

Pré III

ENPP

Encontro Nacional de Políticas Públicas

"O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise"

7 e 8 de junho de 2017 - Angra dos Reis - RJ

Realização



Apoio



Prefeitura Municipal
de Angra dos Reis



Anais do III Pré Encontro Nacional de Políticas Públicas (Pré ENPP)

O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise

Priscila Erminia Riscado e Andres Del Rio (Orgs)

Angra dos Reis- RJ

Junho 7-8, 2017

E 56

Pré Encontro Nacional de Políticas Públicas: O lugar das Políticas
Públicas em tempos de crise (3.: 2017, Angra dos Reis, RJ)

Anais [recurso eletrônico] / 3º Pré Encontro Nacional de Políticas
Publica: O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise, 07, 08 jun
de 2017, em Angra dos Reis, RJ - Angra dos Reis, UFF, 2017.

Organizado por Priscila Erminia Riscado e Andres Del Rio.

ISSN: XXXXXX

1. Políticas Públicas – Congresso 2. Estado. 3. Democracia. I. Riscado,
Priscila Ermínia. II. Del Rio, Andres. III. Título.

CDD 307.72

COMITÊ ORGANIZADOR

Realização

Universidade Federal Fluminense – UFF
Instituto de Educação de Angra dos Reis
Curso de Bacharelado em Políticas Públicas da UFF/Angra

Organização Geral

Profa. Dra. Priscila Riscado – Coordenadora Geral
Prof. Dr. Andres del Rio
Júlio César Vieira – Bacharel em Políticas Públicas

Comissão Consultiva do Pré III ENPP

Profº Msc. Felipe Gonçalves Brasil
Prof. Dr. Ricardo Agum Ribeiro

Equipe de apoio

Ana Paula Brum
Beatriz T. F. Almeida
Cícero Alves
Gabriela A. Pereira
Ingrid Camila Fraga
Isabely C. C. Santos
Karina C. S. Costa
Jairo Brandão
Leandro Costa
Leonardo Patrick
Lucas Abreu
Maria C. F. Dutra
Nevaldo L. Bastos Jr
Rosalina A. Costa
Thais Santanna

Sobre o Pré III Encontro Nacional de Políticas Públicas- PRÉ III ENPP

Comissão Organizadora

No III PRE Encontro Nacional de Políticas Públicas a crise e as transformações recentes foram parte dos desafios analisados e debatidos. Como em todo Pré ENPP, a sede foi o Instituto de Educação de Angra dos Reis, da Universidade Federal Fluminense (IEAR-UFF). O evento ocorreu os dias 7 e 8 de junho de 2017, em Angra dos Reis, Rio de Janeiro. Colaboraram com o evento, o IEAR-UFF como realizador, contando com o apoio da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis (PMAR), da TurisAngra, do Iate Clube Aquidabã, o hotel AngraBeach, além da Pró Reitoria de Extensão (PROEX) da UFF.

O III Pré ENPP contou com três grupos de trabalhos, cada um com uma média de cinco apresentações por sessão. O GT 1: Análise de Políticas públicas: Agenda-setting, formulação, implementação e avaliação de políticas, teve como coordenadores o então doutorando Felipe Brasil (UFSCAR) e Priscila Riscado, professora do curso de Políticas Públicas do IEAR/UFF. Duas sessões foram parte deste GT: a Sessão 1, intitulada “ Agenda, Formulação e Implementação de Políticas no Brasil”, ocorreu no dia 07 de junho; a sessão 2, intitulada “Análise e Avaliação de Políticas, ocorrida em 08 de junho. Para debater e analisar os desafios das políticas publicas e movimentos sociais, foi estabelecido o grupo de trabalho número 2, que contou com os professores Ricardo Agum (FIOCRUZ AM) e José Renato Santana Porto (IEAR/UFF) como coordenadores. Este GT também contou com duas sessões: a primeira, intitulada “Políticas públicas e participação social no Brasil e América Latina” foi realizada no dia 07 de junho; a segunda, “Relações Sociedade-Estado nas políticas públicas”, realizada no dia 08 de junho. Finalmente, um terceiro grupo foi criado. O GT 3, intitulado “Estado, Governo e Políticas Públicas” teve como coordenadores os professores Andrés del Río e Soraia Marcelino Vieira, ambos do IEAR/UFF. Este GT também contou com duas sessões: a primeira, “Estado, mundo do trabalho e Políticas Públicas”, realizada no dia 07 de junho e a segunda, “Políticas Sociais, Gestão e Políticas Públicas”, realizada no dia 08 de junho.

Os eventos especiais do III PRE, foram as conferencias de abertura e encerramento, realizados no Clube Aquidabã, além da mesa debate, realizado no IEAR-UFF. A Conferência de abertura esteve a cargo da Professora Vanessa Elias de Oliveira (UFABC) com o tema “Administração pública e os desafios da judicialização das Políticas”. A conferência teve como debatedor o professor Andrés del Río (IEAR/UFF), realizada no dia 7 de junho, a noite, no salão nobre do Iate Clube Aquidabã.

