da Juventude; Direito à Profissionalização e à Renda
Direito à Profissionalização e à Renda o Estatuto da Juventude	Direitos à Diversidade e à Igualdade; Direitos à Saúde
O Jovem, o esporte e o lazer	Direito ao Esporte e ao Lazer
O Jovem: Esporte e ao Lazer; Direitos Redução da Maioridade Penal	Direito à Cidadania, a Participação; Direitos Redução da Maioridade Penal

Fonte: Organização própria com base nos dados contidos no Estatuto da Juventude (2013), nas atas de reunião da CEJUVENT obtidas no site da Câmara dos Deputados e no Plano Nacional de Juventude (2004).

Quanto às pós-audiências, fase em que após debatidos e refletidos os múltiplos aspectos da questão em jogo se produz o consenso, neste caso, formou naquele âmbito, a noção dos jovens como sujeitos de direitos (NOVAES, 2009). Essa noção foi enunciada na Proposta de Emenda Constitucional no 394 de 2005, que inclui a expressão jovem na denominação do Capítulo VII e dá nova redação ao art. 227. Ambas alterações foram acatadas e passam a figurar da seguinte forma:

Art. 1 O Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal passa a denominar-se Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

A redação do art. 227 da Constituição:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem com absoluta prioridade, o direito à vida, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-la a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)



Completando o ciclo de reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos e da elaboração de uma Política Nacional de Juventude, tem-se a promulgação do Estatuto da Juventude e a elaboração de um Plano Nacional de Juventude resultado dos consensos obtido no pós- Audiências Públicas.

### **Considerações Finais**

Tendo em vista as tendências previstas desde a década de 1980 sobre o perfil da juventude, uma realidade social em que a concentração de renda predominava e entendendo que era preciso pensar alternativas para desenvolver país, o poder legislativo brasileiro constituiu a CEJUVENT. Confirmando a hipótese que motivou essa investigação, a instalação da CEJUVENT pode ser apresentada como o germen das conquistas por políticas públicas e pelos direitos das Juventude, mas não somente isto. Nesse processo pode-se afirmar que os trabalhos desenvolvimentos pela CEJUVENT auxiliou a expansão dos mecanismos de participação democrática no Brasil inaugurados pela Constituição Federal de 1988 e ampliado no início dos anos 2000.

A CEJUVENT e seus membros foram de fundamental importância na articulação entre Estado e sociedade civil num contexto de mudanças. Suas atividades também oportunizaram o conhecimento de experiências internacionais acerca das questões de juventude permitindo aproximação do país com a realidades de outras nações no tratamento dos problemas juvenis. Cumprindo o objetivo de propor marcos legais para a juventude, a CEJUVENT também reforçou os debates sobre obtenção de direitos para esse grupo. Pode-se questionar: que a juventude fazendo parte da população brasileira já não esteja incluída no rol dos direitos que os demais desfrutam? Sim, ela faz, mas ainda assim vivenciava situações de vulnerabilidade social como exemplificado nesta pesquisa. Desta maneira foi preciso a elaboração e promulgação da legislação que vislumbrou-se proteger e assegurar os direitos e deveres dessa população.

A efetivação da SNJ e do CONJUVE proporcionam a participação das juventudes oferecendo assim, a atuação concreta das juventudes nos debates dos problemas enfrentados por esse grupo, na elaboração e na supervisão das políticas em funcionamento.

### **Referências**



ALBUQUERQUE, J. T; COSTA, M. R. Jovem como agente estratégico de desenvolvimento: entre discursos e políticas. Florianópolis. **Revista Katálysis**, v. 19, n. 1, p. 100-108 jan./jun. 2016

BRASIL. **Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil**. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2014. 94 p.

BRASIL. Estatuto da Juventude. Brasília, 2013. 44p

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: **Centro Gráfico**, 1988. 292 p.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. 112-121 pp.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil S.A. 1989, 314p.

CELADE. "América Latina: proyecciones de población, 1970-2050 ", **Boletín Demográfico (Santiago) año 31**, No 62 (LC/DEM/G.180), SANTIAGO. Publicaciones de las Naciones Unidas, 1998, 168p.

CEJUVENT. **Relatório Preliminar que dispõe sobre o Estatuto da Juventude e da outras providencias**. Brasília, 2009. 13 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final**. Brasília, 2004. 97 p.

INSTITUTO CIDADANIA. **Documento de conclusão do Projeto Juventude**. São Paulo, 2004. 99 p.

IBGE. **Mudanças demográficas no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população**. (Org.) Leila Regina Ervatti; Gabriel Mendes Borges; Antonio de Ponte Jardim. Estudos e Análises Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 3. Rio de Janeiro: IBGE, 2015, 156 p.

INEP. **Mapa do analfabetismo no Brasil**. Brasília, 2000. 40 p.

GOMES, M. M. F; VASCONCELOS, A. M. N. Transição demográfica: a experiência brasileira. *Epidemiol. Serv. Saúde*, v. 21, n. 4. Brasília, dez, 2012.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Relatório brasileira sobre desenvolvimento social. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24. USP: São Paulo, 74p., 1995.

MATTOSO, Jorge; POCHMANN, Márcio. Mudanças estruturais e trabalho no Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Brasil Sem Miséria: Resultados, Institucionalidades e Desafios**. (Org.) Paulo Januzzi; Thiago Falção; Ieda Castro; Arnaldo de Campos. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. – N. 25: Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. 296 p.

NOVAES, Regina. Notas sobre a invenção social de um singular sujeito de direitos: Juventude, Juventudes. **Revista de Ciencias Sociales**, Montevideo: Uruguai, n. 25, julio. 2009. pp. 10-20.



SANTOS, P. R. **Capacidades estatais, participação e políticas de juventude no Brasil (2003-2014)**. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política - UFRGS, 2017. 203 p.

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. C. R. Juventude e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, pp. 16 – 39 Sept./Dec, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da violência: os jovens do Brasil. Brasília: Secretaria Nacional da Juventude, Juventude Viva, 2014. 190 p

#### NOTA

i - A título de esclarecimento a CEJUVENT patrocinou uma Conferência Nacional de Juventude em junho de 2004 que contou com a participação de 2.000 mil jovens de todo o país. (CEJUVENT, 2004, p.34) Porém esta realização não é classificada como a primeira Conferência Nacional de Juventude e sim a que ocorreu em 2008, já com a Secretaria e o Conselho Nacionais de Juventude instituídos



## PESQUISA DE CAMPO EM AGENTE INDUTOR DE BAIXA COMPLEXIDADE: VICISSITUDES, DESAFIOS E PERCEPÇÕES

Ariel Torres Alves

Isabella Mattos

Rodrigo Derobio Pironi

Sérgio Azevedo Fonseca

### **Resumo:**

O presente artigo discorre acerca da etapa de coleta de dados de uma pesquisa maior que buscou avaliar o desempenho do Serviço Brasileiro de Respostas Técnicas (SBRT) e do Sistema Integrado de Respostas Técnicas da UNESP (SIRT/UNESP). Combinando métodos da pesquisa-ação e da observação participante, e fazendo o uso de dados qualitativos, a pesquisa, cujos resultados são relatados neste trabalho, aborda as dificuldades encontradas no processo de coleta de dados para a pesquisa maior, bem como os percursos utilizados pelos pesquisadores para contornar as dificuldades, culminando com os resultados alcançados (no que diz respeito à composição final da amostra utilizada) e, por fim, relata as percepções dos pesquisadores quanto às reações dos usuários entrevistados.

**Palavras-chave:** Amostragem; Empreendedorismo; Respostas Técnicas; Inovação; Percepções.

### **Abstract:**

This article discusses the data collection stage of a bigger research which aims to evaluate the performance of the Brazilian Technical Response Service (Serviço Brasileiro de Respostas Técnicas - SBRT) and the Integrated System of Technical Responses UNESP (Sistema Integrado de Respostas Técnicas - SIRT / UNESP). Combining methods of action research and participant observation, and making use of qualitative data, the research, whose results are now reported, addresses the difficulties encountered in the process of data collection for the larger research, as well as the paths used by the researchers to overcome the difficulties, culminating



with the results achieved (with regard to the final composition of the sample used) and, finally, reports the researchers' perceptions regarding the reactions of the users interviewed.

**Keywords:** sampling; entrepreneurship, technical responses, innovation, perceptions

## Introdução

A economia brasileira é pontilhada por uma vasta população de micro e pequenas empresas que, em 2012, eram responsáveis por cerca de 20 % do PIB (Santos et al, 2012), empregando 60% dos trabalhadores formais do setor privado e cerca de 57% dos empregos totais. Ainda de acordo com os mesmos autores as micro e pequenas empresas representam 99,2% das empresas formais do país e garantem cerca de 26% da massa salarial. Nesse contexto o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) percebeu a necessidade de ampliar o acesso das micro e pequenas empresas ao conhecimento tecnológico disponível em diferentes instituições de pesquisa). Dessa percepção surgiu, em 2004, o Serviço Brasileiro de Respostas Técnicas – SBRT, com o objetivo estratégico de apoiar os seus usuários a gerarem ou implementarem inovações de baixa complexidade.

Embora seja objetivo estratégico explícito do SBRT oferecer apoio aos seus usuários para gerarem ou implementarem inovações de baixa complexidade, a rede não dispõe de metodologias, mecanismos ou instrumentos capazes de fornecerem evidências, ou mesmo indícios, de que esse objetivo esteja sendo alcançado. Essa constatação encontra aderência na escassa literatura que expressa resultados de pesquisas sobre o SBRT, composta por cinco textos, entre artigos, trabalhos e capítulos de livros.

Foi precisamente a escassez, para não dizer a ausência, de estudos e pesquisas focados na avaliação do desempenho do SBRT sob a ótica de agente indutor de inovações para empreendimentos de pequeno porte, um dos principais fatores motivadores da proposição de um projeto de pesquisa, em 2014, que buscou avaliar o desempenho do SBRT. O SBRT possui nove agentes de respostas técnicas que, por critérios geográficos, recebem as demandas dos usuários e elaboram as notas técnicas. O Estado de São Paulo, por seu tamanho e volume de demandas, é o único estado que conta com duas unidades integrantes do sistema – a USP e a Unesp. O projeto proposto em 2014, que contou com o apoio da Fundação de Amparo à





Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, buscou estudar, em caráter exploratório, o caso do SIRT/UNESP (Sistema Integrado de Respostas Técnicas da UNESP/ Araraquara). O SIRT/Unesp desenvolveu uma sistemática própria de atuação pela qual, por meio de parcerias com incubadoras e outras instituições da região do estado, realiza a indução de demandas. Criou com isso duas categorias de usuários: os espontâneos, que descobrem o SBRT sozinhos e o utilizam espontaneamente; e os induzidos que, por meio da rede institucional de contatos criada pelo SIRT, são apresentados ao SBRT e estimulados a postarem suas demandas no sistema.

Este artigo aborda um dos recortes da pesquisa realizada, discorrendo a respeito da etapa de coleta de dados em campo. Compara os diferentes usuários do SBRT, os espontâneos e os induzidos, apresenta as percepções dos pesquisadores quanto ao processo da pesquisa, discute os desafios e vicissitudes encontradas de forma a possibilitar que futuras pesquisas sobre o SBRT não os enfrente novamente e apresenta e analisa as reações e percepções dos usuários espontâneos e induzidos sobre o processo de pesquisa.

### **Especificidades dos usuários**

Mostra-se necessário apresentar melhor as especificidades dos tipos de usuários que integraram a presente pesquisa. Classificamos os usuários em 2 tipologias diferentes: os usuários SBRT e usuários SIRT.

Os usuários SBRT são aqueles que descobriram o serviço de forma individual, se cadastraram e postaram suas demandas on-line, recebendo a resposta de sua solicitação via e-mail assim que a demanda é respondida. Podemos destacar dois aspectos importantes quanto a esses usuários: i) a espontaneidade e ii) o contato direto, impessoal e sem intermediários com o sistema. Estes são os usuários padrão do SBRT.

Os usuários SIRT nasceram de uma proposta da UNESP de induzir estas demandas, através de uma sistemática própria criada para este fim que, com o auxílio de parcerias com incubadoras da região e outras instituições da região do estado, passaram a buscar ativamente micro e pequenas empresas que poderiam ser beneficiados pelo serviço. Além da intermediação para apresentar o serviço esses usuários recebiam um tratamento diferenciado; o mediador que seria responsável pela resposta solicitada entrava em contato com o usuário para sanar possíveis dúvidas quanto a demanda e, após respondida, era realizado um novo contato para garantir que a dúvida foi contemplada e explicar possíveis dúvidas sobre a resposta. Estes usuários em sua



maioria eram de empresas incubadas ou que estava recebendo algum tipo de consultoria como as do SEBRAE e do programa Brasil Próximo apresentando então não só a demanda inicial, mas um estímulo contínuo de reconhecer problemas e buscar soluções no SBRT. Podemos destacar quatro aspectos importantes quanto a esses usuários: i) a indução de suas demandas, ii) o contato próximo com o mediador, iii) busca de feedback e iv) reinício do ciclo. Estes são os usuários específicos do SIRT/UNESP.

### **O processo de escolha da amostra**

A primeira atividade realizada consistiu em uma pesquisa documental (Gil, 2008), utilizando o banco de dados do SIRT, para se obter a listagem de usuários dentro do horizonte temporal de 2011 a 2015, classificando-os então por perfil de usuário - Usuário SBRT (usuários por demandas espontâneas) e Usuário SIRT (usuários cadastrados no sistema pelos mediadores do SIRT) e por perfil de demandas – demandas espontâneas (cadastradas no site, de forma autônoma pelos usuários, sem intermédio de um interlocutor) e demandas induzidas (provenientes de um diagnóstico oferecido pelos mediadores do SIRT a empreendedores e empresas não cadastradas junto ao SBRT). Nesta etapa foram acrescentadas ainda informações relativas aos domicílios dos usuários e às suas respectivas frequências de postagem de demandas. Num segundo momento foram selecionados os usuários do sistema que fariam parte da amostra não probabilística por conveniência e por quota (Mattar, F, 1996; Schiffman, L. & Kanuk, L, 2000) utilizando três critérios: o primeiro um critério geográfico, selecionando somente os usuários localizados a um raio máximo de 200 km do município de Araraquara (Aaker, Kumar e Day, 1995), tendo em vista a realização de entrevistas presencialmente de modo a facilitar os deslocamentos dos pesquisadores bem como para que se pudesse eventualmente avaliar o grau de inserção local do programa; o segundo critério foi buscar usuários SBRT e SIRT com perfis parecidos (múltiplas perguntas e em anos alternados); e o terceiro critério foi o de investigar números iguais de usuários SBRT e SIRT para avaliar suas diferenças e semelhanças.

Passo seguinte foi o pré-teste do instrumento de coleta de dados, realizado com seis usuários domiciliados no município de Araraquara. O instrumento de coleta de dados escolhido foi o questionário (Selltiz et al., 1974), predominantemente formado por questões fechadas, dividido inicialmente em três blocos: o primeiro consistia em um conjunto de dados e



informações que permitam a caracterização do usuário, sobre seu perfil de negócio, formalidade, tempo de existência, setor de atividade e porte; o segundo conjunto buscava mapear o modo de aproximação dos usuários com o SBRT, os motivos que os levaram a elaborar a primeira demanda, a aplicação ou não das informações e os motivos que inibiram ou fomentaram novas demandas; e o terceiro conjunto identificava as contribuições das respostas técnicas para a geração e/ou incorporação de inovações.

Após a realização do pré-teste foi elaborada uma nova versão do instrumento de coleta de dados, mantendo-se a forma de questionário predominantemente formado por questões fechadas, porém agora dividido em quatro blocos: o primeiro conjunto de dados e informações que permitam a caracterização do usuário; o segundo buscou caracterizar o empreendimento, bem como o tipo de formalização e tempo de atuação; o terceiro conjunto mapeou as visões dos usuários sobre o SBRT; o quarto conjunto levantou a avaliação do usuário quanto à resposta técnica obtida.

Após o encerramento do pré-teste e finalização do instrumento de coleta de dados foi iniciada a busca de contatos com os usuários selecionados, para realizar as visitas para aplicar os questionários presencialmente.

### **Análise da Pesquisa de Campo**

Os desafios se iniciaram na pesquisa documental que se mostrou difícil, haja vista que o banco de dados do SBRT se mostrou confuso e incompleto, além de apresentar inconsistências, que serão tratadas a seguir. Desafios que se intensificaram enormemente na etapa de coleta de dados em campo.

Dos usuários SBRT (por demandas espontâneas) originalmente selecionados (20 usuários) apenas 12 foram localizados e os contatos estabelecidos. Desses, não mais do que cinco se dispuseram a conceder as entrevistas. Os demais declinaram por razões diversas, tais como: mudança de localidade (saindo do raio de 200 km), de emprego, de área de atuação; fechamento da firma; não se recordar de haver postado demanda e, em não poucos casos, da própria existência do SBRT; falta de retorno (depois de estabelecidos contatos iniciais, usuários pediam para retornar outro horário e, em sucessivas tentativas futuras, o retorno do contato era fracassado); indisponibilidade de horário e recusas sem motivo relatado.

Corolário dessa situação é que a busca por novos usuários, na base de dados, se expandiu. A primeira decisão tomada foi a de ampliar o horizonte temporal das notas técnicas para o quinquênio de 2011 a 2015 (o período anteriormente considerado era o de 2011 a 2013). Na seqüência decidiu-se pela progressiva expansão das distâncias dos municípios sede dos usuários, porém buscando preservar o raio de 200 km. Novas listagens de usuários, com potencial para participarem da pesquisa, foram sendo sucessivamente elaboradas, totalizando, ao final, um quantitativo de 90 usuários com os quais se buscou estabelecer contato. A relação consta da tabela 1.

**Tabela 1.** Usuários SBRT da base e usuários selecionados

<b>Regiões Administrativas</b>	<b>Totais de cadastrados</b>	<b>usuários</b>	<b>Usuários Selecionados</b>
<b>Barretos</b>		6	6
<b>Bauru</b>		12	11
<b>Campinas</b>		55	28
<b>Central</b>		32	60
<b>Franca</b>		5	4
<b>Ribeirão Preto</b>		10	10
<b>São José do Rio Pardo</b>		7	1
<b>Sorocaba</b>		3	0
<b>Total</b>		130	90

Tabela 1 - Quantitativos de usuários por regiões administrativas da população e da amostra (raio de 200 quilômetros em relação a Araraquara quanto às regiões)

Os meios usados nas tentativas de localização dos usuários foram: em primeiro lugar pelos números de telefones presentes no cadastro; uma vez frustradas as tentativas de contato telefônico, tentou-se via endereços de e-mail registrados no banco de dados; sem obtenção de êxito nos passos anteriores, o meio seguinte utilizado foi a busca via internet pelo nome completo dos usuários em sites de consultas como o “busca sócio” (que vincula a pessoa jurídica à sua razão social), inclusive por intermédio de escritórios de contabilidade, bem como em redes sociais como “facebook” e “linkedin”. Além disso também foi utilizado o aplicativo "whatsapp" para os usuários que continham telefone celular e não atendiam ligações pelos telefones fixos cadastrados.

Os principais problemas enfrentados nesse percurso, para localizar, contatar e obter anuência dos usuários para a realização das visitas e aplicação do instrumento de coleta de dados foram:



- Cadastros incompletos: nome incompleto (sem sobrenome), sem telefone e/ou endereço de e-mail;
- Cadastros completos, porém desatualizados, dados antigos e nunca atualizados;
- Recusa dos usuários à participação na pesquisa, por fatores adiante relatados;
- Reiteraões sucessivas nas tentativas de contato com usuários, inclusive e sobretudo com aqueles que acabaram por participar no processo de coleta de dados;
- Tentativas fracassadas de coleta de dados em campo, implicando perda de viagens após agendamentos de visitas – visitas foram agendadas e, ao chegarem aos locais, os bolsistas não encontraram os usuários que, posteriormente, alegaram compromissos de última hora.

A síntese desses resultados pode ser visualizada na tabela 2.

**Tabela 2.** Tratamento dos usuários SBRT

<b>Dados da base de usuários</b>	
<b>Primeira busca</b>	
Usuários sem forma de contato	8
Usuários sem nome completo	25
<b>Segunda busca</b>	
Usuários com mudança de localidade	3
Usuários com mudança de emprego	6
Usuários com mudança de ramo de atividade	3
Usuários com empresas fechadas	2
Usuários com contato desatualizado	22
Usuários não dispostos a participar	7
<b>Usuários selecionados</b>	
Usuários que participaram da coleta de dados	14
<b><i>TOTAL</i></b>	<b>90</b>



Para uma melhor compreensão dos dados do quadro, devem ser explicitados alguns esclarecimentos. A primeira busca consistiu de uma leitura preliminar do banco de dados, com vistas a apurar a qualidade dos dados básicos dos usuários, sobretudo os relativos aos respectivos nomes completos e formas de contato. Constatou-se de um lado que, no banco de dados, parcela dos usuários cadastrados não havia inserido números de telefones nem endereços de e-mail, o que dificultou, sobremaneira (embora não tenha impedido), a busca pelos mesmos. Situação ainda mais precária foi a correspondente a número não desprezível de usuários que cadastraram apenas os primeiros nomes, sem as respectivas formas de contato – telefones e e-mail. Nessas últimas circunstâncias tornou-se impossível a localização dos usuários.

Uma vez realizada essa primeira depuração do banco de dados partiu-se para a segunda busca, compreendendo os usuários que, de alguma forma, poderiam ser localizados, em número já reduzido para um total de 57. A primeira ocorrência registrada correspondeu a usuários que, entre a data do cadastramento e a de realização do contato para a pesquisa, haviam mudado seus endereços para localidades distantes a mais de 200 km de Araraquara, desse modo deixando de preencher um dos critérios fixados para a realização da pesquisa. A segunda ocorrência foi a de pessoas que, na qualidade de empregados dos empreendimentos solicitantes das demandas, fizeram os cadastros no banco de dados, em seus próprios nomes, quando da postagem das demandas. Na circunstância contemporânea, de estabelecimento de contato para a realização da pesquisa, os mesmos declararam que haviam se desligado de seus respectivos empregos, sentindo-se impossibilitados de contribuir para a coleta de dados. A terceira ocorrência foi a de usuários cadastrados, proprietários de estabelecimentos, que, entre a data de cadastramento e submissão da demanda original e a data do contato para a pesquisa, informaram ter mudado de ramo de atividade, fato que, na percepção dos mesmos, tornaria inócua a eventual contribuição para a pesquisa. A quarta ocorrência é similar a essa última, situando-se a diferença no fato de que ao invés de mudança de ramo constatou-se o encerramento das atividades dos empreendimentos, fato que motivou os usuários ao entendimento quanto à não oportunidade em participarem da pesquisa. A quinta ocorrência, a mais frequente, foi a de usuários que, conquanto tivessem seus cadastros completos (notadamente endereço, telefone e endereço de e-mail), os mesmos encontravam-se desatualizados, impedindo o estabelecimento de contatos. Finalmente a sexta ocorrência refere-se a usuários que, por razões as mais variadas, recusaram-se a receber os bolsistas e, conseqüentemente, a participar da pesquisa. Outras duas informações de relevo, a serem ora destacadas são: a) número não desprezível de usuários relatou não se

recordar de haver demandado os serviços do SBRT, fato que foi considerado prejudicial para a coleta de dados; b) também número expressivo de usuários com os quais foram estabelecidos contatos foi de pessoas físicas, que postaram demandas para atendimento de curiosidades e interesses pessoais.

A síntese dessa etapa, preparatória para a pesquisa, pode ser ilustrada nos seguintes dados percentuais (extraídos da tabela 2), em relação ao total de 90 usuários selecionados para a pesquisa: usuários não localizados – 36,7%; usuários que declinaram em participar – 47,8%; usuários participantes – 15,5%.

Quanto aos usuários SIRT, dos inicialmente selecionados foram estabelecidos contatos, exitosos, com apenas nove dos vinte usuários. Restou o desafio de buscar ampliar essa base de usuários e nesse momento enfrentou-se uma nova dificuldade: constatou-se que grande parte das demandas postadas como induzidas (um total de 97) estavam cadastradas em nome de apenas dois parceiros institucionais do SIRT no plano local: a Incubadora de Empresas de Araraquara e o Projeto Centro Paulista, que operaram como agentes de indução de demandas. Foram estabelecidos, então, contatos com representantes desses dois parceiros, com vistas a resgatar dados relativos aos efetivos usuários das demandas. Isso demandou esforço de memória por parte dos representantes, em vista da ausência de registros formais das demandas postadas, esforço esse que resultou parcialmente infrutífero, embora houvesse contribuído para acrescentar dez novos usuários, dos quais cinco resultaram favoráveis em termos de contatos posteriormente realizados. A síntese dos resultados dessa etapa preparatória pode ser visualizada na tabela 3.

**Tabela 3.** Tratamento dos usuários SIRT

<b>Dados da base dos Usuários</b>	
<b>Primeira Busca</b>	
Usuários sem forma de contato	97
Usuários sem nome completo	0
<b>Segunda Busca</b>	
Usuários com mudança de localidade	3
Usuários com mudança de emprego	3
Usuários com mudança de ramo	3



Usuários com empresas fechadas	5
Usuários com contato desatualizado	8
Usuários não disposto a participar	4
<b>Usuários selecionados</b>	
Usuários participantes	14
<b><u>TOTAL</u></b>	<b><u>137</u></b>

Também nesse caso, ou seja, das demandas induzidas, enfrentou-se, contrariando-se as expectativas iniciais, as mesmas dificuldades observadas no campo das demandas espontâneas: usuários com contatos desatualizados ou perdidos; usuários que mudaram de ramo ou encerraram atividades; usuários que não se recordavam de haverem participado da postagem de demandas; usuários que não mais trabalhavam na empresa para a qual postaram a demanda, entre outras. Dando por encerrados os esforços, foram selecionados 14 usuários, aos quais foi aplicado o instrumento de coleta de dados.

A síntese dessa etapa pode ser ilustrada nos seguintes dados percentuais (extraídos da tabela 3), em relação ao total de 137 usuários selecionados para a pesquisa: usuários não localizados – 70,8%; usuários que declinaram em participar – 19,0%; usuários participantes – 10,2%.

### **Reações dos Usuários quanto ao processo de coleta de dados em campo**

Durante o processo coleta de dados em campo foram perceptíveis significativas diferenças nas reações dos usuários à pesquisa. Para facilitar a análise foi elaborada uma classificação da tipologia de reações dos usuários, para fins comparativos, tal como distribuído abaixo:

- **Reação A:** O usuário se mostrou inteiramente receptivo, desde o primeiro contato estabelecido até o momento da aplicação do questionário. Buscou sempre facilitar o diálogo e se recordava claramente de sua nota técnica, além de propor críticas construtivas ao SBRT.
- **Reação B:** O usuário se mostrou inteiramente receptivo, desde o primeiro contato estabelecido até o momento da aplicação do questionário. Buscou sempre facilitar o



diálogo, porém não se recordava claramente (ou em absoluto) de sua nota técnica. Nesses casos, foi muito importante a atividade dos pesquisadores no sentido de tentarem observar e extrair o máximo possível de informações relevantes.

- **Reação C:** O usuário se mostrou minimamente receptivo em um primeiro contato e postergou o máximo possível o agendamento do questionário que viria a ser aplicado. Acredita-se que essa reação (inicialmente negativa) se deva por fatores de desconfiança ou não compreensão daquilo que lhes foi solicitado. Contudo, após o primeiro contato pessoal, este usuário compreendeu o propósito da atividade, se demonstrou bastante amigável, buscou sempre facilitar o diálogo, porém não se recordava claramente (ou em absoluto) de sua nota técnica. Nesses casos, foi muito importante a atividade dos pesquisadores no sentido de tentarem observar e extrair o máximo possível de informações relevantes.
- **Reação D:** O usuário se mostrou minimamente receptivo em um primeiro contato e postergou o máximo possível o agendamento do questionário que viria a ser aplicado. Acredita-se que essa reação (inicialmente negativa) se deva à fatores de desconfiança ou não compreensão daquilo que lhes foi solicitado. Após o primeiro contato pessoal, este usuário permaneceu demonstrando muita resistência ou pouco interesse em responder ao questionário. Todos os usuários desse perfil não se recordavam claramente (ou em absoluto) de sua nota técnica. Nesses casos, foi muito importante a atividade dos pesquisadores no sentido de tentarem observar e extrair o máximo possível de informações relevantes.

Pode-se observar essa distribuição das reações observadas na tabela 4.

**Tabela 4.** Reações Observadas por cada tipo de usuário estudado

	Reações observadas			
	Reação A	Reação B	Reação C	Reação D
Usuários SBRT	6	5	2	1
Usuários SIRT	4	5	4	1

Para facilitar a comparação foram atribuídas notas começando com 1 e dobrando o valor a cada melhora no nível de reação, restando então a nota ponderada 1 para a reação D, 2 para a reação C, 4 para a reação B e 8 para a reação A. O resultado dessa distribuição pode ser observado na tabela 5.

**Tabela 5.** Soma ponderada das reações dos usuários por tipologia

<b>Soma ponderada das Reações</b>					
	<b>Reação A (x8)</b>	<b>Reação B (x4)</b>	<b>Reação C (x2)</b>	<b>Reação D (x1)</b>	<b>Soma Ponderada</b>
<b>Usuários SBRT</b>	<b>48</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>73</b>
<b>Usuários SIRT</b>	<b>32</b>	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>61</b>
<b>Máximo</b>	<b>112</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>112</b>

Para fins comparativos calculou-se também o máximo que poderia ser obtido: 14 usuários com a reação A; portanto os usuários SBRT chegam a 65%, aproximadamente, do valor máximo enquanto os usuários SIRT figuram com 54,5%, aproximadamente. Observa-se que existe uma diferença significativa quando ponderam-se as reações com os usuários SBRT em relação à nota máxima em comparação com os usuários SIRT.

Esta ponderação encontra respaldo na realidade observada, já que os usuários SBRT foram, em média, mais receptivos, atendendo os pesquisadores, se recordando das demandas postadas e apresentando críticas ao sistema, enquanto os usuários SIRT foram em média ligeiramente menos receptivos aos pesquisadores. Isso pode ser atribuído ao fato de que, no caso dos usuários SBRT, aqueles que eram menos receptivos já se negavam de pronto a participar da pesquisa (7 do 57, cerca de 12%, que houveram contato declinaram a participar da pesquisa sem apresentar as razões) restando assim somente os mais receptivos a integrarem a pesquisa. Já os usuários SIRT, por participarem das incubadoras ou projetos de consultoria a microempresas, se sentiam mais inclinados a participarem, de modo que os usuários que declinaram foram somente 4 de um total de 40, cerca de 10% dos usuários que houve contato. Se levarmos em conta somente os usuários em que se conseguiram um primeiro contato, essa diferença torna-se mais evidente ainda, 14 de 57 (24,56%) dos usuários SBRT aceitaram participar da pesquisa enquanto 14 de 40 (35%) dos usuários SIRT aceitaram, atribuindo-se essa maior participação à sensação de obrigatoriedade dos usuários SIRT em razão de dependerem dos parceiros do programa em nível local.

## **Discussão**



Diante dos resultados da pesquisa em campo, foi possível constatar, mesmo que preliminar e parcialmente, significando a necessidade de posterior confirmação, percepções relativamente favoráveis dos usuários entrevistados a respeito da qualidade dos serviços prestados pelo SBRT e pelo SIRT.

Como constatações negativas ou desfavoráveis apurou-se: a) a desatualização, quando não a ausência de dados e informações relevantes dos usuários, nas duas bases de dados utilizadas para a pesquisa, implicando a conseqüente redução nos tamanhos das amostras utilizadas; b) a indiferença, quando não o descaso mesmo, de parcela não desprezível dos usuários para com o processo da pesquisa, podendo sugerir uma percepção de baixa importância atribuída ao próprio SBRT/SIRT. Uma das interpretações possíveis para essa última inferência pode ser encontrada no fato de que com a farta disponibilidade de opções de busca e de serviços pela internet grande parte dos acessos à rede acabam sendo facilmente esquecidos; muitas das vezes as pessoas fazem cadastros, solicitam alguma informação e esquecem até mesmo do que foi solicitado. A partir dessa interpretação, os resultados da pesquisa sugerem a importância da manutenção de contatos mais diretos e da criação de mecanismos e instrumentos de feedback imediatamente após ao envio, aos usuários, das notas técnicas elaboradas, estabelecendo, com isso, canais de permanente comunicação e interação com os usuários, resultando, ademais, na manutenção de bancos de dados atualizados. Importante registrar, também, outras constatações relevantes apuradas na etapa preparatória para a pesquisa: a) alguns usuários sequer se recordavam das demandas, dos conteúdos das mesmas e sequer de sua postagem no sistema SBRT; b) outros não entenderam os conteúdos das respostas contidas nas notas técnicas recebidas, resultando no seu abandono; c) houve casos ainda em que, apesar da compreensão dos conteúdos, as informações acabaram sendo descartadas ou deixadas de lado por motivos diversos.

Foi possível apurar, também, que o serviço, por ser online, gratuito e público, acabou tendo sua função desviada: constatou-se casos em que usuários o utilizam para a elaboração de trabalhos acadêmicos (pesquisas científicas, TCCs, entre outros), outros o utilizam com fins profissionais (foram apurados dois casos de pessoas que demandam notas técnicas e utilizam as informações para prestar consultorias, ou seja, se apropriam de um serviço público e gratuito com propósitos mercantis), outros o utilizam por curiosidade. Esses tipos de desvios acabam por sobrecarregar a rede do SBRT, limitando a sua capacidade de cumprir com sua missão principal, de oferecer suporte para a inovação a empreendedores, futuros empreendedores e empresários de micro e pequenas empresas.



Em relação ao tempo de espera das notas técnicas, foi possível perceber que grande parte dos entrevistados também acreditam ser um tempo muito longo por se tratar de demandas que visam melhorar e otimizar processos e produção o que por vezes pode alterar e muito o lucro da empresa, inclusive quando se trata de encontrar fornecedores, que deve ser o mais rápido possível.

No que diz respeito à comparação entre as sistemáticas operacionais do SBRT e do SIRT, apurou-se que a presença do agente indutor altera as dinâmicas de relação entre o usuário e o sistema, de algumas formas positiva e de outras negativamente, porém com predominância da preferência dos usuários por contatos mais diretos com um agente indutor na hora de realizar sua postagem de forma que, apesar dos aspectos negativos, a indução de demandas revela-se um positivo avanço nas relações com os usuários.

Para finalizar deve-se reafirmar que o caráter exploratório da pesquisa não permite qualquer afirmação conclusiva, sugerindo, ao contrário, a necessidade de sua continuidade e replicação, sobretudo nos contextos geográficos de atuação dos demais agentes integrantes da rede do SBRT.

### **Agradecimentos**

À FAPESP, pelo apoio prestado à realização desta pesquisa, por meio do auxílio à pesquisa e das bolsas concedidas.

### **Referências**

Aaker, D.; Kumar, V. & DAY, G. **Marketing research**. John Wiley & Sons, Inc. 1995.

Cooper, D. R.; Schindler, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**-12a Edição. McGraw Hill Brasil, 2016.

Gil, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

Mattar, F. **Pesquisa de marketing**. Ed. Atlas. 1996.

Santos, A. L dos, Krein, J. D., Calixtre, A. B. (2012). **Micro e pequenas empresas: mercado de trabalho e implicação para o desenvolvimento** – Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

Schiffman, L. & Kanuk, L. **Comportamento do consumidor**. LTC Editora. 6 a ed. 2000.

Selltiz, C. et al. (1974) **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 3 a. ed. São Paulo: E.P.U.



## DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO: CONTRIBUIÇÕES DE FURTADO PARA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO

Tayla Nayara Barbosa

### **Resumo:**

O objetivo do artigo é discutir as influências do pensamento de Celso Furtado no que diz respeito a questão do subdesenvolvimento brasileiro. O que se argumenta é que a independência política das antigas colônias não foi fator responsável pelo fim da dependência econômica das mesmas, e muito menos, pela equiparação dos estilos de vida da colônia e da metrópole. Logo, durante os anos que se seguiram a Independência, as diferenças entre a periferia e o centro se tornaram maiores. A CEPAL, tendo como expoentes teóricos Furtado e Prebisch, era contrária a ideia de evolução econômica natural e etapista do desenvolvimento, argumentando que a relação de troca entre os países do chamado centro do capitalismo global e os países da periferia gerava diferenças estruturais como a deterioração dos termos de troca. Nesse sentido, mesmo que os países da América Latina conseguissem alcançar alto estágio de desenvolvimento, ainda estariam classificados como subdesenvolvidos através da comparação com os outros países do centro.

**Palavras-chave:** Subdesenvolvimento; Desenvolvimento; Furtado.

### **Abstract:**

The purpose of this article is to discuss the influences of Celso Furtado's thinking regarding the issue of Brazilian underdevelopment. What is argued is that the political independence of the former colonies was not responsible for ending their economic dependence, much less for equating the colony and metropolis' lifestyles. Thus, during the years following Independence, the differences between the periphery and the center became greater. ECLAC, with the theoretical exponents of Furtado and Prebisch as opposed to the idea of natural and evolutionary economic evolution of development, argued that the exchange ratio between the countries of the so-called center of global capitalism and the countries of the periphery generated structural differences such as deterioration terms of trade. In this sense, even if the Latin American countries managed to reach a high stage of development, they would still be classified as underdeveloped by comparison with the other countries of the center.

**Keywords:** Underdevelopment; Development; Furtado.

### **Introdução**



Diferente do que propôs Ricardo (1996), a aceitação da vocação econômica, não foi responsável pelo benefício de todas as nações, já que as antigas colônias não alcançaram a mesma realidade das metrópoles. O caso do setor cafeeiro brasileiro exemplifica o argumento, já que mesmo este setor, responsável por aproximadamente um terço da produção internacional do café, teve dificuldades de reproduzir o “estilo de vida” europeu do final do século XIX. Por isso, no início do século XX, os cafeicultores tiveram de forjar um mecanismo político onde pudessem se apropriar do poder do Estado Nacional e usá-lo em defesa de seus ganhos. Essa técnica possuía muitas dificuldades, já que as classes agroexportadoras, devido ao menor preço de seus produtos agrícolas e a dificuldade de defender seus interesses através da apropriação do Estado pelo pacto coronelista, viam o ideal de vida europeu cada vez mais longe em seu horizonte.

Não apenas com Ricardo (1996) e Smith (1996), mas com toda a escola liberal, houve uma simplificação da ideia do desenvolvimento à de progresso. Partindo desse falso pressuposto, Walt Rostow (1961), por exemplo, apresentava uma escala evolutiva do desenvolvimento, que pressupõe a passagem por cinco etapas ou fases: o primeiro estágio seria a sociedade tradicional, cujo exemplo histórico é a sociedade feudal; o segundo era a reunião de condições para o arranque, tendo como exemplo a sociedade mercantil e em seguida o arranque, isto é, a união de condições internas e externas que auxiliassem no desenvolvimento, tendo como expoente a sociedade capitalista, que naturalmente chegaria a maturidade e à sociedade do consumo de massas. A perspectiva evolutiva de Rostow defendia a possibilidade de ajuda externa para o arranque, como o investimento externo direto (IED) e a poupança externa, o que foi aplicado no Brasil nos anos 1950, por exemplo.

Na leitura das contribuições de Rostow ao debate, é patente a aceitação do subdesenvolvimento como condição real de determinados países. Não se podia, à altura do início da segunda metade do século XX negar essa realidade. Todavia a forma abordada pelo autor é problemática, pois compreende o desenvolvimento a partir de uma perspectiva evolutista e etapista que não se sustenta na realidade. Para Rostow, o subdesenvolvimento pode ser explicado, entre outros fatores, pelo baixo nível de poupança e a ausência de classe empresária ativa. Porém, tal pressuposto não é compatível com o que é observado nos chamados países subdesenvolvidos, visto que possuem tecnologia e recursos usados nas suas estruturas econômicas. Se todos os países aumentarem suas tecnologias e recursos investidos nas suas estruturas econômicas não haveria recursos suficientes para todos fazerem isso.