A mesa de debate realizada no dia 8 de junho, as 14h no IEAR/UFF, teve como tema “A reforma política e políticas públicas”. O Palestrante foi o professor Wagner Pralon Mancuso (USP). Finalmente, a conferencia de encerramento esteve a cargo do

Professor Alcides Fernando Gussi (UFC) e Matheus Pais Portela (discente da EACH/USP e representante da FENEAP). A conferência de encerramento, realizada no salão nobre do iate clube Aquidabã ocorreu no dia 8 de junho, as 18:30hs. A conferência teve como debatedor o professor MSc Felipe Brasil (UFSCAR).

A Comissão Organizadora do Pré III Encontro Nacional de Políticas Públicas no presente anais do evento expõe os trabalhos apresentados pelos participantes ao longo do evento, nos respectivos grupos de trabalho que compuseram o encontro.

Esperamos que os anais sejam aproveitados por todas (os). Os trabalhos, em sua de maioria, são de autoria de estudantes de graduação de diversas universidades do Brasil. Os anais são também, por fim, uma importante plataforma de observação para acompanharmos o que está sendo estudado, como se está estudando, onde se está estudando o que, além das inquietudes atuais da juventude que trabalha e estuda no campo de públicas no Brasil.

Boa Leitura!

Artigos

GT 1

Análise de Políticas públicas: Agenda-setting, formulação, implementação e avaliação de políticas

O MODELO TARIFÁRIO DE FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE PÚBLICO E O VOLUME DE PASSAGEIROS EM SÃO PAULO

André Doca Prado¹

RESUMO: Carvalho e Pereira (2011) alertam para as deficiências do modelo tarifário como principal forma de financiamento do transporte público. Tais autores articulam uma série de variáveis e afirmam que, especialmente em momentos de crise, quando não há crescimento da renda, o modelo tarifário poderia criar um ciclo vicioso, expulsando passageiros pagantes do sistema de ônibus e forçando um novo aumento tarifário, não em função de um aumento dos custos de tal sistema, mas da diminuição do número de passageiros que rateiem seu custo. Com a desaceleração econômica que se observa a partir de 2013, o presente estudo pretende fazer uma avaliação das variáveis mais importantes para a política tarifária do transporte público coletivo de passageiros para a cidade de São Paulo, entre 2000 e 2016, sob ótica de Carvalho e Pereira (2011).

PALAVRAS-CHAVE: Transporte Público; Tarifa de Ônibus; Volume de passageiros; Crise; São Paulo.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este trabalho apresenta conclusões parciais e preliminares de um primeiro contato do autor com dados do sistema de transporte por ônibus na cidade de São Paulo, desde o início dos anos 2000 até o final de 2016. Os dados e conclusões apresentados aqui integrarão, de forma mais ampla, a dissertação de mestrado do autor que está sendo desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do

¹Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)/IFCH-PPG de Políticas Públicas, doca.an@gmail.com, economista e mestrando no PPG de Políticas Públicas.

Sul. Portanto, deve-se ler o trabalho tendo em mente que são necessárias análises mais profundas, assim como consideração de mais variáveis.

2. INTRODUÇÃO

As jornadas de junho de 2013, que têm seu estopim em função de um aumento da tarifa de ônibus, reacendem o interesse acadêmico e político em relação ao transporte público coletivo de passageiros. Porém, preocupações referentes a esse tópico já começavam a ser publicadas em momentos anteriores às manifestações. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) traz pelo menos dois estudos anteriores à ebulição social de junho de 2013 (Carvalho e Pereira, 2011; 2012) que prenunciavam os problemas em relação à condução da política tarifária de transporte público. O presente estudo se apoia em um desses dois trabalhos para fazer a análise.

Carvalho e Pereira (2011) analisaram as variações nas tarifas de ônibus e a renda das famílias, entre 1995 e 2008, no Brasil, avaliando os efeitos dessas variáveis na demanda de passageiros nas nove maiores cidades brasileiras². Como resultados de seus estudos, os autores verificaram que, em primeiro lugar, as tarifas de ônibus subiram cerca de 60% mais do que a inflação medida pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC), considerando o universo e a temporalidade supracitados.

Em segundo lugar, Carvalho e Pereira, (2011) identificaram dois períodos no que diz respeito a absorção da tarifa pelos passageiros no transporte público de ônibus. O primeiro é entre 1995 e 2003, quando há um aumento das tarifas acompanhado de uma estagnação da renda das famílias, tendo como resultado a queda na ordem de 30% na demanda de transporte público, considerando as nove cidades. O segundo período, entre 2003 e 2008, quando, apesar das tarifas continuarem crescendo, amortece-se o efeito negativo destas no volume de passageiros, em função da retomada do aumento da renda da população.

Neste sentido, o presente estudo tem como objetivo articular as variáveis exploradas por Carvalho e Pereira (2011) para explicara a política tarifária, porém, apenas levando em consideração a cidade de São Paulo. A principal variável a ser analisada é o volume de passageiros do sistema de ônibus. Este dado será confrontado temporalmente com os dados de renda, inflação e preços tarifários. Também serão levadas em consideração algumas políticas públicas que impactam sobre a demanda de passageiros, que foram implantadas no setor de transporte público de ônibus no período.

O trabalho se divide em oito partes. Além das considerações iniciais e introdução, da sessão 3 até a sessão 6 será tratado de variáveis que impactam no volume de passageiros (Tarifa, custos das empresas, subsídios, inflação e renda). A parte 7 aborda o volume de passageiros em si, para na sessão 8 fazer uma breve conclusão do trabalho.

3. A TARIFA DE ÔNIBUS

Nos estudos sobre tarifa de ônibus no Brasil, em geral, ela é apresentada como um rateio dos custos totais³ do sistema de transporte por passageiro equivalente⁴, como se vê na

² Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

³ Custos totais aqui estão considerando os custos, as despesas e também a remuneração das empresas que operam o sistema de ônibus.

Figura 1. Pode-se dizer, portanto, que a tarifa é o principal mecanismo financiamento do sistema de transporte público – não apenas ônibus – no Brasil.

Figura 1 – Equação⁵ da tarifa de ônibus. Brasil.

$$\uparrow Tar = \frac{C_{km}}{IPK_e} = \frac{\frac{CT}{\cancel{km}}}{\cancel{km} P_e} = \frac{CT}{P_e} \updownarrow$$

Fonte: Elaboração própria com base em Carvalho, Gomide e Pereira et al. (2013, p. 9).

Dado este modelo de financiamento do serviço de transporte público, qual é seu principal problema? Como podemos observar na fórmula da equação, supondo um volume de passageiros equivalentes constante, qualquer aumento nos custos do sistema significa um aumento da tarifa. Esses custos podem acontecer em função de aumento de custos endógenos (por exemplo, salários dos trabalhadores das empresas de ônibus, custos administrativos, aumentos da taxa de lucro), ou em função de aumentos de preços que as empresas que operam o sistema não controlam - os ditos custos exógenos - como, por exemplo, o preço do diesel, da manutenção, da aquisição dos veículos, do seguro etc.

Se, por algum motivo, o montante de custos totais do sistema de transporte aumente e, conseqüentemente, a tarifa aumente, todos os passageiros pagantes do sistema que não consigam pagar a nova tarifa “de equilíbrio” não a ratearão mais, diminuindo o número de passageiros pagantes, ou seja, o denominador da Figura 1. A diminuição do denominador – ou, em outras palavras, a diminuição da demanda pelo transporte público – causa, assim, uma nova rodada de aumento, não em função dos custos do sistema de ônibus, mas em função da redução do número de passageiros que rateiam seu custo. Tal nova rodada de aumento, por sua vez, implica na expulsão de outros usuários, adentrando, assim, em um ciclo vicioso de aumento tarifário e expulsão de usuários do sistema. Carvalho e Pereira (2011, p. 9) explicam:

[d]essa forma, tanto o aumento do custo de qualquer componente de produção do transporte como qualquer queda na demanda pagante (...) conduzem a um desequilíbrio financeiro do sistema que tende a ser recuperado com o aumento da tarifa.

E depois continuam: “[p]ela dinâmica do mercado, um aumento de tarifa gera perda de demanda que, por sua vez, gera novo aumento desta na tentativa do sistema reequilibrar receitas e custos” (Carvalho e Pereira, 2011, 12).

Do ponto de vista da oferta, para romper com o ciclo vicioso de aumento de tarifa e expulsão de usuários do sistema de ônibus, uma das opções é conceder subsídios proporcionados pelo setor público para as empresas de ônibus para diminuir o custo total deste sistema. Contudo, a cidade de São Paulo é uma das poucas cidades brasileiras que subsidia a passagem de ônibus. Dessa forma, se tratarmos com rigor, a fórmula básica da tarifa de ônibus em São Paulo – e eventuais outras cidades que subsidiam a tarifa – não é representada pela Figura 1, mas sim, pela Figura 2. Examinar como evoluem os custos das empresas, bem como,

⁴ Passageiros Equivalentes são aqueles que efetivamente pagam a tarifa, estando excluídos os passageiros de integrações e que têm isenções.

⁵ Tar = Tarifa; Ckm = Custo por quilômetro; IPKe = Índice de passageiros equivalentes por quilômetro; km = quilômetro; CT = Custo Total; Pe = Passageiros Equivalentes.

os subsídios, em São Paulo, é fundamental para qualificar a política tarifária do ponto de vista da oferta.

Figura 2 – Equação⁶ da tarifa de ônibus levando em consideração os subsídios.

$$\uparrow Tar = \frac{C_{km} - Sub_{km}}{IPK_e} = \frac{\frac{CT - Sub}{km}}{\frac{Pe}{km}} = \frac{\uparrow CT - \downarrow Sub}{\downarrow P_e}$$

Fonte: Elaboração própria com base em Carvalho et al. (2013, p. 9).