Contrariando o *mainstream*, a tese do subdesenvolvimento já estava sendo debatida, notadamente por Furtado (1961) que apontava que o subdesenvolvimento não é uma etapa na escala do desenvolvimento, como propunha Rostow, mas uma consequência de relações socioeconômicas desiguais. Dessa maneira, para Furtado (1998), o desenvolvimento não está restrito ao crescimento econômico, sendo que tem como pressuposto também a garantia de boa qualidade de vida para a população e a sustentabilidade do país. Logo, a superação do subdesenvolvimento exigia a constituição de pactos políticos coletivos que pressupunham a ação do Estado na economia e na sociedade. Por isso, tanto Prebisch como Furtado, defendem a industrialização nacional como uma das alternativas para impulsionar o desenvolvimento de um país.

Logo, de maneira geral, o importante é salientar que independência política das antigas colônias não foi fator responsável pelo fim da dependência econômica das mesmas, e muito menos, pela equiparação dos estilos de vida da colônia e da metrópole. Durante os anos que se seguiram a Independência, as diferenças entre a periferia e o centro se tornaram maiores. E, mesmo o crescimento industrial processado nos primeiros anos do século XX (no caso brasileiro, devido à desvalorização cambial e as baixas de exportações), não pareceu romper a relação de dependência. Desse modo, é razoável que a ideia de atraso passe a ser posta em voga nos primeiros anos desse período, a ponto de gerar um movimento teórico e político latino americano que lutava pela mudança em prol da modernidade (BIELSCHOWSKY, 2009).

### **As contribuições furtadianas**

Isto posto, na primeira metade do século XX, começam a aparecer intelectuais orgânicos interessados em traçar as limitações e as especificidades do processo histórico de constituição do país. Dentre os autores principais, pode-se citar Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre e Caio Prado Junior, que foram os primeiros a refletir, de alguma forma, sobre as consequências do passado colonial sobre a realidade do país. No entanto, é só na década de 1940, com a emergência de instituições como a CEPAL (Conselho de Economia para a América Latina e o Caribe) e o IBESP (Instituto Brasileiro de Sociologia, Economia e Política), que o modelo de desenvolvimento liberal inglês é contestado e emergem novas teorias, que visam explicar as especificidades dos países periféricos (BIELSCHOWSKY, 2009).

De acordo com Bielschowsky (1998), criada na segunda metade do século XX, a história da CEPAL pode ser dividida em três fases. A primeira fase corresponde principalmente a década de 1950 e a teoria de deterioração dos termos de troca. Já, segunda fase da escola



cepalina compreende a década de 1960 e apresenta estudos sobre a industrialização dos países periféricos. Por último, a terceira e nova fase da CEPAL, a partir da década de 1990, abrange teses sobre tecnologia e desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Durante a sua evolução, dentre os integrantes da CEPAL, cabe ressaltar Raul Prebisch e principalmente Celso Furtado, que contribuíram para a elaboração da teoria do subdesenvolvimento, traço marcante do pensamento cepalino da primeira fase. As contribuições destes autores serão trazidas para o debate do caso brasileiro e suas dificuldades de desenvolvimento, especialmente no século XX.

Segundo Prebisch (2000), o atraso dos países periféricos só poderia ser compreendido através da apreensão da relação entre eles e os países centrais. A divisão internacional do trabalho conferiu a periferia uma posição de atraso em relação ao centro, quando lhes atribuiu o papel de países agroexportadores, submetendo sua economia à economia dos países centrais, de forma que a primeira se mostrava como “acessório” da segunda. Ainda segundo o autor, essa divisão promoveria uma “deterioração dos termos de troca”, ou seja, produtos primários têm seu preço estabelecido pela relação de oferta e procura, logo, são definidos pelas condições de mercado. Porém, o mesmo não acontecia com os produtos manufaturados, que tinham seus preços pouco influenciados pelo mercado internacional. Além disso, os produtos primários apresentam tendência à redução de preços enquanto os manufaturados têm tendência ao aumento. Logo, caberia aos países periféricos resolverem o problema gerado em sua balança de pagamentos, que tenderia a apresentar *déficit*, uma vez que, é preciso vender sempre mais produtos primários para continuar importando a mesma quantidade de manufaturados.

Uma das consequências dessa relação entre periferia e centro, era que o dinamismo econômico da periferia era deslocado à economia europeia, sendo esse fator responsável, em grande medida, pelas revoluções industriais ocorridas na Europa, particularmente, na Inglaterra. Aliás, o conceito de subdesenvolvimento, tal qual apresentado por Celso Furtado (2000), tem seu fundamento na Revolução Industrial, já que o subdesenvolvimento é caracterizado pela ausência de tecnologia no processo produtivo, sendo uma característica específica de países com economias duais, ou seja, países que possuem sistema econômico nos quais coexistem relações produtivas tradicionais e modernas.

Desse modo, a existência desse dualismo se dá, segundo Furtado, devido ao trajeto histórico desses países, que ocorre pela imposição de modelos produtivos modernos sobre os tradicionais. Nesse sentido, o subdesenvolvimento, no caso do Brasil, é resultado do legado colonial, que nos reservou o papel de agroexportador, junto com o processo de industrialização para substituição de importados. Durante as três primeiras décadas do século XX, passamos a





impor a economia nacional modelos produtivos modernos que visavam à produção de manufaturados que não poderiam ser importados, porém, junto desses modelos conviviam os modelos tradicionais ainda responsáveis pela produção de bens primários ao mercado externo.

Por conseguinte, a ideia de uma “pré-revolução brasileira” que mudasse a estrutura nacional, pode ser entendida pela mudança do eixo dinâmico da economia, no qual a indústria passa a se consolidar. Por isso, Furtado (1962) infere, com algum otimismo, o processo de industrialização como um projeto para o futuro. O autor deixa claro a possibilidade de superação da vocação agrária, ao apontar o sucesso das primeiras indústrias, mostrando que é viável ao Brasil abandonar o legado colonial e fazer da indústria sua vocação. No entanto, diante da possibilidade de superação do subdesenvolvimento pela industrialização, Furtado salienta que esse processo não deveria ser deixado nas mãos invisíveis do mercado e ressalta a necessidade de um projeto nacional que visasse o desenvolvimento. Isso porque, uma vez que o dinamismo da economia brasileira se encontrava fora dos limites do país, não conseguiríamos nos tornar uma nação, já que o centro de decisão política estava no exterior. Caberia, então, não apenas resgatarmos o centro de decisão para dentro do país, como mais do que isso, construir uma nação baseada no projeto de superação do subdesenvolvimento pela industrialização. Assim, em “Dialética do desenvolvimento” (1964), pode-se perceber a necessidade da implementação de um projeto industrializante que visava o desenvolvimento pelo Estado.

Desse modo, na análise do caso brasileiro observa-se que apesar do surto de industrialização, no início dos anos 1930, ser fruto de uma conjuntura e não de planejamento racional, é perceptível a mudança no eixo econômico da agricultura para a indústria, conforme argumenta Celso Furtado, em “Formação econômica do Brasil”. Nesse período, temos a ampliação do mercado consumidor interno, como consequência do Processo de Substituição de Importações (PSI), implantado pelo governo de Getúlio Vargas. É importante ressaltar que, no final dos anos 1920, os cafeicultores sofreram uma grande queda nos preços internacionais do café, por causa da quebra da Bolsa de Valores de Nova York. Além disso, a crise econômica mundial dificultou a importação de produtos, o que obrigou o governo a incentivar a produção industrial do país para atender a aquecida demanda interna.

Assim, no bojo da industrialização levada a cabo na América Latina, em termos gerais e no Brasil, em termos específicos; cristalizou-se o que passou para a historiografia como desenvolvimentismo. Conforme argumenta Cepêda (2012), a tese do desenvolvimentismo emerge a partir da teoria do atraso produzida pelos pensadores da CEPAL, que formularam o argumento geral de que o chamado “atraso”, que era visto como um capitalismo incompleto de



certas sociedades faz, na verdade, parte de um sistema econômico que se desenvolve de maneira desigual. Desse modo, o que antes era denominado como posição de “atraso”, passa a ser considerado como uma relação desigual entre pares subdesenvolvidos e desenvolvidos. Assim, o termo desenvolvimentismo indica um processo, um movimento de transformação contínua da dimensão social. No Brasil, a tese do desenvolvimentismo teve expressão no pensamento social com autores como Celso Furtado e Roberto Simonsen, que relacionavam o déficit de identidade nacional com o legado colonial. No campo teórico, estes autores afastaram-se do liberalismo clássico que começou com Smith e aproximaram-se do corporativismo (CEPÊDA, 2012).

### **Considerações finais**

Autores como Celso Furtado e Raul Prebisch, percebem um problema estrutural nas sociedades latino-americanas, onde convivem realidades antagônicas dentro de um capitalismo periférico e dependente. Em vista disso, a importação de teorias econômicas não compreende as peculiaridades das sociedades da América Latina, como o Brasil. É de suma importância, portanto, o entendimento de que as sociedades periféricas são responsáveis pela reprodução de sua dependência, através de seu movimento de imitação (mimetismo).

Esse movimento mimético é que teria deflagrado a busca de um padrão anacrônico no Brasil, além de sua inserção no comércio mundial de forma dependente econômica e politicamente. Ao longo dos séculos, esse padrão se acentua, assim como a dependência e a discrepância entre nós e eles e, internamente entre pobres e acumuladores. Assim sendo, o fascínio da elite com o centro, por exemplo, leva o Brasil a adotar desde o estilo arquitetônico francês na década de 1920 até a indústria inglesa e norte americana na tentativa de alcançar a modernidade, no final do século XX. Entre erros e acertos, o país passa por diversos arranjos e regimes políticos, que buscam, em última instância, a modernização. Logo, modernizar era um projeto de Brasil, de “ser Brasil”.

Todavia, nada é mais contraditório do que construir a nação com moldes importados. Em vista disso, para Fernandes (2006), a estrutura arcaica brasileira convive com técnicas modernas de produção, onde a classe dominante usufrui de um padrão de vida desenvolvido enquanto que o restante da população é excluída. Desse modo, a própria burguesia nacional se escora no simples crescimento econômico que sustenta seu padrão de vida moderno e a distingue da “ralé”, sustentando sua dominação de classe e o subdesenvolvimento do país. Nesse caso, o subdesenvolvimento não é consequência apenas de pressões externas, como



também de forças internas, visto que existe uma articulação entre os setores agrário-exportadores e o setor moderno.

Além disso, Florestan vê o subdesenvolvimento como um problema estrutural, com dois pólos de influência (interno e externo), que conjugam um desenvolvimento desigual dentro dessa busca de importar um padrão europeu de consumo e produção. Diferente do desenvolvimento do capitalismo monopolista de países centrais, em que as mudanças traziam a destruição de padrões antigos, na periferia, esses padrões antagônicos passam a conviverem e se amalgamam, criando uma estrutura híbrida:

O capitalismo monopolista não eclode nas economias periféricas rompendo o seu próprio caminho, como uma força interna irreprimível que destrói estruturas econômicas arcaicas ou simplesmente obsoletas, dimensionando e reciclando o que deveria ser preservado e forjando suas próprias estruturas econômicas ou extra econômicas. Vindo de fora, ele superpõe, como o supermoderno ou o atual, ao que vinha de antes, ou seja, o moderno, o antigo e o arcaico, aos quais nem sempre pode destruir e, com freqüência, precisa conservar (FERNANDES, 2006, p. 314).

Furtado (1959), por sua vez, tem um pensamento próximo de Fernandes, pois, para ele, o atraso brasileiro em sua modernização é consequência de uma conjuntura histórica e econômica peculiar, já que enquanto o centro se desenvolvia, criava-se um abismo intransponível em relação à periferia. No entanto, segundo Furtado, com o café, o Brasil interage no mercado mundial, mas ainda com uma estrutura arcaica, com bases escravocratas. Somasse a isso, ainda, a nova massa assalariada, que surge no início do século XX, que aumenta a demanda e tem dificuldades de cobrir os déficits da balança de pagamentos.

Nesse caso, o país exportador se torna dependente, pois, qualquer crise nos países centrais cessa a entrada de divisas aqui, impedindo, por exemplo, um contínuo investimento na industrialização. Isso gera estagnação e recessão, além da adoção de medidas econômicas ortodoxas que não resolviam o problema, pois haviam sido criadas tendo como referência a Europa. Assim, para sustentar uma economia dependente em meio ao padrão ouro, essas medidas eram pouco eficazes. Nas palavras de Furtado (1959), “esse enorme esforço de mimetismo – que derivava de uma fé inabalável dos princípios de uma doutrina sem fundamento na observação da realidade – se estenderá pelos primeiros decênios do século XX”. (FURTADO, 1959, p. 227). Segundo o autor, a forma como o consumo se constituiu e as leis econômicas importadas, demonstram o caráter mimético da evolução capitalista em particular, no Brasil e em geral, da América Latina.



## Referências

BIELSCHOWSKY, R. Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. In: CEPAL. **Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados**. 1ª ed. Santiago: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1998.

\_\_\_\_\_. Formação econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. **Revista de Economia Política**, 1989. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/09\\_cap02\\_Ricardo.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/09_cap02_Ricardo.pdf)

\_\_\_\_\_. Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo, **Revista de la Cepal**, n. 97, p. 173-194, abr. 2009.

CEPÊDA, V. Inclusão, democracia e novo desenvolvimentismo – um balanço histórico. In: Dossiê Novo Desenvolvimentismo. “**Revista de Estudos Avançados**”. São Paulo, v.26, n.75, Ago. 2012.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes (vol. 1)**. 5ª ed. São Paulo: Ed. Globo, 2008.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Ed. Nacional, 1959.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

\_\_\_\_\_. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

PREBISCH, R. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000. p. 239-262. v.1.

RICARDO, D. Princípios de economia política e tributação. São Paulo: Nova Cultural. **Coleção Os Economistas**, 1996. Cap. 2 e 7.

SMITH, A. Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações. São Paulo: Nova Cultural. **Coleção Os Economistas**, 1996. Cap. 1 e 2.



## POR UM BRASIL FORTE, ANTICOMUNISTA E ANTIJUDAICO: PROJETO DE BRASIL DOS ANOS 1930 NA ÓTICA DE GUSTAVO BARROSO

Cícero João da Costa Filho

### **Resumo:**

O projeto de Brasil pensado por Gustavo Barroso é extremamente complexo e minucioso, um projeto baseado na renovação espiritual (os regimes autoritários são por excelência regimes espirituais para o autor), no combate ao materialismo judaico, responsável pela série dos males nacionais. Antissemita e integralista, Barroso simpatiza com os estados fortes porque estes não oferecem nenhuma possibilidade de conflito no plano real das coisas, trata-se de um projeto político e ideológico por demais esquemático. O integralismo é o movimento político que pode salvar o Brasil da divisão, não esquecendo o passado do país, em meio a seus inúmeros problemas sociais e especificamente de políticos que só se mantinham a nível dos interesses regionais. O Brasil pensado pelo camisa verde passa inevitavelmente pela eliminação do que é atribuído ao judeu, não merecendo uma leitura apurada com relação as criações judaicas, como por exemplo, o comunismo e as características a este atribuída, dentre estas a ideia de ser o judeu um ser rico e inclinado a anarquia, usando da covardia para chegar ao poder. Assim, o liberalismo dissolvente, o materialismo, o marxismo, o comunismo, eram tenazmente combatidos por Barroso. Ainda que Barroso afirmasse que o integralismo não se tratava de um movimento político, mas sim cristão, exigindo todos os esforços e coragem do camisa verde, a formação do Brasil só se tornaria uma realidade diante da eliminação das construções judaicas. O Brasil forte pensado pelo integralista é o encontro entre o estado e a nação, em que a totalidade, a reunião, a soma, a coletividade, prevalece em detrimento ao particular, responsável pelos inúmeros problemas causados pelos partidos políticos, como por exemplo: a corrupção, o abastardamento, a primazia do regional sobre o nacional, o tartufismo, tais elementos produtos da democracia liberal. Instrumento renovador para a formação do novo Brasil, o espírito é a ferramenta de um complexo pensamento que tem por objetivo a formação do Brasil à imagem e semelhança dos estados fortes. A defesa aos regimes de Mussolini e Hitler se dá por serem regimes que evitam a presença e os males do judaísmo internacional. Nazismo e Fascismo são movimentos de defesa a democracia, sendo o judeu, o responsável pela destruição de toda e qualquer sociedade, diga-se de passagem, de uma sociedade cristã.

**Palavras-chave:** Gustavo Barroso; Brasil; Integralismo; Estado Forte; Fascismo.

### **Abstract:**

The project of Brazil thought by Gustavo Barroso is extremely complex and meticulous, a project based on spiritual renewal (authoritarian regimes are par excellence spiritual regimes for the author), in the fight against Jewish materialism, responsible for the series of national evils. Antisemite and integralist, Barroso sympathizes with strong states because they do not offer any possibility of conflict in the real plane of things, it is a political and ideological project



too schematic. Integralism is the political movement that can save Brazil from division, not forgetting the past of the country, amid its numerous social problems and specifically of politicians that were only maintained at the level of regional interests. Brazil thought for the green shirt passes inevitably by the elimination of what is attributed to the Jew, not deserving an accurate reading with respect to the Jewish creations, as for example, the communism and the characteristics to this attributed, of these the idea to be the Jew a be rich and inclined to anarchy, using cowardice to come to power. Thus dissolving liberalism, materialism, Marxism, communism, were tenaciously opposed by Barroso. Although Barroso affirmed that the integralism was not a political movement, but Christian, demanding all the efforts and courage of the green shirt, the formation of Brazil would only become a reality before the elimination of the Jewish constructions. Strong Brazil thought by the integralist is the encounter between the state and the nation, in which the totality, the meeting, the sum, the collectivity, prevails to the detriment of the individual, responsible for the numerous problems caused by political parties, such as: corruption, the bastardization, the primacy of the regional over the national, the tartufismo, such elements products of liberal democracy. Renewing instrument for the formation of the new Brazil, spirit is the tool of a complex thought that aims at the formation of Brazil in the image and similarity of strong states. The defense to the regimes of Mussolini and Hitler is given as regimes that avoid the presence and evils of international Judaism. Nazism and Fascism are movements of defense to democracy, being the Jew, responsible for the destruction of any and all society, by the way, of a Christian society.

**Keywords:** Gustavo Barroso; Brazil; Integralismo; Strong State; Fascism.

## Introdução

Como bem anotou Roney Cytrynowicz (1992) o antissemitismo foi o eixo central da obra integralista de Gustavo Barroso, isso porque foi no seio do integralismo (Gustavo Barroso assumiu posicionamento declarado de hostilidade ao judeu) que vamos ver o trágico imaginário de uma raça ou de um povo que desorganizava toda e qualquer sociedade, precisando ser combatido. O judeu para Barroso é um verdadeiro veneno, que precisa ser eliminado.

A figura do judeu fora estereotipada como algo diabólico que merecia ser evitada a todo custo. Passada a era do “racismo científico”, predominante nas três últimas décadas do século XIX divulgadas pelas ideias do Determinismo, do Evolucionismo e do Positivismo, veremos na década de 1930, o recrudescimento de tradicionais leituras apelando para questões que de uma forma ou de outra reabilitavam a temática das raças, num Brasil que recebia imigrantes e suas ideias de “esquerda” na conformação da vindoura nação brasileira.

Negando um Brasil arcaico e rural em nome de um Brasil moderno, intelectuais como Francisco Campos, Oliveira Viana, Azevedo Amaral, Alberto Torres, formam um pensamento autoritário suscitando a ideologia de um Estado Forte, onde a sociedade encontre o estado, numa relação harmônica. Grosso modo, para Barroso e outros integralistas que eram simpáticos as “democracias orgânicas” o Estado refletiria a sociedade. Frente o vazio político da década 1930,



o Integralismo se mostrou uma importante alternativa política, conquistando segundo Barroso um milhão de adeptos, sendo nas palavras de Trindade o primeiro movimento de massas no Brasil.

Um cenário fértil gerou grupos de intelectuais que proclamavam o conhecimento do país com seus respectivos projetos de nação, verdadeiras *chaves históricas*, como a formação dos grupos *Anta e Pau Brasil*, passando pela ideologia integralista, com as versões de Plínio e Barroso, guardada as devidas proposições com o modelo de estado pensado por Francisco Campos, Alberto Torres, Alberto Torres, dentre outros. É nesse cenário onde se pensa um novo modelo de nação que a figura do judeu aparece como o inimigo, simultaneamente fazendo um modelo de Brasil do futuro. Este Brasil, na ótica de Barroso precisa eliminar seu principal inimigo, que é a figura do judeu. No olhar das elites brasileiras o judeu é oriundo do leste europeu, trazendo consigo as ideias subversivas, como o mal comunista.

Rotulado como não apto ao trabalho agrícola (o que muito preocupava alguns setores importantes mesmo após 1930), uma maioria de refugiados pobres entravam no país sob o olhar vigilante da elite brasileira. Assim, a ideia racial de um povo que não se assimila somada a anarquia inata da raça judaica dão sentido a preocupação do Estado brasileiro ante a presença de uma raça “raça indesejável”. Como de praxe no pensamento social brasileiro, Barroso deu continuidade a um pensamento conservador, elitista, xenófobo e racista. Gilberto Vasconcelos aponta que

Os camisas-verdes não estavam apenas convictos de terem fisdado nossa essência coletiva; eles viam em sua doutrina a última expressão do caráter nacional, um fruto do “idealismo das três raças” (Gustavo Barroso), o resultado das “energias profundas da raça”, diria Plínio Salgado. Essa fantasmagoria, como já assinaléi, não é típica dos intelectuais brasileiros. O integralismo é uma doutrina puramente mimética, não resta a menor dúvida. Isso não exclui entretanto, o fato de ter abeberado de uma tradição intelectual no Brasil. A preocupação com a psicologia de nosso povo, nos discursos liberais dos anos 30, antecipa em muitos aspectos a retórica dos camisas verdes (VASCONCELOS, 1979, p. 69).

Fugindo a leitura que Vasconcelos elabora sobre o discurso literário do integralismo e a realidade histórica em que este surge, como intérprete da cultura brasileira Barroso toca na questão racial como elemento indispensável à formação nacional. A alma nacional é o encontro cordial das três raças. Da cordialidade dessas emerge a importância que o escritor atribui ao negro, elemento integrador de seu projeto de nação. O reconhecimento do negro como fator integrador é para o camisa verde estratégia de seu forte nacionalismo, racista e excludente, em meio as diferenças de posições ideológicas não só de intelectuais integralistas, como de diversos



intelectuais afinados com essa ou com aquela vertente ideológica, contribuindo cada um a sua maneira com suas visões de Brasil.

A xenofobia de Barroso dilui-se em seu nacionalismo que passa pela cordialidade das raças, na importância do negro, mas que acima de tudo possui traços da trágica linguagem do III Reich. A simpatia aos regimes totalitários encapou a ideologia de homens ligados a pequena burguesia que apelavam para a força do espírito como nos lembra Edgar Carone.

De teor autoritário, este Estado é antidemocrático porque combate as manifestações dos movimentos de esquerda, dentre estas o comunismo (ainda que no Brasil várias fossem as tendências e as divergências em torno da ideologia de Marx), que atribuía ao judeu a responsabilidade pelo Bolchevismo na Rússia e em outras partes do mundo, sendo um movimento ligado a figura do judeu. É neste cenário que a temática racial é mais uma vez reabilitada em nome da brasilidade, de uma nova nação, diferente do Brasil de outrora, governado pelas elites agrárias com inúmeros problemas de corrupção política, que não oferecia as mínimas condições de cidadania. No calor da hora era realidade o temor ao veneno comunista, imigrantes italianos que chegavam a São Paulo traziam ideias do anarquismo e do socialismo. A figura do imigrante é vigiada por um estado que diz qual a melhor raça para formar o novo Brasil, numa verdadeira tática de extrair do próprio mal particularidade da nova nação.

Essa brasilidade exige tanto o conhecimento do país como a existência de uma raça brasileira, o que é assunto delicado num país mestiço. Todas as questões de ordem política se confundiam com os problemas brasileiros, e como tal, vinha à tona a discussão sobre a “raça brasileira”. Uma vez que se desenrolam *projetos de Brasis* se cria por eliminação o não brasileiro, o inimigo, aquele que coloca a formação deste em xeque. Assim é que se cria o italiano trabalhador e o judeu parasita, estereótipos surgidos quando se buscava o “Brasil real”. Nessa ótica, alguns grupos de imigrantes se transformaram em problema nacional, com a alternativa de serem assimilados ou formarem uma raça única em função da ideologia do branqueamento. Mais do que força de trabalho, estes agricultores traziam suas ideias comunistas, socialistas, e em menor número, anarquistas. (BERTONHA, 1999)

A Eugenia, nascida na década de 1920, iria ser instrumento de fundamental importância na formação do novo Brasil, apontando projetos políticos os mais díspares, como o Comunismo, o Anarquismo ou o fortalecimento do Estado, daí surgindo daí um movimento de extrema-direita, como foi o caso do Integralismo, com particularidades dos regimes de Hitler e Mussolini. Em meio a este estado de coisas as ideias anarquistas chegam ao Brasil pelos





imigrantes italianos na década de 1920, aumentando ainda mais a hidra, a serpente, que se concretizou sob a crueldade do Stalinismo, urgindo das classes reacionárias uma verdadeira cruzada de combate a este pensamento “diabólico” (MOTTA, 2002).

Antidemocrata, avesso a anarquia do número, Barroso se vale de Alberto Torres e Miguel Reale (discorda deste, mas é defensor de um estado corporativista), se apoiando nos clássicos Aristóteles, Platão, São Tomás de Aquino, sendo guiado pela moral cristã pregada pelas encíclicas em seu projeto de Brasil. Barroso não formulou uma Teoria de Estado, caso de Miguel Reale, foi defensor sim de um Estado Forte como um simpatizante de Hitler e Mussolini (com o complexo projeto de uma democracia orgânica, no caso, cristã), apontando a moral, a família e o corporativismo como bases da futura nação brasileira. No plano político Barroso é defensor de um estado corporativista. Este estado corporativista é a alternativa política para evitar o controle da economia pelo judeu, que invade o público a partir do privado.

Em Barroso a economia deve ser regida pelo estado mantenedor da propriedade privada, um dos traços mais importantes de sua defesa ao corporativismo. O antissemitismo de Barroso como um argumento que traz à tona a temática racial deriva do tenso momento político, onde diversas eram as ideias e os grupos políticos interessados no esboço do novo país. A discussão que cria o judeu como indesejável é parte do complexo emaranhado político e econômico justificado pela formação do Brasil industrial, rejeitando em tese seres que por sua raça colocava em risco a formação deste Brasil.

A concepção racial de Barroso é parte dessa complexa conjuntura social e política que tem o judeu como responsável por uma infinidade de males, em função de seus traços malévolos pondo em risco toda e qualquer sociedade. Tratava-se de uma raça indesejável por conta da potencialidade subversiva evidenciada nos movimento de esquerda como o comunismo, que ganhou mais força com a Revolução de 1917 e no Brasil após a intentona comunista de 1935.

### **Maldade Democrática: o marxismo**

Filho da liberal democracia, a mensagem de Marx é seguramente uma das principais ideologias a ser combatida por Gustavo Barroso. As críticas do integralista ao marxismo se dão porque o regime político anunciado por Marx vai de encontro ao modelo de Estado Forte das “democracias orgânicas”, em que a sociedade e o estado se encontram em benefício da melhoria da nação e da resolução da Questão Social.



Abrindo um tópico especial sobre o marxismo, Barroso se insurge contra a proposta comunista em primeiro lugar por esta falhar como Justiça Social, ou seja, por anunciar melhores dias, sendo que escraviza cada vez mais o homem, se mostrando uma falsa promessa. A partir de então, Barroso elabora uma discussão teórica apontando os males do comunismo, seja como ciência ou como princípio regulador da economia, etc. Como filosofia é uma visão caduca, trata-se de uma ideologia amoral que beira a promiscuidade, figurando os argumentos de Freud, corrompendo a moral familiar. Inúmeros fatores arrolava o camisa verde no combate as ideias de Marx, mas a causa maior se dá porque o comunismo é “criação do velho materialismo judaico”.

A discussão envolvendo a formação do novo Brasil, moderno, urbano e industrial, passava pela questão da formação da raça brasileira, equivalência da nossa identidade nacional, capaz de gerir uma nova nação com suas próprias tradições, cultura, economia, etc. Nossa história foi criada por uma elite católica, branca, enriquecida, conservadora, com um projeto político tipicamente iluminista e excludente, combatente dos ritos e das tradições de negros, mestiços e de uma população desassistida. (GUIMARÃES, 1988) Uma indagação se faz necessária: em que momento de nossa história o judeu se transforma em perigo, merecendo atenção aos olhos do estado brasileiro? Porque apenas em 1920, o judeu é perseguido oficialmente por ser capaz de colocar o ideológico processo de formação nacional em risco? Porque este é considerado “raça indesejável”, quando sabemos que judeus vieram para o Brasil ao longo de nossa história?

Para Marcos Shor:

Nos anos 20 e 30, grande parte dos intelectuais brasileiros atribuiu a si a vocação de organizadores da nação. Havia uma ênfase na análise da realidade nacional, no sentido de não apenas buscar as raízes do Brasil, mas também apontar caminhos que, por meio da razão, do progresso e da integração, inserissem o país no processo civilizatório.

Embora fosse um tema marginal na ensaística, nas grandes sínteses elaboradas nos anos 30 o significado da presença judaica no Brasil foi objeto de reflexão em pelo menos três tipos de produção intelectual. A primeira linha de reflexão, influenciada fortemente pelas idéias anti-semitas correntes na Europa, seria representada por Gustavo Barroso. Sua visão totalitária, identificada com a ideologia nazista, creditava aos judeus, pelo suposto peso de seu poder econômico e, principalmente, político, uma série de percalços que a humanidade e especialmente o Brasil estariam vivendo naquele momento. (SHOR, 1999, p. 234).

A *Questão Judaica* atendia retoricamente a superação dos problemas brasileiros. Com bem mostrou Luizetto analisando as falas dos parlamentares de São Paulo quando do projeto



imigrantista de 1934, a recepção das ideias evolutivas e darwinistas não explica a realidade das coisas, porque estas mais não eram do que uma *transfiguração da realidade*, evidenciando seu caráter instrumental pelas elites brasileiras. Tão ou mais importante que recuperar o pensamento de uma figura como Barroso, mostrando a indefinição e a turbulência do momento nos mais variados campos, é elucidar o sentido de seu antissemitismo. O Brasil dos anos 20 não alterou sua estrutura agrária, não houve ruptura com tradicionais setores influentes do estado nacional, sem falar que data das bases nacionais a confusão entre o público e o privado num estado sem uma estrutura rígida politicamente.

Se o Integralismo mostrou ser uma alternativa política atraindo setores médios de nossa sociedade conquistando milhões de adeptos, a indefinição política continuou a existir. Abordar este período clarifica entendermos porque o judeu era aos olhos da elite considerados indesejáveis, por não ter tradição com o trabalho agrícola, comercializando, e assim competindo com setores urbanos ligados a setores tradicionais ligados a agricultura. O que houve nos debates sobre imigração que formularam projetos imigrantistas foi à instrumentalização de teorias datadas de 1870 que advogava a superioridade racial. (SCHWARCZ, 1993)

Lembremos que assim como na Europa, o que houve no Brasil foi à utilização do conceito de raça como arma política, ainda que seja discutível a temporalidade das ideias “científicas” a luz de sua época (ALONSO, 2002). A partir de 1920 e 1930 veríamos a recuperação de argumentos biológicos que apontavam determinadas raças com baixa capacidade moral e propícia a desordem e a vadiagem. O antissemitismo não se dá por acaso, é parte de um velho discurso que busca o *trabalhador ideal* em momentos de crise, onde se cria o inimigo, que prejudica a formação da nação. Na Europa, Hannah Arendt analisou minuciosamente a instrumentalização antissemita na transição dos estados nacionais para a chegada da “era nacionalista”, se transformando em arma política. (ARENDR)

Questão antiga que faz reportar aos tempos bíblicos é no século XIX que veremos resplandecer na Europa ocidental o antissemitismo moderno, influenciado pelos fortes nacionalismos, sobretudo na Prússia de Guilherme II (HOBSBAWM, 1990). Mas é a partir de fins do século XIX que as elites defendem um discurso acabado sobre o judaísmo, exemplificado no caso Dreyfus (1894), tendo nos *Protocolos dos Sábios de Sião* (divulgado inicialmente em 1897, em russo), documento originalmente forjado e traduzido no Brasil por Barroso, em 1936. Tucci Carneiro recuperando de maneira breve as discussões em torno das ideias do racismo científico pontua a retomada dos velhos atributos raciais materializados na Era Vargas, “enraizada na mentalidade brasileira”. (CARNEIRO, 2001)



Como continuidade em nossa História, o argumento em torno da raça compunha os discursos políticos de nossos intelectuais, sendo sempre reabilitados por nossas elites em momentos de crise política e econômica, criando os problemas e ao mesmo tempo a superação desses problemas para formação nacional brasileira. Como sempre a temática racial fazia parte do processo de formação nacional, e o antissemitismo de Barroso segundo ele era desprovido de racismo:

entre nós o antissemitismo, não pode provir dum sentimento racista, porque o brasileiro é eminentemente contrário a qualquer racismo: porem, desse sentido exatamente anti-racista. O que traz o mundo nos sobressaltos contínuos atuais, minado pelo revolucionarismo e pelo terrorismo, é simplesmente o racismo judaico. O judeu não se mistura com outros povos, mantêm através dos séculos a pureza de sua raça, e dentro, das outras nações, alicerçados nesse racismo, conserva a sua nacionalidade, feito um estado dentro do Estado. (BARROSO, 1937, p. 10)

Ainda que Barroso negue que sua ojeriza ao judeu tenha ligação racial, o que vemos em sua obra é o desfilar de uma “história de incriminação do judeu como mal, portador de traços maquiavélicos”, contendo argumentos racistas, típica do regime nazista que tinha o judeu como o grande responsável pela decadência da Alemanha. Escrevendo de forma impiedosa, Barroso desfila uma linguagem de *profilaxia social*, semelhante à máquina mortífera do nazismo em seu projeto de eliminação: verme, bactérias, micróbios, carrapatos, camarilhas de ladrões, rebotalho dos guetos, assassinos, lama humana, que quando em contato com a sociedade os fazia decair. (CARNEIRO, 2003)

Num momento de indefinição política, período tenso da história do Brasil o judeu obstava o desenvolvimento do país, por isso o ódio do integralista ao “povo de Israel”, atribuindo a este uma série de elementos pejorativos. Ainda que o integralista negue seu racismo, em nome de seu projeto maior integralista apelando para Deus, Pátria e Família, a esperança por um Brasil Forte (integral) era à base de seu projeto nacional. Nas passagens de seus livros ainda o integralista afirmava que seu antissemitismo se dava por razões moral e religiosa, mas analisando suas obras vemos o ódio desfilar do começo ao fim. O judeu é condenado por ser responsável pelos males do mundo e do Brasil. Fazia-se necessário uma verdadeira campanha antijudaica! Comunista, o judeu tirava proveito da luta de classes preparando o mundo para uma sociedade sem classes, o que representava a chegada de um regime satânico.

Barroso é um intelectual antissemita convicto na malevolência do judeu, não sem razão que diversas vezes em sua obra tratou de justificar sua hostilidade ao povo de Israel. Se o antissemitismo foi tema secundário no projeto da AIB, tendo conquistado milhares de adeptos



devido ao seu “simplismo de pensamento” como escreve Hélió Trindade (1979), instrumentalizado pelo escritor cearense para se contrapor ao líder Plínio Salgado, estamos interessados na natureza antissemita do líder dos camisas verdes. Chega a ser enfadonha, pobre e repetitiva, ganhando um tom panfletário, que tenta convencer pela repetição como escreve Cytrynowicz. Não faltam passagens nas obras integralistas de Barroso onde se presencia passagens de ódio ao judeu.

A hostilidade ou a construção da figura do judeu como malevolente foi à mesma lógica que permeou a percepção contra amarelos e mongóis nas últimas décadas do século XIX, a razão era a mesma, qual seja: a resistência do imigrante ao trabalho na lavoura. Na passagem do trabalho escravo para o livre, a construção do trabalhador ideal estava imersa na lógica daquele sujeito novo, que poderia colocar a ordem em risco, logo se transformando num problema nacional oferecendo riscos ao Estado (AZEVEDO, 2004). O problema não estava em nenhum momento relacionado com a imigração, mas sim com a falta da garantia das antigas elites cafeeiras que escamoteavam seus interesses políticos e econômicos com particularidades “científicas”

A parcela da população trabalhadora composta por imigrantes ou seus descendentes frustrava a expectativa que havia em torno da imigração na medida em que, ao invés de se conformarem em seres agentes de riqueza agrícola tradicional e de enriquecimento particular dos fazendeiros, os imigrantes ao procurarem romper os laços de dependência à fazenda, tornavam-se pequenos proprietários (no campo ou na cidade) ou mesmo engajavam-se como assalariados fora do mundo rural, transformando-se assim, em agentes da prosperidade de outros setores não agrícolas. (LUIZETTO, 1975, p. 91)

Se o judeu não aparecia como o imigrante indesejável, mas sim o japonês, Luizetto apontou as contradições dos próprios políticos em seus discursos. Segundo o autor, a tônica da política imigratória está associada a uma *situação nova*, que colocava em cheque a reprodução do capital na estrutura agrária das antigas elites, particularidade presente já na origem da emenda 1619. Tudo que não seja a garantia dessa ordem, trata-se de uma situação nova e dar o tom das políticas imigratórias. É nesse universo que levanta a voz de um Xavier de Oliveira e que logo nos faz entender a figura do judeu como indesejável, este “mostrava-se preocupado com o fato do Brasil continuar a brindar com o título de cidadão brasileiro, anarquistas, comunistas, e proxenetas de todas as procedências, que aqui chegando disponham de 100.000 para as agências de naturalização que há por aí fora” (Apud, 82, Ibidem). Vale a pena trazer a fala de Teotônio Monteiro de Barroso, deputado por São Paulo, “Precisamos do imigrante que



vá cuidar da lavoura e não do que vá abrir casa de quinquilharias, de joias, artigos para automóveis e outros de igual fundo, exclusivamente voluptuário”. (Ibidem, p. 82)

Em nenhum momento o problema se dava por conta da nacionalidade do migrante, mas sim de um sujeito que por si só representava o novo, uma vez não ser o velho trabalhador metido na lavoura com pouca oportunidade de se livrar do trabalho escravo. Os discursos imigratórios são antes de tudo discursos nacionais que colocam o crescimento do país em primeiro lugar, quando na verdade interessa a deputados classistas como Artur Neiva (BA), Edgar Teixeira Leite (PE), Alberto Augusto Diniz (nomeado por Artur Bernardes governador “em comissão para o Acre”), José Thomas da Cunha Vasconcelos (Prefeito de Pernambuco), Miguel Couto (RJ), Pacheco e Silva (SP), Monteiro de Barroso (SP), que para além de seus domínios locais ou regionais, eram políticos que estendiam seus poderes fora de seus estados e somavam suas fortunas junto a firmas comerciais. A real situação se dava por esta razão,

Em face das condições desfavoráveis que afastavam a agricultura de exportação, na época em que se reunia a Constituinte e, vivendo, por isso, um momento de incerteza quanto ao futuro do seu mundo rural, para os grupos agrários as situações relatadas, que de resto não eram absolutamente novas, mas que não eram percebidas como perigosas, foram estigmatizadas como a antítese de tudo aquilo que se esperava da imigração, franca e, também, dissimuladamente a estas condições novas (Ibidem, p. 85).

Utilizada para endossar um complexo e ideológico processo político aos interesses das elites, a temática racial era dilatada e se misturava a problemas de ordem nacional tornando o discurso dessa elite invisível. Não duraria muito para que logo a Questão Social fosse alçada a “questão policial”. Num primeiro momento a raça amarela fora preterida por razões de ordem biológica baseada na inferioridade inata, agora era o judeu que era visto como ameaça, por ser parasita, usurário, subversivo, etc, colocando em risco a formação do país. Temerosa em perder seu espaço na ordem vindoura lembremos o pano de fundo da ordem política e econômica, donde “a hábil construção ideológica efetuada pelos grupos agrários que produziram a imagem dos industriais como elementos parasitários, operando indústrias artificiais graças ao protecionismo, responsáveis pela alta do custo de vida, imagem enraizada profundamente nas classes médias daquela época”. (Ibidem, p. 82)

Construída pela alta cúpula do estado brasileiro, no caso, a Elite Rio Branco, poucos foram os homens que tiveram a preocupação humanitária em tempos de guerra com o judeu. O que se viu foi um verdadeiro grupo de “intelectuais antissemitas” respaldando um ser que tinha



hostilidade ao trabalho agrícola tendo por inclinação a tendência ao comércio logo se dirigindo as cidades, colocando a segurança nacional do país em risco. Raros foram os ministros que tiveram a preocupação humanitária para com os israelitas, pelo contrário, recuperando velhos preconceitos houve a “modernização do mito”, como escreve Tucci Carneiro.