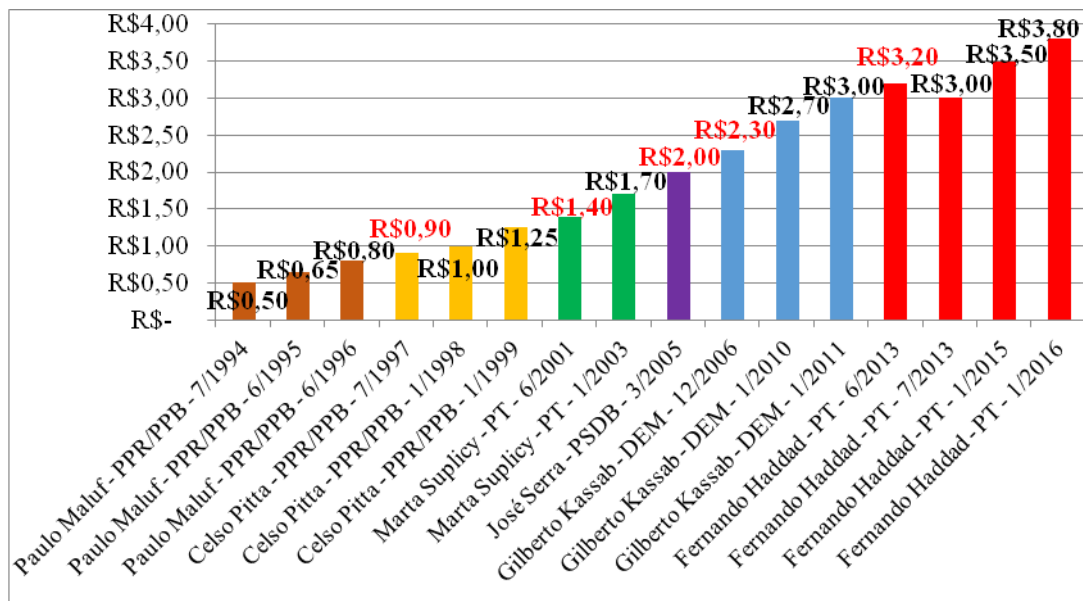
Do ponto de vista da demanda, políticas que atuem para ampliar a capacidade de consumo da população são fundamentais para incluir pessoas no sistema de ônibus. Estas políticas são mais importantes ainda em um modelo que tende, ou para aumento nominal das tarifas, ou para um aumento relevante do gasto público em forma de subsídios, ou ambos. Nesse sentido, se faz necessária a análise de indicadores como inflação e renda da população.

Materialmente, como que variou a tarifa de ônibus em São Paulo desde Plano Real? Como pode-se ver na Figura 3, ela tem aumentado de forma sistemática, independentemente de partido político e seus respectivos espectros ideológicos. A única exceção é a variação negativa da tarifa em junho de 2013, logo após grandes manifestações do período. É difícil observar um padrão temporal para que a tarifa varie, mas, como via de regra, os reajustes acontecem no primeiro ano de governo de cada novo prefeito (cifras marcadas em vermelho na Figura 3). Outro padrão é os reajustes, em geral, acontecerem em épocas de férias escolares, principalmente se analisado pós-2003. Há algumas exceções, como o reajuste de Gilberto Kassab⁷ em 2006, que ocorreu no dia 30 de novembro, e justamente o reajuste que culminou nas manifestações de junho de 2013, no governo de Fernando Haddad. Pode-se dizer, também, que é difícil que haja reajuste no último ano de mandato, sendo o reajuste de 1995, 1999 e 2016 exceções.

Figura 3 – Evolução nominal da tarifa de ônibus na cidade de São Paulo, por prefeito, partido e data (mês/ano) desde o início do Plano Real (julho de 1994 até dezembro de 2016).

⁶ Tar = Tarifa; C_{km} = Custo por quilometro; Sub_{km} = Subsídio por quilômetro; IPK_e = Índice de passageiros equivalentes por quilômetro; km = quilômetro; CT = Custo Total; Sub = Subsídio; P_e = Passageiros.

⁷Kassab, vice de José Serra, substituiu o peessedebista após o afastamento deste para a disputa da presidência, em 2006. Dessa maneira, o reajuste de 2006 é considerado no primeiro ano de seu governo. Em 2010, Kassab se reelege e realiza outro reajuste.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.

4. OS CUSTOS DO SISTEMA DE TRANSPORTE POR ÔNIBUS

A cláusula de “Equilíbrio Econômico-Financeiro”, presente em quase todos os contratos de licitação e concessão no Brasil, é fundamental para a definição de um reajuste tarifário, uma vez que são elas que garantem que os recursos do sistema de transporte devem ser iguais aos custos das empresas. Destaca-se que, neste processo, não há incentivos para as empresas buscarem inovações tecnológicas e/ou de processo para que se diminua o custo da empresa. Pois, dado um desequilíbrio das contas das empresas, basta aumentar a tarifa e/ou, para o caso de São Paulo, os subsídios para se recompor o equilíbrio e garantir os ganhos e os custos das empresas.

Carvalho e Pereira (2011) fazem uma análise da estrutura de custos das empresas de ônibus no Brasil (Figura 4). Entretanto, vale o alerta metodológico de que tal cálculo de custos é feito com base em planilhas de custos geralmente elaboradas pelas próprias empresas de transporte, devendo os dados serem encarados criticamente nos servindo como uma ordem de grandeza.

Ao decompor os custos da tarifa de ônibus no Brasil, o item “Pessoal e Encargos” são os mais relevantes, incidindo de 40 a 50% na tarifa. O transporte público, dessa maneira, pode ser considerado em intensivo em mão-de-obra. Carvalho e Pereira (2011) chamam a atenção para o relevante peso dos encargos trabalhistas para as empresas, uma vez que a “[...] base de contribuição para a seguridade social no Brasil ser a folha de pagamento, e não o faturamento das empresas” (Carvalho e Pereira, 2011, 13).