Sobre a circular 1.127, parte da política imigratória que tem início já em 1931, segundo a historiadora “os judeus, segundo o Ministério das Relações Exteriores, eram elementos que permaneciam, de preferência, nos grandes centros urbanos, e que dificilmente se adaptavam ao trabalho no campo. Segundo Accioly, a corrente imigratória que nos convém é aquela que de destina a lavoura, daí o nosso empenho em manter a referida circular” (CARNEIRO, 2010, p. 55). Com relação à Accioly, integrante da Secretaria das Relações Exteriores, conclui a autora, “os judeus transformariam o Brasil na pátria de Israel, fato que nem na Palestina eles haviam conseguido”. (Ibidem, p. 52)

Gustavo Barroso corrobora a ideia de um judeu que não se adapta ao trabalho agrícola, “os judeus, para poderem entrar em território nacional, hão de comprometer-se, como os demais imigrantes, ao destino das terras. A que não consultam de todo os interesses coletivos” (BARROSO, 1937, p. 144). Sob o pano ideológico de ser o Brasil uma nação hospitaleira, foi sob a “máscara do nacionalismo” (CARNEIRO, 1990), que os velhos estereótipos foram reabilitados pela elite política e intelectual brasileira mostrando a cara de um estado branco, conservador e racista. O cerceamento do estado se dava nas frentes racial, religiosa e social, tudo em nome da presença de imigrantes que participassem do desenvolvimento do país.

Lembremos a imagem da figura do judeu após a Intentona Comunista de 1935, a constituição de 1934 que restringia a entrada de imigrantes no território nacional e a lei de segurança nacional. É preciso reconhecer que o autoritarismo do estado brasileiro não surge quando o judeu torna-se aos olhos do estado um “perigo”, a intolerância do estado brasileiro sempre trouxe o ódio, fosse com relação ao “amarelo”, ao “vermelho” ou ao “semita”. As bases de nossa formação nacional discutidas no projeto nacional do IHGB sempre alimentaram o ódio das raças para engendrar políticas favoráveis a um grupo reduzido de pessoas. A cúpula liderada por Oswaldo Aranha, sem nenhuma preocupação humanitária criou um imigrante católico e apto ao trabalho agrícola.

Sempre que os problemas nacionais estavam em jogo, o que é de foro particular ou de interesse de um reduzido grupo acabava se transformando em “questão nacional”, segundo Lúcia Lippi (1990). Não iremos encontrar nos livros de Barroso alusão a algum teórico defensor da hierarquia racial assimilados pela geração de Sílvio Romero e Nina Rodrigues (COSTA



FILHO, 2018). O escritor combate qualquer forma de racismo, nessa ótica seu posicionamento ainda que seja de simpatia ao regime de Hitler e Mussolini se dá por oposição ao racismo judaico. Barroso pensa o Brasil como vários escritores brasileiros, quando comunga com o mito das três raças em seu projeto de nação. Mas sabemos que se trata de uma concepção romântica, posto que pautada a partir do olhar científico onde se pensa o mundo do homem superior e branco, que tem a evolução e a ideia de uma história linear como princípio e mais que isso: é o branco que figura no topo da pirâmide, por isso, vemos sempre a presença do evolucionismo e do racismo nesses projetos de construção nacional.

Especificamente no que tange ao viés racial, Barroso combate o racismo judaico, evitando assim qualquer responsabilidade no combate aos herdeiros de Davi. Conforme o escritor, o problema é do judeu que não se mistura, não se preocupa com os problemas do país onde se encontra. Outro fator importante é que este não se prende ao trabalho agrícola, logo que tem condições migra para a cidade iniciando sua vida em pequenos negócios. O antissemitismo do escritor cearense está sempre no plano religioso, moral, mas nunca racial, pois “o anti-judaísmo moderno não é um movimento para matar ou perseguir os judeus. É um movimento para ensinar aos cristãos o que eles são, o que eles querem e que valem. Esclarecido e consciente do perigo, o cristão defender-se-á por si mesmo do parasita, não se deixando mas enganar”. (BARROSO, 1937, p. 134)

Alertava sempre ao seu leitor do perigo judaico, ao passo que raríssimas vezes associava a imagem negativa do judeu a raça. Sobre *A Questão Judaica* afirmava que “esquecem esses indivíduos que o racismo germânico não é unicamente um pretexto para a campanha anti-judaica e sim uma verdadeira doutrina que se eleva mais alto. Não haveria exagero mesmo em dizer que esse racismo é uma verdadeira filosofia sobre a qual se alicerça uma nova concepção de vida” (Ibidem, p.9). Prefaciando o livro de J. Cabral, *A Questão Judaica*, Barroso contradiz o que escreveu em *Judaísmo, Maçonaria e Comunismo* quando afirmava “que o racismo alemão não é uma verdadeira doutrina que se eleva mais alto. Não haveria mesmo exagero em afirmar que esse racismo merece as honras de uma filosofia, sobre a qual se alicerça nova concepção da vida social e novo sentimento da vida moral”. (CYTRYNOWICZ, 1992, p. 109)

Se o racismo alemão não é uma verdadeira doutrina que se eleva mais alto, é digno de análise saber que racismo é este que merece as honras de uma filosofia! Ainda que a temática antissemita tenha ficado em segundo plano nas discussões da AIB, o que nos interessa é a postura antissemita do escritor cearense. Trata-se de um escritor racista que por sua formação católica assimilou o tenebroso imaginário sobre o judeu construído pela igreja desde o





surgimento do messias. O discurso de Barroso é o mesmo discurso empregado pelas elites católicas brasileiras (Alceu Amoroso Lima, Tenório de Albuquerque, Pe. Cabral, Arno Butle), compactuados por profissionais liberais, médicos, advogados, eugenistas, professores, intelectuais, uma elite economicamente estável.

Vimos o movimento dúbio, como nos lembra Natalia Reis, sobre Barroso: ao mesmo tempo em que o escritor nega seu racismo baseado no racismo alemão de Hitler jogando-o para um plano maior, irremediavelmente o defende, em defesa do integralismo (CRUZ, 2004). Se o integralismo requer um Estado onde a moral fundamenta a Política, o judeu está eliminado desse projeto, por ser agente das democracias liberais, defensor ou mesmo criador de ideias dissolventes como é o caso do marxismo. Somente apelando para o regime integral, Barroso por sua convicção numa *Teoria das Raças*, elabora sua visão de Brasil. O judeu está presente em tudo, quando o escritor não descreve fatos políticos ligados a este, remete aos *Protocolos* alertando para os males do judaísmo, sempre recorrendo ao mito da conspiração judaica. Se não há um acontecimento em que o responsável seja o judeu, o mal já existe e está provado diante dos *Protocolos*. Cabe a nação ou ao povo brasileiro ficar alerta em defesa desses agentes do mal, do terror, prejudiciais ao desenvolvimento do país.

Num país que em nenhum momento de sua história presenciou abertamente um verdadeiro ódio de raças, vivendo em comunhão sob as graças da Igreja católica, jamais a postura radical de Barroso seria aceita, como nos lembra Carlos Nobrega de Jesus (2006). Seria muito difícil o escritor não oscilar posturas e falas, admitir um ódio aberto ao povo de Israel. Mas, Gustavo Barroso, a nosso ver, tem uma postura extremamente racista com relação ao judeu, em seus textos presenciamos inúmeras passagens que deixam este preconceito racial evidente. A base racista do escritor deriva de sua visão cristã, responsável pela imagem malévola criada pela igreja, divulgadora da tenebrosa imagem de um sujeito que ia desde o assassinato de Cristo até uma figura “meio homem meio animal”, com cornos, identificado com o demônio.

Para além do bem ou do mal, em nenhum momento desconsideramos a grande contribuição de Barroso no campo da Museologia, do Folclore e da Literatura regional. Estamos recuperando este importante escritor num momento tenso da história do país, marcada por reivindicações sociais e pela chegada ao poder de forma violenta de um líder político que prometia acabar com a república dos coronéis. Em algumas de suas obras, Barroso alude ao líder racista Leon de Poncís, em defesa de uma ordem hierárquica e harmônica que se esboroou



com o fim dos tempos medievais. Todos os movimentos políticos são *criações judaicas*, por isso são tenazmente combatidos.

A Revolução Francesa, assim como se dera com o bolchevismo, fora perpetrado por judeus, pedreiros livres. Barroso é um antidemocrata, após a Escolástica o mundo viveu um verdadeiro caos. O Renascimento e a figura de Lutero representam a decadência e o caos do nascente mundo europeu. O mundo para Barroso é o dos tempos medievais, sem choque entre as classes, regido pelo poder da Igreja, onde os valores cristãos como o sentimento, a alteridade, a ajuda mútua, é base desse Antigo Regime. Como integralista resguardava-se no sentimento e na obediência a Deus, expunha passagens e mais passagens de algumas encíclicas, chamando atenção para as mazelas do capital, que cada vez mais tornava o homem mais distante de si, tornando este cada vez mais mercadoria.

A abolição das ordens e hierarquias escravizou os homens ao bruto império das necessidades coletivas. A morte da espiritualidade e da fé escravizou-os a matéria. O industrialismo soviético ou capitalista tornou-se simples máquinas de trabalho e reprodução e seus senhores nominais e humanos desapareceram para dar lugar a senhores anônimos e desumanos. O valor do homem pela perda de sua pessoa criatura de deus, baixou de qualitativo a quantitativo. No seu livro “Le Monde sans âme” Daniel Ross compara Catão, vendendo os escravos envelhecidos, como ferramenta velha, com Ford, despedindo escaneados operários, porque estavam enferrujados...A grande liberdade maçônica-judaica do mundo de hoje é a liberdade de morrer de fome. (BARROSO, 1937, p. 51).

Um verdadeiro caos social, moral, político se instalou com a derrocada da ordem hierárquica. Barroso está preso ao mundo regido por Deus, bem dividido, sem antagonismos, funcionando de maneira harmônica, que começou a ser contestado com a filosofia renascentista.

O comunismo encarna-se contra a crença no Criador, no Ser Supremo, em Deus porque dele vem, em última análise, o sopro misterioso que tangeu desde os primeiros passos, na senda áspera e ascendente de sua evolução, a humanidade inteira. Somente Deus pode dar um fundamento moral, duradouro, estável á autoridade do Estado, a autoridade do chefe de família e ao direito de possuir. A sociedade tem de repousar sobre verdades eternas (Ibidem. p. 79).

O marxismo vai de encontro a todo este mundo perfeito, atacando a expropriação por parte do capitalista, sem ética e moral. A raiz de toda a concepção pejorativa de Barroso sobre a figura do judeu é proveniente do regime liberal, no qual, o marxismo seria só mais um filho dessa filosofia caduca, burguesa, materialista, responsável por todo o caos mundial.

Assim, a concepção racial de Barroso é parte dessa complexa conjuntura social e política que tem o judeu como responsável por uma infinidade de males, em função de sua participação em todos os movimentos liberais que vai de encontro à ordem natural das coisas, representa



anarquia, quebrando os lineamentos sociais. Num momento de formação da nossa “brasilidade” nada mais incômodo do que aceitar a chegada de seres desorganizadores, quebrando com a noção de pátria. Raça indesejável, com tendência a anarquia, a destruição a toda e qualquer sociedade de base cristã, o judeu não se misturava, este era um dos principais argumentos para a criminalização deste.

Nessa nova *arquitetura moderna* (GOMES, 2005) vemos surgir o integralismo brasileiro, uma verdadeira empreitada buscando formar uma nação forte regenerado dos males do passado. Barroso, como Salgado e Reale combatiam a falta de ideias próprias do Brasil, um país dependente e escravo do capitalismo internacional, sem uma economia nacional.

Construída sob um pensamento conservador, que considerou o povo incapaz de lidar com uma experiência democrática, o modelo de Estado que acabou vingando foi o modelo de estado de homens como Alberto Torres, Francisco Campos (homens que mais tarde fariam parte do estado varguista), incorporando neste nacionalismo o viés xenofóbico, onde o judeu tornou-se o perigo, sendo o maior inimigo da nação como alertava Barroso. O judeu criou a liberal democracia, responsável pelo socialismo, meio natural para o comunismo, o que para Barroso era o Império dos Instintos, o verdadeiro satanás, o anticristo. Presente desde a crucificação de Cristo, o judaísmo se abrigava nas mais variadas ordens secretas, dentre estas, a mais importante, a maçonaria. A força do judaísmo era tanta, conforme Barroso, que o mundo havia caído nas mãos deste escravizando a humanidade e não restavam dúvidas, tudo era senão o desenrolar de um plano preconcebido de dominação mundial.

O judeu é responsável por todo o caos mundial pondo em desordem o mundo regido pelo princípio de autoridade, do Trono e do Altar, sob as agitações amorais de filósofos ligados a maçonaria, sob a nefasta imagem de um sujeito que se envolvia nas atividades mais danosas como o tráfico (de armas, de mulheres e de drogas), dominando o cinema, a imprensa e dissipando cada vez mais a “filosofia” do mal. O judeu destruía as bases da sociedade cristã formada sob a hierarquia e a autoridade do trono e do altar, acabando por derrubar os impérios católicos. Na verdade, Barroso separa dois mundos, de modo que o “mundo” do judeu é malévolos, criando um modelo de sociedade (a ocidental, branca e católica), em oposição à da cultura semita que tem o judeu como elemento fundamental. As sociedades devem se resguardar dessa filosofia dissolvente que a todo custo tendem a dominar o mundo, estava mais que comprovada o perigo judaico!

Uma verdadeira campanha antisemita é montada por Barroso, em nome da integridade do país. O integralista em seus trabalhos constrói uma verdadeira história antisemita, que desde



a crucificação de Cristo passando pelos idos medievais minaram a harmonia da sociedade medieval, até a explosão da revolução Francesa, deixando fora de dúvida à força dos adoradores do Bezerro de Ouro. Todos os problemas nacionais das décadas de 1920 e 1930 incidirá sob o judeu conspirador, parasita, açambarcador, sem pátria, que opera em nome da “mão oculta”; instala-se oficialmente a “Questão Judaica”. É o momento em que oficialmente o estado brasileiro se impõe sobre a presença desses verdadeiros seres do mal.

### **Considerações finais**

Na década de 1920, em face de uma conjuntura incerta do país, reforçada com a descrença das democracias liberais e a possível ameaça comunista, corporificada ainda mais com a vinda de imigrantes italianos com suas ideias socialistas e anárquicas, mais uma vez a elite arregimentou a problemática racial para gestação deste novo Brasil. O temor comunista que ganhou força com a Revolução de 1917 orquestrada pelo “judaísmo internacional”, a expulsão de judeus para várias partes do mundo, a agitação política que acirrava cada vez mais a posição ideológica do país, somada ao imaginário negativo do Judeu ao longo da história, contribuiu para aumentar um discurso intolerante por parte da elite brasileira, e assim tornar o judeu uma “raça indesejável”, algo a ser combatido, por se tratar de um micróbio, bactéria, verme ou parasita, que dissolvia as sociedades, dentre tantos outros traços na ótica de Gustavo Barroso.

A nação forte e sadia exigia um sangue sadio, a ciência eugênica contribuiu a discussão de uma questão bastante conhecida que teve início com a geração de escritores da época de Sílvio Romero e Nina Rodrigues. Lembremos antes de tudo que a questão racial, e de modo específico, a visão que nossas elites possuem do judeu, de maneira mais acesa a partir de 1920 é senão motivada por questões políticas. Não bastasse a imagem de um judeu irreal, se tratou de um judeu enriquecido responsável por dificultar o Brasil da Era Vargas. Afora esse quadro houve flexibilidade nas circulares secretas e a questão racial de um povo malévolos logo se esvaneceu quando se tratava de pessoas que podiam contribuir para o crescimento econômico do país.

### **Notas**

1. CYTRYNOWICZ, Roney. **Integralismo e Antissemitismo nos Textos de Gustavo Barroso na década de 30**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FFLCH, 1992.



2. VASCONCELLOS, Gilberto. **A ideologia curupira: a análise do discurso integralista**. São Paulo: Brasiliense, 1979. p. 69
3. BERTONHA, João Fábio. **Sob a sombra de Mussolini: os italianos de São Paulo e a luta contra o fascismo, 1919-1945**. São Paulo: FAPESP: Annablume, 1999.
4. MOTTA, Rodrigo Sá. **Em guarda Contra o “Perigo Vermelho”: o anticomunismo no Brasil (1917-1964)**. São Paulo: Perspectiva; FAPESP, 2002.
5. GUIMARÃES, Manoel Luis Salgado. Nação e civilização nos trópicos: O IHGB e o projeto de uma história nacional. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, n. 01, 1988.
6. MAIO, Marcos Shor. **Nem Rotschild nem Trotsky: o pensamento anti-semita de Gustavo Barroso**. Rio de Janeiro: Imago, 1992. p.234
7. SCHWARCZ, Lilia Moritz **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil. 1870-1930**. São Paulo: Cia das Letras, 1993.
8. ALONSO, Ângela. **Ideias em movimento: a geração 1870 na crise do Brasil - Império**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
9. ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
10. HOBBSAWM, Eric. **Nações e nacionalismos desde 1780: programa, mito e realidade**. Rio de Janeiro: Paz & terra, 1990.
11. CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **O antissemitismo na Era Vargas (1930-1945)**. 3º Ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.
12. BARROSO, Gustavo. **Judaísmo, Maçonaria e Comunismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1937. p. 10
13. CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **O Veneno da serpente: reflexões sobre o Antissemitismo no Brasil**. Perspectiva, 2003.
14. TRINDADE, Héliogio. **Integralismo: o fascismo brasileiro na década de 30**. 2.º Ed. São Paulo: Difel, 1979.
15. AZEVEDO, Célia Maria de Azevedo. **Onda negra medo branco: o negro no imaginário das elites século XIX**. 3ª ed. São Paulo: Annablume, 2004.
16. LUIZETTO, Flávio V. **Os constituintes em face da imigração: estudo sobre o preconceito e a discriminação racial e étnica na constituição de 1934**. Dissertação de mestrado, FFLCH, USP, 1975. p.91
17. Ibidem. p. 82
18. Ibidem.p. 82
19. Ibidem. p. 85
20. Ibidem. p. 82
21. CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **Cidadão do mundo: o Brasil durante o Holocausto e dos judeus refugiados do nazifascismo (1933-1948)**. São Paulo: Perspectiva: FAPESP, 2010. p. 55
22. BARROSO, Gustavo. Op. Cit. p. 134
23. CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. Sob a máscara do nacionalismo. Sob a máscara do nacionalismo. Autoritarismo e antissemitismo na Era Vargas. **Estudos Interdisciplinares de América Latina Y el Caribe**. Volume. 1, nº 1, Enero-Junio, 1990.p.8
24. OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **A Questão nacional na Primeira República**: São Paulo: Brasiliense: CNPQ, 1990.
25. COSTA FILHO, Cícero João da. **Forças do mal: os prejuízos “raciais” da figura do judeu na produção integralista de Gustavo Barroso (1933-1937)**. Texto de Pós Doutorado. São Paulo: FFLCH, 2018.
26. BARROSO, Gustavo Barroso. Op. Cit.p.134
27. Cytrynowicz, Roney. Op. Cit. p. 109



28. CRUZ, N.R. **O integralismo e a questão racial. A intolerância como conflito.** 281 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004. pp.219-220
29. JESUS, Carlos Gustavo Nóbrega de. **Antissemitismo e nacionalismo, negacionismo e memória: revisão e as estratégias da intolerância, 1987-2003.** São Paulo: UNESP, 2006.
30. BARROSO, Gustavo. Op. Cit. p. 51
31. Ibidem. p. 79
32. GOMES, Ângela de Castro. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas. **Revista USP**, São Paulo, n. 65, p. 105-119, março/maio 2005.

O autor realizou os cursos de mestrado, doutorado e pós-doutorado pela FFLCH/USP. É autor dos livros: *Padaria Espiritual: cultura e política e Fortaleza no final do século XIX (1892-1898)* (Ed. LCTE, 2016); *Sílvio Romero: literatura, raça e política (1851-1914)* (Ed. Porto de Ideias, 2017); *O Brasil e o brasileiro de Sílvio Romero: a contribuição das raças, 1851-1914* (Ed. Todas as Musas, 2017). E-mail de contato: [cicerojoaofilho@gmail.com](mailto:cicerojoaofilho@gmail.com)



## RESUMOS EXPANDIDOS

### OS TRÊS E MEIO MUNDOS LATINO-AMERICANOS

Eduardo Augusto Chades  
Carlos Alberto Cinquentti

**Palavras-chave:** Desenvolvimento econômico; Instituições; América Latina; Contratos; Elites.

#### **Introdução**

Quando comparamos a América Latina (AL) com a Europa ou América do Norte, é fácil ver as diferenças nas estruturas sociais e econômicas. Propomo-nos a investigar os fatores que levaram a estas diferenças utilizando conceitos emprestados da literatura contemporânea de desenvolvimento. Começamos com três dimensões: capacidade social (Temple & Johnson, 1998), mobilidade econômica e capacidade do estado (este último tomado de Besley & Persson, 2009). Capacidade social, descrita como “educação, transporte e direitos de propriedade”, mobilidades social como “competição, acessibilidade e confiança”, e capacidade do estado, definida como a capacidade do Estado em aumentar taxas, efetividade policial e de lei, provisão de bens públicos e legitimidade do governo.

Seguindo Acemoglu et al. (2001, 2002), conectamos os caminhos traçados das mudanças institucionais à persistência (ou falta dela) de inovação e crescimento entre os países, considerando instituições como um resultado social de estratégias. As elites possuem uma importante atuação, conduzindo estas regiões à prosperidade ou estagnação. Estas mesmas atuais elites podem ser o resultado das instituições deixadas pelos exploradores europeus que pela primeira vez pisaram em solo colonizado. Apenas ao olharmos as elites da América Latina e do Norte, somos capazes de derivar diferentes noções e resultados do significado de competição para cada região: enquanto que elites em países desenvolvidos possuem um mecanismo criativo (Serafinelli, 2016) de competição impessoal para ascensão e manutenção



do status, as elites de países subdesenvolvidos dependem bastante de legados familiares, agindo como clãs onde o mecanismo é a partir da troca de favores entre poderes.

Outra diferença contrastante é a presença de transparência e *accountability* nos países desenvolvidos. A facilidade de entendimento de procedimentos legais está intimamente ligado a questões como confiança interpessoal. Nunn & Wantchekon (2011) explora desconfiança na África e a conecta ao choque sofrido pelos processos escravizadores, tornando contratos menos confiáveis, elevando o custo de procura por um bom *match* entre indivíduos e firmas, forjando por fim equilíbrios sub-ótimos nos resultados econômicos. Keefer (2008) expande isto para instabilidade política e legal, onde o rearranjo da estrutura política apenas acontece para substituir uma elite extorcionista por outra.

Com estes pilares constituídos, adicionamos um terceiro, com a noção de capacidade do Estado, onde instituições econômicas possuem papel fundamental conduzindo “impostos, regulação e escolhas políticas”, que então determinam o investimento do Estado em capacidade fiscal e legal. Este investimento se relaciona aos níveis de segurança e confiança presentes em capacidade social e aos mecanismos de competição dentro de mobilidade econômica.

Seria analiticamente relevante e eficaz montar um quadro descritivo da América Latina em torno destes três pólos cruciais para desenvolvimento econômico? Da infraestrutura, onde identificamos capacidade social, e da superestrutura social, que identifica normas e também o *modus operandi* dos agentes em posição de poder. A exposição acima nos leva a uma resposta positiva. Seguindo esforço semelhante de Rauch & Kostyshak (2009) na descrição do mundo árabe, conviria agrupar a AL por algum critério étnico ou cultural. Pensamos, a respeito, numa região com forte dominância de povos indígenas, como Bolívia e vários da América Central e Peru, num limite, outros com forte dominância de Europeus, como Argentina e Uruguai - com Chile e Paraguai? - e finalmente outros com maior miscigenação, como Colômbia, Costa Rica, México e Venezuela. Brasil estaria mais próximo de um grupo Caribenho com mais forte presença Europeia, mas sua extensão Norte-Sul, sua origem Monárquica, e o próprio padrão histórico da colonização Portuguesa, fazendo-nos pensar num meio novo.

## **Objetivo**

Um primeiro resultado esperado da pesquisa é dar resposta mais concisa à pergunta por que a América Latina ficou para trás? Um segundo resultado seria trazer evidências mais estruturadas dos elementos-chave de capacidade social, que estaria definida por educação geral, transportes, e direitos à propriedade (e força da lei). A análise destas evidências permitirá pensar





melhor a relação delas com crescimento econômico. E um terceiro resultado esperado é trazer evidências mais estruturadas de mobilidade econômica e do seu papel para desenvolvimento econômico. Numa perspectiva mais ampla, trata-se da esfera que define o modo de operar das elites; se apoiadas ou não em poderes (econômicos, políticos e religiosos) condizentes com mobilidade econômica.

### **Materiais e métodos**

Boa parte dos dados de AL, senão todos, já foram coletados. Alguns começam no século XIX e outros de 1965 até a década de 2010. Todos contendo evidências de América do Norte, e também, para período mais recente, de China e Índia, afim de compor indicadores concisos de hiato econômico (ou catch-up), assim como de diferenças estruturais. Um objetivo central é buscar evidências para a hipótese de que instituições adversas à mobilidade econômica e a capacidade social foram desenhadas por história e etnias. Para maior robustez à análise, estaremos testando algumas hipóteses com modelos de regressão para dados em painel (de países nos anos indicados). A especificação destes modelos será objeto da pesquisa, mas é possível antecipar que etnias (ou composição étnica) da população em cada país da AL iriam explicar alguns traços da superestrutura social (indicadores de mobilidade econômica). Estas, por sua vez, explicariam outros dos argumentos de capacidade social. É possível adiantar que taxa de mortalidade e/ou emigração possam vir a servir como proxies da hipótese a ser testada, já que indicam falhas no funcionamento das regras e instituições dentro de um sistema voltado à inovação.

Outro desafio na análise empírica será buscar recursos diagramáticos de visualização de dados. Esta é a base do estudo de Rauch, J. E. & Kostyshak (2009), mas deveremos ir além destes autores nesta análise descritiva, empregando alguns diagramas mais avançados. Estamos programando usar o software Mathematica para tanto. A escolha, estruturação e interpretação dos dados seguem da análise teórica e histórica que suportam o projeto. Portanto, o estudo desta literatura é outro desafio metodológico da pesquisa.

### **Resultados e discussões**

O projeto ainda está em desenvolvimento, mas já foi feito um desenvolvimento teórico de um modelo estruturado na ideia de *networks* (Easley & Kleinberg, 2010), que explica a causa para a formação de redes de negócios guiadas por tipos étnicos e sua relação com confiança. Nos baseamos nos achados empíricos de Rauch (1999, 2001) e utilizamos os mecanismos de leilão contidos em *Theory of Buyer-Seller Networks* de Kranton & Minehart (2001) e *Network Formation with Heterogeneous Players* de Galeotti, Goyal & Kamphorst (2006).



Para além desta primeira parte, estamos trabalhando agora no recorte empírico que já começa a enfrentar novas dificuldades, como a inconsistência dos dados de etnia para o método estatístico proposto, já que algumas variáveis apenas começaram a ser coletadas muito recentemente, impedindo análise de dados em painel por todo o período. No entanto, pensamos em resolver este problema substituindo a variável etnia em relação ao crescimento com a introdução de clubes de países (*convergence clubs*) tomado de Basturk, Paap & Dijk (2010).

### **Conclusões**

O projeto ainda está em desenvolvimento e são grandes os desafios a serem enfrentados. Não há pretensão a uma novidade teórica, ou a uma modelagem estatística que caracterize causalidades de forma robusta – isto fica como um próximo estágio. Almejamos apenas montar um painel amplo e descritivo com evidências que ajudem esta realidade, as quais seriam arranjadas e estruturas conforme perspectiva teórica exposta acima.

### **Referências**

- Acemoglu, D., Robinson, J. A. & Johnson, S. **The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation.** *American Economic Review*, 91(5), pp. 1369-1401, 2001.
- Easterly, K., Pritchett, L. and Summers, L.H. **“Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks.”** *Journal of Monetary Economics*. 32(3):459—83, 1993.
- Keefer, P. **Insurgency and credible commitment in autocracies and Democracies.** *The World Bank Economic Review*, 22(1): 33-61, 2008.
- Kranton, Rachel E. & Minehart, Deborah F.. **A theory of buyer-seller networks.** *American Economic Review*, 91(3):485–508, 2001.
- Nunn, N. & Wantchekon, L. **The Slave Trade and the Origins of Mistrust in Africa.** *American Economic Review*, 101(7), pp. 3221-3252, 2011.
- Rauch, James E. **Business and Social Networks in International Trade.** *Journal of Economic Literature*, XXXIX: 1177-1203, 2001.
- Rauch, J. E. & Kostyshak, S. **The Three Arab Worlds.** *Journal of Economic Perspectives*, 23(3), pp. 165-188, 2009.
- Ranis, G. & Stewart, F. **Growth and Human Development: Comparative Latin American Experience.** *The Developing Economies*, XXXIX-4: 333-65, 2001.
- Serafinelli, M. **Creativity over time and Space.** University of Toronto. Mimeo, 2016.
- Temple, J. and Johnson, P.A. **Social Capability and Economic Growth.** *Q. Journal of Economics*, 113: 965-990, 1998.



Nota dos autores:

Eduardo Augusto Chades é graduando em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

Carlos Alberto Cinquetti é livre-docente da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, com graduação (1983) e mestrado (1990) em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, doutorado pela New School University (1998), NY, e pós-doutorado pela University of Colorado (2009-2010). Pesquisa em Desenvolvimento Econômico e em Comércio Internacional, com ênfase em mercados não-competitivos.

Agradecemos à FAPESP pelo apoio dado a este projeto, processo nº 17/10121-0.



## IMPACTOS DAS AÇÕES JUDICIAIS EM SAÚDE NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE MATÃO NO PERÍODO DE 2013 A 2016

Gregório Luiz Anaconi  
Soraya Regina Gasparetto Lunardi

**Palavras chave:** Judicialização; Saúde Pública; Orçamento; Direito à Saúde.

### Introdução

A previsão do direito à saúde na Constituição Federal de 1988 foi, sem dúvida, uma das mais importantes conquistas democráticas brasileiras e possibilitou, por consequência, a criação de um sistema público de saúde erigido sobre princípios como a universalidade, a integralidade, a equidade, a descentralização e a participação popular, princípios estes norteadores do Sistema Único de Saúde (SUS).

Levando em consideração os princípios constitucionais ao tocante à saúde, no início da década de 1990, com o advento da criação do SUS, surgiram as primeiras ações judiciais contra o Estado e o sistema público de saúde (VENTURA et al., 2010). O propósito era o de garantir medicação e tratamento às pessoas portadoras do vírus HIV/AIDS. Esses medicamentos, até aquele momento, não eram ofertados ou disponibilizados de forma consistente pelo sistema único. A partir dos anos 2000, o crescimento de ações na Justiça contra a saúde pública, por brasileiros demandantes das mais diversas solicitações como internações, cirurgias, tratamentos (experimentais ou não), exames diagnósticos, medicamentos e outros foi exponencial (NETO, 2014).

Impõe-se então o dilema entre o direito inviolável à vida, o entendimento abstrato de equidade e universalidade sob a lógica do Poder Judiciário e do outro lado a Administração Pública, a qual necessita lidar com recursos escassos para investimentos em saúde, dentro da lógica da racionalidade administrativa para melhor alocação destes recursos de forma a atender ao maior número de cidadãos.

### Objetivo



Os dados apresentados permitem formular a hipótese de que a cidade de Matão, no Estado de São Paulo, também sofre problemas administrativos e orçamentários em razão da judicialização da saúde pública. Como forma de constatar essa hipótese, a presente pesquisa pretende verificar o número de ações interpostas contra o município pleiteando demandas por tratamentos, remédios, internações ou demais procedimentos em saúde por meio das ações propostas contra a Prefeitura.

### **Materiais e métodos**

Para atingir aos objetivos propostos na pesquisa, a metodologia será sustentada por meio da bibliografia e literatura sobre o assunto, tendo por base a Constituição Federal de 1988, a lei 8080/90 ou Lei Orgânica da Saúde, a Portaria 3.916 de 30 de outubro de 1998 ou também conhecida como Política Nacional de Medicamentos, a RENAME (Relação Nacional de Medicamentos) do Ministério da Saúde e demais informativos sobre o assunto do mesmo Ministério, da Secretaria Estadual da Saúde de São Paulo, além de outras fontes bibliográficas como artigos publicados em revistas e periódicos acadêmicos, jurisprudências e matérias jornalísticas em jornais e revistas de circulação nacional.

### **Resultados e discussões**

O resultado esperado da pesquisa é mapear possíveis impactos que ações judiciais em demanda de serviços em saúde, porventura, tenham provocado no município de Matão, interior do Estado de São Paulo, no período correspondente entre os anos de 2013 e 2016.

Assim, pretende-se elaborar uma base de dados resultante da análise dos processos de saúde contra o município de Matão e quais as implicações, dado a hipótese de o município ter necessitado responder a demandas judiciais imprevistas em seu orçamento.

### **Conclusões**

A proposta de pesquisa espera colocar a luz a situação do município de Matão diante à hipótese de Judicialização em seu sistema de saúde pública e de que maneira a Administração Pública municipal lida com a questão visando conciliar interesses primordiais do cidadão – o acesso à saúde e conseqüentemente à vida –, a forma como o Poder Judiciário trata o assunto, assim como as Finanças Públicas, limitações orçamentárias e a defesa da equidade ao tratar do bem comum.



## Referências

BARROSO, L.R. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *Jurisp Mineira*, Belo Horizonte a.60, nº 188, p. 29-60, jan./mar. 2009.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. < [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) >

BRASIL. Lei 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. < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm) >

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. <

COSTA, A. Em cinco anos, mais de R\$ 2,1 bi foram gastos com ações judiciais. *Portal Saúde*, Brasília, 15 out. 2015. Ministério da Saúde. Disponível em: < <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/20195-em-cinco-anos-mais-de-r-2-1-bilhoes-foram-gastos-com-acoes-judiciais> > Último acesso: 15 out. 2017.

LAGE, M. Utilização do software NVivo em pesquisa qualitativa: uma experiência em EaD. **Educação Temática Digital**, Campinas, v. 12, Edição Especial.

NETO, D.C. **Judicialização da Saúde Pública. Uma análise contextualizada**. 1ª ed. Porto Velho: Motres, 2014.

SEGATTO, C. **O paciente de R\$ 800 mil**. *Época*. 16 mar. 2012. Disponível em: < <http://revistaepoca.globo.com/tempo/noticia/2012/03/o-paciente-de-r-800-mil.html> > Último acesso 26 out. 2017.

VAZ, R.L de C; BONACIM, C.A.G; GOMES, M. da C.; (2016) **Impactos da Judicialização da Saúde nos Municípios do Estado de São Paulo**. X Congresso ANPCONT (2016).

VENTURA et al. Judicialização da saúde, acesso à justiça e efetividade do direito à saúde. **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 20, nº 1, 2010.

VIALLI, A. **Judicialização da saúde em SP chegará a R\$ 1,2 bi em 2016**, diz secretário. *Folha de São Paulo*. 15 jun. 2016. Seminários Folha. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2016/06/1781875-judicializacao-da-saude-em-sp-chegara-a-r-12-bi-em-2016-diz-secretario.shtml> > Último acesso 26 out. 2017.

WANG, D.W.L; VASCONCELOS, N. P. de; OLIVEIRA, V.E.de; TERRAZAS, F.V; Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 5, 2014.

WEICHERT, M.A; Saúde e Federação na Constituição Brasileira. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, 2004.

**Nota dos autores:**



**Gregório Luiz Anaconi**

Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, São Paulo. Email: luizgregorio.anaconi@gmail.com

**Soraya Regina Gasparetto Lunardi**

Pós-doutora pela Universidade Politécnica de Atenas (2007). Professora dos cursos de Graduação e Mestrado da UNESP. Tem experiência na área de Direitos Fundamentais, Direito Constitucional, Direito Processual e Direito Administrativo. Email: soraya@fclar.unesp.br



## A ARTICULAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA NO ÂMBITO DA POLÍTICA EXTERNA NO PÓS-1985: POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO

Karan Bozoglian Custódio

**Palavras-chave:** Estado; Sociedade Civil; Política Externa Brasileira; Democracia; Participação

### Introdução

Na década de 1980, o Brasil vive um movimento de redemocratização, após cerca de 20 anos de governo militar. Conforme o processo avança, há uma articulação cada vez maior da sociedade civil brasileira em termos de participação nas mais diversas esferas políticas. No entanto, apesar deste movimento, o país ainda é assolado por uma série de mazelas políticas e sociais. Dá-se grande destaque, assim, para o caso do Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, que continua insulado (burocratizado) e relativamente pouco aberto à participação social, fato que remonta à formação política e social do país. Como consequência dessa realidade, a política externa brasileira não é comumente vista como uma política pública, mas sim, como um uma política de Estado, e a defasagem em termos de participação social nessa esfera representa entraves para o aprofundamento da democracia brasileira ainda na atualidade.

### Objetivo

O objetivo principal do presente trabalho é analisar o regime democrático do Brasil por meio de um estudo que se foque no relacionamento entre a sociedade civil brasileira e o seu Estado, em especial, no que diz respeito à esfera da política externa, concebendo-a como uma política pública. Assim, almeja-se, por meio de uma retomada histórica, entender o movimento de rearticulação da sociedade civil e as mazelas que ainda permeiam a realidade política dessa nação, e que dificultam o processo de aprofundamento de sua democracia, mesmo cerca de 30 anos depois da queda do Regime Militar.

### Materiais e métodos

As análises dar-se-ão por meio da revisão de uma bibliografia que abrange desde os clássicos que refletem a formação política e econômica do Brasil, até os trabalhos que exploram o status da democracia brasileira no século XXI, bem como o contexto internacional em que





essa realidade se concebe. O arcabouço teórico-metodológico embasa-se na concepção de Robert Cox a respeito dos postulados de Antônio Gramsci, em uma abordagem multidisciplinar. Assim, o propósito é dar grande destaque para a variável “cultura” nesse estudo, que almeja não somente considerar o aprofundamento da democracia da nação, mas também, a possibilidade da construção de uma nova cultura democrática que traga no seu cerne uma perspectiva de democracia de emancipação social e de mudança da ordem estabelecida.

Além disso, os postulados de Gramsci serão utilizados para compreender a realidade internacional, análise que se dará com base na obra do teórico das Relações Internacionais Robert Cox, o qual defende a importância da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado como ponto fundamental para a possibilidade de mudança da ordem mundial. Dessa maneira, Cox reflete conceitos gramscianos como “hegemonia”, “consentimento ativo”, “bloco histórico” e “sociedade civil”, nos quais a questão da cultura desempenha papel fundamental

### **Resultados e discussões**

Ao analisar a nação brasileira, é possível elencar um traço fundamental em sua realidade política: um ranço autoritário, cuja origem remonta ao processo histórico de construção do próprio Estado brasileiro e até mesmo à sua colonização (DURIGUETTO, 2007), que estabelece o latifúndio enquanto o sistema produtor nacional, controlado pela autoridade do patriarca e cuja base era o emprego da mão-de-obra escrava (FREYRE, 2003). Além disso, ao se conceber o controle tanto da vida social, quanto da política e da econômica nas mãos da autoridade privada, centrada na figura do patriarca, tem-se a concepção de uma sociedade em que uma diferenciação entre o público e o privado é extremamente frágil, o que leva a uma realidade na qual o paternalismo é uma força presente e atuante e em que a articulação de uma sociedade civil é complicada (ARAÚJO, 2006).

Essa realidade histórica do Brasil traz inúmeros problemas, como as dificuldades de participação política e os desvios da própria representatividade, que são cotidianamente reatualizados. Apesar disso, observa-se que, a partir da década de 1970, inicia-se um movimento mais concreto de (re)articulação da sociedade civil brasileira (DOIMO, 1995; AVRITZER, 2012), surgindo o embrião do processo de redemocratização do Brasil, país então mergulhado no autoritário Regime Militar. Assim, a participação popular no processo decisório das políticas públicas no Brasil intensifica-se, o que representa fato fundamental para a consolidação e o aprofundamento do regime democrático dessa nação. No entanto, nem todas as esferas da política brasileira foram afetadas da mesma maneira por esse movimento.



Ao se analisar o status atual da política externa brasileira, no entanto, depara-se com um entrave no citado processo de consolidação democrática, na medida em que o Itamaraty está insulado, é dizer, os demais atores domésticos ficam marginalizados no que diz respeito à concepção da política externa brasileira. Posto isso, de uma maneira geral, a condução da política externa do Brasil está centrada nas mãos de uma elite (econômica, política e social), que, por meio de um processo muito bem conduzido de convencimento, associado à ideia gramsciana de *hegemonia*, recebe o respaldo popular para tal, refletindo uma vez mais o caráter autoritário presente na realidade política do Brasil, e revelando a falta de politização que a política externa desfruta junto à sociedade brasileira. Pode-se dizer que, enquanto área tida por muitos brasileiros como distante de sua realidade (HOLZHACKER, 2006), a politização da política externa na sociedade não teve a mesma prioridade que demais áreas receberam, como a da saúde e de planejamento urbano. De maneira geral, prima na sociedade brasileira um certo desinteresse em relação aos temas do cenário internacional. Assim, a política externa tem dificuldade em ser encarada como uma política pública, que venha a ajudar a solucionar problemas de ordem social do país.

Não se pode negar, no entanto, que um processo de desencapsulamento do Itamaraty esteja em curso. Em uma análise que se foca na relação entre Estado e sociedade, observa-se que o processo de participação decisória na política externa brasileira também se altera. Os novos atores seriam tanto estatais, como representantes da sociedade civil, que têm interesses vinculados a diversas agendas. Variadas questões exemplificam esse ponto, como a organização da sociedade civil em ONGs, especialmente no anos 1990, na chamada “Década das Conferências” da ONU; ou o surgimento de agendas sociais no Mercosul, que passa a demandar uma participação cada vez maior de setores sociais dos países-membros (MESQUITA, 2012). O Itamaraty torna-se mais comunicativo com a articulação da Fundação Alexandre de Gusmão, por exemplo, que busca construir uma ponte entre a sociedade civil, o mundo acadêmico e a diplomacia brasileira. É preciso dizer, porém, que essa tendência ainda não é majoritária, uma vez que “reformas estruturais no processo de formação da política externa ainda não tenham sido implementadas no país” (FARIA, 2008, p. 86). Holzhacker (2006) concorda com tal visão, defendendo que os mecanismos de consulta à sociedade ainda não estão concretizados no Itamaraty e aparecem com maior ou menor força dependendo do nível de profundidade da penetração do tema na realidade doméstica brasileira.

## Conclusões



A falta de politização da política externa ainda é um fato dentro da sociedade brasileira. Historicamente, o Itamaraty concebeu-se como um dos órgãos mais insulados e elitistas do Brasil. Esta questão representa ainda um desafio para o aprofundamento democrático brasileiro, pois deixa claras as dificuldades de representatividade vividas no país. O processo de redemocratização vivido pelo Brasil na década de 1980 é visto como o momento de inflexão da sociedade civil, que começa a se rearticular, buscando interferir cada vez mais na condução da política nacional. No entanto, ao pensar a política externa, nota-se que, apesar dos avanços, o processo de envolvimento da sociedade deu-se de forma muito mais lenta, e ainda não atingiu níveis satisfatórios, pois a tradição autoritária e insulada do Itamaraty ainda está presente na atualidade.

Os postulados de Antônio Gramsci, então, cumprem uma dupla função neste trabalho, ao permitirem uma análise tanto do regime democrático do Brasil, quanto de questões relativas às relações internacionais. Por sua vez, Cox (1993) enxerga como fundamental a articulação da sociedade civil em um movimento contra-hegemônico, de forma a alterar a sua relação com o Estado, processo essencial para se alcançar as mudanças necessárias para tonar a ordem mundial menos desigual. A participação da sociedade civil brasileira nas questões internacionais, como observado, não é somente fundamental para o aprofundamento da democracia deste país, mas também cumpre papel primordial para a construção de uma nova ordem mundial.

## Referências

ARAÚJO, F. Mandonismo e Cultura Política Pós-1985. **Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Ciências Letras da Universidade Estadual Paulista**, 2006.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política.

**Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012.

COX, R. W. Gramsci, Hegemony and international relations: an essay in method. **Gramsci: Historical Materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 49-66, 1993.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.



FARIA, C. A. P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista brasileira de política internacional**. Brasília, v. 51, n. 2, p. 80-97, dez. 2008.

FREYRE, G. **Casa-grande e Senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48ª ed. São Paulo: Global, 2003.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

HOLZHACKER, D. Atitudes e percepções das elites e da população sobre a política externa brasileira nos anos 90. **Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo**, 2006.

MESQUITA, L. R. Sociedade Civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 281-301, 2012.

\*Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista - Campus de Franca: karan.b.custodio@gmail.com



## CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE ANÁLISE NAS ÁREAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, POLÍTICAS PARA AS MULHERES E MEIO AMBIENTE

André Caramori  
Bruno Portari Jacobsen  
Geórgia Chionchio  
Vinícius de Souza Sturari

**Palavras Chave:** Conferências Nacionais; Políticas Públicas; Participação.

### **Introdução**

É possível perceber uma crescente das diferentes modalidades de participação no Brasil nos últimos anos, tanto no que se refere a modelos não institucionalizados (a exemplo das diversas manifestações de rua que ocorreram entre 2013 e 2016) e modelos institucionalizados (como as experiências de Conselhos, Orçamento Participativo e Conferências de Políticas Públicas). A modalidade de participação institucionalizada é então debatida e repensada através do desenvolvimento desses canais, como uma importante plataforma de interação entre sociedade e Estado. As experiências de Conferências de Políticas Públicas, foco do nosso trabalho, tiveram seu desenvolvimento e ampliação principalmente a partir de 2003, no governo Lula, quando ocorre uma diversificação dos temas e periodização das Conferências, apesar de ser uma experiência de meados dos anos 40, com Conferências da área da Saúde. Tais Conferências tem se consolidado como importante mecanismo de debate acerca da construção de uma agenda de governo acerca de determinadas políticas públicas.

### **Objetivo**

Vinculado ao projeto “Mudanças e permanências nos padrões de cidadania política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013)”, desenvolvido no âmbito do PROCAD/CAPES, este trabalho teve como objetivos contribuir com as discussões acerca de modalidades de participação política e desenvolvimento de políticas públicas, através da análise longitudinal das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, de Meio Ambiente e de Assistência Social.



## **Materiais e métodos**

Como materiais nós utilizamos os documentos oficiais de cada uma das Conferências, disponíveis nos sites do governo (de cada conselho ou secretaria relacionado ao tema da Conferência) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que possui uma área reservada para documentação de cada Conferência já realizada. Esses documentos eram: Relatórios, Anais, Resoluções e Textos-base. A metodologia consistiu em ler todos esses documentos e, principalmente através dos relatórios, observar as seguintes variáveis e sua mudança ao longo das Conferências: I) Marcos legais; II) Arranjos institucionais e recursos; III) Relação entre os entes federados; IV) Atores e Comunidades de política. Após tal observação, separamos e elencamos por meio de uma tabela essas variáveis e seus principais pontos, afim de poder comparar longitudinalmente as Conferências. Para tal análise, tomamos como hipótese a tipologia proposta por Romão (2016), que divide as Conferências em três fases, sendo elas: I) Conferências institucionalizadas; II) Conferências de disputa de agenda; III) Conferências de mobilização. Através dessa tipologia e da análise feita pela tabela montada, buscamos reconhecer a trajetória específica de cada setor com vistas a determinação de seu grau de institucionalização e à compreensão do processo de formação das comunidades associadas (rede de atores envolvidos).

## **Resultados e discussões**

Pudemos perceber empiricamente, através da leitura dos documentos e da análise proposta pelas variáveis, a dificuldade em enquadrar as conferências na tipologia da nossa hipótese, uma vez que cada conferência possui características específicas que possibilita o encaixe em mais de um dos tipos propostos por Romão (2016). Apesar dessa dificuldade, a análise desenvolvida a partir da trajetória de cada um dos setores nos possibilitou perceber e confirmar diferenças importantes no que se refere ao nível de institucionalização das políticas e a consolidação das comunidades envolvidas. As Conferências de Políticas para as Mulheres e do Meio Ambiente apresentam comunidades mais heterogêneas, o que as caracteriza com um menor nível de institucionalização, diferente das Conferências de Assistência Social, que por possuírem comunidades mais homogêneas se caracterizam com uma maior institucionalização e maior potencial de mobilização. Por fim, podemos perceber ainda a consolidação e desenvolvimento das políticas públicas de cada uma das três temáticas abordadas através dessa



análise, visto que conforme o grau de institucionalização é possível perceber ainda a efetividade do setor na construção de políticas públicas.

### **Conclusões**

Através da análise longitudinal de cada uma das conferências percebeu-se a construção histórica dos setores, especialmente no que se refere ao processo – não linear e marcado por avanços, disputas e retrocessos – de institucionalização das três áreas de políticas públicas.

### **Referências**

Romão, W. **How to measure effectiveness? Suggestions from a comprehensive approach on Conferences in Brazil.** Paper apresentado no Congress of the Latin American Studies Association, New York, May 2016.



## ANÁLISE E IMPORTÂNCIA DA PLATAFORMA MAPA DAS OSCS

Liara Júlia Lima de Maria  
Raphael Moraes da Rosa

**Palavras-chave:** Organizações da Sociedade Civil; Terceiro Setor; Administração Pública; Políticas Públicas; IPEA.

### Introdução

A transparência é uma das principais premissas de boa gestão pública, sendo também, diariamente, aumentado o anseio da população por processos mais evidentes. Para promoção dessa transparência, os marcos de controle social se alteram e há também um aumento alarmante no accountability, ainda mais com o advento da Internet. Assim, o Mapa das Organizações da Sociedade Civil é instituído. O Terceiro Setor ainda não possuía uma unificação dos dados a nível nacional; no entanto, era possível encontrar alguns estudos cruciais, como os do IBGE a respeito das FASFIL (Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos), publicados nos anos de 2002, 2005 e 2010.

Como uma tentativa de mudança e fazer com que as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) ganhassem visibilidade e um novo instrumento de gestão, houve um incentivo governamental, que foi a Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)), regulamentada com o Decreto nº 8.726/2016, determinando a criação do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (MOSC), um portal online de promoção de transparência pública e colaborativa com dados das OSCs ao redor do Brasil, a ser desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Alguns dos principais objetivos do Mapa são: promoção de transparência sobre a atuação das OSCs, focando em atividades relacionadas à administração pública e apoio aos gestores públicos na tomada de decisões sobre políticas públicas que possam ter relação com as OSCs.

### Objetivo

O presente trabalho tem por objetivo uma análise a respeito do Mapa das Organizações da Sociedade Civil tendo como referência os Princípios da Administração Pública. Então, busca-se apontar a importância da plataforma e debater sua relevância para as políticas públicas com base na Lei nº 13.019/2014. Esse trabalho de análise da plataforma busca ver alguns dos





pontos principais, como os mesmos podem se relacionar aos princípios básicos da Administração Pública e a sua influência na inserção das OSCs na sociedade.

### **Matérias e métodos**

Este trabalho foi desenvolvido com base em trabalho feito na Oficina – Vivências e Extensão do programa de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. A atividade se iniciou com uma palestra do coordenador técnico do MOSC/IPEA Raul Sena, apresentando os principais dados da ferramenta; depois houve uma aula sobre os princípios da administração pública e a atuação do terceiro setor no país. Esses momentos em sala foram referência junto à base jurídica da área. Então, utilizamos a plataforma – Mapa das Organizações da Sociedade Civil – para entender como a mesma funciona.

### **Resultados e discussões**

#### **Análise da plataforma**

O Terceiro Setor tornou-se importante parceiro do Estado na execução de políticas públicas nas últimas décadas. Com a instituição do Plano Diretor de Reforma e Aparelhamento do Estado (PDRAE), essas organizações tornaram-se centrais na execução de políticas sociais, como na área da saúde. As organizações da sociedade civil também vêm exercendo cada vez mais ações visando justiça social e atuando com base no interesse coletivo em determinada (s) causa (s) social (is) que sofrem de carência estatal.

Já a respeito da interface, essa foi pensada de forma a ser uma base integrada de fácil acesso, pois essa se vê anexada a diversas bases de dados oficiais, como de órgãos federais, sendo possível algo que era impensável até então, que seria a comparação entre algumas bases de dados de forma descomplicada, e de fácil acesso e por sua linguagem acessível. Além disso, para um maior alcance de pessoas, a plataforma também disponibiliza um glossário com termos essenciais para seu entendimento, pois a mesma também foi pensada para atingir o público leigo.

Outra questão é que, com o MOSC, é possível ter uma noção tanto ampla quanto estrita devido à visão georreferenciada, viabilizando o acesso às informações a respeito da quantidade de OSCs, no país inteiro, primeiramente, por região, por estado e assim em diante. É também possível, por exemplo, ver a dispersão das OSCs no território brasileiro e conseguir informações específicas a respeito de determinada organização, como os projetos firmados com os entes federativos.



### **Relação com os princípios da administração pública**

Como consagrado no Artigo 37º da Constituição Federal vigente, os princípios da administração pública são de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, devendo ser, obrigatoriamente, obedecidos por órgãos da administração pública direta e indireta de qualquer ente federado. No entanto, tais princípios devem ser obedecidos também quando se trata de uma relação estabelecida com o terceiro setor, de acordo com o Artigo 5º do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Essa obrigação no cumprimento dos mesmos princípios consagrados na Constituição Federal se dá principalmente em relação ao princípio da publicidade, que acaba por promover transparência das informações e desburocratiza e facilita as relações de parceria entre Estado e Terceiro Setor, além de tornar públicos e acessíveis os dados à população em geral.

### **Benefícios da parceria estado x terceiro setor**

Esse convênio viabiliza o exercício do acesso à informação, como consagrado na Lei nº 12.527/2011:

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.”.

Desse modo, nota-se um fortalecimento do nosso ideal democrático, sendo, então, útil para um controle social da atuação das organizações e aplicação de recursos públicos, por exemplo, tornando possível também um apoio às entidades por parte da população.

Tal ideia também está presente na Lei nº 13.019, tendo como uma diretriz fundamental maior institucionalização das organizações de sociedade civil, para, assim, haver o regime de cooperação mútua, atingindo as finalidades de interesse público e recíproco por meio de trabalhos em termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação.

Visando parceria, uma vantagem para as OSCs seria que, ao publicar seus dados relativos à atuação, principalmente, isso facilita contato com potenciais parceiros, como por chamamento público ou até investidores internacionais. Além disso, muitas OSCs ainda não possuem site, e o Mapa, por sua vez, garantiria um espaço gratuito de divulgação.

### **Conclusão**

Nota-se, através do MOSC, que é elevado o investimento estatal na sociedade civil; e esses investimentos devem mostrar resultados, pois sem eles não há o apoio popular, visto que se torna incoerente um apoio em algo que não se vê resultados concretos ou quando não há divulgação de dados relativos à atuação. Com isso, surge o Mapa das Organizações da



Sociedade Civil, para fortalecer o diálogo entre Estado e OSCs e como um meio de contribuição para o aprimoramento das políticas públicas, sendo essas de governo ou organizadas pela sociedade civil.

Dessa forma, a importância do Mapa das OSCs se dá no sentido de que nota-se uma tentativa na promoção do pleno exercício da cidadania ao obedecer aos Princípios da Administração Pública e aos demais previstos por lei, pois, com isso, há uma melhora na relação com o setor público, facilitando a inserção do Terceiro Setor no ciclo das políticas públicas, já que os mesmos podem contribuir com ideias criativas e inovadoras, por exemplo. Então, acaba por ocorrer um enrijecimento da sociedade civil, já que o mesmo se torna reconhecido pelo Estado e pela população.

## Referências

BRASIL. **Decreto Nº8.726**, de 27 de abril de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm). Acesso em: 12 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do ar. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera Lei nº8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 13 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº13.019**, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1991, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm). Acesso em: 10 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Metodologia. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/metodologia.html>. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil**. Acesso em: 25 de março de 2018.

LOPES, L. F.; SANTOS, B.; BROCHARDT, V. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Secretaria de Governo da Presidência da República, Brasília, 2016.



<sup>1</sup>Graduanda do curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ – [liarajulia@hotmail.com](mailto:liarajulia@hotmail.com)

<sup>2</sup>Graduado do curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro e Especialista em Projetos pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ – [raphael\\_moraess@hotmail.com](mailto:raphael_moraess@hotmail.com)



## IMPACTOS SOCIAIS DAS MUDANÇAS NAS LEIS DO TRABALHO: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 À REFORMA TRABALHISTA

Matheus Migliato Cazzoli  
Peterson Henrique da Silva  
Fernando Ramalho Martins

**Palavras-chave:** Reforma Trabalhista; Trabalho; Direitos; Brasil.

### Introdução

As frequentes modificações sociais ocorridas posteriormente ao fim da escravidão em território brasileiro são marcadas pelo desemprego e pela tentativa de industrialização de um país que desfrutava de uma herança agrária, colonial e escravista.

Tendo em vista o contexto histórico da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, editada em 1943, a qual procurava estabelecer direitos aos trabalhadores urbanos, tais como férias, descanso semanal, previdência e salário mínimo, pode-se dizer que, não obstante o governo intervencionista de Getúlio Vargas, o qual prezava pelo rompimento com o poder oligárquico, pelo afastamento do ideal comunista e pelo estabelecimento de uma indústria de base forte, tais leis trabalhistas, embora suprissem as demandas operárias, freando um ambiente de radicalização geral, também atendiam os interesses de uma elite agrária, uma vez que, segundo Pochmann, a cada dez trabalhadores, apenas um pertencia à zona urbana. Isto é, Getúlio, mesmo que buscasse fortalecer a recente indústria brasileira, dialogava com os interesses da elite fundiária do país, visto que a grande maioria dos trabalhadores se encontrava na zona rural, local cuja CLT não exerciam função alguma.

No entanto, embora afetasse, mesmo que minimamente, a hegemonia do poder agrário brasileiro, a CLT perdurou e após o fim do chamado Estado Novo permaneceu garantindo os direitos trabalhistas de uma população citadina que, a partir de tal período, acompanhava uma acelerada industrialização e um intenso movimento de migração para o meio urbano. Já o trabalhador rural, desprovido de aparatos legais que regulamentassem sua atividade, permaneceu esquecido até o ano de 1963, ano o qual fora promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural, garantindo-lhes alguns direitos que outrora eram restritos ao âmbito urbano.

Após o ano de 1964, início do regime militar no Brasil, os movimentos operários, tidos como um problema para aqueles que, nesse momento, governavam o país, sofreram fortes repressões por parte das autoridades estatais, gerando, por exemplo, intervenções do militares nos sindicatos dos trabalhadores e também a prisão e tortura de lideranças que se opuseram ao regime militar, que posteriormente, se tornaria um governo ditatorial. Ademais, outra forma



encontrada pelos economistas militares de frear a eminente crise econômica em território brasílico fora a diminuição do salário mínimo, o que acarretou no decréscimo do poder aquisitivo dos trabalhadores, dessa forma os sindicatos tiveram maiores dificuldades para repor parcelas perdidas dos salários e concomitantemente houve um crescimento na flexibilização dos contratos de trabalho, ação a qual contribui para a ampliação da desigualdade salarial entre os trabalhadores.

Contudo, apesar do período ditatorial brasileiro ter sido algo negativo para os trabalhadores, no que diz respeito a direitos e garantias de exercerem suas funções e serem justamente remunerados para isso, a Constituição Federal de 1988 trouxe a estes indivíduos melhores condições, tais como: A jornada de trabalho, que era de quarenta e oito horas semanais, foi reduzida para quarenta e quatro horas - jornada esta que vinte e cinco anos depois fora alterada novamente para quarenta horas semanais - o abono de férias, o décimo terceiro salário para os aposentados e o seguro-desemprego. Todavia, todas essas mudanças, mesmo que fossem benéficas aos trabalhadores, culminaram em um ambiente ruim para aqueles que eram assalariados, uma vez que o desemprego, que já apresentava números expressivos, cresceu novamente, tornando o Brasil, em 1994, o quarto país com maior volume de desempregados. No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a situação dos trabalhadores permanecia tenebrosa e, em 1998, com intuito de reduzir os custos do trabalho, por meio da diminuição dos salários e de outros benefícios, e a formulação de supostas alternativas para a preservação do emprego, o Estado promulga o chamado Pacote Trabalhista, responsável pela flexibilização da fiscalização sobre as empresas, ampliação de quatro meses para um ano do prazo para que as empresas compensem – com folga ou redução de jornada – as horas extras devidas aos trabalhadores, e pelas demais alterações que tinham como viés reduzir a pouca segurança que o trabalhador possuía em permanecer empregado e beneficiar as elites comerciais.

Hodiernamente, no governo de Michel Temer, o que está em pauta, mais uma vez, é a revisão dos dispositivos legais, os quais atendem às metas de flexibilização das relações de trabalho. Tais mudanças aparecem de forma muito clara nas iniciativas reformadoras do Poder Executivo, uma vez que elas procuram responder a uma pressão empresarial, cujo interesse é suprimir a legislação sobre direitos individuais ou reduzir a proteção social o máximo possível, mantendo ou alterando a legislação coletiva do trabalho apenas para restringir a ação sindical, a negociação coletiva e o direito de greve.

## **Objetivos**



Este projeto se enquadra no campo dos estudos entre as relações do Estado e sociedade, visando questões trabalhistas e seus impactos aos trabalhadores. Seu objetivo consiste em analisar os avanços e retrocessos dos direitos civis brasileiros, mais especificamente, direitos que dizem respeito às relações de trabalho estabelecidas durante a Constituição Federal de 1988 e a atual Reforma trabalhista. Dessa forma, através de um estudo histórico das relações entre Direito Civil e Direito do Trabalho, se pretende demonstrar porque a Reforma Trabalhista, realizada pelo presidente Michel Temer, torna as condições de trabalho mais precárias para o empregado e favorece uma elite empresarial, a qual é, aparentemente, beneficiada durante todo o período estudado.

### **Materiais e métodos**

A metodologia adotada consiste em uma análise bibliográfica de artigos e livros, os quais abordam as questões trabalhistas que a pesquisa procura estudar. Dessa forma, serão delimitados os aspectos positivos e negativos das alterações das leis do trabalho e como tais fatos impactam na vida dos trabalhadores brasileiros.

### **Resultados e discussões**

A pesquisa pretende demonstrar, através de fatos obtidos por meio das referências bibliográficas, a grande influência exercida por uma elite nas Legislações brasileiras e relatar as constantes perdas dos trabalhadores, uma vez que seus interesses deixam de ser atendidos por serem conflitantes ao interesse de tal elite.

### **Conclusões**

Ao final do projeto, pretende-se concluir que desde a Constituição Federal de 1988 até o atual governo de Michel Temer, isto é, período o qual fora implantada a Reforma Trabalhista, os interesses da elite econômica do país, na maioria das vezes, se sobressaem sobre os direitos do trabalhador, tornando-o cada vez mais frágil e vulnerável às vontades dos patrões e também cada vez menos possuidor de recursos financeiros.

### **Referências**

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organização de Alexandre de Moraes. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2.

KREIN, J. D. *A Reformulação do sistema de relações de trabalho no Brasil*. São Paulo, 1999.



KREIN, J. D. *As tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005*. 2007. 329 f. Tese (Doutorado em Economia Social e do Trabalho) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2007.

POCHMANN, M. *Desafios Atuais do Sindicalismo Brasileiro*, in *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, Enrique de la Garza Toledo (organizador). Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires.

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.

Nota dos autores:

**Matheus Migliato Cazzoli**

Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Membro do PET Administração Pública UNESP. [matheus.cazzoli@hotmail.com](mailto:matheus.cazzoli@hotmail.com)

**Peterson Henrique da Silva**

Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Membro do PET Administração Pública UNESP. [peterson.pessoal@outlook.com](mailto:peterson.pessoal@outlook.com)

**Fernando Ramalho Martins**

Professor Assistente Doutor, pela Faculdade de Ciência e Letras, Universidade Estadual Paulista – UNESP. Professor adjunto no Departamento de Administração Pública. [fernandomartins@fclar.unesp.br](mailto:fernandomartins@fclar.unesp.br)





# TRABALHOS DE EXTENSÃO

## EIXO TEMÁTICO 1: DIREITOS HUMANOS, CULTURA, COMUNICAÇÃO, EDUCAÇÃO E POLÍTICA

### TRABALHOS COMPLETOS

#### MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS EDUCACIONAIS: ESTUDO DE UM PROJETO PILOTO

Ana Paula Torres

Maria Teresa Micelli Kerbauy

#### **Resumo:**

O presente artigo visa apresentar o estudo de implantação de uma sistemática de monitoramento integrado para acompanhar o desempenho de programas educacionais financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e verificar a aderência do projeto ao modelo de referência. Esse modelo de referência permite planejar o escopo do sistema de monitoramento e otimizar o processo de produção de indicadores. Também são descritas as etapas do processo de construção do monitoramento, a base de indicadores de algumas das dimensões da estrutura temática e os critérios de seleção dos municípios para visitas in loco, para avaliar a eficácia de ações educacionais. O desenvolvimento de sistemáticas de monitoramento em órgãos de execução de políticas públicas visa dar transparência, promover o controle social e a accountability, além de auxiliar o processo de tomada de decisão e as estratégias de intervenção na realidade.

**Palavras-chave:** Administração pública; Educação; Programas educacionais; Monitoramento; Avaliação.

#### **Abstract:**



The present article aims to present the study of the implementation of an integrated monitoring system to monitor the performance of educational programs financed by the National Fund for Educational Development (FNDE) and verify the adherence of the project to the reference model. The reference model allows planning the scope of the monitoring system and optimizes the indicator production process. The stages of the monitoring construction process are also described, based on indicators of some of the dimensions of the thematic structure and the criteria for selecting municipalities for on-site visits to evaluate the effectiveness of educational actions. The development of monitoring systematics in public policy enforcement agencies aims to provide transparency, promote social control and accountability, as well as assist the decision-making process and intervention strategies in reality.

**Keywords:** Public administration; Education; Educational programs; Monitoring; Evaluation.

## Introdução

A relevância do processo de monitoramento e avaliação para o aprimoramento dos programas e ações governamentais é notória e tem sido objeto de estudos tanto nos meios acadêmicos quanto em organizações públicas. A busca por mecanismos eficazes de monitoramento, com suporte de sistemas de informação e banco de dados se torna fundamental para dinamizar a gestão do conhecimento e permitem que as organizações potencializem seus resultados e aprendam a partir de suas experiências.

A institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) tem sido incorporada às práticas de gestão pública como instrumentos ou ferramentas capazes de auxiliar a mensuração do desempenho, das intervenções e disponibilizar informações sobre os resultados atingidos pelas políticas e programas para a sociedade.

Caracterizados como instrumentos de gestão e governança do setor público, M&A são sistemas complexos capazes de produzir conhecimentos a partir do levantamento e disponibilização de informações confiáveis, fidedignas e tempestivas para auxiliar os processos de tomada de decisão.

O artigo descreve a proposta de sistemática de monitoramento integrado concebida no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para acompanhar o desempenho dos programas educacionais financiados e verificar sua adequação ao modelo de referência (MR) proposto por Silva (2005). Segundo a autora, o modelo de referência de sistemas de



monitoramento (MRSM) permite planejar o escopo do sistema de monitoramento (SM) e otimizar o processo de produção de indicadores.

Neste sentido, o objetivo é analisar a aderência do modelo de referência (MR) ou metodologia proposta pelo Sistema de Monitoramento de Políticas Públicas e o enquadramento do projeto-piloto de monitoramento integrado do FNDE a algumas das subcategorias que compõem as dimensões da Estrutura Temática do Modelo de Referência proposta por Silva (2005).

Na primeira parte do documento são apresentados os conceitos e diferenças entre monitoramento e avaliação. As características dos programas do FNDE relacionados no estudo do projeto piloto de monitoramento integrado são apresentadas na segunda parte.

Na terceira parte são detalhados objetivos, etapas e critérios para definição de uma sistemática de monitoramento e avaliação para a Autarquia. Na parte final são identificados alguns indicadores viáveis para monitorar o desempenho e os resultados das ações financiadas, bem como a sua relação com as dimensões da estrutura temática proposta no modelo de referência (SILVA, 2005).

Para que uma sistemática de Monitoramento e Avaliação possa ser operacionalizada em uma instituição de financiamento de programas educacionais torna-se necessário um processo de aculturação da organização, a partir do envolvimento dos servidores e tomadores de decisão. A apropriação da lógica desse modelo ou sistemática somente fará sentido se for operada a contento e demonstrar a evolução de resultados alcançados versus recursos investidos (transferidos).

### **Conceitos de monitoramento e avaliação**

Os conceitos de monitoramento e avaliação são aplicados e utilizados como base para o projeto piloto de monitoramento e avaliação em estudo no FNDE. Para tanto, apresenta-se o que consiste um modelo de monitoramento e avaliação (M&A), seus elementos, fases e requisitos.

Os termos M&A são usados numa variedade de contextos, desde o nível mais amplo ou estratégico de uma política ou plano, ao mais específico de um programa ou um projeto. Significa gerar informações relevantes e orientadas a públicos de interesse de maneira qualificada e sistemática sobre o desempenho e o valor público de determinado objeto. É fundamental que as informações geradas sejam incorporadas no processo decisório, visando o aprendizado, transparência e responsabilização.



O processo de M&A também tem como objetivo servir de instrumento para o controle social, na medida em que permite disseminar informações sobre o desempenho dos programas, projetos e ações do governo para a sociedade. Monitorar entende-se como gerar informações relevantes de forma contínua e sistemática sobre um objeto, analisar as informações geradas e propor medidas corretivas e de remoção de obstáculos para viabilizar o alcance do desempenho futuro desejado. Nesse sentido, monitoramento é o processo contínuo e sistemático de supervisão e revisão do gerenciamento da implementação de uma atividade, com o objetivo de assegurar que os insumos distribuídos no cronograma de trabalho e os produtos esperados estejam de acordo com o planejado. A finalidade do monitoramento é garantir a eficiência e a efetividade no gerenciamento, permitindo a melhoria do plano operacional, bem como a tomada de ações corretivas durante o andamento de um projeto ou atividade (BUVINICH,1999).

Avaliar é conceituado como o processo de gerar informações de forma não contínua sobre um objeto em determinado momento do seu ciclo, com intenção explicativa podendo derivar em juízos de valor, mérito e relevância. Belloni (2001, p.14) conceitua avaliar como uma ação corriqueira e espontânea realizada por qualquer indivíduo acerca de qualquer atividade humana. No qual torna-se um instrumento fundamental para conhecer, compreender e orientar as ações dos indivíduos ou grupos. Envolve um processo sistemático de análise de uma política, atividade, fato ou coisas que permite compreender de forma contextualizada, as dimensões, implicações e os fatores associados, com vistas a estimular o aperfeiçoamento.

Desse modo, avaliar não se refere apenas a um exame comparativo entre o previsto e o alcançado, ou a simples constatação do atingimento ou não de metas. É algo mais abrangente que trata de examinar, com juízo de valor ou mérito a adequação dos objetivos e estratégias para superar as limitações, determinar a eficiência dos procedimentos da execução do programa e traçar a causalidade dos efeitos e impactos do programa, identificar as lições aprendidas e propor recomendações para reforçar os acertos.

A avaliação é um processo conduzido antes (fala-se de avaliação ex-ante), durante e/ou depois da implementação do projeto ou programa, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção (BUVINICH, 1999, p. 21).

A partir de uma analogia, pode-se entender o monitoramento como um “filme”, que apresenta o andamento ou evolução do objeto em um período de tempo, e a avaliação pode ser



considerada como uma “foto”, que retrata a situação pontual do objeto em um momento específico no tempo.

Como se observa, um modelo de M&A envolve definições sobre os objetos que serão monitorados e avaliados; os prazos e procedimentos de coleta, o tratamento e disponibilização dos dados, os indicadores e informações; os atores envolvidos; e os instrumentos e formas de disponibilização das informações geradas.

No que tange aos aspectos conceituais é relevante diferenciar os sistemas de monitoramento e de avaliação. Silva (2012, p. 397), considera que o objeto de um processo de monitoramento é a informação e seu objetivo é produzi-la, armazená-la, processá-la e divulgá-la. Nesse caso, o sistema de monitoramento é constituído por indicadores que tem o caráter de informar sobre o desempenho de determinada política ou programa. No processo de avaliação, por sua vez, o objeto é a própria política pública e seu objetivo é emitir o julgamento de valor sobre ela.

A institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação tem ganhado espaço no Brasil nas últimas décadas à medida que propiciam o levantamento de informações, dão respostas por demandas de transparência e efetividade do gasto público e fortalecem as instituições democráticas e os direitos sociais, conforme dispõe a Constituição Federal.

Jannuzzi (2013, p. 8), em um sentido lato conceitua sistema de monitoramento e avaliação como o conjunto de atividades – articuladas, sistemáticas e tecnicamente orientadas – de registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica de informações resultantes da gestão de políticas públicas.

Para Falcão (2007), um sistema de monitoramento e avaliação corresponde ao conjunto de ações sob um domínio institucional demarcável, que gera de forma regular e estável informações sobre o desempenho de programas, projetos, organizações, serviços e busca inseri-los nos processos decisórios de formuladores e implementadores em tempo hábil (feedbacks curtos) como forma de (re)orientá-los.

### **O FNDE e a caracterização dos programas monitorados**

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação – MEC, tem como missão prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para a educação pública de qualidade a todos. Sua estratégia de atuação é realizada em parceria com os Estados, Distrito Federal, Municípios e Instituições Governamentais e Não-Governamentais, mediante repasses de recursos financeiros, incluindo as transferências legais, voluntárias e diretas.



Ao longo das últimas décadas, com o aumento de responsabilidades decorrentes do processo de fusão institucional e incorporação de programas e ações delegadas pelo Ministério da Educação, emergiu a necessidade de o FNDE aprimorar os instrumentos de planejamento estratégico, gestão e governança pública para acompanhar as demandas oriundas do setor educacional. Ações estruturantes tornaram-se essenciais para a efetiva concretização da política educacional de reduzir a incidência dos baixos índices educacionais e de assegurar acesso e permanência à educação de qualidade a todo cidadão brasileiro.

Durante as atividades de avaliação da estratégia (Reunião de Avaliação da Estratégia) ocorrida ao longo do ciclo estratégico 2013-2017, foram revisados os principais direcionadores (missão, visão, valores), perspectivas e objetivos do planejamento estratégico institucional. Uma das inovações incorporadas ao mapa estratégico institucional foi à introdução de um objetivo relacionado ao monitoramento das ações educacionais: “Promover o monitoramento permanente e integrado”.

A definição de um objetivo estratégico levou à necessidade de estabelecer medidas (medições) para acompanhar seu progresso. No entanto, apenas a mensuração para atingir um objetivo não é condição suficiente para alcançá-lo. Ações precisam ser programadas e são necessários investimentos de tempo e recursos, por isso deve-se ter clareza, antes de iniciar um processo de medição e análise, de quais perguntas precisam ser respondidas e que tipos de informações gerarão, uma vez que diferentes objetivos e itens críticos levam a diferentes necessidades de informação e medidas associadas.

Nesse sentido, o projeto propõe a implantação de uma metodologia abrangente e padronizada, em que o planejamento, a coleta, a análise e a disseminação das informações sejam comuns a todas as unidades organizacionais, promovendo o aprendizado e a otimização dos recursos empregados nas ações de monitoramento. As visitas in loco aos municípios permitem a coleta de informações reais acerca da execução dos programas financiados e o estabelecimento de juízo de valor para a produção de relatórios técnicos de avaliação. O levantamento e cruzamento dessas informações aos dados existentes em bases já instituídas e oficiais (IBGE, INEP, Receita Federal, SIAFI, entre outras) são relevantes para construção de parâmetros de análise e criticidade.

Em um primeiro momento da execução do projeto serão monitorados os programas PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola, PNLD - Programa Nacional do Livro Didático, PNATE - Programa Nacional de Transporte Escolar, o PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar e ações do Caminho da Escola e do PAR – Plano de Ações Articuladas.



A seguir detalham-se as principais características desses programas e ações, alguns de transferência automática e caráter suplementar da União e outros de caráter voluntário.

**Quadro 1.** Síntese de Programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

<b>Pro grama Dinheiro Direto para Escola (PDDE)</b>	Destina recursos financeiros, em caráter suplementar, a escolas públicas da educação básica (e casos específicos) para uso em despesas de manutenção do prédio escolar e de suas instalações (hidráulicas, elétricas, sanitárias etc.); de material didático e pedagógico; e também para realização de pequenos investimentos, de modo a assegurar as condições de funcionamento da unidade de ensino, além de reforçar a participação social e a autogestão escolar. Os repasses são feitos anualmente, em duas parcelas iguais.
<b>Pro grama Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)</b>	Transferência de recursos financeiros aos estados, municípios e Distrito Federal de forma a viabilizar meios de transporte a serviço dos estudantes da zona rural da rede pública e informados no Censo Escolar do ano anterior. Repassado em nove parcelas anuais (de março a novembro), o recurso suplementa os orçamentos dos estados de municípios e visa custear despesas com seguro, licenciamento, impostos, combustível e até terceirização do serviço.
<b>Pro grama Caminho da Escola</b>	Objetiva renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares das redes municipal, do DF e estadual de educação básica pública. Voltado a estudantes residentes, prioritariamente, em áreas rurais e ribeirinhas, o programa oferece ônibus, lanchas e bicicletas fabricados especialmente para o tráfego nestas regiões, sempre visando à segurança e à qualidade do transporte.
<b>Pro grama Nacional do Livro Didático (PNLD)</b>	Distribuição de livros didáticos, dicionários e obras complementares às escolas públicas do ensino fundamental e médio, inclusive ao segmento da educação de jovens e adultos. Os livros didáticos são impressos com uma estrutura física resistente, a fim de que sejam usados por três anos consecutivos e possam ser reutilizáveis. É feito um trabalho de conscientização de alunos e pais para a conservação dos livros, para que no final do ano letivo ocorra a devolução em condições de uso por outros estudantes. Ocorre também a distribuição de livros consumíveis (de atividades de alfabetização, matemática e línguas) que não precisam ser devolvidos e ficam com o aluno.
<b>Pro grama Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</b>	Responsável pela definição das regras e diretrizes nacionais da alimentação dos alunos matriculados nas escolas de educação básica da rede pública. O seu principal objetivo é atender às necessidades nutricionais dos alunos e à formação de hábitos alimentares adequados e saudáveis, durante a sua permanência nas escolas, de forma a contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o rendimento escolar. O FNDE transfere recursos financeiros, em caráter suplementar, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal com vistas a garantir a alimentação escolar de todos os alunos da educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e comunitárias.

<b>Plano de Ações Articuladas (PAR)</b>	É um processo de planejamento da política de educação que os municípios, os estados e o Distrito Federal devem implementar em um período de quatro anos. Constitui-se em um instrumento para promover a melhoria da qualidade da educação pública e transformar as políticas educacionais em políticas de Estado. As fases do PAR compreendem o Diagnóstico da situação ou realidade educacional; Elaboração do plano para definição de prioridades e construção de planos de ação; Análise técnica das equipes do Ministério da Educação e FNDE para apontar as inconsistências no plano apresentado e o Monitoramento/acompanhamento, fase em que os entes federados participantes inserem no Simec – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - informações sobre a execução dos projetos previstos em seus respectivos Planos (PAR) e os técnicos do FNDE e MEC desenvolvem ações para aprimorar a gestão educacional.
---	---

Fonte: FNDE - (<http://www.fnde.gov.br/programas>).