Figura 4 – Composição de custos da tarifa de ônibus urbano – Brasil, 2008.

Componentes de custo	Incidência sobre a tarifa
Pessoal e encargos	40 a 50
Combustível	22 a 30
Impostos e taxas	4 a 10
Despesas administrativas	2 a 3
Depreciação	4 a 7
Remuneração	3 a 4
Rodagem	3 a 5
Lubrificantes	2 a 3
Peças e acessórios	3 a 5

Fonte: Carvalho e Pereira (p. 12, 2011).

O item “Combustível”, por sua vez, é o segundo item que mais pesa na tarifa, representando de 22 a 30% do custo, seguido por “Impostos e taxas”, que pesa de 4 a 10%. Carvalho e Pereira (2011) chamam a atenção para o fato de que os combustíveis se tornam mais caros em função de toda uma complexidade tributária interna à cadeia produtiva de combustíveis⁸. Vale também chamar atenção para o item “Remuneração”, recorrentemente questionado pelos movimentos sociais. Como vê-se na Figura 4, tal item aparece com peso de 3% a 4% da tarifa, para o caso brasileiro.

Diante desse quadro nacional, como está a estrutura de custos na cidade de São Paulo? Analisando os dados que, vale frisar, são elaborados e disponibilizados pelas próprias empresas de ônibus, pode-se ver que em São Paulo a situação não está muito diferente do resto do país. Tendo como base a *Planilha Tarifária do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de S.Paulo*⁹, foi elaborada a Tabela 1. Nela, consegue-se ver que o gasto com “Pessoal” também é o mais relevante, apesar deste cair relativamente aos outros componentes ao longo dos anos. Os combustíveis, em São Paulo, têm um peso substancialmente menor do que foi apresentado pelo estudo do IPEA. Os impostos, por sua vez, com exceção do PIS e do COFINS, não foram destacados nas rubricas, não nos permitindo dizer se há isenção para o caso de São Paulo, ou se ele está devidamente diluído em cada uma das rubricas. Outros fatores que também chamaram a atenção foram as “Taxas de Administração” e a “Remuneração do Capital” que estiveram bem acima do intervalo que o estudo do IPEA propôs.

O crescimento dos custos acima da inflação, sem que haja aumento do peso dos subsídios no sistema, leva as empresas do setor do transporte público a acionarem frequentemente a cláusula de equilíbrio econômico-financeiro presente nos contratos de licitação, promovendo aumentos reais na tarifa como forma de recompor seus ganhos e cobrir seus custos. A Lei Municipal nº 13.241/2001 determina que o valor tarifário deverá suportar os custos da remuneração dos operadores do sistema, despesas de comercialização, gerenciamento das receitas e despesas e pagamentos, fiscalização e planejamento operacional.

Tabela 1 – Resumo da composição de custos da tarifa de ônibus urbano para a cidade de São Paulo, nos reajustes de 2005, 2006, 2010, 2011 e 2013.

COMPONENTE DO CUSTO	INCIDÊNCIA (%) SOBRE O CUSTO PARA O REAJUSTE DE: ANO - R\$				
	2005 - R\$ 2,00	2006 - R\$ 2,30	2010 - R\$ 2,70	2011 - R\$ 3,00	2013 - R\$ 3,20
1. CUSTOS VARIÁVEIS	20,60%	21,19%	18,23%	19,68%	18,93%
1.1. Diesel	11,74%	13,00%	11,60%	13,07%	13,12%
1.2 Diesel - ônibus leve	5,55%	4,99%	4,03%	3,93%	2,83%
1.3 Outros Custos Variáveis	3,32%	3,20%	2,61%	2,69%	2,98%
2. CUSTOS FIXOS DO LOTE OPERACIONAL	66,00%	63,21%	63,46%	62,12%	61,68%
2.1. Depreciação	7,43%	8,83%	9,03%	8,28%	7,18%
2.2. Remuneração do Capital	5,15%	6,10%	6,11%	5,70%	5,20%
2.3. Pessoal	45,58%	41,49%	41,58%	41,16%	42,83%
2.4. Cons. de Peças e Acessórios	7,21%	6,52%	6,48%	6,73%	6,27%
2.5 Outros Custos Fixos do Lote Operacional	0,63%	0,26%	0,27%	0,25%	0,20%
3. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO	3,70%	4,72%	6,07%	5,94%	5,41%
4. CUSTOS FIXOS DA FROTA PARA RES. TÉCNICA	0,51%	0,76%	0,71%	0,78%	0,87%
5.1 CUSTO TOTAL SEM PIS E COFINS	90,81%	89,88%	88,47%	88,52%	86,89%
5.2. CUSTO TOTAL OPERACIONAL COM PIS E COFINS	94,25%	93,28%	91,82%	91,88%	92,10%
6. OPERAÇÃO TERMINAIS DE TRANSFERÊNCIA	1,82%	1,88%	2,14%	2,08%	2,33%
7. COMERCIALIZAÇÃO	2,58%	2,14%	2,89%	2,68%	2,08%
8. GERENCIAMENTO	1,36%	2,70%	3,15%	3,36%	3,50%
9. CUSTO TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