### O projeto de monitoramento integrado e avaliação

O objetivo principal do projeto piloto de monitoramento e avaliação é desenvolver uma sistemática integrada para acompanhar a execução de programas e projetos financiados pelo FNDE, de modo a propiciar a adoção tempestiva de medidas corretivas e o alcance dos resultados previstos anualmente.

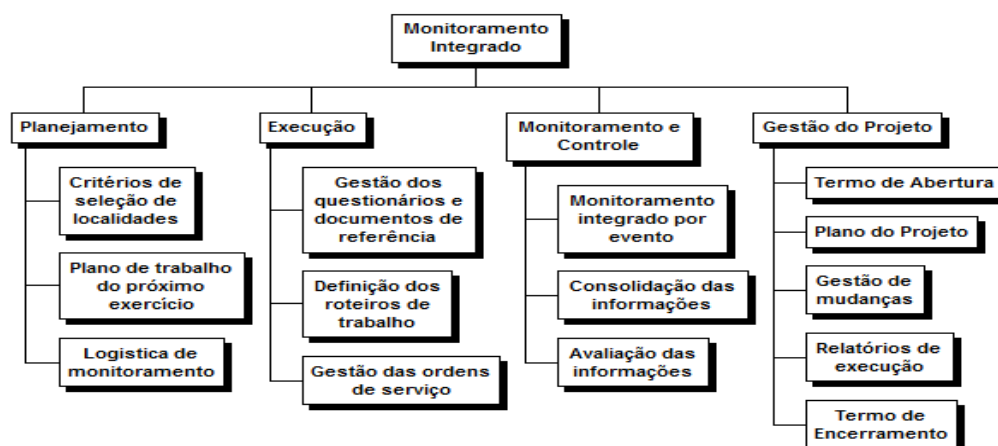
Na fase inicial de concepção da sistemática de monitoramento integrado do FNDE foi proposto realizar um diagnóstico institucional para identificar os pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças para a definição da estrutura do projeto.

Reuniões técnicas com integrantes das áreas de execução de programas e a equipe do escritório de processos possibilitaram definir as principais fases do projeto: planejamento, execução, monitoramento, controle e gestão do projeto. A partir do mapeamento dos fluxos do processo de monitoramento foram definidas as etapas de seleção de localidades, levantamento de informações internas (dados e indicadores), definição de questionários, a logística para visitas às localidades e as bases de dados estatísticos oficiais a serem utilizadas.

A clareza na definição da macroestrutura do projeto por meio do detalhamento da estrutura analítica do projeto (planejamento, execução, monitoramento e gestão do projeto) permite o direcionamento do trabalho, a identificação dos usuários e a realização da análise de cenário para o levantamento de indicadores relacionados aos programas monitorados.

**Figura 1.** Estrutura Analítica do Projeto de Monitoramento Integrado





Fonte: Assessoria de Gestão Estratégica e Governança/FNDE.

### Modelo e Dimensões Focais

O modelo proposto para o projeto-piloto de Monitoramento Integrado do FNDE é o do Monitoramento de Pressupostos, Processos e Produtos. A metodologia se concentra no acompanhamento dos pressupostos básicos para que as ações do projeto possam ser empreendidas nas atividades que são utilizadas para auxiliar a execução do projeto e dos produtos definidos no projeto. Assim, buscou-se definir as dimensões focais a serem monitoradas e a criação dos indicadores. No caso do FNDE, as dimensões focais estão vinculadas a três aspectos distintos.

A primeira dimensão é relativa aos pressupostos. A necessidade do monitoramento reside na importância de se saber se os pressupostos básicos para a implementação e financiamento das ações e programas da política pública educacional estão presentes de modo a viabilizar os produtos e resultados esperados.

Em segundo lugar destaca-se a dimensão relativa aos processos, que está diretamente vinculada às formas de realização das ações e programas do FNDE, pelos Estados e Municípios. Esta dimensão se divide em duas sub-dimensões: instrumentos disponibilizados para o conhecimento, informação, financiamento das ações; e programas e sua forma de execução. A necessidade desse monitoramento reside na importância de saber como estão sendo realizadas as atividades que dão suporte a execução de cada ação/programa do FNDE e se as ferramentas utilizadas estão cumprindo suas funções de aporte gerencial.

Em terceiro lugar identifica-se a dimensão relativa aos produtos, que está diretamente vinculada aos componentes do projeto em si e se divide em seis sub-dimensões: Fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão de políticas públicas; Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão da transferência de recursos financeiros; Modernização de estruturas organizacionais e de processos administrativos; Fortalecimento de mecanismos de



transparência administrativa e de comunicação; Modernização da gestão da informação e integração dos sistemas de tecnologia de informação.

Para cumprir a metodologia de monitoramento a partir do modelo e dimensões focais (dos pressupostos, processos e produtos) foram elencadas algumas atividades principais para o conhecimento das áreas técnicas e finalísticas das ações e programas do FNDE:

- Realização de reuniões com as áreas finalísticas com o objetivo de entender as ações de monitoramento existentes, quais informações já são coletadas, onde estão disponibilizadas e que uso tem sido feito delas;
- Compatibilização das agendas de visitas de monitoramento e avaliação;
- Estruturação de um ambiente único (banco de dados) para o registro das informações coletadas durante as visitas;
- Consolidação e tratamento das informações coletadas;
- Retorno das informações consolidadas (boletins) às áreas finalísticas.

### **Instrumentos e Mecanismos de acompanhamento**

A metodologia de acompanhamento e monitoramento do FNDE prevê a construção de planilhas, formulários e a utilização de um banco de dados que abrigue as informações geradas a partir das fontes descritas nos quesitos anteriores. Esses instrumentos se complementam para auxiliar a formulação do relatório de acompanhamento e monitoramento.

Os formulários serão disponibilizados em meio eletrônico para preenchimento das informações pelas áreas envolvidas, o fornecimento dos dados necessários ao acompanhamento e monitoramento deverá ser pactuado antecipadamente, pela Gerência Executiva do Projeto de Monitoramento, com os responsáveis pelas informações. Esses formulários conterão as informações necessárias à alimentação das planilhas. As planilhas serão alimentadas de forma centralizada, reduzindo desta maneira possíveis erros.

O fornecimento dos dados necessários ao acompanhamento e monitoramento deverá ser pactuado antecipadamente pela Gerência Executiva do monitoramento e os responsáveis pelas informações.

O período de coleta de dados será definido de acordo com as características do próprio acompanhamento e monitoramento. Dada periodicidade semanal, mensal e semestral do acompanhamento, a coleta de dados será sempre feita no primeiro dia útil de cada período definido. Assim, os formulários de informações disponibilizados deverão ser preenchidos e



entregues a Gerência Executiva. Os dados a serem fornecidos serão todos em base mensal, ou seja, referentes ao mês anterior ao de entrega dos dados. A cada dois meses serão publicados os relatórios sintéticos de acompanhamento (boletins) contendo um resumo sobre o comportamento dos pressupostos, processos e produtos obtidos. Em relação ao monitoramento será publicado o relatório de monitoramento anual e um Relatório de Progresso nos meses de janeiro e julho de cada ano.

### **Estratégia de Retroalimentação**

Um dos pilares de sustentação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do FNDE corresponde a sua estratégia de retroalimentação, pois os dados gerados serão utilizados pela gestão do projeto para a tomada de decisões, divulgação e aprendizado institucional. Dessa forma, destaca-se como essencial a realização de reuniões mensais de validação dos dados do monitoramento, nas datas de entrega do respectivo relatório. A divulgação de relatórios de acompanhamento da execução do projeto de monitoramento das ações e programas desenvolvidos tem periodicidade mensal.

Serão realizadas oficinas que deverão contar com a participação dos usuários definidos no Plano de Monitoramento, objetivando a discussão dos dados colhidos e a elaboração de um pequeno plano de trabalho para implementação das recomendações, quando for o caso.

Deve-se, entretanto, levar em conta que a implementação das recomendações e também a institucionalização das lições aprendidas com as atividades de Monitoramento Integrado muitas vezes são difíceis de serem conseguidas de maneira automática. É aconselhado que, ao final das reuniões de divulgação dos resultados, seja estabelecido um pequeno e prático plano de implementação das recomendações, de maneira a também disseminar a utilidade do processo, assim como consolidar suas bases de sustentação.

### **MODELO DE REFERÊNCIA E ESTRUTURA TEMÁTICA**

Neste tópico, busca-se verificar a aderência de metodologia e o enquadramento do projeto-piloto de monitoramento integrado do FNDE a algumas das subcategorias que compõem as dimensões da Estrutura Temática do Modelo de Referência proposta por Silva (2005).

Conforme aponta a autora na obra “Esquema teórico-explanatório para uma sistemática de monitoramento”, o modelo de referência de sistemas de monitoramento (MRSM) permite





constatar a aderência à categoria “Regras do Programa” foram sugerida a proposição de indicadores para as subcategorias Perfil do gasto público e Forma de organização institucional.

Para a subcategoria Perfil do gasto público foram relacionados dois indicadores que visam mensurar os recursos empregados para o financiamento e execução dos programas: Percentual do orçamento público da União investido no(s) programa(s) por ente federado (Estado / Município); Percentual de recursos do(s) programa(s) sobre o total dos gastos sociais do governo. Os valores transferidos aos entes federados, observadas as regras e resoluções dos programas, influenciam diretamente a capacidade do poder executivo (municipal ou estadual) em gerir a política educacional, de forma a alcançar o desempenho esperado de atendimento e o padrão de qualidade almejado.

A Forma de Organização Institucional (Forma de organização da intervenção) é uma subcategoria que diz respeito às exigências de integração entre instituições governamentais de diferentes níveis, pode ser vertical (entre esferas) como horizontal (entre instituições de uma esfera). Monitorar esta dimensão é relevante para acompanhar a influência das instituições nos resultados obtidos. Nesse sentido, foram definidos dois grupos de indicadores que nortearão as ações de monitoramento e análise: Número de entes federados participantes do(s) programa(s); Número de instituições parceiras atuantes no projeto.

Com referência à segunda Categoria proposta no Modelo de Referência - Condições de implementação do programa (ou política), verificam-se duas subcategorias de análise, a Estrutura de Operação e a Dinâmica dos Agentes, cada uma contém sete e nove grupos de informações, respectivamente. Para verificar a aderência da sistemática de monitoramento proposta pelo FNDE ao modelo de referência procurou-se considerar os grupos de informações relativas à dimensão financeira e aos Municípios, integrantes da subcategoria estrutura de operação.

Na dimensão financeira da estrutura temática foram elencados os seguintes indicadores: Número de convênios assinados ou de adesão aos termos de compromisso; Percentual de recursos financeiros disponibilizados por ente (Estado, Município) ao ano por Programas (PDDE, PNATE e Caminho da Escola, PNAE, PNLD, Ações do PAR) em relação ao previsto.

O atendimento aos municípios pelos Programas do FNDE e pelo PAR consideram os indicadores demográficos e educacionais, como número de alunos matriculados, número de escolas cadastradas, número de salas de aula de cada escola, número de professores, tanto para ações destinadas diretamente para a Secretaria como para ações destinadas diretamente para as escolas.



Alguns dos indicadores levantados na análise de cenário serão utilizados para compor os relatórios do monitoramento integrado e também poderão ser objeto de análise na dimensão Resultado do programa/política. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP disponibiliza tabelas contendo dados educacionais cadastrados no censo educacional (Educacenso) e dados demográficos, resumidos, do IBGE. Esses dados têm propiciado tanto aos gestores quanto aos pesquisadores a realização de análises consistentes acerca da realidade educacional. Para a análise da situação do município recomendam-se os indicadores relativos ao número de habitantes, ao IDHM e ao PIB per capita.

Na dimensão dinâmica dos agentes são identificados os atores atuantes nos programas e envolvidos no processo de monitoramento: os Gestores Federal, Estadual e Municipal (Poder Executivo, Secretaria de Educação), representantes de setores da rede de ensino com a atribuição de elaborar o PAR, Entidades executoras, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (de Alimentação Escolar - CAE, Fundeb-CACS), Conselhos Municipais ou Estaduais de Educação e Comitês locais com representatividade da sociedade civil da rede ou sistema de ensino.

A esses agentes são associados indicadores como os de transferência mensal de recursos por programas e de capacitações sobre a gestão de programas educacionais (no caso o financiador das ações é o FNDE) e de emissão de prestações de contas (executores dos programas), fundamentais para o aperfeiçoamento da execução de programas e responsabilização pelos gastos públicos.

A terceira dimensão proposta no Modelo de Referência trata dos Resultados da política ou programa. As subcategorias utilizadas para verificar a aderência do sistema de monitoramento estão relacionadas ao desempenho – metas físicas, à eficácia - de seleção de agentes e capacitação de agentes, e a efetividade – satisfação dos beneficiários e dos agentes implementadores.

Nesse grupo de informações buscou-se construir indicadores de metas físicas relacionados a todos os programas do FNDE que serão objeto do monitoramento: Quantidade de ônibus adquiridos por meio de adesão ao Registro de Preços Nacional; Número de Escolas conectadas pelo Programa Banda Larga; Livros distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático por etapa de ensino; Lanchas doadas pelo Programa Caminho da Escola; Quadras poliesportivas e coberturas de quadras aprovadas; Unidades escolares do Proinfância aprovadas; Alunos beneficiados pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar; Creches e pré-escolas concluídas; Conjuntos de mobiliários escolares adquiridos por meio do



PAR com recursos do FNDE; Tablets Proinfo entregues; Bicicletas adquiridas pelo Programa Caminho da Escola, monitorados pelo SIMEC.

### **Considerações finais**

A institucionalização da prática de monitoramento e avaliação, bem como a ampla compreensão e apropriação de seus resultados é fundamental para aperfeiçoar a gestão de programas e ações governamentais e para fortalecer a governança corporativa. Nesse artigo buscou-se analisar a aderência de uma metodologia já aplicada no setor público, o programa de construção de habitações, ao projeto-piloto em estudo no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, mediante a viabilidade de construção de um sistema de indicadores, tomando-se por base o modelo de referência proposto por Silva (2005).

O estudo de implantação da sistemática de monitoramento integrado é uma das ações integrantes do acordo ou termo de cooperação firmado entre o FNDE e a UNESCO. A proposta ainda não se configura como um modelo perfeito em termos de escopo e metodologia, mas é uma iniciativa que pode ser aperfeiçoada e replicada aos demais programas e ações da entidade. É inviável avaliar todos os objetos possíveis de um programa ou ação educacional, quanto mais envolvendo a integração de informações de cerca de dez deles.

Para que um modelo de Monitoramento e Avaliação possa ser operacionalizado em uma instituição de financiamento de programas educacionais torna-se necessário um processo de aculturação da organização, a partir do envolvimento dos servidores e tomadores de decisão. A apropriação da lógica de um modelo ou sistemática somente fará sentido se for operada a contento e demonstrar a evolução de resultados alcançados versus recursos investidos (transferidos). Para isso é fundamental o apoio da alta administração e a designação de responsabilidades entre os envolvidos.

A existência de unidade de Monitoramento e Avaliação formalmente constituída é um instrumento essencial de governança para deliberação e tomada de decisões. Uma central de ação na qual medidas corretivas e compensatórias ocorrem em ciclos curtos de feedback. O foco do monitoramento não está somente na coleta e no processamento da informação, mas, sobretudo, na qualificação do julgamento das ações e na redução do tempo de reação e resolução de problemas.

No FNDE ainda não foi estruturada uma unidade específica para realizar as atividades de monitoramento e avaliação, mas o projeto encontra-se em desenvolvimento na Assessoria de Gestão Estratégica e Governança. É fundamental para o êxito da sistemática que se constitua



uma equipe formal, composta por profissionais comprometidos e preparados para atuarem como pesquisadores e avaliadores, que se dedicarão integralmente para o funcionamento e operação do projeto. De preferência que sejam profissionais de carreira da instituição que absorvam as metodologias, as disseminem e aperfeiçoem ao longo do tempo.

Por fim, é vital a integração entre a unidade de Monitoramento e Avaliação às demais unidades organizacionais e aos sistemas de controle interno e externo, a fim de promover a divulgação de informações e resultados, a transparência e a responsabilização pela correta utilização de recursos públicos.

## Referências

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L.C. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 2001.

BUVINICH, M. R. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais. **Cadernos de Políticas Sociais**, nº 10, out./1999, p. 1-83. (Série documentos para discussão). Disponível em: <[http://www.aleixo.com/biblioteca/ssocial/2semestre2006/D1/Ferramentas\\_para\\_avaliacao\\_monitoramento\\_de\\_programas\\_projetos\\_sociais.pdf](http://www.aleixo.com/biblioteca/ssocial/2semestre2006/D1/Ferramentas_para_avaliacao_monitoramento_de_programas_projetos_sociais.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2018.

CANO, I. **Introdução à avaliação de programas sociais**. São Paulo: FGV, 2006.

FALCÃO, H. M. Sistemas de monitoramento e avaliação na administração pública. **VII Fórum Brasileiro sobre a Reforma do Estado**, de 01 a 03 de outubro de 2007, Rio de Janeiro/RJ.

JANNUZZI, P. M. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, DF: MDS/Sagi, nº 5, p. 4-27, jan./jun., 2013.

SILVA, M. F. S. **Modelo de referência para análise e desenvolvimento de sistemas de monitoramento de intervenções de governos municipais no campo habitacional**. 2005. 382f. Tese (Doutorado). Centro Tecnológico, Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

SILVA, M. F. S.; MOURA, L. B. A.; VASCONCELOS, A. M. N. Esquema teórico-explanatório para uma sistemática de monitoramento: uma proposta de aplicação em ciclos de políticas públicas. In: **Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI)**. p. 390-409.





## ESTRATÉGIAS INTERPROFISSIONAIS EM DESENVOLVIMENTO LOCAL: A EXPERIÊNCIA ENTRE OS CURSOS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E TERAPIA OCUPACIONAL NA REVISÃO DE UM PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ITAPEVA

Carolina Thalya da Silva Paulino

Ricardo Lopes Correia

Luciano Sabino Bezerra Junior

### **Resumo:**

Este artigo explora as possibilidades interprofissionais entre o curso de Gestão de Políticas Públicas e Terapia Ocupacional na promoção do melhor uso de instrumentos de gestão e participação cidadã. Utilizando-se da metodologia do Desenvolvimento Local Participativo, os alunos e docentes de ambos os cursos mencionados tiveram a oportunidade de compartilhar saberes que mesmo sendo distintos, contribuíram para o êxito de uma audiência pública realizada em torno da revisão do Plano Diretor Participativo de uma cidade do interior do Estado de São Paulo, destacando assim um possível novo campo de exploração para a extensão universitária.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Local Participativo; Gestão Pública; Interprofissionalidade; Plano Diretor Participativo; Terapia Ocupacional.

### **Abstract:**

This article explores the interprofessional possibilities between the course of Management of Public Policies and Occupational Therapy in the promotion of the best use of instruments of management and citizen participation. Using the Participatory Local Development methodology, the students and teachers of both mentioned courses had the opportunity to share knowledge that, although distinct, contributed to the success of a public hearing held around the review of the Participative Master Plan of a city of the interior of the State of São Paulo, thus highlighting a possible new field of exploration for university extension.

**Keywords:** Participatory Local Development; Public Administration; Interprofessionality; Participative Master Plan; Occupational Therapy.



## Introdução

Este estudo aborda a importância da interprofissionalidade no desenvolvimento de estratégias participativas para o desenvolvimento local. A experiência descrita neste artigo ocorreu entre julho de 2017 e janeiro de 2018 durante atividades extensionistas do Projeto Rondon SP na cidade de Itapeva, localizada no interior do estado de São Paulo. São apresentadas as atividades realizadas durante a revisão de um Plano Diretor Participativo, conduzidos pelos cursos de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP) e Terapia Ocupacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e colocado em discussão os arranjos interprofissionais e os resultados alcançados.

Sobre a construção, aplicabilidade e valor de uso social do conhecimento, Bauman e May (2010), na introdução de seu livro “Aprendendo a Pensar com a Sociologia” explicam que a Sociologia é um campo do conhecimento separado dos demais, com suas próprias questões, objetos de estudos e metodologias, porém explicitam que a afirmação de que as “divisões entre corpos do conhecimento devem refletir as divisões exclusivamente do universo científico de investigação”, como sendo uma divisão demasiadamente simples e fragmentada, uma vez que na realidade a divisão do conhecimento, em “blocos”, se referindo a ciência política, sociologia, entre outros, é uma criação humana para tratar de assuntos acadêmicos de forma a definir quem tem maior propriedade para tratar de determinadas questões relevantes a complexidade da vida social.

Entretanto, é possível pensar em uma forma mais humanizada e interdisciplinar das abordagens profissionais, que atendam tanto as exigências da produção científica, como bem, as demandas cada vez mais complexas da sociedade, que não cabem exclusivamente em uma única disciplina. O conceito de interprofissionalidade, que têm sido utilizados principalmente por profissionais da área da saúde, em que a maioria dos relatos sobre o tema se concentram, demonstra a vantagem de maiores trocas de conhecimento e o atendimento de variadas necessidades por parte do público que necessita de cuidados em saúde, de forma mais efetiva.

(...) a fragmentação do cuidado é comum na multiprofissionalidade, a qual seria a justaposição de disciplinas distintas, em que os saberes especializados balizarão a atuação de cada profissional. Já a interprofissionalidade vincula-se: à noção do trabalho em equipe de saúde, marcado pela reflexão sobre os papéis profissionais, a resolução de problemas e a negociação nos processos decisórios, a partir da construção de conhecimentos, de forma dialógica e com respeito às singularidades e diferenças dos diversos núcleos de saberes e práticas profissionais. (ALVARENGA, 2013 apud ARAÚJO, 2017, p. 602).



Neste sentido, o campo da Gestão Pública ainda carece de maiores aprofundamentos sobre o trabalho interprofissional. Suas demandas exigem vários profissionais com conhecimentos amplos e diversos, a fim de cumprir com as responsabilidades delegadas aos serviços públicos no Brasil, em que questões relacionadas à saúde, educação e trabalho, por exemplo, possam dialogar entre si intersetorialmente. Os gestores públicos precisam de ferramentas que os possibilitem atender ao grande contingente de cidadãos dependentes dos serviços públicos, assim como extrair informações dos mesmos para a criação de políticas públicas mais eficientes e eficazes. E, portanto, urge, para que tanto no campo acadêmico da formação como no cotidiano prático do campo da Gestão Pública, sejam cada vez mais criadas e exploradas estratégias de atuação interprofissionais.

O Planejamento urbano de uma cidade, por exemplo, precisa ser feito considerando longos períodos de tempo, a mobilidade dos indivíduos que nela residem, sistemas de infraestrutura de saúde, locais para habitação, transporte, educação entre outros. Para tornar esse processo mais democrático e adequado as necessidades locais, formas de participação são propostas e constantemente balizadas pelas gestões municipais, em maior ou menor medida. A cidadania não se reduz apenas as formas tradicionais de inserção na política, como no caso de eleições e do voto, ela pode ocorrer também através da participação do ser político em conselhos temáticos municipais, estaduais e federais; audiências públicas; fóruns e acompanhamento de sessões legislativas, assim como em movimento sociais e associações de moradores de bairros. Todas essas formas de participação e controle social contribuem para renovar os espaços políticos e de tomada de decisão, tornando a administração pública mais inclusiva socialmente.

No entanto, as questões que envolvem o fomento da participação são complexas e multidimensionais na Gestão Pública, como os processos sócio-históricos de determinadas localidades, os índices de proteção social e de vulnerabilidades, os aspectos econômicos, níveis de escolarização, bem-estar, sentimento comunitário e implicação política. Determinantes que em si são complexos, e o seu conjunto ainda mais, quando inseridos na perspectiva da vida, do direito e do pertencimento dos cidadãos nas cidades.

Neste sentido, compreende-se que a extensão universitária pode contribuir, de forma significativa e eficaz, na construção de estratégias e metodologias que facilitem e apoiem os operadores do campo da Gestão Pública a fomentar e efetivar a participação nos espaços públicos e sociais, a fim de atribuir com as tomadas de decisão, condução de projetos e programas, como bem o acompanhamento e fiscalização da implementação de políticas públicas de modo mais participativo.



Existe na literatura métodos com o objetivo de engajar indivíduos e coletivos em atividades de diversas naturezas no espaço público e social para o envolvimento e participação nas políticas públicas, como é o caso da Ensinagem em Desenvolvimento Local Participativo (EDLP), metodologia utilizada em diversos programas de extensão universitária pelo Brasil. Correia, Costa e Akerman (2017) definem a EDLP como um conjunto de ações estratégicas, interdisciplinares e intersetoriais, que promove a ação e o engajamento de indivíduos e seus coletivos nas transformações da realidade social local, a partir da criação e exploração de estratégias educativas e participativas entre sociedade civil e poder público.

O caráter educativo da EDLP, traz em seu construto “ensinagem” a compreensão de que todos os processos vividos, pelos agentes de diversos segmentos da sociedade, são vivências de ensino-aprendizagem, uma vez que a criação e exploração de estratégias partem da imersão contextualizada na realidade local, emergindo conteúdos e questões que são operacionalizadas e enfrentadas respectivamente, a partir da aproximação entre recursos locais e externos. Tal processo compreende, enquanto finalidade, a produção de conhecimento, pois segundo Ávila (2000) é o conhecimento crítico e contextualizado produzido localmente que transforma a realidade social e não a simples inserção de políticas públicas apropriadas pela população de forma alienada e operadas por gestores públicos de forma vertical.

A ensinagem é um forte construto criado por Anastasiou (1998), a partir da Teoria da Educação Libertária de Paulo Freire, e inserida enquanto abordagem no desenvolvimento local participativo por Correia (2017).

Teixeira (2002) descreveu em “O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade” os interesses envolvidos no processo de criação e manutenção de políticas públicas, e como estes se manifestam através de pressões e negociações entre os atores políticos. Assim, é nesta esfera em que é preciso discutir como se dá a participação da sociedade civil nos processos de Gestão Pública para o desenvolvimento local.

O mesmo autor também sumariza em alguns passos como esta participação pode ocorrer, como por meio da formulação de um diagnóstico para identificação de elementos e atores envolvidos na formação da política pública, na realização de debates em torno das políticas, na criação de indicadores para melhor acompanhamento e avaliação de processos, entre outros. Estes, em conjunto com a participação da sociedade civil, podem trazer maior legitimidade as decisões da administração pública.

Para a maioria dos analistas, só há mudanças no conteúdo e na metodologia das políticas públicas com mudanças nas elites políticas, na composição do



poder político. É certo que mudanças mais substantivas só podem ocorrer quando efetivamente se muda a composição do poder, mas pode-se obter conquistas sociais através da mobilização social, da ação coletiva, sobretudo quando esta passa a ter um conteúdo de proposição, de debate público de alternativas e não de mera crítica. Para isso, é necessário que as proposições sejam legitimadas por um amplo consenso e que tenham uma abrangência maior que os interesses corporativos ou setoriais. (TEIXEIRA, 2002, p. 6).

A partir destas perspectivas são apresentadas as experiências de ações interprofissionais entre os cursos de graduação em Gestão de Políticas Públicas e Terapia Ocupacional, por meio do Projeto Rondon SP® durante atividades de extensão universitária na cidade de Itapeva, interior do estado de São Paulo. As experiências compreendem o envolvimento de estudantes destes cursos em torno de questões relacionadas as estratégias de participação criadas e exploradas, através da metodologia de EDLP, entre sociedade civil e poder público na Gestão Pública para o desenvolvimento local.

### **Processo metodológico**

Trata-se de um relato de experiência, a partir das ações de extensão do Projeto Rondon SP® voltadas a revisão do Plano Diretor do município, realizadas na cidade de Itapeva, interior do estado de São Paulo entre julho de 2017 e janeiro de 2018.

Foram recuperadas as experiências de estudantes do curso de graduação de Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Comunicação, Artes e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP) e estudantes do curso de graduação em Terapia Ocupacional da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FM-UFRJ).

Os marcos teórico-práticos que orientaram a análise e a compreensão das experiências aqui relatadas se relacionam com o Desenvolvimento Local, enquanto um paradigma que pressupõe a expansão de liberdades e a construção de estratégias participativas para o crescimento e fortalecimento econômico-social entre sociedade civil e poder público, assim como as perspectivas sobre o construto de interprofissionalidade.

### **O desenvolvimento das experiências e objetivos estabelecidos**

O Projeto Rondon foi criado em 1964, enquanto política pública em meio à ditadura militar, a partir de iniciativas da Universidade do Estado da Guanabara (atual Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ), tendo como objetivo levar estudantes de diversos cursos de graduação para regiões do Brasil distantes das grandes cidades. Em Julho de 1967 a primeira atuação se deu no estado de Rondônia, com a participação de estudantes e professores



universitários, sendo realizadas ações com foco na saúde de populações vulneráveis socioeconomicamente. Naquela época, foram realizadas pesquisas para o levantamento das necessidades da população e a conseguinte criação de processos interventivos, sustentados em métodos educativos e de participação e inclusão social.

O projeto foi interrompido por diversas vezes decorrente do momento interventivo do exército brasileiro e a fragilidade ministerial da época em sustentar o projeto. Somente em 2002 passaram a ser criadas associações estaduais para a continuação das atividades, com o foco em municípios localizados dentro dos estados da federação, a fim de otimizar o deslocamento de estudantes e o atendimento local das demandas. A partir deste ano, o Projeto Rondon passou a contar mais fortemente com o envolvimento e apoio das Instituições de Ensino Superior, públicas e privadas, para o desenvolvimento de suas ações, sendo hoje, as maiores responsáveis pela condução do projeto.

Ao longo dos 51 anos de existência do Projeto Rondon sua atuação foi baseada em princípios de responsabilidade social e engajamento coletivo de diferentes atores dentro das comunidades que recebiam o projeto. Tal feito marcou o campo da extensão universitária brasileira, abrindo, no começo da década de 1970 uma ampla produção sobre a extensão universitária e as primeiras políticas que induziram a extensão enquanto um conjunto de atividades de comunicação e ação entre universidades e outros segmentos da sociedade (PAULA, 2013), fazendo parte indissociável do ensino e da pesquisa.

Atualmente, a organização que realiza ações de extensão universitária se denomina Instituto Projeto Rondon e vêm realizando, a partir da Associação Projeto Rondon SP® missões no município de Itapeva há cerca de 7 anos, garantindo um forte vínculo com a gestão da cidade e com populações de diversos territórios do município.

Foram realizadas aproximadamente mais de 60 atividades durante esses anos na cidade de Itapeva, focalizando principalmente as questões de saúde pública, educação e associativismo dentro dos bairros, como castração de animais domésticos, criação de associações de moradores, cooperativas de reciclagem, atividades étnicas e culturais, dentre outras. A proposta do projeto é sempre definida de acordo com diagnósticos realizados pelos membros das equipes envolvidas no projeto, que são de forma geral, estudantes de graduação e professores de diversas áreas.

A metodologia de EDLP é utilizada pelo Projeto Rondon SP® desde janeiro de 2011, quando teve a sua primeira atuação na cidade de Itapeva. Diferentes cursos de graduação participam do Projeto Rondon SP®, voltados a diferentes áreas do conhecimento, utilizando



seus saberes para desenvolver diversas abordagens de extensão para atender e apoiar a resolução de demandas entre sociedade civil e poder público.

A cidade de Itapeva está localizada na região sudoeste do estado de São Paulo, possui pouco mais de 90 mil habitantes e é considerada a 5<sup>o</sup> Região Administrativa (RA) do estado, somada a mais 32 municípios de pequeno porte. Trata-se de uma cidade polo para o desenvolvimento econômico e social da região, e, portanto, fomentadora de políticas públicas que visam garantir serviços básicos a toda a população, como saúde, educação, assistência social, previdência, entre outros.

Tal dimensão regional é problemática na medida em que o sudoeste do estado de São Paulo é considerado a região mais pobre, sendo seus recursos financeiros e estruturais insuficientes para alcançar índices maiores de economia, como de o bem-estar de sua população.

Desta forma, as ações realizadas desde 2011 pelo Projeto Rondon SP® em Itapeva prioriza os processos focalizados nos bairros, enquanto uma unidade suficiente para compreender os processos sócio-históricos, as vulnerabilidades vivenciadas pela população, assim como os fatores facilitadores e de embarreiramento da participação que são dissonantes entre si, quando comparados com Índices de Desenvolvimento Humano e Vulnerabilidade Social do município e comparados ao estado de São Paulo. Esta perspectiva, segundo Correia (2017) vem sendo compreendida desde então pelas Instituições de Ensino Superior envolvidas no Projeto Rondon SP® enquanto questões para o desenvolvimento local.

Assim, para este estudo, elegeu-se um recorte temporal das ações do projeto de extensão, em julho de 2017 e janeiro de 2018, uma vez que as questões do desenvolvimento local emergiram com maior centralidade e força nos discursos, especialmente do poder público, por conta da necessidade de revisão do Plano Diretor Participativo (PDP) de Itapeva.

Esta ferramenta de planejamento urbano consiste em uma série de leis e mecanismos que organizam os espaços urbanos em um período de dez anos, voltado a diminuir a desigualdade no desenvolvimento da cidade. Pode possuir legislações específicas em relação ao funcionamento da expansão urbana, na organização dos modais de transporte, assim como estabelecer as formas de participação da sociedade nesse processo de desenvolvimento.

Os instrumentos mencionados são dispostos na lei federal 10.257 de 2001, também conhecida como Estatuto das Cidades, que de acordo com Hamel (2009) tem como objetivo:

Conclui-se, primeiramente, que o princípio da participação popular, consagrado ao lado de princípios gerais do meio ambiente na Constituição



Federal de 1988 e revitalizado pelo Estatuto das Cidades, atribui ao sujeito a possibilidade de intervir na atividade urbanística mediante a execução dos instrumentos do Estatuto, da participação no orçamento e nos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Tal princípio configura um instrumento de fundamental importância para os cidadãos no que tange à possibilidade de participação de cada um no planejamento, construção, fiscalização e execução dos instrumentos inseridos no contexto da urbanização pelo Estatuto das Cidades. (HAMEL, 2009, p. 142.).

Compreendendo este processo de revisão do PDP como uma possibilidade de abarcar as questões do desenvolvimento local de forma macro junto aos diversos segmentos da sociedade, inicialmente os estudantes do curso de Gestão de Políticas Públicas estiveram mais envolvidos com a compreensão e condução das estratégias técnicas da revisão do PDP, e na sequência a inserção de estudantes do curso de Terapia Ocupacional voltados às estratégias de facilitação e fomento da participação entre sociedade civil e poder público.

É importante destacar que ambos os cursos, mesmo na atuação interprofissional, possuem especificidades disciplinares que constituem o núcleo de suas áreas de conhecimento e atuação. E é justamente na relação entre o específico e o comum que interessa os deslocamentos e as produções do conhecimento nas questões do desenvolvimento local.

De forma geral, a Gestão de Políticas Públicas é uma área de conhecimento e atuação que compila atividades voltadas ao governo federal, estadual e municipal, podendo também dialogar com o segundo setor e a sociedade civil, para exercer funções voltadas a todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Já a Terapia Ocupacional é uma área do conhecimento e intervenção na Ocupação Humana. Seu objetivo é facilitar a participação de indivíduos e coletivos nas atividades da vida diária, a partir de tecnologias emancipatórias e de inserção social.

Ambas as áreas possuem como ponto comum as questões experimentadas por diversas populações em seus cotidianos, que as impedem de viver suas trajetórias de vida de forma livre, crítica e consciente. Tanto para a Gestão de Políticas Públicas como para a Terapia Ocupacional tais questões exigem abordagens coerentes e complexas com as diversas realidades, e que por tanto, também exigem convergências técnicas, políticas e epistemológicas, como a instrumentalização das Políticas Públicas em seus diversos níveis, a fim de promover a garantia de direitos, a liberdade e a participação ativa no espaço público e social.

Assim, em julho de 2017, a primeira equipe do curso de Gestão de Políticas Públicas, contou com a participação de oito estudantes e um docente, realizando suas atividades na cidade de Itapeva através do Projeto Rondon SP®. Suas responsabilidades foram destinadas a capacitação de gestores públicos e vereadores a respeito do Plano Diretor e para isso, foram





realizadas capacitações com as seguintes temáticas: Políticas Públicas: da agenda à avaliação; Plano diretor como instrumento de participação; Mecanismos e ferramentas de implementação do Plano Diretor Participativo; também foi realizada uma simulação de case de sucesso com o seguinte título “Uma análise do Plano Diretor Participativo de São Paulo Encontro com lideranças locais: Participação e controle democrático do poder público”. Essas atividades foram bem avaliadas pelo corpo de gestores e vereadores presentes nas capacitações. Tais atividades de capacitação embasaram a criação de um Conselho Gestor, que passaria a gerenciar o processo de Revisão do Plano Diretor de Itapeva definindo cronogramas para divulgação e realização das audiências públicas, além de promover e desenhar estratégias para inserção da participação popular e com base nestas estratégias e no andamento das atividades relacionadas ao Plano Diretor de Itapeva, o conteúdo da próxima missão da equipe de Gestão de Políticas Públicas no semestre seguinte foi elaborado.

As Atividades do Projeto Rondon em janeiro de 2018 contaram com a participação de 2 estudantes e 2 docentes do curso de Terapia Ocupacional da UFRJ, que tiveram como foco de suas atividades a recuperação da identidade cultural, titulação e reconhecimento da comunidade remanescente do Quilombo do Jaó, bairro da área rural de Itapeva que devido a entrada de novas religiões dentro da comunidade passou a rejeitar sua identidade Quilombola e a experimentar fragilidades e desassistência de Políticas Públicas específicas para grupos étnicos-raciais.

Por sua vez, a equipe do curso de Gestão de Políticas Públicas tinha como intuito mais específico neste semestre o desenvolvimento de atividades voltadas à análise técnica do processo de revisão do Plano Diretor do município e fornecimento de feedback sobre a audiência pública que aconteceria no bairro do Jaó naquela semana de atividades e orientação do Conselho Gestor. Isto resultou no envolvimento dos estudantes de ambos os cursos para o desenvolvimento das atividades com foco nos moradores desse bairro. E foi desse envolvimento que surgiu o objetivo de trabalho extensionista, que consistiu em auxiliar os moradores do Quilombo do Jaó no levantamento e sistematização das necessidades do bairro e na forma de apresentação destas na audiência pública.

Tal objetivo inicial, ao longo do período das atividades de extensão universitária, contou com as contribuições de ambas as áreas de conhecimento, sendo potencializadas pelas trocas de conhecimento sobre o objeto em comum.

### **As estratégias para a construção da Audiência Pública no Quilombo do Jaó**

Após a chegada dos estudantes na cidade de Itapeva, houve no domingo (21/01/2018) uma capacitação sobre o tema de Desenvolvimento Local Participativo e a criação e uso de ecomapas, conforme apresentado na figura 1.



**Figura 1.** Extensionistas do Projeto Rondon SP participando da capacitação sobre Desenvolvimento Local Participativo e ecomapas.

O desenvolvimento de estratégias de organização das demandas do bairro do Jaó, dentro da revisão do Plano Diretor do município de Itapeva culminaram de uma série de atividades previamente planejadas e que foram sendo ajustadas ao longo da semana, a partir da realidade local.

**Tabela 1.** Atividades da equipe de gestão de políticas públicas e Terapia ocupacional, relacionadas a Revisão do Plano Diretor. Fonte: dos autores

Dias/ Períodos	Manhã	Tarde	Noite
22/01	Reunião inicial com o Conselho Gestor	Reunião inicial com líderes e comunidade do bairro do Jaó	
23/01		Levantamento das demandas por domicílio no bairro do Jaó	
24/01			Estruturação das demandas individuais em demandas setoriais de curto, médio e longo prazo
26/01	Estruturação das demandas individuais	Realização da audiência pública	Feedback e análise do processo em reunião



	em demandas setoriais de curto, médio e longo prazo		final com o conselho gestor
--	---	--	-----------------------------

A reunião preliminar com membros do Conselho Gestor no dia 22/01 norteou o a análise do processo de Revisão do Plano Diretor. Por meio dela, foram verificadas as capilaridades das atividades de capacitação aplicadas por membros da equipe de Gestão de políticas públicas, em julho de 2017 a parte do corpo de gestores da prefeitura e vereadores que estão diretamente, como membros do Conselho Gestor, ou indiretamente ligados à revisão do PDP; além do levantamento de documentos e informações importantes à condução do processo como cronograma geral de audiências e escutas públicas planejadas, editais de convocação e material de divulgação produzidos para que a população se inserisse no processo de modo participativo. Os relatos dos membros do Conselho Gestor acerca do desenrolar das duas audiências públicas e das duas escutas públicas que tinham acontecido até a data da reunião revelaram desafios voltados a mediação nos processos participativos, destacado pelo desconhecimento da população sobre o funcionamento de tais espaços; dificuldades e alternativas de divulgação das audiências e escutas públicas, dada a extensão territorial do município e melhores formas de integração dos membros do legislativo dentro do processo de audiências e escutas públicas, uma vez que a finalização do processo se dá com a aprovação do texto base na câmara dos vereadores, previsto para julho de 2018.