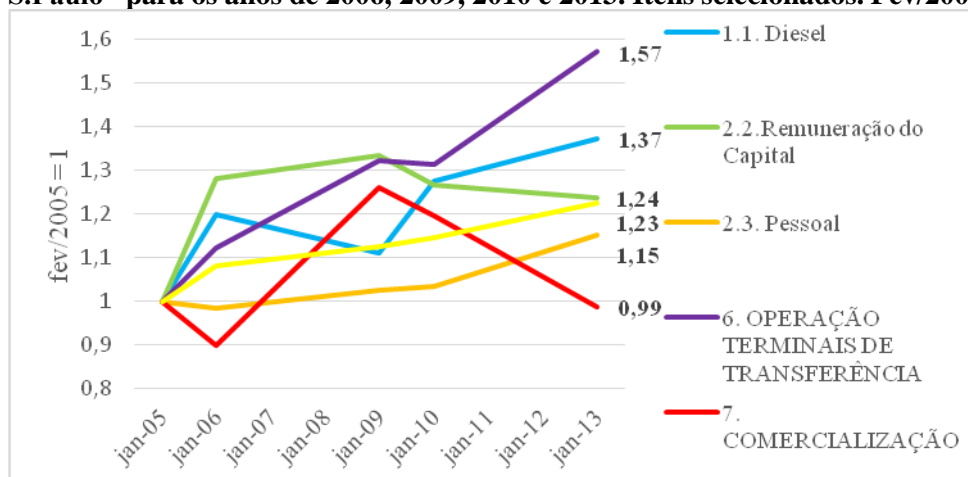
⁸ Para mais informações sobre a complexidade tributária na cadeia de combustíveis, consultar estudo de Carvalho (2016).

⁹ Tal planilha é apresentada durante o processo de reajuste tarifário mostrando o aumento dos custos para justificar o reajuste. Essa planilha, portanto, diz respeito a “gastos projetados” e não gastos realizados (dados ainda a serem pesquisados). Durante a breve pesquisa que se deu, não foram encontradas ainda as planilhas para os reajustes pós-junho de 2013.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.

A análise de tais planilhas com maior profundidade pode ser ainda mais reveladora. Conforme mostra a Figura 5, quase todos os componentes do custo do sistema de transporte tiveram aumento acima da inflação, medido pelo IPCA, para os reajustes dos anos de 2006, 2010, 2011 e 2013, se comparado ao reajuste de 2005. Chama atenção os gastos com “Pessoal” que até 2011 era o gasto mais represado, tendo um aumento real, se comparado a 2005, de apenas pouco mais de 3%. Em 2013, porém, esta rubrica foi projetada para gastar R\$221 milhões, um aumento real de mais de 15% se comparado a 2005. A rubrica de “Remuneração do Capital”, diferentemente dos gastos projetados com “Pessoal”, não foi nada represada e chegou a ser projetada para aumento real maior que 30% em 2009, se comparado com 2005, e depois caiu, atingindo variação real positiva de 24%. Ambos são componentes endógenos das empresas.

Figura 5 – Variação real (deflacionado pelo IPCA) dos custos projetados nas “Planilha Tarifária do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de S.Paulo” para os anos de 2006, 2009, 2010 e 2013. Itens selecionados. Fev/2005 = 1.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.

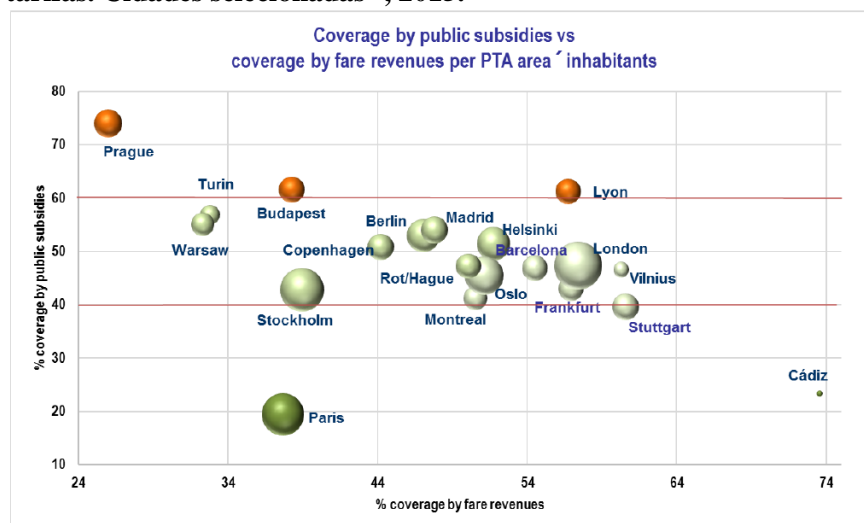
5. OS SUBSÍDIOS DO SISTEMA DE TRANSPORTE POR ÔNIBUS

No que tange os subsídios, já foi falado que, no Brasil, são poucas as cidades que concedem tal benefício para o setor de transporte público, sendo São Paulo é uma das poucas que dão. Mas, como que as cidades que são consideradas referência de transporte público financiam seu sistema de transporte?