Ainda no dia 22/01 foi realizada uma roda de conversa, onde alguns moradores do Quilombo do Jaó relataram, primeiramente, não saber sobre a realização da Audiência que aconteceria dia 26/01 no bairro, fato que chamou a atenção de toda a equipe, demonstrando as fragilidades na comunicação do Conselho Gestor com os moradores. Também, relataram dificuldades como a falta de comunicação e envolvimento com as atividades como um todo da cidade de Itapeva e o sentimento de isolamento, diante da sua localização erma em relação a zona central da cidade, intensificadas por problemas ligados à infraestrutura e à falta de equipamentos públicos de educação e saúde. Foram destacados ainda desafios ligados às questões que envolvem a identidade e manutenção do patrimônio cultural e à (des)mobilização nas reuniões da associação dos moradores do bairro e na discussão das demandas locais. Foi abordada também a questão do associativismo nesta comunidade, sendo que a associação do Bairro é considerada bem estruturada e juridicamente resiliente, contudo os estudantes de ambos os cursos identificaram a necessidade de instrumentais para dar suporte a organização da associação.



A partir dos desafios levantados pelo Conselho Gestor na estruturação dos processos que envolvem a participação popular, inerentes à revisão do Plano Diretor e tendo em vista a dificuldade de articulação das demandas locais por parte do Quilombo do Jaó que receberia a audiência pública no dia 26/01; foi elaborado uma estratégia, junto à associação de moradores do Quilombo do Jaó, de listagem e organização das demandas do bairro, alinhando o desenvolvimento local participativo e as ferramentas de gestão, a partir sobretudo, dos conhecimentos da equipe de Gestão de Políticas Públicas e Terapia Ocupacional.

Optou-se pela realização de entrevista, no dia 23/01 com a maior quantidade possível de moradores, a partir de visitas domiciliares. A entrevista foi compreendida como uma estratégia aberta, contendo uma pergunta disparadora para o diálogo com os moradores, sendo: “O que você espera para o seu bairro nos próximos 10 anos?”, tendo como referência a dimensão temporal e demandas macrossociais relacionadas ao PDP. Ainda, seria realizada durante as visitas domiciliares a própria divulgação da audiência pública no Bairro. Em seguida seria organizado um documento com as demandas categorizadas e a apresentação deste na audiência pública, seguido pelo debate mais amplo. Tais estratégias foram colocadas pelas lideranças do Quilombo como uma forma de fortalecer os vínculos entre cidadãos, rondonistas e poder público.

A partir das entrevistas nos 28 domicílios consultados, houve demandas relacionadas à situação da estrada de barro, iluminação precária das ruas, problemas relacionados a única escola seriada que há no bairro, falta de especialistas e número reduzido de atendimentos no posto de saúde da comunidade etc. As demandas mais citadas pelos moradores foram categorizadas dentro das seguintes áreas: saúde, educação e cultura, trabalho e geração de renda, transporte, infraestrutura, moradia e participação popular. A setorização das problemáticas do bairro, facilitariam o processo de discussão mais amplo, com a comunidade agendado para os dias 24/01 e 26/01, na sede da associação dos moradores, facilitando e agregando demandas comuns.

De forma expositiva e em formato de roda de conversa, a setorização das demandas estavam expostas em cartolinas grandes, coladas nas paredes da associação de moradores e ao abordar cada categoria, os moradores foram revisitando as demandas mais latentes à situação cotidiana do Quilombo do Jaó e é nesse momento que se trabalhou junto a eles a subcategorização dessas demandas conforme a sua prioridade. Assim, além da organização das demandas em categorias mais amplas, como saúde, educação e infraestrutura; cada uma dessas demandas e desafios dentro das categorias amplas foram subcategorizadas em demandas de

curto, médio e longo prazo. Isso alinhado a explanação das funções do Plano Diretor, enquanto ferramenta sobretudo de planejamento urbano para o município em um período de dez anos foram essenciais para que os moradores vocalizassem as demandas do bairro de maneira assertiva dentro dos trâmites da audiência pública que aconteceria no dia 26/01. Todo levantamento e estruturação das demandas compuseram um documento basilar para o auxílio dos moradores na apresentação de suas demandas no momento da audiência pública. Na quinta-feira 25/01 não foram programadas atividades no bairro, mas pedimos as lideranças dos quilombos que reforçassem junto aos moradores a necessidade da presença de todos na Audiência Pública no dia seguinte.

A audiência pública (figura 2) aconteceu na associação dos moradores no Quilombo do Jaó e contou com membros do conselho gestor, vereadores e pesquisadores locais, integrantes do projeto Rondon, além dos próprios moradores do bairro. Os ritos aconteceram conforme diretrizes do edital de convocação, começando por uma explanação do processo de revisão do Plano Diretor do município, seguido por perguntas e esclarecimentos com relação a dinâmica de realização da audiência, abrindo o processo para a manifestação popular. Os moradores, ao pedir a voz, abordaram as demandas de curto, médio e longo prazo, conforme estruturação realizada de forma comunitária, no entanto enfatizaram as questões estruturantes de longo prazo, como aquelas a integrar o processo de revisão do Plano Diretor, enfatizando o pensamento e a preocupação com o desenvolvimento local do bairro e seu impacto nas futuras gerações de moradores do bairro.





**Figura 2.** Audiência Pública para discussão do Plano Diretor Participativo da cidade de Itapeva no Bairro do Jaó, sexta-feira 26/01.

Logo após a realização da audiência, aconteceu uma reunião com os membros do conselho gestor presentes, líderes comunitários e equipe que acompanhou todo processo de análise da revisão do PDP para fornecer feedback e apontamentos técnicos acerca do processo. Ao analisar o processo desde a primeira reunião com o conselho gestor e a partir dos registros das últimas audiências foi-se apontado (i) preocupação com o cronograma apertado de realização das demais audiências e escutas públicas, (ii) necessidade de implementação de mais mecanismos de divulgação das demais audiências e escutas públicas e (iii) criação de ferramentas que empoderem a população na estruturação de suas demandas locais de forma ativa, como forma de potencializar os espaços de participação popular. Do ponto de vista do Conselho Gestor, a dinâmica de estruturação de demandas previamente e com participação ativa dos moradores tornou o espaço de participação ainda mais legítimo e representou um diferencial, tendo em vista que nas outras duas audiências públicas realizadas, as demandas eram mais próximas aos problemas pontuais dos bairros como o buraco na rua ou o poste sem luz, sem a reflexão sobre problemas estruturais e podem ou não estar ligados aos problemas locais.

Por outro lado, os moradores do Quilombo do Jaó, se sentiram vistos e representados, participando ativamente de um processo que extrapola os limites locais, mesmo assim considerando-os. Estes também relataram que as estratégias construídas e a união dos moradores através de ações dos extensionistas foram extremamente úteis para maior objetividade e confiança no momento de falar a respeito das necessidades da área rural, sendo possível apresentar também diversas formas possíveis de soluções por parte dos cidadãos a respeito dos problemas observados na comunidade.

A dinâmica de estruturação dessas demandas, assim, compõe o processo participativo, a interlocução de diversos atores e contribui para o ensino- aprendizagem, no qual a troca de diversos saberes em vários momentos, partindo de uma experiência interprofissional entre a equipe de Gestão de políticas públicas e Terapia ocupacional dentro da prática extensionista.

### **Considerações finais**

A experiência descrita demonstrou o quanto os saberes, mesmo pertencentes a áreas muito diferentes, e que a princípio eram desconhecidas por ambos os grupos, podem contribuir para intensificar a participação dos cidadãos em instâncias de consulta pública. Os estudantes



de Gestão de Políticas Públicas são considerados tecnopolíticos, pois, além de seus instrumentais originados da gestão e administração pública, precisam saber se articular politicamente em prol da sociedade civil. E os estudantes de Terapia Ocupacional, considerados especialistas nas atividades da vida diária, precisam articular os seus conhecimentos para facilitar a participação das pessoas, que vivenciam diversas problemáticas, na vida social. Esta articulação, entre os dois cursos, foi bem-sucedida justamente por contar com o trabalho em equipe - interprofissional, na qual as questões de vida local, de uma determinada população, envolvem indissociavelmente as atividades da vida diária no espaço público e social, na qual as políticas públicas se inserem enquanto instrumentos de proteção, direito, cidadania e garantia de participação efetiva, demonstrando formas mais orgânicas para a gestão das relações entre sociedade civil e poder público.

No caso do Quilombo do Jaó, a presença desses profissionais se tornou ainda mais necessária, devido aos desajustes históricos pelos quais os descendentes de Quilombolas ainda tentam superar. Conforme nosso objetivo, conseguimos extrair dos moradores do Jaó suas demandas e alertas sobre as dificuldades em se comunicar com pessoas de fora do Quilombo, a inexistência de uma escola de Ensino Médio nas redondezas, como reflexos da desassistência do poder público de Itapeva, sendo estas questões, entre outras, desestímulos aos processos de desenvolvimento local, gerando, por conseguinte as diversas facetas da vulnerabilidade econômico-social.

Portanto, a experiência neste projeto de extensão demonstrou que os desafios em torno do campo da gestão pública para o desenvolvimento local podem ser superados através do investimento em práticas interprofissionais, alcançando melhoras quantitativas e qualitativas na participação dos cidadãos nas atividades do espaço público e social, como experimentados na revisão do Plano Diretor Participativo da cidade de Itapeva.

## Referências

ANASTASIOU, L.G.C. **Metodologia do Ensino Superior: da prática docente a uma possível teoria pedagógica**. IBPEX, Curitiba, 1998.

ARAUJO, Thaise Anataly Maria de et al . **Multiprofissionalidade e interprofissionalidade em uma residência hospitalar: o olhar de residentes e preceptores**. Interface (Botucatu), Botucatu, v. 21, n. 62, p. 601-613, Sept. 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141432832017000300601&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141432832017000300601&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 04 Mar. 2018.



ÁVILA, V.F. **Pressupostos para a formação educacional em Desenvolvimento Local. INTERAÇÕES**, Campo Grande, v.1 (1), p.63-76, 2000.

BAUMAN, Z. & MAY, T. (2010) - “Introdução: A Sociologia como Disciplina” in **Aprendendo a Pensar com a Sociologia**, Rio de Janeiro : Zahar (pgs. 11 a 30).

CORREIA, R.L. **Processos de ensinagem em desenvolvimento local participativo: a articulação comunitária e a produção do conhecimento fronteiriço enquanto capital social**.2017, 323 f. Tese (Doutorado em Ciências da Saúde) - Faculdade de Medicina do ABC/Fundação do ABC, Santo André, 2017.

CORREIA, R. L.; AKERMAN, M. **Desenvolvimento Local Participativo, Rede Social de Suporte e Ocupação Humana: relato de experiência em projeto de extensão**. Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 159-165, 2015. Aug. 2013 .

CORREIA, R.L; COSTA, S.L; AKERMAN, M. **Processos de ensinagem em desenvolvimento local participativo**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local – INTERAÇÕES. Campo Grande, v.18, n. 3, p. 23-29, 2017.

HAMEL, M. **O Estatuto das Cidades e o princípio da participação popular: uma análise da política deliberativa em Habermas para o desenvolvimento**. Revista Jurídica. N. 18. Maringá, p. 113-144, 2009. Disponível em: <<http://eduem.uem.br/laboratorio/ojs/index.php/Urutagua/article/viewFile/4989/4049>> Acesso em: 21 mar. 2018.

PAULA, J. A. **A extensão universitária: história, conceito e propostas**. Interfaces – Revista de Extensão. v.1, n.1, p. 05-23, 2013.

PEDUZZI, Marina et al . **Interprofessional education: training for healthcare professionals for teamwork focusing on users**. Rev. esc. enferm. USP, São Paulo , v. 47, n. 4, p. 977-983, ago. 2013 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0080-62342013000400977&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62342013000400977&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 30 mar. 2018.

PIRES, Valdemir et al. Dossiê - **Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais**. Administração Pública e Gestão Social, [S.l.], p. 110-126, jul. 2014. ISSN 2175-5787. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/719/371>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

TEIXEIRA EC. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e transformação da realidade**. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia 2002. [acessado 2010 dez 27]. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)> Acesso em: 30 mar. 2018.

#### Notas dos Autores:

**Carolina Thalya da Silva Paulino:**





Graduanda do curso de Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Extensionista no Projeto RONDON SP. E-mail: carolinathalyas@gmail.com

**Ricardo Lopes Correia:**

Doutor e mestre em Ciências da Saúde. Professor Adjunto do Departamento de Terapia Ocupacional da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ. Desenvolve atividades de ensino-pesquisa-extensão em Ciência Ocupacional. E-mail: toobiis@gmail.com

**Luciano Sabino Bezerra Junior:**

Graduando do curso de Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Extensionista no Projeto RONDON SP. E-mail: luciano.bezerra@usp.br



## PROJETO LER É VIVER: PRÁTICAS PROMOTORAS DA INCLUSÃO SOCIAL E ESCOLAR DESTINADAS A CRIANÇAS E ADOLESCENTES DAS CAMADAS POPULARES DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA-SP

Laís Inês Sanseverinato Micheleti

Rodrigo Gargani de Oliveira

Maria Fernanda Celli de Oliveira

Luci Regina Muzzeti

### Resumo:

O projeto de extensão Ler é Viver apoiado no referencial teórico do sociólogo Pierre Bourdieu busca auxiliar crianças sócio culturalmente carentes queixosas de dificuldades de aprendizagem e adaptação escolar através da proposta de reestruturação do Habitus das mesmas, oportunizando a estas o contato com práticas culturais socialmente valorizadas. Através da análise epistemológica de mecanismos de apropriação apoiado no referencial teórico de Bourdieu, compreendemos a oportunidade de apropriação de conhecimentos socialmente valorizados como fator de equalização que ameniza o possível risco de fracasso escolar no qual crianças oriundas das frações de classes menos privilegiadas estão vulneráveis. Portanto, ainda dessa perspectiva, podemos afirmar que as criança atendidas inicialmente queixosas de dificuldades de aprendizagem e adaptação não apresentam déficit cognitivo, apenas a necessidade de exposição a novas formas de aprendizagem.

**Palavras-Chaves:** Educação; Dificuldades de Aprendizagem; Habitus; Capital Cultural; Extensão Universitária.

### Abstract:

The extension Project To Read is To Live, supported by the theoretical framework by the sociologist Pierre Bourdieu seeks to help socioeconomically disadvantaged children complain about learning difficulties and school adaptation through the proposal to restructure Habitus by making contact with socially valued cultural practices. Through the epistemological appropriation mechanism supported by the theoretical framework by Bourdieu, we understand the opportunity of socially valued knowledge as an equalization factor that's of tens the possible risk of scholar failure in which children born from fraction so less privileged classes are vulnerable. Therefore, even from this perspective, we can affirm that children who are initially complaining about learning difficulties did not present cognitive deficits, only the need for exposure to new forms of learning.

**KeyWords:** Education; Learning Disabilities; Habitus; Cultural Capital; University Extension.

### Introdução



A educação escolar é um campo historicamente em constante transformação juntamente com a sociedade, e por conseqüência, permeado por desafios e embates. Inicialmente estruturada em meados do século XVIII, paralela a expansão capitalista e a conquista ao direito do exercício da cidadania, a instituição escolar manifesta-se de modo restritivo voltando-se apenas para formação intelectual da elite. Com o advento da modernidade, no decorrer do século XX permeado por ideais políticos e econômicos de cunho progressista, a instituição de ensino assume espaço na formação da população em geral, porém seu caráter inicial de segregação manteve-se presente, uma vez que a formação escolar ocupou diferentes sentidos as distintas classes sociais, enquanto para as camadas mais privilegiadas economicamente a escola se mantinha como fonte de formação intelectual, para as classes menos privilegiadas surge incorporada a concepção de qualificação para o trabalho e possibilidade de ascensão social. (PEREZ, 2007).

Da escola restritiva e elitizada passa-se, portanto a um movimento pela democratização do ensino, entretanto esse processo resultou em mera massificação do mesmo na medida em que propagou o acesso a comunidade, porém não houve atenção a promoção da qualidade do atendimento, que dessa vez passava a atender uma comunidade heterogênea. De uma escola de acesso restritivo os problemas educacionais se transfiguram em altos índices de repetência e evasão ainda já nas séries iniciais, no que compreende o período de 1930 a 1990. Esse fragmento histórico comprova que o fracasso escolar e o problema da qualidade do ensino não se tratam de fenômenos limitados a atualidade (PATTO, 1990 apud PEREZ, 2007) como por vezes afirma o senso comum.

Após a instituição do regime republicano, em 1988 é instaurada a Constituição federal e decreta-se a educação como direito de todos e por sua vez a garantia de acesso e permanência na escola, mais tarde em 1990 cria-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que também faz menção a obrigatoriedade do ensino e regulamenta o trabalho infantil como criminoso colaborando para a inserção e continuidade dos estudos de muitas crianças que até então abdicavam deste pra ingressar na atividade de trabalho. Já em 1996 com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - dentre outras muitas contribuições - reforça o conceito de garantia de acesso e permanência, direcionando a atenção para políticas públicas relacionadas à educação numa esfera democratizante tendo com ações que visavam solução dos problemas mais preocupantes para época.

Atualmente podemos verificar que estatisticamente obteve-se êxito no que se refere ao acesso e permanência nas instituições escolares em especial nas regiões mais privilegiadas



economicamente, (CORBUCCI, 2010) além dos marcos legais já mencionados, políticas públicas de cunho social que estimulam a frequência na instituição escolar para famílias menos favorecidas economicamente, e uma fiscalização mais incisiva de proteção a criança e adolescente, ademais Perez (2007) ainda pontua a seriação substituída por ciclos e aliada a progressão continuada (uma vez que a repetência é um fator que motiva a evasão por parte do educando) são medidas que buscam suprir a exigência da garantia do acesso e permanência, todavia essa reorganização da seriação da forma que tem sido aplicada torna-se uma solução superficial, não surtindo em efeitos positivos com relação a aprendizagem do aluno, pois na medida em que as mazelas educacionais estão além da subjetividade do indivíduo tampouco adianta reprovar ou então aprovar o educando e deixá-lo seguindo a mercê de seu “ritmo de desenvolvimento e aprendizagem” como tem sido feito, sem adaptações curriculares necessárias as necessidades específicas de tais educandos ou ações de cunho estrutural. Apesar da notável redução nos índices de evasão e repetência os problemas educacionais não terminaram, a qualidade da educação ainda é um tema muito debatido. Atualmente registra-se um elevado índice de analfabetismo funcional que impossibilita os cidadãos de exercer a cidadania em sua plenitude dentro das exigências do sistema que vivenciamos, reduzindo as possibilidades emancipatórias dos mesmos.

De uma educação escolar restritiva, a elevados níveis de evasão e repetência os problemas educacionais convertem-se na atualmente na problemática da exclusão dos incluídos (FACCI; MEIRA; TULESKI, 2012) onde a população inserida no sistema de ensino apresenta um baixo índice de aproveitamento escolar e a culpabilização desse fracasso tende a recair sobre o próprio aluno e sua família (PEREZ, 2004, 2007; FALSARELLA, 2017), paralela ao progressivo movimento de conversão das dificuldades de aprendizagem em excessiva patologização e medicalização de nossas crianças e adolescentes, como exemplo podemos citar o elevadíssimo índice de crianças e adolescentes diagnosticados com Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) onde pesquisas apontam que em sua maioria são diagnósticos equivocados. (EIDT; FERRACIOLLI, 2007; SORBARA, 2014).

Embora o diagnóstico banalizado de dificuldades de aprendizagem como patologia, não seja uma problemática emergida na atualidade e nesta que tem se expandindo perversamente, pois dissimula uma perspectiva pedagógica tradicional – que aparentemente já estaria superada com as teorias contemporâneas de aprendizagem - responsabilizando exclusivamente indivíduo pelo fato de sua não aprendizagem, destituindo os espaços formativos, no caso as escolas, de tal responsabilidade onde, comodamente sonégam-se questões sócio-políticas convergindo-as



questões individuais. (PATTO, 1984; CIASCA, 2003; GARRIDO, 2011; FACCI; MEIRA; TULESKI, 2012).

De encontro a este panorama é que o projeto de extensão Ler é Viver se estrutura, pautado numa perspectiva contrária a concepções plenamente orgânicas das dificuldades de aprendizagem em especial de crianças em adolescentes oriundos das camadas populares. A partir de uma perspectiva sociológica utilizando as potencialidades do próprio campus universitário como um rico espaço de acesso a atividades culturais e bens simbólicos mediadas por práticas não formais de ensino.

Diante o exposto, o presente estudo se constitui num relato de experiência gerada pela participação de extensionistas (alunos de graduação e pós-graduação) que atuam como mediadores de leitura no projeto Ler é Viver fundamentado nos preceitos do sociólogo francês Pierre Bourdieu tendo como principal conceito norteador o conceito de capital cultural.

### **Pierre Bourdieu e a Teoria da Reprodução, algumas considerações**

Antes de prosseguir com o relato consideramos importante fazer este adendo e tecer algumas considerações com relação às contribuições de Pierre Bourdieu para a educação visando uma maior compreensão do fundamento do presente estudo.

Segundo o autor a sociedade é heterogênea e divide-se em frações de classes mais privilegiadas que exercem simbolicamente uma dominação em detrimento das classes menos privilegiadas, sendo a cultura um instrumento simbólico de dominação para assegurar a manutenção de tal estratificação fortemente perpetuada pela instituição escolar.

Para Bourdieu et al. (1983), cada família transmite de modo indireto uma herança cultural à sua descendência, essa herança constituída socialmente intitula-se capital cultural. O capital cultural abarca um conjunto de conhecimentos, saberes, informações, códigos linguísticos, dentre outros, que variam de acordo com as diferenças de classes sociais que por sua vez se distinguem em diferentes *Habitus*, categoria bourdieusiana que capta as regularidades das frações de classe e disposições que se estruturam no comportamento do ator.

O *Habitus* por sua vez compreende o comportamento do grupo social e familiar, materializando-se nos indivíduos a partir das condições materiais de existência semelhantes, dando origem às frações de classe e se exprime em todos os aspectos de seu comportamento, influenciando a relação que se tem com determinados conjuntos de valores e conhecimentos, gostos, perspectivas e *ethos*, determinando inclusive o destino escolar apreendido como



realização possível e manifestam-no subjetivamente na forma de perspectivas, tempo da escolaridade, escolhas profissionais e postura frente à escola (BOURDIEU, 2007c).

Pontuamos assim que sociedade é pluricultural não existindo uma única cultura, mas sim culturas, porém a cultura escolar procede legitimando a cultura das frações de classes dominantes sendo esta cultura a única valorizada nas instituições de ensino, deste modo, quanto mais a herança familiar se afasta da cultura dominante, mais desvalorizada esta será pela escola, fato que refletirá diretamente nos resultados escolares e nas futuras relações com o universo escolar. “Tratando todos os educandos por mais desiguais que sejam eles de fato, como iguais em direitos e deveres, o sistema escolar é levado a dar sua sanção as desigualdades iniciais diante da cultura” (BOURDIEU, 2007c, p.53).

Em outras palavras compreendemos que ao adentrar no sistema de ensino alguns agentes, devido sua herança cultural, já se encontram em vantagem para atenderem as exigências implícitas da escola, enquanto outros não, fator que converte-se em dificuldades de aprendizagem, todavia ao negligenciar essa desigualdade inicial a cultura escolar tende a associar o fracasso escolar exclusivamente com o mérito do sujeito, não interferindo na reestruturação de seu *Habitus* primário fazendo com que as dificuldades passem por um processo de acumulação resultando em fracasso escolar. O mesmo ocorre com aqueles que já apresentam aptidões iniciais, cuja tendência é um processo de acumulação das vantagens iniciais, rumo ao sucesso escolar.

Através da teoria bourdieusiana, somos levados a considerar que apesar da diferença inicial entre as crianças ao adentrar o sistema de ensino sejam estabelecidas na família não significa sustentar o argumento tão disseminado e atribuído muitas vezes de forma preconceituosa do insucesso escolar como fruto de negligência familiar, é preciso considerar e diferenciar questões de *Habitus* e capital cultural, de descaso ou desleixo da família com a criança, além do mais podemos inferir também que fatores subjetivos, orgânicos e/ou individuais não são os únicos responsáveis pelo fracasso ou sucesso escolar há também questões estruturais de ordem social que embora se procedam de modo indireto, talvez invisível, exercem forte influência na trajetória escolar dos indivíduos.

Partindo das considerações resultantes do embasamento teórico exposto e em busca de uma efetiva promoção do diálogo entre o saber acadêmico e a prática social, o projeto de extensão Ler é Viver realizado nas dependências da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", na Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara desde 2002 tem sido uma alternativa do provimento da inclusão social e escolar de crianças e adolescentes



menos privilegiadas do ponto de vista econômico e sociocultural que apresentam queixas de dificuldades de aprendizagem e adaptação escolar, através da proposta de reestruturação do *Habitus* primário destas e do fornecimento de acesso a práticas culturais socialmente valorizadas como a da leitura por meio de um processo de socialização e vivências distintas, experimentadas num contexto de atividades não formais possibilitando o aumento de capital cultural do público atendido.

Na perspectiva conceitual do livro como um bem simbólico e o direito a leitura constituindo um instrumento fundamental para o exercício pleno da cidadania e para o acesso a atividades culturais o projeto é embasado na epistemologia de mecanismos de apropriação apoiado no referencial teórico em questão, compreendendo no contexto capitalista vivenciado a apropriação de conhecimentos socialmente valorizados como fator de equalização que ameniza o possível risco de fracasso escolar no qual crianças oriundas das frações de classes menos privilegiadas estão vulneráveis, resultando num melhor rendimento escolar.

### **Objetivo**

Nesse sentido o presente estudo tem como objetivo apresentar reflexões e evidências sobre o referido projeto de extensão universitária em sua manifestação social e comunitária destacando como numa perspectiva sociológica da educação as práticas culturais desenvolvidas no projeto auxiliam na ampliação do Capital Cultural das crianças atendidas impactando positivamente em suas trajetórias escolares.

### **Metodologia**

Concordamos com Perez (2007) que o fracasso escolar não é fator exclusivo das camadas populares, porém sendo esta e a escola pública estatisticamente quantidade em maior expressão restringimo-nos especificamente a sua análise e elencamos o referido referencial epistemológico por fornece-nos elementos de um quadro teórico que nos possibilita identificar a relação que as frações de classes menos privilegiadas mantêm com as práticas culturais de modo que essas práticas podem ser apropriadas nos sistemas de disposições dos atores sociais influenciando fortemente a relação desses atores com os bens culturais e com o universo escolar abrangendo, portanto as relações entre cultura, currículo e sua aplicação, divisão de classes e as relações de poder.

Desse modo o público selecionado para a investigação são cerca de 200 crianças e adolescentes que frequentam instituições filantrópicas do município, sendo estas: Centro



Comunitário Nossa Senhora do Carmo, Lar Escola Redenção, e crianças atendidas pelo CENPE – Centro de Pesquisas da Infância e da Adolescência Dante Moreira Leite, unidade auxiliar da Faculdade de ciências e letras de Araraquara, que atua no atendimento especializado de crianças queixosas de dificuldades de aprendizagem - as crianças e jovens atendidos são acolhidos tanto pelas entidades por se encontrarem em situação de vulnerabilidade e exclusão social, expostas à situação de risco nas ruas, e também por serem provenientes de famílias de baixa renda, além do mais o público referido apresenta dificuldade de aprendizagem, baixo rendimento, problemas de socialização e de adaptação ao universo escolar.

Os procedimentos de coleta e análise foram observação direta desenvolvida nas perante os momentos de intervenções semanais no decorrer dos últimos anos de sucessão do projeto e entrevista semiestruturada com base no método praxiológico elaborado por Pierre Bourdieu (1983) e equipe que busca compreender a relação entre a estrutura, tendo por base as principais categorias do referencial teórico elaborado por Pierre Bourdieu e colaboradores, visando a identificar os aspectos relevantes da pesquisa, tais como, capital econômico; capital social; capital cultural; *Habitus*; percurso escolar; o valor relativo do capital cultural no interior da família; práticas culturais vivenciadas; reestruturação das práticas culturais, percurso escolar; dificuldades enfrentadas, entre outros.

Sob a supervisão da coordenadora Profa. Dra. Luci Muzzeti que desenvolve estudos sobre a sociologia de Pierre Bourdieu, em parceria com o grupo de especialistas da equipe de profissionais do CENPE – Psicólogas, Fonoaudióloga, Terapeuta Ocupacional – São realizados encontros nas dependências da universidade onde um grupo de mediadores de leitura devidamente orientado trabalha o livro na realidade das crianças e adolescentes em questão integrando-o em práticas culturais diversas e diferentes maneiras dotadas de caráter informal (contação de histórias roda de leitura, teatro com fantoches e/ou dramatização, jogos,...)

A ideia principal do projeto é apresentar o livro à realidade dessas crianças como uma alternativa de entretenimento sem as pressões metódicas e escolares que já não tem obtido êxito no processo escolar dos mesmos, de forma a lhes proporcionar a naturalização dessas práticas de modo semelhante ao que ocorre no cotidiano de agentes providos em frações de classes mais favorecidas, porém com intencionalidade e estudos multidisciplinares uma vez que os mediadores de leituras são provenientes de diferentes cursos de licenciatura (pedagogia, letras, ciências sociais) o que resultando em experiências frutíferos de debates e trocas de conhecimentos com relação a práticas e métodos de ensino.





Deste modo enfatizamos que projeto não visa metodologias de reforço escolar, as ações desenvolvidas são elaboradas objetivando uma demanda específica da população, partindo do pressuposto de que o meio social do qual a comunidade atendida pelo projeto pertence inviabiliza o acesso das mesmas aos bens materiais e simbólicos e a relação com estes se faz um pré-requisito para atender a demanda oculta do currículo escolar.

## **Resultados e discussões**

Dentro dessa investigação foi possível constatar que as crianças atendidas pelo projeto oriundas de frações de classes econômico-sócio-culturais “carentes” não têm, cotidianamente, acesso a tais modalidades de prática cultural (leitura, livros infantis) que se faz um pré-requisito para apreensão do conteúdo escolar já que o currículo está embasado na cultura dominante e é transmite por meio do código cultural dominante (SILVA, 2003). Como resultado o que constatamos é que essas crianças e adolescentes, enquanto tendência histórica costumam ter um baixo rendimento escolar e veem nas práticas culturais uma atividade que lhes é estranha e portanto massificante.

Além dos livros, durante o decorrer do projeto constatamos outras práticas culturais que eram infrequentes no cotidiano da comunidade atendida que também configuram-se em formas de linguagem importantes na apreensão do conteúdo escolar, dentre elas o cinema, a tecnologia e a biblioteca.

Aproveitando-se dos recursos disponíveis no próprio campus da FCL-Ar os mediadores passaram a organizar formas de fornecer tais práticas, portanto o projeto passou a organizar “sessões de cinema” dentro do espaço da universidade (anfiteatros).

Com relação a recursos tecnológicos foi possível constatar que o público atendido apresentava uma relação distanciada ou então de uso alienante de recursos tecnológicos, desse modo os mediadores passaram a organizar sessões de informática que ocorreram no espaço do polo, espaço de informática situado as dependências do referido campus, apresentando as crianças atendidas instruções de uso de computadores como um recurso de pesquisa e conhecimento bem como apresentando propostas de jogos virtuais divertidos e de caráter educativo diferente dos jogos de aspectos violentos que algumas crianças relatavam fazer uso constante.

A biblioteca do campus também foi um espaço de ocorrência do projeto em especial a sala de estudos pedagógicos que integra uma série de livros infantis e mesas adaptadas ao uso infantil.



Depoimentos de responsáveis e professores têm revelado que as crianças que participam regularmente do projeto gradualmente melhoram seu desempenho escolar, comprovando que as crianças atendidas pelo projeto inicialmente queixosas de dificuldades de aprendizagem não apresentam déficit cognitivos, mas a necessidade de exposição a novas formas de aprendizagem direcionadas as suas necessidades.

Constatamos que as atividades propostas pelo projeto Ler é Viver além de colaborar para uma relação familiarizada com o livro e a leitura culturais de modo ampliar o capital cultural das crianças e adolescentes participantes, através da incorporação de variadas atividades culturais, colaboram para o desenvolvimento integral do público atendido, pois ainda que de forma imperceptível e agradável, são ações que possibilitam as crianças e adolescentes a apreender e desenvolver capacidades de atenção, regras, socialização e outras questões comportamentais e de *ethos* incidindo na reestruturação do *Habitus* primário conforme a proposta do projeto.

O projeto Ler é Viver também atua no processo reestruturação do *Habitus* e ampliação do capital cultural até no simples fato de trazer a comunidade a universidade, pois esse movimento oportuniza aos atendidos a incorporação de modo indireto de informações acerca de um nível de ensino, provavelmente, não obteriam através de família sendo que o próprio espaço ou até mesmo a existência da instituição referida é, por vezes, desconhecido por suas famílias que em sua maioria não teve acesso ao ensino superior – fato constatado nas entrevistas semiestruturadas – possibilitando ampliar as perspectivas, dos agentes atendidos na interiorização de um destino universitário distante a categoria social a qual pertencem, propiciando um incentivo longevidade dos estudos que enquanto regularidade tendem a desconsiderá-lo ou tê-lo como um sonho distante e pouco provável.

## **Conclusões**

Neste sentido, o projeto Ler é Viver representa a atuação da universidade em prol da comunidade na medida em que procura identificar os processos de exclusão social que desumanizam e marginalizam as crianças e jovens atendidos, rompendo com a perspectiva que atribui exclusivamente as questões de naturezas congênitas e/ou meritocráticas o fracasso ou triunfo escolar do sujeito, estabelecendo-se como uma atividade científica que pretende incluir crianças que tendem ao fracasso por conta do relativo capital cultural no universo escolar, proporcionando a comunidade beneficiada possibilidade de inclusão social e escolar.



Podemos concluir através dos resultados das ações desenvolvidas no projeto Ler é Viver, que as dificuldades de aprendizagem não se resumem a déficits cognitivos ou a problemas individuais do educando, não negando a existência destas alternativas, porém não devemos reduzi-las a tal.

O presente estudo através de um referencial teórico de cunho social evidenciou uma faceta de potente expressão nas questões das dificuldades escolares em esfera estrutural e externa ao indivíduo, ultrapassando a perspectiva de problemas familiares, individualizante e/ou biologizante que tem repercutido em patologização apresentando como pronta solução a medicalização, que além de prejudicial à saúde das crianças e adolescentes é uma alternativa que anula as questões de ensino- aprendizagem já que extravia a atenção de investimento em reflexões de ações pedagógicas e adaptações curriculares que conceituem uma ampla perspectiva de inclusão e paralelamente, sonegam a interferência no cenário educacional de falhas de índole governamentais, em especial com relação às políticas públicas que projetam a melhoria das condições sociais das classes menos favorecidas economicamente, pois como a vulnerabilidade social a qual o educando está submetido em âmbito extraescolar tende a influenciar negativamente seu aproveitamento escolar.

A experiência do projeto Ler é Viver comprova que o currículo escolar ainda não adaptou-se as diferenças culturais e ainda está distante de uma perspectiva abrangente de inclusão, mesmo que tais conceitos atualmente estejam inseridos nos marcos legais e documentos oficiais da educação, ainda tem-se contradições entre o que está previsto e o que é aplicado na prática, observamos é que a escola atual ainda carrega o currículo unitário, que não atende a demanda ofertada e encontra-se num estado de esgotamento de suas possibilidades, além disso, as políticas públicas deparam-se com o entrave de atender demandas de realidade tão distintas e complexas (LEMES, 2013).

Por fim observamos que historicamente a escola tende a funcionar como ferramenta de subsistência das desigualdades sociais, porém a educação ainda é o caminho que pode levar a superação de tal contexto por oportunizar o questionamento desse cenário, possibilitando a emancipação individual e coletiva. Acreditamos que este estudo expande o conceito de educação na medida em que exalta reflexões acerca das variadas dimensões que a envolvem e que nela interferem direta ou indiretamente, apontando para a necessidade do desenvolvimento de ações integradas aos distintos setores da sociedade que em seus respectivos papéis podem impactar na busca por uma educação democratizada e conseqüentemente propiciar avanços na busca pela equiparação das injustiças sociais.



## Referências

BOURDIEU, P. **Escritos de Educação**. Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani (organizadores). 9. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2007c. – (Ciências sociais da educação).

\_\_\_\_\_. ORTIZ, Renato. Bourdieu, Pierre, **1930 - Pierre Bourdieu: sociologia**. Organizador [da coletânea] Renato Ortiz; [tradução de Paula Montero e Alcía Auzmendi]. - São Paulo : Ática, 1983. (Grandes cientistas sociais; 39).

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. **LDB - Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm) >. Acesso em: 02 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República. 5 de outubro de 1988. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Câmara dos Deputados, Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. DOU de 16/07/1990 – ECA. Brasília, DF.

CIASCA, Sylvia Maria. **Distúrbios de aprendizagem: proposta de avaliação interdisciplinar**. São Paulo: Casa do Psicólogo. 2003.

CORBUCCI, P. R. Desigualdades no acesso dos jovens brasileiros à educação superior In: **Dimensões da Experiência Juvenil Brasileira e Novos Desafios às Políticas Públicas**, p. 153-176 Disponível em: [http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_dimensoes\\_miolo\\_cap05.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dimensoes_miolo_cap05.pdf);

EIDT, N.M; FERRACIOLLI, M.U. O ensino escolar e o desenvolvimento da atenção e da vontade: superando a concepção organizacionista do tratamento de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH). In: ARCE, A.; MARTINS, L. M. (org.). **Quem tem medo de ensinar na educação infantil? Em defesa do ato de ensinar**. Campinas: Editora Alínea, 2007. P. 93-123.

FALSARELLA, Ana Maria. Formação docente e justificativas sobre o baixo aproveitamento escolar. **Temas em Educ. e Saúde, Araraquara**, v.13, n.1, p. 2-13, jan./jun. 2017. DOI <https://doi.org/10.26673/rtes.v13.n1.jan-jun2017.9818> . ISSN: 1517-7947.

FACCI, M. G. D. MEIRA, M. E. M. TULESKI, S. C. (org.). **A exclusão dos “incluídos” – uma crítica da psicologia da educação à patologização e medicalização dos processos educativos**. 2. ed. Maringá: EDUEM, 2012.

LEMES, Sebastião de Souza. O currículo para a escola democratizada: das pistas históricas às perspectivas necessárias. COLVARA, LD **Caderno de Formação: formação de professor: Gestão Escolar**, v. 2, p. 170-181, 2013.



OLIVEIRA, M. F. C. de. **Trajatória social e sexualidade**: a estruturação da identidade de gênero na educação infantil. 2017. 71 F. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2017.

OLIVEIRA, Maria Fernanda Celli de; MUZZETI, Luci Regina; MICHELETI, Laís Inês Sanseverinato; LEAO, Andreza Marques de Castro. Dominação masculina: a construção histórica materializada em herança social e cultural. **Caminhos da Educação = Camine: Ways of Education**, Franca, v. 9, n. 1, p. 88-105, jul. 2017. ISSN 2175-4217. Disponível em: < <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/caminhos/article/view/2142/1967> >. Acesso em: 01 mar. 2018.

PATTO, M.H.S. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia**. São Paulo: T.Q. Queiroz, 1990.

PEREZ, M.C.A. **Práticas educativas na família e na escola e seus efeitos no desempenho escolar de crianças das camadas populares**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências/Psicologia) Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2004.