A *European Metropolitan Transport Authority* (EMTA) fez um estudo detalhado de como diversas cidades cobrem os custos operacionais do sistema de transporte e, em 2017, lançou um documento sobre os dados de 2015. Como se pode ver na Figura 6, a instituição supracitada chegou à conclusão que a maior parte das cidades analisadas teve, em 2015, entre 40% e 60% de seu sistema de transporte financiado por subsídios públicos, sendo que a média é ter 48%. Em comparação com anos anteriores, essa porcentagem pouco muda. O documento alerta para o fato de que Paris é a cidade que tem menor subsídio público (19,2%), porém, ela tem outros 42,8% de do custo operacional coberto por uma fonte de recursos alternativa tipicamente francesa (*versement transport*). O tamanho de cada círculo na Figura 6 representa o volume do custo operacional de cada cidade, dividido pelo número de habitantes daquela região metropolitana. Londres e Estocolmo são as cidades com maior custo operacional *per*

capita, com custos maiores que 784 € por habitante por ano, enquanto Cádiz tem o menor custo per capita: 14 € por habitante por ano.

Figura 6 – Porcentagem dos custos operacionais de transporte público coberto por subsídios público versus porcentagem dos custos operacionais que são cobertos por tarifas. Cidades selecionadas¹⁰, 2015.



Fonte: EMTA (2017).

Sempre deve-se ter cuidado ao fazer comparações, especialmente de cidades de países em desenvolvimento, como São Paulo, com cidades europeias, nas quais há diferenciado grau de desenvolvimento. Mesmo assim, esse gráfico é interessante para pensar qual modelo de financiamento de transporte pode-se almejar, ou mesmo fazer a reflexão se a quantidade de subsídios que São Paulo dá para o sistema de transporte público é razoável.

Por que os governos concedem subsídios para o sistema de transporte? Em primeiro lugar, por uma questão social, visto que grande parte da população não tem outra alternativa de deslocamento. Além disso, um modelo de transporte baseado no transporte individual privado, como é o caso brasileiro, gera diversas externalidades negativas importantes em setores distintos, tais como saúde, previdência, meio ambiente e, inclusive, no próprio trânsito, visto que mais pessoas utilizando transporte público significa menos carros nas ruas. Portanto, incentivar mais pessoas no transporte público é também combater tais externalidades.

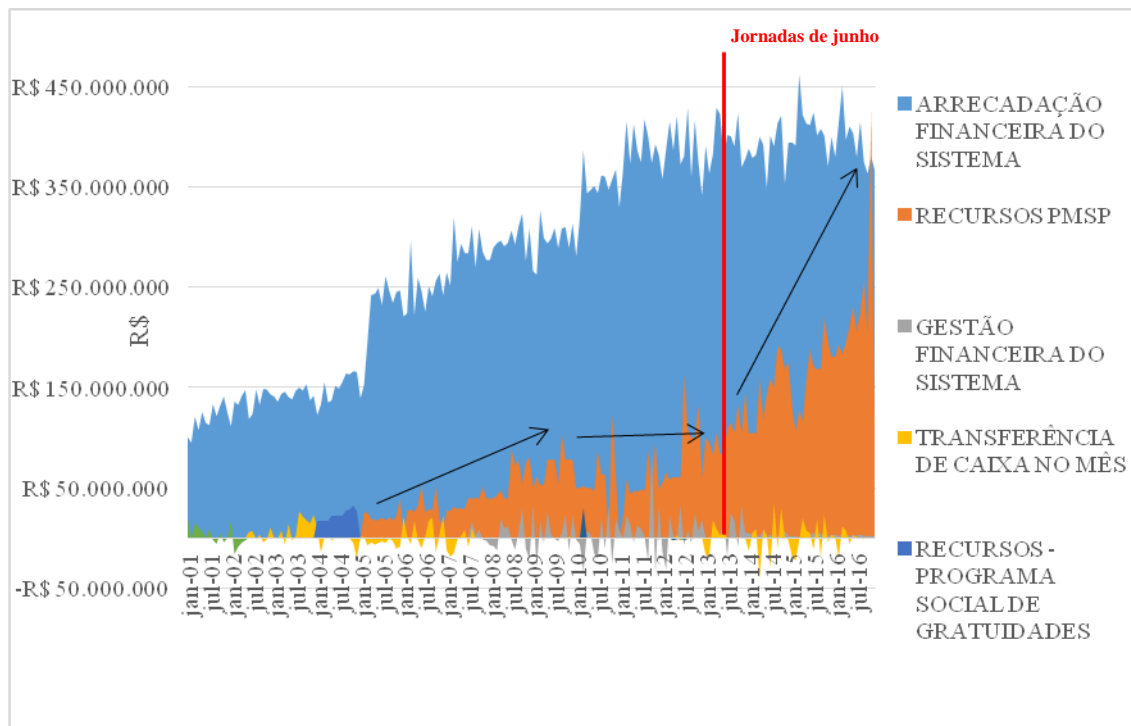
Para se investigar os subsídios da cidade de São Paulo, analisou-se o *Relatório completo e detalhado do sistema de transporte público – RECEITAS E DESPESAS*. A totalidade das receitas do sistema se dividem basicamente quatro em tipos: 1) “Arrecadação Financeira do Sistema”, que é composta pelas receitas adquiridas nas catracas dos ônibus e venda de créditos eletrônicos do Bilhete Único; 2) “Recursos PMSP” - Recursos da Prefeitura Municipal de São Paulo. Esses são compostos de “Compensações tarifárias do sistema de ônibus” e recursos do ATENDE, que é o programa de transporte para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida; 3) “Gestão Financeira do Sistema” e; 4) “Transferência de Caixa no Mês”. Esses quatro tipos têm sua rubrica mudada entre 2005 e 2016, mas, em essência, são a definição acima. Vale a ressalva para a análise de que os recursos do ATENDE e dos itens 3 e 4 têm uma média de incidência menor de 1% na receita total do sistema.