PEREZ, M.C.A. **Infância, família e escola: práticas educativas e seus efeitos no desempenho escolar de crianças das camadas populares**. São Carlos: Suprema, 2007.

PEREZ, Marcia Cristina Argenti. Meetings and failure in meetings of school education: implications for the democratization of teaching. **Educação em Revista**, Marília, v. 8, n. 1, p. 61-74, 2007.

SILVA, Tomaz, T. da. Onde a crítica começa: Ideologia, reprodução e resistência. In: **Documentos de Identidade uma introdução as teorias do currículo**. 2 ed. Belo Horizonte: Autentica, 2003.

SORBARA, Giuliana. TDAH: um sintoma social. **Temas em Educação e Saúde**, [S.l.], v. 10, mar. 2017. ISSN 2526-3471. Disponível em: < <http://seer.fclar.unesp.br/tes/article/view/9615> >. Acesso em: 02 mar. 2018.

SUFICIER, D. M. **Retratos Sociológicos De Estudantes De Pedagogia**: O Caso Da FCL-Ar / Darbi Masson Suficier – 2013. 103 F. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2013.



## AS CONTRIBUIÇÕES DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NAS POLÍTICAS URBANAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ITAPEVA

Camila Campos Capeleti Costa

Julia Luiz Teles Caetano

Ricardo Lopes Correia

### **Resumo:**

A extensão universitária ao permitir o contato do saber acadêmico com a experiência da realidade na gestão pública municipal proporciona, para além de uma troca de conhecimentos, a possibilidade da construção conjunta de maneiras para se executar políticas públicas mais eficazes. Tal situação se concretiza fielmente nas operações que o Rondon São Paulo executa na cidade de Itapeva/SP, nas quais a partir da compreensão de que através da extensão estudantes se tornam profissionais mais preparados, críticos e sensíveis às demandas cada vez mais complexas da sociedade e às futuras adversidades que lhe esperam em sua trajetória profissional. Assim, este texto aborda a atuação de um projeto de extensão no desenvolvimento do processo de revisão do Plano Diretor Participativo no município de Itapeva/SP.

**Palavras chaves:** Extensão universitária; Participação Política; Plano diretor.

### **Abstract:**

The university extension by allowing the contact of academic knowledge with the experience of the reality in the municipal public management provides, besides an exchange of knowledge, the possibility of the joint construction of ways to execute public policies more effective. This situation is faithfully carried out in the operations carried out by Rondon São Paulo Project in the city of Itapeva/SP, in which, through the extension, students become professionals who are more prepared, critical and sensitive to the increasingly complex demands of society and to the future adversities that await him in his professional career. Thus, this text addresses the performance of an extension project in the development of the review process of the Participatory Master Plan in the municipality of Itapeva / SP.

**Keywords:** University Extension; Political Participation; Master Plan.



## **Introdução**

Este trabalho tem como objetivo descrever as experiências de um projeto de extensão no apoio de revisão do Plano Diretor Participativo na cidade de Itapeva, interior do estado de São Paulo.

O relato de experiência compreende as ações em torno do desenvolvimento local e da centralidade da perspectiva de participação entre sociedade civil e poder público, para tomadas de decisão e operacionalização de políticas públicas que visem o maior desenvolvimento local. Para tanto, apresentam-se duas experiências, uma realizada em julho de 2017 e outra em janeiro de 2018, a partir das experiências interprofissionais e interdisciplinares dos cursos de graduação em Gestão e Políticas Públicas, da Universidade de São Paulo e Terapia Ocupacional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

As ações relatadas são recortes de um longo trabalho iniciado pelo Projeto Rondon SP desde janeiro de 2011 na cidade de Itapeva, e que nos dois últimos semestres vem demonstrando maiores preocupações e envolvimento técnico-científico com o desenvolvimento local. Destaca-se marcos teóricos e políticos para este trabalho, como o Desenvolvimento Local, as Políticas de Extensão Universitária e o Estatuto das cidades.

## **O Plano Diretor Participativo**

O Plano Diretor Participativo, peça normativa que tem como objetivo organizar e planejar o desenvolvimento e expansão urbana ao longo prazo, é elaborado para orientar a gestão pública municipal durante 10 anos (ROLNIK & PINHEIRO, 2004) e surge como reflexo de longos anos de luta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

No fim da Ditadura Militar e portanto com o fortalecimento dos movimentos democráticos, também se fortaleceram os movimentos sociais urbanos, dentre eles o MNRU, Movimento pela Reforma Urbana, que surge "de iniciativas de setores da igreja católica, como a CPT - Comissão Pastoral da Terra" que apoiavam a luta dos trabalhadores no campo e que no final dos anos 70, no Rio de Janeiro, se organiza politicamente com o intuito de "auxiliar a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos" (Maricato, 1997) trazendo para a discussão política da época a preocupação com uma gestão consciente e participativa do desenvolvimento urbano. (BASSUL, 2002).

O MNRU composto por diversos setores da sociedade, como movimentos populares, associações de bairro, ONGs, sindicatos e associações profissionais, foi criado como resposta ao modo como a malha urbana brasileira se estruturou e desenvolveu. Foi um reflexo do



processo de migração campo-cidade, de forma desorganizada e caótica, gerando cidades com problemas graves de ocupação do espaço, marcados principalmente pelo abismo entre espaços destinados a ricos e a pobres. (BASSUL, 2002)

Por fim, suas demandas foram contempladas na Constituição Federal de 1988, no Capítulo Política Urbana, neste capítulo são definidos os princípios da gestão do crescimento urbano, em que são trazidas questões como a importância do pleno exercício das funções sociais das propriedades:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, 1988).

Além de frisar a obrigatoriedade de elaboração da peça jurídica do Plano Diretor para municípios com população a partir de 20 mil habitantes, ressaltando sua importância para que sejam potencializadas as funções sociais das propriedades do municípios.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (CF, 1988).

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor

O capítulo também traz princípios gerais que devem estar contidos no Plano Diretor sobre o uso e ocupação do solo, sempre com o intuito de potencializar os espaços já existentes, assim como garantir o uso consciente e responsável do mesmo, evitando ociosidade e por outro lado o uso muito intenso, como demonstra o inciso 4º do primeiro artigo e o segundo artigo do Capítulo II:

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena [...] (CF, 1988).

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (CF, 1988).





Dado o principal instrumento e as diretrizes para a gestão da política urbana, o MNRU sentiu a necessidade de uma legislação que regulamentasse o Capítulo Reforma Urbana da Constituição Federal fornecendo às gestões municipais um caminho mais claro e preciso para a aplicação de tais princípios, a partir de então seguiram-se mais 14 anos de diálogos com o Legislativo e Executivo Federal, período no qual o MNRU se transformou no Fórum Nacional pela Reforma Urbana, fortalecendo sua estrutura de lobby da sociedade civil.

Por fim, em 2001 foi promulgada a Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo "Política Urbana" da Constituição Federal, detalhando e desenvolvendo os artigos 182 e 183; conhecida como Estatuto da Cidade. A lei tem como objetivo garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, para que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece e construir os caminhos e soluções para a gestão urbana de maneira participativa, trazendo a população para elaborar as políticas públicas de suas cidades, com a intenção de gerar uma distribuição planejada e articulada dos serviços públicos, a regularização de moradias informais, o combate à especulação imobiliária e a definição e potencialização da função social dos espaços urbanos e rurais. (LEFEBVRE, 1969)

E, como já frisado anteriormente, o instrumento para possibilitar a real aplicação desses princípios é o Plano Diretor Participativo. O PDP traz em seu íntimo todas as premissas contidas no Capítulo Reforma Urbana e no Estatuto da Cidade e por isso é uma lei que precisa ser elaborada de forma participativa, trazendo a comunidade para construir o debate, preocupando-se em abranger toda a população independente das condições legais e localização e suas moradias e definindo claramente as funções sociais das propriedades. Sobre o Estatuto da Cidade:

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal; e também uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade. (CYMBALISTA, 2001, p.37)

A elaboração de Planos Diretores Participativos baseados nessa base legal já ocorre há 17 anos, sendo assim, a maioria dos municípios com mais de 20 mil habitantes está em processo de revisão dessas peças. No entanto, muitos desses municípios não elaboraram seus PDP de maneira adequada, sendo simplesmente normas legais que não foram construídas de maneira participativa ou com a preocupação de construir uma cidade para todos. Tal situação é



decorrente de uma série de defasagens das gestões públicas municipais brasileiras, que por falta de assistência e preparo de gestores, não conseguiram seguir todas as diretrizes do Estatuto da Cidade, sendo muitos inclusive anulados pelo Ministério Público. (AVRITZER, 2008).

No momento atual, no qual muitos desses municípios estão entrando no processo de revisão de seus Planos Diretores Participativos, as prefeituras que buscam evitar que o Plano se torne apenas uma peça normativa engavetada solicitam apoio de comunidades epistêmicas e de organizações da sociedade civil para melhor executarem o processo de revisão. Esse é o caso do município de Itapeva/SP sobre o qual será tratado na seção seguinte.

### **O Município de Itapeva**

O município de Itapeva está localizado no Vale do Ribeira, sudoeste do estado de São Paulo. Apresenta o menor Índice de Desenvolvimento Humano do estado, contando com 93.145 habitantes (IBGE, 2016), e desde 2014 é classificada como a 5<sup>o</sup> região administrativa do estado, por estruturar-se como médio porte e atuar enquanto polo regional de justiça, saúde, educação, comércio, indústria, dentre outros para mais 32 municípios (ITAPEVA, 2018?). No entanto, seguindo o panorama geral dos municípios do Brasil, Itapeva não foi planejada para o tamanho real da sua população, muito menos para manter o número de pessoas que se deslocam à cidade através do fenômeno da migração pendular.

Por pressões externas, Itapeva precisou galgar características comuns em grandes centros urbanos, como serviços de atendimento à saúde especializados, oferta de vagas suficientes nos aparelhos educacionais em todos os níveis, um comércio capaz de atender ao público, que em sua maioria é de municípios pequenos, de baixa infraestrutura e índices elevados de vulnerabilidades econômico-sociais. Segundo dados do último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), os municípios de maior densidade populacional são Taquarivaí (5000 habitantes), Nova Campina (8500) e Itaberá (18000). (BRASIL, 2017)

Outra problemática é quanto a extensão territorial; Itapeva possui 1.826,26 km<sup>2</sup>, sendo o segundo maior município do Estado de São Paulo e uma densidade demográfica de 49,74 habitantes/km<sup>2</sup>, decorrente de uma extensa zona rural. Com isso, a gestão municipal também enfrenta dificuldades em contemplar toda a população dispersa ao longo do extenso território, o que inclui comunidades de assentamentos rurais, uma comunidade quilombola (o Quilombo do Jaó) e diversas outras comunidades que surgiram de ocupações irregulares.



As especificidades do contexto do município de Itapeva acentuam o desafio e a dificuldade de se elaborar um Plano Diretor de maneira participativa atingindo toda a sua população, enquanto características específicas e diversidades culturais, a fim de elaborar um direcionamento efetivo na aplicação dos instrumentos urbanísticos de maneira que todos os ambientes da cidade tenham suas funções sociais potencializadas para o melhor desenvolvimento e expansão do município.

O primeiro Plano Diretor do Município de Itapeva foi elaborado em 2006, e foi caracterizado pela não participação popular, sendo elaborado para cumprir requisitos de obrigação legal, e portanto, não representando realmente a prospecção de futuro dos itapevenses, se tornando por fim, apenas mais uma lei engavetada, se distanciando de sua função orientadora das decisões da gestão que se seguirão ao longo dos anos.

Reconhecendo tal fato, a atual gestão municipal procurou apoio de agentes externos em busca de se preparar para a realização da revisão do Plano Diretor Participativo, esperando que o processo se torne realmente aberto e acessível a escuta da população, transparecendo como eles idealizam a cidade de Itapeva para os próximos 10 anos. A partir desta intencionalidade e da presença do Projeto Rondon SP em anos anteriores no município, vislumbrou-se a oportunidade de construir, de maneira participativa, as estratégias para a revisão e instrumentalização do Plano Diretor Participativo.

### **O Projeto RONDON SP e a Extensão Universitária**

Com o advento da abertura do processo de revisão do Plano Diretor Participativo e o convite da Gestão para que o Projeto Rondon SP participasse desse processo de forma ativa, trazendo estudantes para que pudessem fazer sua contribuição no desenvolvimento local da política urbana do município. No entanto, tal situação somente foi possível graças ao relacionamento de confiança construído ao longo das operações anteriores entre o Projeto Rondon e a cidade de Itapeva, uma história estruturada e fortalecida ao longo de vários anos.

O Projeto Rondon SP iniciou suas atividades no município de Itapeva em janeiro de 2011, tendo como objetivo apoiar o município em ações para o desenvolvimento local participativo. Assim, desde este período 10 atuações foram realizadas, contando com a participação de aproximadamente 200 estudantes e 30 professores de instituições de ensino superior (IES) e cursos de graduação diversos.

O Projeto Rondon SP atua como catalisadora e mediadora de projetos de extensão, e por tanto, suas visão assenta-se nas políticas de extensão universitária, que compreende “um



processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político que promove a interação transformadora entre Universidade e outros setores da sociedade” (FORPROEX, 2012). Ainda, para Paula (2013)

(...) a extensão universitária é o que permanente e sistematicamente convoca a universidade para o aprofundamento de seu papel como instituição comprometida com a transformação social, que aproxima a produção e a transmissão de conhecimento de seus efetivos destinatários, cuidando de corrigir, nesse processo, as interdições e bloqueios, que fazem com que seja assimétrica e desigual a apropriação social do conhecimento, das ciências, das tecnologias (p. 6).

Ao longo deste período o retorno positivo da Gestão de Itapeva pelas atividades realizadas pelo projeto influenciou, como em diversos outros pontos, municípios da região como Nova Campina e Taquarivaí, para que tivessem a sua primeira série de atividades em Janeiro de 2018. Assim, discorre-se na próxima seção as ações de extensão universitária do Projeto Rondon SP na revisão do Plano Diretor Participativo do município de Itapeva, referente as duas últimas atuações: operação 08 - julho de 2017 e operação 09 - janeiro de 2018.

### **Operação 08 Itapeva**

Uma das demandas contempladas nas ações do Projeto Rondon SP, á pedido da prefeitura de Itapeva, foi a necessidade de revisão do Plano Diretor Participativo. Assim, a partir de julho de 2017 ação contou com a participação da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP), com um grupo de estudantes do curso de graduação em Gestão de Políticas Públicas (GPP). A execução das atividades teve como foco principal a capacitação dos gestores municipais para o início dos trabalhos de revisão do Plano Diretor Participativo, frisando como mais importante de todo o processo a participação popular. Apesar da ação prática ter ocorrido no mês de julho, a proposta foi elaborada ao longo de todo o primeiro semestre de 2017 pelos estudantes, supervisionados por um professor responsável do curso, a partir de grupos de trabalho e reuniões.

Inicialmente houve um levantamento de dados sobre o município de Itapeva com intuito de conhecer, mesmo que de maneira puramente técnica, a realidade dos municípes; informações como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), renda per capita, número e distribuição da população, aspectos físicos, notícias, composição dos membros do legislativo e da política do chefe do executivo, arrecadação, importância de Itapeva dentro e fora da sua região, base econômica, principais matérias-primas produzidas, indústrias, instituições de ensino superior, dentre outros. Isto é, buscou-se a imersão da realidade do contexto local.



A segunda etapa pautou-se no estabelecimento de um cronograma de atividades que conciliasse o conteúdo da grade do curso de Gestão de Políticas Públicas e as necessidades apontadas como demandas do município; por fim chegou-se a ideia de aplicar capacitações aos gestores e realizar dois encontros com a sociedade civil. Para prepara-se de maneira adequada unindo conhecimentos técnicos adquiridos no curso de GPP com os dados já pesquisados sobre a realidade municipal, iniciou-se uma fase mais intensa de pesquisas sobre os macro temas escolhidos para o curso: Plano Diretor, Estatuto da Cidade, Função da Cidade, Instrumentos Urbanísticos do PDP e Participação Popular. Com isso, o grupo aprofundou conhecimentos relacionando de maneira muito clara e o que futuramente se mostraria efetiva, os pilares universitários da pesquisa e da extensão.

A tarefa de realizar a capacitação aos gestores de Itapeva (vereadores, secretários, funcionários do executivo, além de engenheiros) era focada em ser uma base à revisão do PDP, que teve sua inauguração simbólica durante a 8ª atuação do Projeto Rondon SP no município. Tal capacitação ocorreu em cinco dias, e cada um deles contou com um assunto central e grupos de trabalho diferenciados. A seguir são apresentadas as atividades realizadas.

### **1ºDia: Introdução ao Plano Diretor Participativo**

O primeiro dia da capacitação teve um caráter introdutório e de apresentação dos trabalhos. Para isso, foi proposto um debate sobre a realidade dos municípios no Brasil, sobre a diversidade das suas características demográficas, econômicas e ambientais. Além disso, foi feita uma discussão sobre a expansão desordenada dos municípios, que gera ocupações em áreas distantes, sem registro legal, e sem infraestrutura de serviços públicos básicos. Posteriormente, a equipe apresentou o histórico do PDP, discorrendo sobre seu desenvolvimento ao longo do tempo, apontando a importância da participação popular do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e seus reflexos no Capítulo “Política Urbana” da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

### **2ºDia: Ciclo de Políticas Públicas: da Agenda à Avaliação**

Nesta capacitação foi apresentado aos participantes o ciclo de políticas públicas, contextualizando o momento em que os gestores se encontravam para a formulação do PDP. Além disso, foi realizada uma abordagem sobre os conceitos de atores, instituições, grupos de interesse, e outras variáveis que influenciam o fluxo decisório das políticas públicas. Assim, a capacitação do segundo dia do curso objetivou apresentar aos participantes que o PDP não é



um processo apenas técnico, mas também político, permeado de conflitos, e intencionalidade da construção de consensos racionais para a construção das propostas no espaço público e social.

### **3ºDia: Mecanismos de Elaboração e Revisão Do PDP**

No terceiro dia de capacitação foram propostas algumas pressuposições ao processo de elaboração/revisão do PDP e apresentadas as etapas que compõem tal processo. Neste dia, optou-se pela inclusão de dinâmicas em grupo, como atividades lúdicas, que incentivassem a participação do público envolvido, de modo que as etapas fossem detalhadas e a integração com os demais conteúdos do curso fosse demonstrado. Por fim, foi destacado o momento atual do processo, sobretudo no que se refere ao período de preparação do processo de revisão do Plano Diretor do município, a constituição de seu Núcleo Gestor, a Audiência Pública inaugural e as ações posteriores de leitura (técnica e comunitária), pactuação de propostas e a formulação do projeto de lei, conforme estabelece o guia de orientação do PDP. (ROLNIK & PINHEIRO, 2004).

### **4ºDia: Instrumentos de Gestão e Participação**

Neste dia foi apresentado aos participantes os instrumentos necessários para se implementar o PDP. Estes instrumentos estão contidos no Estatuto da Cidade, dentre estes os destinados a valorização da terra, regularização fundiária, gestão democrática e Participação Política. O tema foi, em comparativo com os demais conteúdos, o mais técnico abordado, porém devido a afinidade com os conteúdos ao longo da semana e a apropriação do público dos demais conceitos, os participantes refletiram sobre os instrumentos abordados, aplicando-os na realidade do município, por meio das atividades propostas, elaborando possíveis soluções para os problemas que Itapeva vivenciava.

### **5ºDia: Aplicação Conceitual e Feedback**

O último dia de capacitação, que contou com a contextualização histórica do estatuto da cidade e do PDP, ciclo de políticas públicas, etapas e mecanismos de implementação para a revisão do PDP no município, foi pensado para promover reflexões e aplicação dos conteúdos expostos até aquele momento por meio do Jogo do Estatuto da Cidade, elaborado pelo Instituto Pólis. (Instituto Pólis, 2014). O Jogo abordou a questão da regularização fundiária para moradores da cidade fictícia Rurópolis, cuja ambientação territorial e socioeconômica é



semelhante às características do município de Itapeva. O grupo foi dividido em personagens diferentes, com interesses específicos na situação dada, a partir de então aconteceu uma simulação de uma audiência pública em que os participantes deveriam defender os interesses políticos de seus personagens e aplicar os instrumentos abordados para propor soluções.

### **6º Dia: Encontro com a Sociedade Civil**

Os dois encontros com a sociedade civil foram o “Encontro com as Mulheres de Itapeva” e “Encontro com os Gestores de Itapeva”, ambos tinham como intuito fomentar a participação popular na política local, apresentar as formas para tal e deveres do poder público. Contudo, o primeiro encontro pautou-se no peculiar olhar e modo de pertencimento que a mulher tem sobre a sociedade, isto é, como a existência (ou melhor, a falta) de determinada política pública afeta o público feminino de maneira desigual; como por exemplo as mulheres sentem e vivenciam maiores desvantagens (e violências) com a má iluminação pública, a falta de vagas em creches, dentre outras.

O encontro, com clima de roda de conversa, reuniu mulheres de diferentes idades, bairros e classes, mas com demandas, na maioria das vezes, semelhantes, tanto sobre suas percepções na vivência no município como as relacionadas às questões de gênero. A conversa buscou estimular o diálogo sobre os meios de participação, em especial quanto ao PDP, possibilitando, por parte delas, a criação de um grupo em rede social online para estender as formas de organização e união das mulheres de Itapeva. Ainda, foi proposto, que para a edição do semestre seguinte do Projeto Rondon SP em Itapeva fosse realizado o Fórum das Mulheres.

Já o encontro com as lideranças locais foi mais conflituoso por conta das relações frágeis entre os membros do poder público e da sociedade civil. Contudo, pode-se, por fim, comentar sobre as formas de participação que o Plano Diretor necessitava e que era obrigação do Conselho Gestor do PDP executar, como oficinas, audiências e conferências. Os dois encontros ocorreram na Câmara dos Vereadores de Itapeva, onde, não coincidentemente, é votado o Projeto de Lei do Plano Diretor; situação que tinha como objetivo estimular a participação da sociedade civil.

Para todas as atividades elaboradas, não houve apenas o trabalho de busca por revisão teórica e domínio do conteúdo, mas sim, foco na forma como deveria ocorrer a transmissão para diferentes públicos, ou seja, a importância de criar e explorar metodologias efetivamente participativas.



## **Operação 9 Itapeva**

Passados seis meses da última operação do Projeto Rondon em Itapeva a equipe do curso de Gestão e Políticas Públicas retornou para a cidade de Itapeva com a incumbência de monitorar como se deu o início dos trabalhos de revisão do PDP e verificar as dificuldades e impasses que a gestão obteve na continuidade do processo de revisão.

Para além disso, ao longo da semana a equipe teve a oportunidade de participar de dois eventos do PDP: a Audiência Pública na Comunidade Quilombola do Jaó e da Escuta Pública com as Mulheres de Itapeva, podendo observar e contribuir com tais eventos. Assim, as atividades se deram em quatro etapas: 1) Diálogo inicial com os componentes do Núcleo Gestor do Plano Diretor; 2) Acompanhamento da divulgação e participação na Audiência Pública na Comunidade do Jaó, 3) Acompanhamento da divulgação e participação na Escuta Pública das Mulheres de Itapeva e 4) Diálogo de feedback com os componentes do Núcleo Gestor do Plano Diretor.

Na primeira etapa, ao se estabelecer um diálogo com os participantes do Núcleo Gestor a respeito do processo geral de revisão do PDP do município e o levantamento de informações e documentos norteadores do processo, dentre os quais: cronograma geral de audiências e escutas públicas planejadas, editais de convocação e material de divulgação produzidos para que a população se inserisse no processo de modo participativo, pode-se observar que a grande dificuldade que o processo de revisão do PDP apresentou era justamente o de engajar e estimular a participação da população. Além da pouca aderência nas audiências e escutas públicas, mecanismos escolhidos pela gestão para o recolhimento de demandas, o Núcleo queixava-se da baixa qualidade das contribuições trazidas pelos munícipes, pois a população ao apresentar sua demanda, desconhecia quais os temas que poderiam ser ou não incluídos no plano diretor, ou por outro lado não estabelecia uma linha de raciocínio de longo prazo, insistindo em apresentar seus problemas mais emergentes.

A partir de tais queixas, a equipe apresentou ao núcleo gestor algumas reflexões a respeito da participação política da comunidade no processo. Primeiramente foi questionado como se dava o processo de divulgação frisando a importância de se elaborar o processo de forma atrativa e inteligível para todos os públicos, além de fornecer tempo hábil o suficiente para a população organizar suas demandas, por isso também a grande importância de identificar as lideranças locais, criando-se assim um canal entre comunidade e gestão, facilitando o processo de modo estratégico. Foi ressaltado também a importância de contar, como canais de divulgação, o servidor público que desenvolve ações em nível territorial/rua, como por exemplo





agentes de assistência social (ASS) e agentes comunitários de saúde (ACS), já que tais servidores possuíam vínculos mais estreitos com a população.

A partir destas orientações ao núcleo gestor, iniciou-se o processo de acompanhamento dos dois eventos que se seguiram para coleta de demandas da população. De maneira paralela a equipe de estudantes de Gestão de Políticas Públicas auxiliou na divulgação tanto da Escuta Pública das Mulheres quanto da Audiência Pública na comunidade Quilombola do Jaó.

Em relação a Escuta Pública das Mulheres, a equipe aproveitou as demais atividades do Projeto Rondon SP, que estavam ocorrendo no município durante a operação, para alcançar o maior número de público feminino, o evento foi divulgado pessoalmente e por mídias sociais durante os primeiros dias da Operação. Na realização do evento estavam presentes 60 mulheres, dos mais variados bairros do município, as comunidades mais afastadas receberam auxílios de transporte enviados pela gestão da revisão do PDP.

A conversa, durante a Escuta Pública, foi iniciada com uma pequena fala, feita por estudantes do Projeto, para mostrar o quanto a mulher é sub representada no sistema político atual, depois impulsionando a união e organização das mulheres de Itapeva a se movimentarem politicamente para terem suas demandas escutadas. Também foram apresentados dois vídeos, um sobre as falas das próprias itapevenses e outro mostrando exemplos de organizações políticas femininas buscando mostrar e incentivar o poder da mulher no espaço público e social. Fechado esse primeiro momento as mulheres do núcleo gestor deram abertura a escuta pública do PDP. Devido a uma explicação não clara sobre o que era o PDP e quais pautas poderiam ser incluídas, as primeiras falas se mostraram um pouco desconectadas da proposta, trazendo questões como defasagem de médicos e assistência social, sendo assuntos de muita relevância, mas que não poderiam ser incluídos no PDP. Observando isso, a equipe de Gestão de Políticas Públicas redirecionou o diálogo a partir da questão do pensamento voltado para a cidade, no sentido de como a organização do espaço social atrapalhava o dia a dia das munícipes itapevenses, e o que poderia ser melhorado para que a dinâmica da cidade fosse aperfeiçoada. A partir disso, as cidadãs trouxeram para o debate questões contundentes a respeito da mobilidade, acessibilidade e sustentabilidade, refletindo assim em percepções e diálogos mais críticos da realidade vivida, facilitando, por conseguinte, a construção de demandas.

Na Audiência Pública do Quilombo Remanescente do Jaó o acompanhamento do processo foi ainda mais intenso, juntamente com a equipe do curso de graduação em Terapia Ocupacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A equipe de Gestão e Política Pública esteve presente ao longo de toda a semana na comunidade a fim de construir



continuamente com ela o material preparatório para apresentar as demandas na audiência pública.

Primeiramente foi feita uma reunião com os líderes comunitários para pactuar como se daria o processo ao longo da semana, agendando com a comunidade as visitas, a fim de que ela pudesse se envolver inteiramente e também que a atuação do Projeto Rondon SP não fosse um incômodo em suas atividades cotidianas. No segundo encontro, os estudantes visitaram as casas dos moradores, colhendo as principais demandas, queixas e sugestões que os quilombolas identificavam na comunidade e para a cidade como um todo. Para isso, utilizou-se de entrevista aberta, tendo uma pergunta disparadora: “O que eu espero para a minha comunidade nos próximos 10 anos?”. Foram realizadas 28 entrevistas, e o processo seguinte foi categorizar todos os enunciados coletados e organizá-los em áreas temáticas, a saber: educação, saúde, infraestrutura, patrimônio e cultura, transporte, trabalho e participação.

No dia seguinte os moradores da comunidade, juntamente com as lideranças locais, foram convidados para uma roda de conversa, compreendida enquanto uma Escuta Pública, como iluminação pública, a fim de que as temáticas fossem debatidas de forma mais ampla e profunda. A equipe de Gestão e Políticas Públicas e Terapia Ocupacional mediaram a roda de conversa e colaboraram com a organização e construção de um documento comunitário que elencou as demandas de curto e médio prazo, que poderiam ser tratadas por outros instrumentos junto a prefeitura, e as de longo prazo que foram direcionadas para o PDP.

As estratégias criadas para apoiar a construção do documento com as demandas do Quilombo do Jaó, contribui para que, em especial as lideranças locais, se posicionassem de forma mais objetiva e segura frente ao núcleo gestor durante a Audiência Pública. Unidos com a preparação que eles mesmos construíram com o apoio da equipe do Projeto Rondon SP, a audiência se categorizou como diferencial frente as que já haviam sido realizadas, os líderes comunitários apresentaram com clareza as demandas e as prioridades da Comunidade Quilombola do Jaó, incentivando que os demais moradores participassem, construindo um diálogo direto com o núcleo gestor e maior sentimento comunitário local.

Durante a Audiência Pública a equipe de Gestão de Políticas Públicas se comprometeu a observar a postura do Núcleo Gestor na condução da Audiência Pública e entregar, ao final, um feedback a eles. Ao final da audiência a equipe convidou todos os gestores presentes e também os líderes da comunidade a refletir sobre a execução da audiência. A equipe primeiro solicitou que os líderes relatassem sua impressão aos gestores de como tinha sido o processo de mobilização e organização para a audiência, que apontaram que a atuação dos estudantes



possibilitou uma maior clareza sobre os pontos a serem discutidos no PDP, além de ser um incentivo para que houvesse uma aproximação dos próprios líderes com a comunidade.

Após isso, a equipe do Projeto Rondon SP expôs as considerações sobre a audiência, como por exemplo o tom de defensiva que muitas vezes os componentes da mesa assumiam frente às considerações e falas dos moradores da comunidade. Tal atitude poderia ser danosa para a criação de vínculos de confiança com a comunidade. Apontou-se também que para que a população conseguisse trazer contribuições ao longo da discussão o tempo e a qualidade da divulgação era muito importante. Foram apontados também detalhes técnicos como a importância de se realizar registros audiovisuais de todas as Audiências, atentar-se para o tempo de fala e a priorização da comunidade atendida naquela audiência. Os gestores receberam todos os apontamentos de maneira muito receptiva e sanaram outras dúvidas em relação ao processo, concluindo assim a atuação da equipe na operação 09 em Itapeva.

### **Considerações finais**

As ações realizadas na cidade de Itapeva, a partir das operações 08 e 09 do Projeto Rondon SP se constituem enquanto processo de desenvolvimento local participativo, e que portanto, não estão encerradas. E sim, o início de um processo que envolve mudanças de estruturas e paradigmas de produzir e operar as políticas públicas.

O Plano Diretor Participativo é um instrumento para os processos de desenvolvimento local. As demandas de uma cidade são compostas por uma diversidade de questões econômicas, sociais e culturais e, portanto, extremamente complexas, que não cabem em olhares exclusivamente disciplinares, ou mesmo sobre um único ponto de gestão pública. Sendo assim necessário saberes mais interdisciplinares e arranjos acadêmicos interprofissionais, como o experimentado entre os cursos de Gestão e Políticas Públicas e Terapia Ocupacional.

Considera-se também, que sobre esta visão, a intersetorialidade se torna um campo necessário para prover a criação de estratégias mais participativas, efetivamente horizontalizadas para envolver a sociedade civil nas tomadas de decisão sobre a cidade. Tratar sobre o direito e pertencimento a cidade é colocar a participação como perspectiva fundamental, e a partir desta, engendrar uma série de processos que aproxime sociedade civil e Estado.

As ações de desenvolvimento local realizadas na cidade de Itapeva, demonstraram que a criação de estratégias simples, para instrumentalizar e operar políticas urbanas, que vão desde as capacitações as rodas de conversa, podem ser pistas que tendem a responder a questão da



participação nas políticas públicas, deixando de ser construtos abstratos e extremamente burocráticos, para fazerem parte da gestão da vida cotidiana, ou seja, da realidade vivida.

## Referências

- AVRITZER, L. (2008). **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. *Opinião pública*, 14(1), 43-64.
- BASSUL, J. R. (2002). **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. *EURE* (Santiago), 28(84), 133-144.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Projeto Rondon**. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/projeto-rondon> Acesso em: 03 de março de 2018
- BRASIL. IBGE. (2017) **Brasil em Síntese: Itapeva**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/itapeva/panorama> Acesso em: em: 03 de março de 2018
- CARVALHO, S. N. D. (2001). **Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor**. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), 130-135.
- COSTA, H. S. D. M. C. (1989). **A reforma urbana e a busca da cidadania**. *Indicador*, Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 6, n. 27, p. 889-893, out./dez. 1988.
- DE PAULA, J. A. (2013). A extensão universitária: história, conceito e propostas. *Interfaces-Revista de Extensão da UFMG*, 1(1), 5-23.
- FORPROEX. **Política Nacional de Extensão**. 2012. Disponível em: <http://www.renex.org.br/documentos/2012-07-13-Politica-Nacional-de-Extensao.pdf> Acesso em: 06 de janeiro de 2018.
- JOGO DA CIDADE. **Jogo da Cidade: Rurópolis**. 2014. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/jogo-do-estatuto-da-cidade-ruropolis/>
- LEFEBVRE, H. (1969). **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Documentos.
- MARICATO, E. (1997). **Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta**. Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 309-325.
- PERFIL SEADE. (2018) **Perfil dos municípios paulistas**. Disponível em: [http://www.perfil.seade.gov.br/?](http://www.perfil.seade.gov.br/)
- ROLNIK, Raquel; OTILIE, Macedo Pinheiro. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. (2004).



SANTORO, P., & CYMBALISTA, R. (2001). **Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Pólis.

VIVA ITAPEVA. (2018) **História de Itapeva**. Disponível em: <http://www.vivaitapeva.com.br/historia-de-itapeva/> Acesso em: 03 de março de 2018

### **Nota dos autores**

#### **Camila Campos Capeleti Costa**

Estudante de Gestão de Políticas Públicas EACH - USP.

#### **Julia Luiz Teles Caetano**

Estudante de Gestão de Políticas Públicas EACH - USP.

#### **Ricardo Lopes Correia**

Doutor e Mestre em Ciências da Saúde (Saúde da Coletividade). Professor Adjunto do Departamento de Terapia Ocupacional da Faculdade de Medicina da UFRJ. Desenvolve atividades de ensino-pesquisa-extensão no campo social e desenvolvimento local



## RESUMOS EXPANDIDOS

### CATANZA, GRUPO TEATRAL DA UNESP

Amanda Karine Ferreira Figueiredo

Nicolas Aoki Seiji

Poliana Cristina Chaves Tomazini

Valdemir Aparecido Pires

#### **Introdução**

O Catanza, Grupo Teatral da Unesp, foi criado pela força da inquietação de alunos da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAR), também alunos avançados do Núcleo de Formação da Casa da Cultura Luiz Antonio Marinez Corrêa, diante da necessidade de fomentar a existência de espaços dedicados às artes dentro da Universidade. Através de suas percepções pessoais, os alunos buscaram entender quais razões levavam os artistas do Campus a estudar arte em outros espaços e porque eram escassas as manifestações artísticas no ambiente universitário.

Essa percepção pessoal foi o primeiro passo para a busca de um aprofundamento no tema, através de pesquisas e revisão de literatura, que resultaram na construção de um projeto de extensão centrado em proporcionar sítio para a coexistência de ciência e arte, bem como de aproximar a sociedade e o ambiente da universidade pública.

#### **Objetivo**

O objetivo geral do projeto é estimular a produção de arte e cultura no ambiente da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAR), integrando alunos de diversos cursos, servidores e comunidade externa.

O Catanza tem como objetivos específicos oferecer semanalmente, às terças feiras, aulas de teatro no Campus da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, para alunos de nível iniciante e às quintas feiras aulas para atores de nível intermediário e avançado.

As aulas, guiadas por um diretor experiente desenvolvem as potencialidades dos atores, através do trabalho das técnicas de expressão corporal, canto, dança, interpretação, voz,



cenografia, escrita e leitura, além de proporcionar contato com diversas linguagens teatrais, tais como drama, comédia, teatro do absurdo e afins.

### **Materiais e métodos**

Este projeto teve como primeira etapa um processo de revisão de literatura, a partir da qual tencionava-se construir uma proposta consistente cientificamente e capaz de se consolidar durante as etapas subsequentes.

Na segunda etapa o projeto foi apresentado, em reuniões, ao Diretor da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCL), Prof. Dr. Cláudio Cesar de Paiva e ao Centro Acadêmico de Administração Pública “Murilo Rosendo da Silva” – CAAP. Objetivava-se, através dessas reuniões, conquistar o apoio da universidade no tocante à cessão do espaço e da estrutura, necessários à realização das aulas e ensaios, bem como o apoio da representação dos discentes. Como resultado, o Catanza conquistou autorização para o uso do Anfiteatro B da FCL todas as quintas feiras, das 17h30 às 19h00 e na hipótese de este estar reservado para outros eventos, a possibilidade de reserva de outro anfiteatro ou sala. Também determinou-se que a Seção Técnica de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (STAEPE) auxiliaria o grupo, caso fosse requisitado o uso de equipamentos audiovisuais. Ao CAAP coube a responsabilidade de criar e distribuir digitalmente o formulário de inscrição, através do Google Docs. Escolheu-se este formato para que a inscrição fosse facilitada, uma vez que poderia ser preenchida facilmente por pessoas de qualquer unidade da Unesp em Araraquara ou da comunidade externa.

Para atender aos objetivos do projeto e formar atores através do trabalho e estudo das técnicas teatrais, convencionou-se que era necessário que o grupo fosse dirigido por um profissional habilitado e experiente. Considerando-se que o Catanza não dispõe de nenhum tipo de financiamento por parte da Universidade ou de patrocinadores, acordou-se que a manutenção do Diretor se daria através de mensalidade no valor de 30 reais, concedendo-se bolsas a alunos que comprovem carência econômica através da declaração do recebimento de bolsas pelo Núcleo de Apoio aos Estudantes (NAE), para alunos da Unesp, ou de qualquer programa socioeconômico do governo, para a comunidade externa. A terceira etapa consistiu no início das aulas. O Catanza iniciou suas atividades no dia 20 de Abril de 2017, com 15 alunos.

### **Resultados e discussões**

Em seu primeiro ano de funcionamento, o Catanza apresentou resultados significativos, para seus alunos, para o Campus e para a comunidade em geral.



Em 2017 cerca de 30 alunos passaram pelo grupo, mesclando os cursos de Administração Pública, Letras, Ciências Sociais, Engenharia de Bioprocessos, Farmácia, Química e Economia. Também foram membros do grupo dois mestrandos e 11 pessoas da comunidade externa, incluindo uma aluna cadeirante, cumprindo com objetivos primordiais do grupo, tais como incentivar a interdisciplinaridade, a vivência da educação através da arte e a aproximação entre os alunos da universidade pública e a comunidade externa.

Em junho de 2017 o grupo apresentou gratuitamente, na 29ª Semana Luís Antônio Martinez Corrêa, o Experimento Cênico X N°1, escrito por graduandos da unesp e montado e encenado integralmente por alunos do Catanza, numa combinação de atuação, canto e dança contemporânea. O Catanza foi, ainda, integrante da comemoração dos 60 anos da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, com a apresentação do Experimento Cênico X N°2, também mesclando atuação, canto e dança, com poesias de autoria dos alunos e de escritores de renome. No dia 7 de dezembro foi realizado no Anfiteatro B da FCL o Sarau do Catanza, como encerramento das atividades do grupo em 2017. No sarau os alunos exibiram performances individuais e coletivas e disponibilizaram o espaço para que o público também se apresentasse. Assim como em suas demais apresentações, o Sarau do Catanza foi gratuito, aberto à participação de toda a unesp e da comunidade externa e integrou diversos tipos de habilidades artísticas.

Em 2018 o Catanza cresceu. Atualmente são 45 alunos – 32 alunos da unesp e 13 da comunidade externa – distribuídos em duas turmas. A turma iniciante, cujas aulas acontecem às terças feiras, trabalha exercícios para o primeiro preparo dos atores, a fim de que estes sejam preparados e se desenvolvam a ponto de futuramente incorporarem o grupo de montagem.

A segunda turma agrega alunos de nível intermediário a avançado e atualmente trabalha na montagem de uma peça baseada no texto “A Morta”, de Oswald de Andrade. A peça tem cronograma de estréia previsto para a 30ª Semana Luís Antônio Martinez Corrêa e pretende, no segundo semestre de 2018, se apresentar gratuitamente em outras unidades da Unesp, de outras cidades.

Além disso, o trabalho do grupo teve destaque na imprensa local, através de entrevistas concedidas ao programa Universo Mais da TV Cultura Paulista, ao programa Transforme-se, da Rádio Uniara e ao site Comunica Araraquara. Essa visibilidade na imprensa local ajuda a propagar o trabalho do Catanza e informam à comunidade externa de que ela também é bem-vinda dentro deste espaço.





O Catanza trabalha agora para a submissão de projeto à PROEX, focado em se oficializar como projeto de extensão da Unesp e em conseguir financiamento que possibilite a montagem dos cenários e figurinos, bem como o fim da cobrança de mensalidade.

### **Conclusões**

O Catanza traz para o cotidiano do Campus as Artes Cênicas e, através dela, busca apurar o senso crítico, a consciência de coletividade e da necessidade de coabitar harmonicamente os espaços (BERTHOLD, 200; SANT'ANNA, 1995). Ao mesmo tempo, o projeto desempenha a função de tornar o teatro acessível às pessoas de variados ambientes e níveis econômicos, cumprindo o papel fundamental que a extensão tem, de devolver à sociedade os benefícios do financiamento das instituições públicas.

Com quase um ano de funcionamento, grupo consegue atingir seus objetivos e demonstra resultados importantes. É atribuído a cada ator um papel individual, cujo desempenho resulta na composição do coletivo, tal qual um espelho da sociedade. Este aprendizado ultrapassa as salas de aula e ativa, em atores e espectadores, as capacidades de reflexão, empatia e resgate dos sentimentos da história, ampliando em cada um as possibilidades de leitura do mundo.

### **Referências**

BERTHOLD, M. **História mundial do Teatro**. São Paulo. Perspectiva, 2000.

COURTNEY, Richard. **Jogo, Teatro & Pensamento: as bases intelectuais do teatro na educação**. São Paulo, Perspectiva, 1980.

NAZARETH, Carlos Augusto. **Trama, Um Olhar Sobre o Teatro Infantil Ontem e Hoje**. São Paulo. Lamparina, 2001.

SANT'ANNA, Catarina. **“Teatro na escola: viver o paradigma holonômico na educação”**. In: Revista de Educação Pública, (4):5:33-45, Cuiabá, Edufmt, jan./jun. 1995.



## EIXO TEMÁTICO 2: MEIO AMBIENTE, SAÚDE, CIÊNCIAS E TECNOLOGIAS

### TRABALHOS COMPLETOS

#### ANÁLISE DO ESPAÇO PÚBLICO: DESBRAVANDO AS PRAÇAS DE ARARAQUARA

Juliana de Almeida Camarão

Denise Gabriela dos Santos

Ana Beatriz Alves de Lima

Luan Baptista de Souza

Luiz Otávio Beraldi Buzolin

Pedro de Moura Costa

Victoria Acquilino Albino

#### **Resumo:**

O projeto Desbravando as Praças de Araraquara inicia-se em 2015, com a criação de uma página no Facebook, na qual compartilhávamos informações sobre a situação das praças da cidade, recebendo denúncias da população, dialogando com os representantes públicos e estimulando a aproximação com o espaço público. Ao longo desses três anos entendemos a problemática que envolvia a manutenção do espaço público na cidade e divulgamos o programa Adote o Verde, conhecido também como Adote Uma Praça. A pesquisa foi iniciada através de levantamento bibliográfico sobre o tema, acompanhado de leituras para entender a percepção dos meios de comunicação local sobre os desafios postos à conservação e manutenção das praças, em Araraquara. Em 2017 foram selecionadas dezenove praças como amostra para aprofundamento da análise: as áreas 7.1, 7.2 e 7.3 do mapa de Regiões de Planejamento de Bairro. A partir desta delimitação, realizou-se pesquisas quantitativas e qualitativas em cada praça.

**Palavras-chave:** Praças; Espaço Público; Comunicação Participativa; Adote Uma Praça.

#### **Abstract:**



The project Bringing the Squares of Araraquara begins in 2015, with the creation of a page on Facebook, in which we shared information about the situation of the city's squares, receiving denunciations from the population, dialoguing with public representatives and stimulating the rapprochement with the public place. During these three years we understood the problems that involved the maintenance of the public space in the city and we published the program Adopt the Green, also known as Adopt A Square. The research was initiated through a bibliographical survey on the subject, accompanied by readings to understand the perception of the local media about the challenges posed to the conservation and maintenance of the squares in Araraquara. In 2017, nineteen sites were selected as a sample for further analysis: Areas 7.1, 7.2 and 7.3 of the Neighborhood Planning Regions map. From this delimitation, quantitative and qualitative research was carried out in each square.

**Keywords:** Squares; Public place; Participatory Communication; Adopt A Square.

## Contexto

A polis grega é a imagem de Cidade que melhor reúne a construção – material e imaterial – humana com a construção política e filosófica de territorialidade. O território revela concretamente o estágio de desenvolvimento da comunidade e ajuda a projetar eticamente sua visão do futuro. Mais que isso, o futuro compartilhado se constrói através da polis (BIZELLI, 2013).

A praça, portanto, é herdeira simbólica do imaginário e do concreto, marco arquitetônico e possível palco de transformações históricas e socioculturais, espaço para o exercício da cidadania. Permite, por excelência, o convívio social e é utilizado há milênios por civilizações de distintas maneiras, jamais deixando de exercer suas importantes funções de integração e de sociabilidade no território dos municípios (DIZERÓ, 2006).

Diante do exposto, temos que as praças públicas enquanto território livre e de acesso irrestrito se apresentam como espaços urbanos que promovem a qualidade da paisagem urbana, além de constituir ambiente agradável para o lazer em família e de encontro para livres reuniões como manifestação e passeatas, ou seja, todos aqueles eventos possíveis, já que cancelados pelas Garantias Fundamentais presentes na Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988).

A cidade atual vem consumindo os espaços públicos, muitas vezes, confinando-os em territórios privados, dando vazão a um modo de vida baseado no consumismo e no individualismo: as praças vêm perdendo a capacidade de atrair a população para espaços que funcionam em novos padrões de consumo e lazer, como acontece com os shopping centers.

A nova concepção de vida cultiva verdadeira aversão e repúdio pelos ambientes públicos, dando cores mais vivas às desigualdades econômicas; relegando a praça como opção de lazer das camadas sociais menos favorecidas, que não dispõem de recursos financeiros para



usufruir de outras opções de divertimento. Daí a relevância desse tipo de espaço livre que é, por excelência, um espaço de uso público e comum a toda a sociedade (MINAKI, 2007).

Ademais, espaços públicos de elevada qualidade, bem projetados e bem geridos, podem desempenhar papel crucial na promoção do bem-estar de cada indivíduo e contribuem positivamente para as nossas cidades em termos sociais, econômicos e ambientais.

Como exemplo internacional de cuidado com as praças, utilizamos o caso descrito por Fernandes (2012) com o “Project for Public Spaces”, que identifica dez benefícios inerentes à vivência do espaço público:

- 1) Apoio a economias locais;
- 2) Atração de investimentos;
- 3) Atração de atividades de Turismo;
- 4) Promoção de atividades culturais;
- 5) Encorajamento de ações baseadas no voluntariado;
- 6) Redução da criminalidade;
- 7) Melhoria para a segurança pedonal;
- 8) Aumento o uso de transportes públicos;
- 9) Melhoraria da qualidade de saúde pública ao melhorar a qualidade da circulação pedonal;
- 10) Melhoria e proteção do ambiente.

Para contornar a atual situação, o projeto visa recuperar a noção de espaço público enquanto possibilidade de atuação porosa da administração pública a demandas populares e às funções básicas do ambiente.

## **Objetivo**

Entendimento da problemática que envolve a manutenção das praças.

No ano de 1997 o Vereador Mário Joel Malara propôs a Lei Municipal nº 4.820 (ARARAQUARA, 1997), a qual foi aprovada pela Câmara Municipal em sessão ordinária e que concedeu ao Prefeito a permissão de passar a responsabilidade a pessoas jurídicas ou físicas a manutenção de praças e jardins municipais. Essa ação ocorreu pela alegação de dificuldades financeiras em que se encontrava a cidade.

Essa norma foi regulamentada pela Lei Municipal nº 5.200 de 28 de maio de 1999 (ARARAQUARA, 1999) onde se dá o início ao Programa Adote o Verde que instaurava em seus artigos:



- As obrigações de cada uma das partes, tanto da Prefeitura como da pessoa física ou jurídica que iria fazer a manutenção.

- A exposição da localização da praça, discriminação da área, os estudos orçamentários, e se fosse o caso, as espécies vegetais a serem plantadas, bem como o período de duração da parceria e normas técnicas de conservação.

- Recuperação de áreas verdes, parques, rotatórias e canteiros centrais de avenidas.

- Direito de instalação de elementos de publicidade no local ou fora deste, em dimensões e materiais compatíveis com o projeto paisagístico, sem prejuízo do aspecto urbanístico e com a aprovação das Secretarias Municipais e Departamentos competentes.

Só em 26 de julho de 2013 com a Lei Complementar nº 840 (ARARAQUARA, 2013) que foi atribuído um padrão para as placas de publicidade em praças e jardins assumidos por terceiros, podendo apenas a divulgação ocorrer com as medidas de 50 por 70 centímetros.

Entendemos que a prática de adotar uma praça no municipal já é antiga, porém, o Programa Adote o Verde de responsabilidade do DAAE (Departamento Autônomo de Água e Esgoto) só inicia em 28 de abril de 2015 com o Decreto nº 10.894 (ARARAQUARA, 2015) que concede a autarquia toda a responsabilidade pelas praças da cidade na parte de vegetação, já a parte de infraestrutura continua a cargo da Secretaria de Obras e Serviços, como por exemplo, bancos, calçadas e iluminação.



## MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

**DECRETO Nº 10.894**  
**De 28 de abril de 2015**

Autoriza o Superintendente do Departamento Autônomo de Água e Esgotos – DAAE, a firmar os Termos de Parceria oriundos das Leis Municipais nºs 4.820/97 e 5.200/99.

**O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA,**  
Estado de São Paulo, no exercício de suas atribuições legais;

### **DECRETA:**

**Art. 1º** Fica autorizado o Superintendente do Departamento Autônomo de Água e Esgotos de Araraquara – DAAE, a assinar os Termos de Parcerias elaborados em cumprimento ao que preceituam as Leis Municipais nºs 4.820/97 e 5.200/99, que dispõem sobre a concessão de permissão a pessoas jurídicas ou físicas para manutenção das praças e jardins municipais.

**Art. 2º** Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA,** aos 28 (vinte e oito) dias do mês de abril do ano de 2015 (dois mil e quinze).

**MARCELO FORTES BARBIERI**  
Prefeito Municipal

Publicado na Secretaria Municipal de Governo, na data supra.

**Figura 1.** Decreto nº 10.894. Fonte: Câmara Municipal de Araraquara

Monitoramento da rede de comunicação entre o poder público e a população – através de página no Facebook – sobre a qualidade de espaços verdes existentes na malha urbana

Durante o ano de 2017 postamos diversas notícias e denúncias sobre as praças da cidade, criamos também um formulário para as pessoas elogiarem ou reclamarem de alguma situação que passaram numa área verde.



Essas informações divulgadas na página foram vistas pelo vereador Elias Chediek que nos acompanha desde 2015, facilitando o contato com ele e gerando impactos positivos, uma vez que foram tomadas iniciativas após nossas postagens.

Sistematização dos cadastros de adoção de praças para desenvolvimento de técnica facilitadora do processo

A equipe do Desbravando entrou em contato com o DAAE pedindo o cadastramento online de adoção de praças, a autarquia então criou em seu site um espaço para divulgar o Adote Uma Praça, explicando ali todos os procedimentos para realizar o contrato.

A pessoa ou a empresa interessada em adotar deve somente levar o requerimento preenchido para a sede do DAAE, não havendo mais delongas no processo.

Intermediação de ações entre o poder público, cidadãos e empresas privadas dispostas a colaborar.

Foram realizadas entrevistas com empresas adotantes e divulgadas nas redes sócias para incentivar a adoção de praças na cidade, além de mostrar o trabalho que essas empresas fazem.

A estratégia usada pelo projeto para revitalizar a Ágora grega foi o incentivo da utilização e do lazer nas áreas verdes pela população. Foram divulgados eventos que iriam ocorrer em praças da cidade, além de convites feitos pelo Desbravando para aproveitar praças em finais de semana.

Delimitações de ações e revitalização da Ágora grega

A estratégia usada pelo projeto para revitalizar a Ágora grega foi o incentivo da utilização e do lazer nas áreas verdes pela população. Foram divulgados eventos que iriam ocorrer em praças da cidade, além de convites feitos pelo Desbravando para aproveitar praças em finais de semana.

## **Metodologia**

Para avaliarmos as praças da Região 7 do Mapa de Planejamento de Bairros de Araraquara, conseguimos a autorização da Mônica Minaki para adaptarmos e utilizarmos o questionário que ela havia feito no trabalho “AS PRAÇAS PÚBLICAS DE ARAÇATUBA/SP: ANÁLISE DE UM INDICADOR DA QUALIDADE AMBIENTAL URBANA” para o Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista/Faculdade de Ciências e Tecnologia – Campus de Presidente Prudente em 2007.

Diferentemente do questionário da Mônica, dividimos o documento em duas partes, a primeira avaliando a vegetação da praça que fica a cargo do DAAE e a segunda parte de



infraestrutura que fica a cargo da Secretaria de Obras e Serviços Municipal, com o propósito de analisar a mesma praça apoiados em duas perspectivas.

A Região 7 foi escolhida por estar perto e ter maior concentração de estudantes vindos das Faculdades de Ciências e Letras, Ciências Farmacêuticas, Odontologia e o Instituto de Química da Universidade Estadual Paulista.

#### Procedimento Metodológico

Minaki (2007) especifica que para a realização deste estudo, é necessário primeiro fazer um cadastro quantitativo que tem como principal objetivo identificar e determinar o número de praças públicas na Região 7 do Mapa de Planejamento de Bairro, bem como sua localização, dessa maneira, foi organizado um cadastro contendo informações de cada praça. Após essa fase, cada praça pública foi analisada de acordo com uma série de itens qualitativos estipulados e dispostos no formulário de campo. Por ser uma grande área, a Região 7 foi subdividida em 3 áreas: 7.1 e 7.2 - Vila Santana, Vila Nossa Sra. do Carmo, Jd. Quitandinha, Centro e 7.3 - Jd. Universal, Bairro São Geraldo.

Os formulários levados a campo pelo Desbravando as Praças de Araraquara continham as seguintes informações: nome da praça pública, localização (rua), tipologia, se é adotada, vegetação existente, qualidade paisagística, aspectos físicos e sanitários da vegetação, existência de entulho, condições de relevo e quantidade de árvores. Essa análise é referente ao trabalho exercido nas praças pelo DAAE ou pessoas e empresas que adotam elas.

No que se refere à análise de infraestrutura que é de responsabilidade da Secretaria foram avaliados: pavimentação, canteiro, forma geométrica da praça, qualidade de iluminação, mobiliário e equipamento existente e acessibilidade para portadores de necessidades especiais.

Para a saída de campo, alguns parâmetros foram pré-estabelecidos por Mônica Minaki (2007) e utilizados conforme o trabalho dela, de modo a promover a observação, a percepção, o contato, o registro, a descrição e representação, análise e a reflexão crítica da situação das praças públicas. Minaki (2007) teve a preocupação em padronizar os parâmetros utilizados para a análise de algumas informações de percepção visual, sendo alguns desses parâmetros usados pelo nosso projeto de maneira diferente do que ela havia proposto inicialmente.

#### **Critérios metodológicos**

As praças são espaços livres públicos urbanos destinados ao lazer e ao convívio da população, acessíveis aos cidadãos e livres de veículos, definidos pela malha urbana formal e que não ocupem mais 2 ou 3 quadras consecutivas (MACEDO e ROBBA, 2002). Partindo deste





pressuposto, usamos no formulário a classificação de praças feita por Fábio Robba e Silvio Soares Macedo no livro *Praças Brasileiras* (2002) que se categoriza em:

- **Praça Jardim:** espaços nos quais a contemplação das espécies vegetais, o contato com a natureza e a circulação são priorizados. Estes podem ser fechados por grades ou cercas.

- **Praça Seca:** largos históricos ou espaços que suportam intensa circulação de pedestres. Em algumas destas praças inexistem qualquer tipo de árvores ou jardins e nelas o importante é o espaço gerado pela arquitetura e são relações entre volumes do construído e do vazio que dão ao conjunto a escala humana.

- **Praça Azul:** praças na qual a água possui papel de destaque. Alguns belvederes e jardins de várzea possuem esta característica.

- **Praça Amarela:** praças em geral.

No nosso caso acrescentamos a opção rotatória, que define-se como uma praça ou largo, de forma circular, onde desembocam várias ruas e o trânsito se processa em sentido giratório.

Identificada a categoria da praça, comparamos a lista que obtivemos do DAAE para saber se ela está inserida no Programa Adote Um Verde e se ela possui algum tipo de vegetação, já que o foco do programa é esse.

No julgamento da qualidade paisagística, o que se pôde avaliar para diferenciar as praças foi em relação ao ótimo tratamento paisagístico, completa combinação entre a área arborizada e os espaços gramados, além da diversidade em sua vegetação. Dessa forma, classificou-se como aspecto bom a praça que atingiu 75% desses critérios; como de aspecto regular, a praça que atingiu 50%; ruim, 25%; e, péssimo, menos de 10%.

Para os aspectos físicos e sanitários da vegetação, os parâmetros utilizados para classificar foram os seguintes:

- **Bom:** refere-se à vegetação que está isenta de sinais de pragas e doenças ou injúrias mecânicas;

- **Regular:** para vegetações que apresentam pequenos problemas de pragas, doenças ou danos físicos, necessitando de uma poda;

- **Ruim:** quando se verifica severos danos desencadeados por pragas, doenças ou danos físicos;

- **Péssimo:** quando se verifica danos muito severos.

Juntamente com os aspectos físicos e sanitários da vegetação, avaliamos também se existe a presença de entulhos na praça pública. Foi considerado entulho os móveis, materiais de



construção, madeira ou qualquer objeto que não tem uma finalidade e que não pode ser descartado em um lixo comum.

Finalizando a primeira parte, contamos quantas árvores continham em cada praça com o intuito de comparar a quantidade por sub-região.

Em relação a parte de infraestrutura que é de responsabilidade da Secretaria de Obras e Serviços, começamos inicialmente a verificar às condições de relevo. Minaki (2007) ressaltou a importância dessa análise por causa da necessidade de implantação em terrenos que favoreçam a instalação de equipamentos e mobiliários nas praças. No entanto, isso não quer dizer que as praças públicas devam ser implantadas somente em áreas planas, por exemplo. Pelo contrário, terrenos que apresentam desníveis propiciam melhores condições para a criação de subespaços dentro de uma mesma área. Foram considerados os relevos:

- Fundo de Vale: é o ponto mais baixo de um relevo acidentado, por onde escoam as águas das chuvas. O fundo de vale forma uma calha e recebe a água proveniente de todo seu entorno e de calhas secundárias. Com a ocupação urbana estas calhas são canalizadas e ocultadas sob a pavimentação das avenidas.

- Vertente: relevo inclinado.
- Superfície Horizontal: relevo plano.

Outro critério de avaliação na área de infraestrutura foi o quesito de pavimentação, para ajudar na identificação das categorias utilizaram-se imagens ilustrativas como forma de apoio:

- Concreto
- Bloquetes
- Paralelepípedo
- Pedra Portuguesa

Em conjunto com os tipos de pavimentações, analisamos se haviam canteiros nas praças públicas de Araraquara sendo ele com meio fio, cerca viva, grades ou qualquer outro tipo que não se encaixe nos que foram citados anteriormente.

Com relação à iluminação, os parâmetros utilizados para diferenciar a sua qualidade foram os seguintes:

- Bom: em bom estado de manutenção, sem luminárias quebradas ou queimadas; número de postes suficiente para proporcionar uma boa luminosidade; luminárias não localizadas próximas às copas de árvores, prejudicando o desempenho da iluminação;



- Regular: apesar dos postes de luz estarem em bom número e bem localizados, existem luminárias queimadas e ou quebradas, influenciando na iluminação da praça, prejudicando a segurança e o bem-estar da vizinhança;

- Ruim: além de luminárias quebradas, o número de postes é insuficiente, fazendo com que a iluminação esteja aquém do necessário;

- Sem iluminação: área desprovida de postes de luz ou, quando existentes, encontram-se quebrados e inativos.

Com a finalidade de se evitar que um mesmo equipamento ou estrutura tivesse diferente avaliação nas diversas praças visitadas, estabeleceram-se parâmetros fixos de avaliação, total de mobiliário existente e total de mobiliário quebrado. Na sequência, são elencados cada um dos itens estipulados no formulário.

- Bancos
- Bebedouros
- Brinquedos
- Espelho d'água/chafariz
- Equipamentos para prática de exercícios físicos
- Lixeiras
- Luminárias
- Mesa de Jogos
- Obras de Arte
- Placa de Identificação
- Sanitários
- Telefone Público
- Estacionamento
- Pista de Caminhada
- Ponto de Ônibus

Os itens denominados banca de revista, coreto, quadra poliesportiva, quiosque fixo de alimentação, ponto de táxi e edifício institucional foram analisados de forma distinta do que os da primeira lista, pois são construções que geralmente possuem uma única unidade na praça e como consequência estabeleceu-se como critério a existência desses itens e a verificação da utilização dos mesmos.



O último critério estabelecido é referente a acessibilidade de portadores com necessidades especiais que frequentam as praças da cidade. Foram verificados se existem os itens abaixo e se eles são acessíveis.

- Guia Rebaixada
- Calçada
- Piso Tátil

Através dessa análise, será possível propor algumas medidas que auxiliem o poder público e a comunidade a resgatar o caráter funcional de ambas as esferas, que, agindo conjuntamente, possibilitaram promover a função social para qual as praças públicas são destinadas.

### **Análise final**

Com os resultados obtidos da avaliação das 19 praças, conseguimos notar as diferenças qualitativas das praças que estão inseridas no Programa Adote Um Verde e as que estão totalmente a cargo da prefeitura.

Das cinco praças adotadas na Região 7 do Mapa de Planejamento de Bairros, o que totaliza 28% das praças estudadas, é composta totalmente por rotatórias, sendo elas sem iluminação e de forma circular, além de quatro delas atingir máxima qualidade paisagística e todas estarem no grau mais alto de limpeza e conservação, seguindo a proposta do programa que elas estão inseridas.

Em relação a quantidade de árvores verificadas nas praças adotadas, duas rotatórias não possuem nenhuma unidade, ou seja, os adotantes cuidam essencialmente do gramado, limpeza e estética delas. Essas rotatórias se encontram uma na sub-região 7.1 e outra na sub-região 7.2.

Se por um lado a parte de vegetação dessas praças inseridas no programa estão em bom estado, a parte de infraestrutura sofre com alguns problemas. Como elas se localizam em meio a grandes avenidas em Araraquara, com grande volume de carros, umas das opções era ser uma via de acesso para as pessoas atravessassem de um lado para o outro, em contrapartida, não é isso que acontece.

As rotatórias adotadas não possuem guia rebaixada para portadores com necessidades especiais, mas possuem calçadas em perfeito estado e acessíveis para qualquer pessoa andar.

Já na questão de mobiliários e equipamentos existentes, somente duas rotatórias possuem uma placa de identificação da praça, as outras três não possui qualquer tipo de item nesse quesito e nem alguma construção, o que nos mostra a partir das informações anteriores é



que não existe nenhuma interação ou aproveitamento social ali, é somente a estética que prevalece.

Outro fator que foi identificado é que existem mais empresas adotantes na Região 7 e que o espaço cuidado por elas não se encaixa em nenhuma tipologia, já que é um canteiro dividindo a avenida.

No caso das catorze áreas verdes que a prefeitura realiza a limpeza foram vistas diversas situações. Em um caso atípico a Praça Ermelinda Pegoraro de Oliveira com o número de identificação 7.2 – 006, localizada na Rua Dr. Euclides da Cunha Viana com a Avenida Bruno Ópice é identificada no Mapa de Planejamento de Bairro como uma praça, o que na realidade não foi o que encontramos quando houve a visita para avaliação, nos deparamos com um terreno inutilizável e sem função nenhuma.

Em meio a avaliação da qualidade paisagística e de limpeza e conservação, a maioria dessas praças estão num patamar regular, tendo algumas situações específicas como exceções, que é o caso do Parque Infantil, no qual possui uma atenção maior na parte de vegetação porque está localizada no centro da cidade e é um dos cartões postais de Araraquara, então consequentemente teve um resultado bom nesses dois quesitos.

Se o Parque Infantil tem esse desempenho, há praças em que estão num patamar muito abaixo que o esperado, ocorreu avaliações como ruim e péssimo nos quesitos de qualidade paisagística e limpeza e conservação. Na Praça Sargento Pm Aparecio Batuta Borges com número de identificação 7.1 – 008 e localizada na Avenida Professora Adelia Izique com a Rua Imaculada Conceição temos um exemplo do impacto do Adote Um Verde, porque antes ela era uma praça adotada e foi cancelado o contrato dela, hoje a parte de vegetação está totalmente debilitada e se apresenta no estágio ruim, conforme os critérios padronizados na metodologia.

Seguindo a linha de limpeza e conservação, foram encontradas em três praças - uma em cada sub-região - a presença de entulhos. Esses entulhos não foram retirados das praças e podem ser perigosos para as crianças, adultos e idosos que estão num momento de lazer.

Na questão de infraestrutura, das catorze praças observadas, dez estão numa superfície plana, três estão em uma vertente e uma localizada em um fundo de vale, isso quer dizer que existe condições favoráveis para a implementação de mais mobiliários e equipamentos nas praças da cidade, já que no nosso estudo não foi considerada a quantidade em si, mas sim a existência deles.



Embora o critério utilizado foi pela existência, o número de mobiliários e equipamentos encontrados em sua totalidade foi baixo porque depende muito do quanto de área dispõe as praças, por outro lado, da quantidade existente somente quinze unidades estavam quebradas.

No quesito pavimentação visitamos locais com piso de concreto, bloquetes, paralelepípedos e pedra portuguesa, ou seja, não existe um padrão definido em relação a isso. Também teve casos onde não houveram nenhum tipo de pavimentação, era simplesmente terra ou grama.

As rotatórias foram quase a metade das praças na região, conseqüentemente tinham forma circular, enquanto o resto tem forma retangular e triangular, havendo assim uma dificuldade no aproveitamento do espaço em si pela população, mesmo considerando em que nove áreas haja algum tipo de construção, como a igreja.

Em última análise verificamos a qualidade de iluminação, por necessitar a visita noturna aos locais. Nesse quesito ocorreu muita discrepância, ou as praças continham uma boa iluminação com quase inexistência de lâmpadas quebradas ou não havia qualquer tipo de iluminação, sendo mais frequente em rotatórias.

Por fim, constatamos que o município de Araraquara contém um volume alto de praças e se dispõe em pequenas áreas devido a forma como foi organizada a cidade, existindo assim uma dificuldade a ser superada para que as pessoas ocupem o espaço público.

## Referências

ARARAQUARA. **Lei Municipal n. 4.820**, de 28 de abr. de 1997. Permissão a pessoas jurídicas ou físicas, para manutenção de praças e jardins municipais. Araraquara, SP, abr. 1997.

ARARAQUARA. **Lei Municipal n. 5.200**, de 28 de maio de 1999. Permissão a pessoas jurídicas ou físicas, para manutenção de praças e jardins municipais. Araraquara, SP, maio 1999.

ARARAQUARA. **Lei Complementar n. 840**, de 26 de jul. de 2013. Alteração do Código Tributário Municipal. Araraquara, SP, jul. 2013.

ARARAQUARA. **Decreto n. 10.894**, de 28 de abr. de 2015. Autoriza o Superintendente do Departamento Autônomo de Água e Esgoto – DAAE, a firmar os termos de parceria oriundos das Leis Municipais nºs 4.820/97 e 5.200/99. Araraquara, SP, abr. 2015.

BIZELLI, J. L. **Inovação e democratização na administração pública brasileira**. In: HAYASHI, M. C. P. I.; RIGOLIN, C. C. D.; BARBOSA, H. (Org.) Governo na web: reflexões e práticas. Campinas: Alínea, 2015, p.93-110.



BIZELLI, J. L. **Inovação: limites e possibilidades para aprender na Era do Conhecimento**. São Paulo: FEU/Cultura Acadêmica, 2013.

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

CINTRÃO, L. P.; BIZELLI, J. L. **Sistemas de Informação Governamental para Monitoramento e Avaliação da Política Pública: quadro de desafios e perspectivas de avanços**. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Brasília: Governo Federal. p. 48-59, 2014.

DIZERÓ, J. D. Praças do Interior Paulista: Estudos de casos nas cidades de Ribeirão Preto e Monte Alto / SP. **Dissertação (Mestrado em Urbanismo)** – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2006.

FERNANDES, A. C. T. D. Metodologias de Avaliação da Qualidade do Espaço Público. 2012. 191f. **Dissertação (Mestrado Integrado em Engenharia Civil)**. 2011/2012. Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2012.

GALLO, CELSO. Daae 'terceiriza' para empresas a manutenção de praças e canteiros. **Tribuna Araraquara**, 22 jan. 2015. Disponível em: [http://www.araraquara.com/noticias/cidades/cidades\\_internaNOT.aspx?idnoticia=1027705](http://www.araraquara.com/noticias/cidades/cidades_internaNOT.aspx?idnoticia=1027705). Acesso: 13 ago 2015

MACEDO, Silvio Soares; ROBBA, Fábio. **Praças Brasileiras**. São Paulo: Edusp, 2002.

MEIO TÉCNICO. **Fundo de Vale**. Disponível em: <http://meioambientetecnico.blogspot.com.br/2012/03/fundo-de-vale.html>. Acesso: 15 de julho. 2017

MINAKI, Mônica. **As praças públicas de Araçatuba/SP: análise de um indicador da qualidade ambiental urbana**. 2007. 201 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2007.

OLIVEIRA, WELLINTON. Falta de "zelo" faz moradores adotarem praças em Araraquara. **Jornal Tribuna Araraquara**, 13 ago. 2015. Disponível em: [http://www.araraquara.com/noticias/cidades/cidades\\_internaNOT.aspx?idnoticia=1090506](http://www.araraquara.com/noticias/cidades/cidades_internaNOT.aspx?idnoticia=1090506). Acesso: 13 ago. 2015.



## RESUMOS EXPANDIDOS





## A DESCRIMINALIZAÇÃO DO ABORTO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE HUMANIZAÇÃO DO ATENDIMENTO À SAÚDE DA MULHER

Daniela Antunes Chierice Davanso

Ana Lélis de Oliveira Garbim

Patrícia Borba Marchetto

**Palavras-chave:** Aborto; Descriminalização; Saúde da Mulher; Política Pública; Direitos Sexuais e Reprodutivos.

### Introdução

A legislação brasileira descriminaliza o aborto nas hipóteses do artigo 128 do Código Penal, em que a mulher é vítima de Estupro e nas situações em que não há outro meio de salvar a vida da gestante; bem como nos casos de anencefalia fetal (hipótese introduzida no ordenamento após a procedência da ADPF 54, em abril 2012); assim, os abortos chamados de Humanitários (em caso de estupro) e o aborto necessário (como meio de salvaguarda da vida da gestante) configuram, na sistemática penal e processual penal como excludentes de ilicitude. Em quaisquer outras circunstâncias o aborto é criminalizado (somente na forma dolosa) e apenado conforme os artigos 124, 125, 126 e 127 do Código Penal.

A descriminalização do aborto é um grande dilema bioético e, ao mesmo tempo, um tema ligado à chamada transconstitucionalidade dos direitos fundamentais, justamente por envolver uma lacuna jurídica (não existe definição jurídica pra o crime de aborto, até mesmo porque esta definição pressupõe a adoção de uma teoria – dentre as diversas existentes – acerca do início da vida humana), a dificuldade de se encarar a questão pelo viés científico (abandonando-se a moral religiosa) e análise de dados estatísticos.

Ao mesmo tempo em que se assiste ao reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos da mulher como um direito fundamental, acompanha-se a difusão de idéias que representam verdadeiro retrocesso para o Estado Democrático de Direito e para o próprio orçamento público, cada vez mais impactado economicamente pelo fenômeno da judicialização da saúde.

O enfrentamento da descriminalização do aborto perpassa a necessidade de implementação de políticas públicas de humanização ao atendimento da saúde da mulher e de manutenção de uma agenda pública intensa que discuta, permanentemente, a igualdade de



gêneros, uma vez que a questão aborto envolve, fundamentalmente, a autonomia e a tomada de decisões pela mulher.

### **Objetivo**

O foco principal desta análise, considerando o estágio de desenvolvimento tecnológico e científico alcançado pela sociedade atual, é desconstruir, cientificamente, a impressão geral de que a descriminalização do aborto seria desaconselhável, em alguma medida, enquanto política criminal e política pública com vistas à proteção da saúde da mulher ou como ação afirmativa em prol da igualdade de gênero.

### **Materiais e métodos**

A análise de dados estatísticos extraídos de fontes científicas confiáveis em conjunto com o estudo da doutrina jurídica e da literatura médica (no que concerne exclusivamente o objeto de estudo da presente pesquisa) permite induzir que a descriminalização do aborto não traria prejuízos nem à Administração Pública, nem ao interesse comum, tampouco ao sistema criminal, de maneira que os entraves existentes não são de ordem científica.

### **Resultados e discussões**

Sob o aspecto do direito penal e processual penal, da criminologia e da política criminal, a própria crise no sistema penitenciário nacional exige que se repense urgentemente os mecanismos que fomentam o encarceramento em massa. Nesta senda, a descriminalização do aborto representaria um tipo penal a menos a conduzir o indivíduo ao cárcere, sobretudo porque há um terreno movediço no que tange a definição jurídica do crime de aborto: o Código Penal atual criminaliza a conduta sem, sequer, defini-la juridicamente.

A problemática acerca da descriminalização do aborto ou aceitação social do mesmo, invariavelmente, tangencia a padronização do comportamento sexual feminino, confrontando o reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos como direitos humanos fundamentais. Na prática, a criminalização do aborto reproduz a expectativa de que as mulheres mantenham um comportamento sexual e reprodutivo totalmente passivo, portanto, desigual, ao se fazer o recorte de gênero.

A revitalização da discussão sobre descriminalização do aborto é fundamental para evitar-se o retrocesso acerca do reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos enquanto matéria de direitos humanos, principalmente para oferecer contraponto científico ao chamado



Estatuto do Nascituro (Projeto de Lei 478/2007) e outros quatro projetos de lei que, apensados, tramitam no sentido de ofuscar a excludente de ilicitude do aborto humanitário. Tais projetos reforçam a valorização da mulher que decide manter a gravidez em caso de estupro em detrimento das outras que optam pela interrupção da gestação, além de recrudescerem os efeitos penais dos crimes de aborto já previstos.

Outros resultados e discussões serão produzidos ao longo da pesquisa completa.

## Conclusões

O direito, enquanto instrumento de pacificação social, dinâmico e regulamentador da evolução social, deve acompanhar a constante mutação dos valores morais e sociais presentes na coletividade, naquele momento histórico.

Argumentos religiosos, embora devam ser respeitados e tolerados pela coletividade, não têm o condão de nortear a criminalização ou a descriminalização de nenhuma conduta, qualquer que seja ela, tendo em vista a opção democrática do Estado laico, no qual tolerância religiosa não equivale à supremacia da religião que congrega o maior número de simpatizantes ou fiéis.

O enfrentamento da questão pelo viés científico, sob a ótica das políticas pública e criminal, também com vistas à redução das despesas de saúde empregadas no socorro de mulheres submetidas aos abortos clandestinos, culminaria com a descriminalização do aborto e o completo afastamento da ingerência do Estado sobre a liberdade de planejamento familiar e a autonomia da mulher acerca da decisão sobre gerar, parir, criar e educar outros seres humanos.

## Referências

ADESSE, Leila; MONTEIRO, Mario F. G.; LEVIN, Jaques. **Panorâma do Aborto no Brasil: Grave Problema de Saúde Pública e Justiça Social**. Radis Comunicação e Saúde, Rio de Janeiro/RJ, n. 66, p. 10 -15, 2008. Disponível em: <[https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/20257/2/2008\\_Fevereiro\\_66.pdf](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/20257/2/2008_Fevereiro_66.pdf)>. Acesso em 28/03/2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro. Campus, 1999. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 de outubro de 1988.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 12/03/2018.

DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo; MADEIRO, Alberto. **Pesquisa Nacional de Aborto 2016**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro/RJ, Vol. 22, n. 2, p. 653-660, 2017. Disponível



em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n2/1413-8123-csc-22-02-0653.pdf>>. Acesso em: 28/03/2018.

GUTTMACHER INSTITUTE. **Abortion Worldwide 2017: Unevel Progress and Unequal Access**, New York/NY, 64 p., 2018. Disponível em:[https://www.guttmacher.org/sites/default/files/report\\_pdf/abortion-worldwide-2017.pdf](https://www.guttmacher.org/sites/default/files/report_pdf/abortion-worldwide-2017.pdf). Acesso em 28/03/2018

MARCHETTO, Patrícia Borba; BERGEL, Salvador Dario; FALAVINHA, Diego Hermínio Stefanutto; RAMPIM, Talita Tatiana Dias (Organizadores). Temas fundamentais de direito e bioética. São Paulo. **Cultura Acadêmica**. Editora UNESP, 2012.

MORAIS, Alexandre de. **Direito humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência** – 7ed – São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Aline Albuquerque S. **Bioética e direitos humanos**. São Paulo. Edições Loyola, 2011.

SANTORO FILHO, Antonio Carlos. Conceito de Política Criminal. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4549, 15dez. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43624>>. Acesso em: 29 mar. 2018



## TRABALHOS APRESENTADOS NA XII JORNAP E PUBLICADOS EM REVISTAS CIENTÍFICAS

### Revista Brasileira Multidisciplinar-ReBraM

#### **Atuação dos Governos Estaduais no SUAS: Cooperação ou Fragmentação?**

*Fabiana Tock, Guilherme José Rodrigues Rezende*

#### **Proposta de Indicador Social para Avaliar a Política Federal de Educação Profissional e Tecnológica de Nível Superior no Estado de São Paulo**

*Jorge Henrique de Oliveira Silva*

### Temas de Administração Pública-TAP

#### **Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) a partir de unidades receptoras em municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo**

*Juliana Bueno da Silva, Helena Carvalho De Lorenzo*

#### **O Repasse do ICMS como Política Pública de Incentivo à Preservação do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural em Minas Gerais (1995-2015)**

*Jorge Brunetti Suzuki, Ana Paula da Silva*

#### **As teorias micro e macro em educação para a concretização dos Direitos Humanos a partir do contexto pós-colonial**

*Gabriela Pirajá Cecilio Bunhola, Maria Amália de Figueiredo Pereira Alvarenga*

#### **Nascidos livres e iguais: a implementação de Política Pública de Lei de Identidade de Gênero como mecanismo de reconhecimento social e jurídico da transexualidade**

*Marina Silveira, Guilherme Correa Bianchini, Patricia Borba Marchetto*



## **Licitação de projetos: contratação integrada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**

*Vander Yamauchi, Ricardo Soccas Wiese*

## **Experiência Participativa em Conselhos Municipais de Saúde: o Conselho Municipal de Saúde de Itápolis – SP**

*Cassíria Brunaldi, Helena Carvalho De Lorenzo*