¹⁰ Amsterdam, Barcelona, Berlim, Bilbao, Birmingham, Budapeste, Cádiz, Copenhagen, Frankfurt, Helsinque, Londres, Lion, Madri, Manchester, Montreal, Oslo, Paris, Praga, Haia, Estocolmo, Stuttgart, Turim, Viena, Vilnius, Varsóvia

Ao se analisar os dados de subsídios, pode-se observar que, em São Paulo, principalmente a partir de 2013, o volume de subsídios (na Figura 6 é o “RECURSOS PMSP”) sobe de forma relevante se comparado as outras formas de recursos do sistema de ônibus de São Paulo. Entretanto, a trajetória ascendente já começa em 2005, até 2009.

Figura 7 – Composição das receitas do sistema de transporte público da cidade de São Paulo, em reais, de janeiro de 2001 a dezembro de 2016.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.



Ao longo do tempo, os subsídios saltam três degraus. O primeiro, entre 2005 e 2008, o subsídio significava em torno dos 10% dos recursos. De 2008 a 2013, sobem um degrau, variando, de forma geral, entre 10% a 20%, com exceção junho de 2012 que já chega a 30% dos recursos. A partir de junho de 2013, os recursos da prefeitura de São Paulo entram em uma escalada, representando, em média, 29% dos recursos do sistema, porém, chegando a um máximo de 53% dos recursos em novembro de 2016. Apesar do aumento na quantidade de subsídios para o sistema de ônibus observado a partir de junho de 2013, a média dos subsídios de São Paulo, maior cidade da América do Sul, estão comparáveis a região metropolitana de Cádiz, no sul da Espanha.

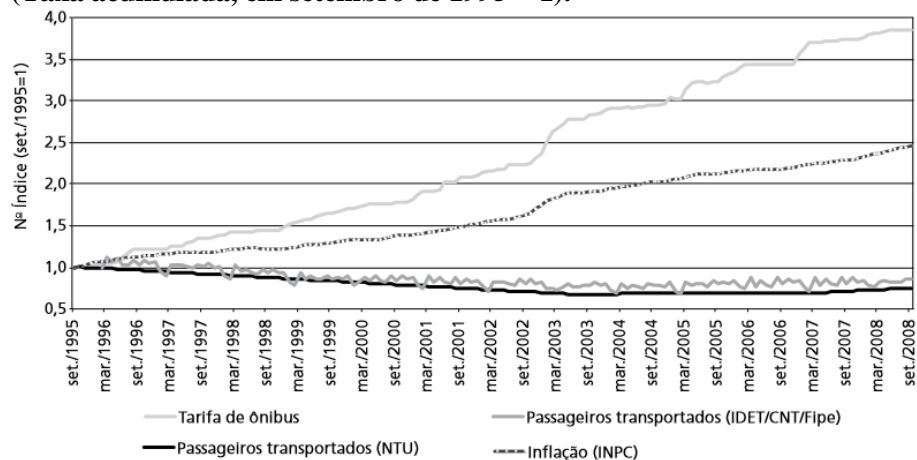
Vale apenas chamar atenção de como a trajetória ascendente dos subsídios acontece a partir das manifestações de junho de 2013. Sem dúvida, a pressão de movimentos populares por reajustes tarifários abaixo da inflação do período se relacionam com a escalada de subsídios.

6. TARIFA DE ÔNIBUS, INFLAÇÃO E RENDA

Carvalho e Pereira (2011) trazem um gráfico interessante para colocar em perspectiva a tarifa, a variação da inflação e o volume de passageiros. Para o caso brasileiro, como podemos ver na Figura 8, a tarifa caminhou em ritmo muito superior à inflação medida pelo INPC, tendo como base o ano de 1995. O volume de passageiros, por sua vez, independentemente da metodologia utilizada para calculá-lo, caiu na ordem de 30%. A partir

deste gráfico os autores argumentam que a queda do volume de passageiros se relaciona com a diminuição da capacidade de pagamento da população.

Figura 8 - Evolução real das tarifas de ônibus urbano, da inflação (INPC) e do volume de passageiros pagantes nos sistemas de ônibus urbano¹¹ – Brasil metropolitano, 1995-2008 (Taxa acumulada, em setembro de 1995 = 1).



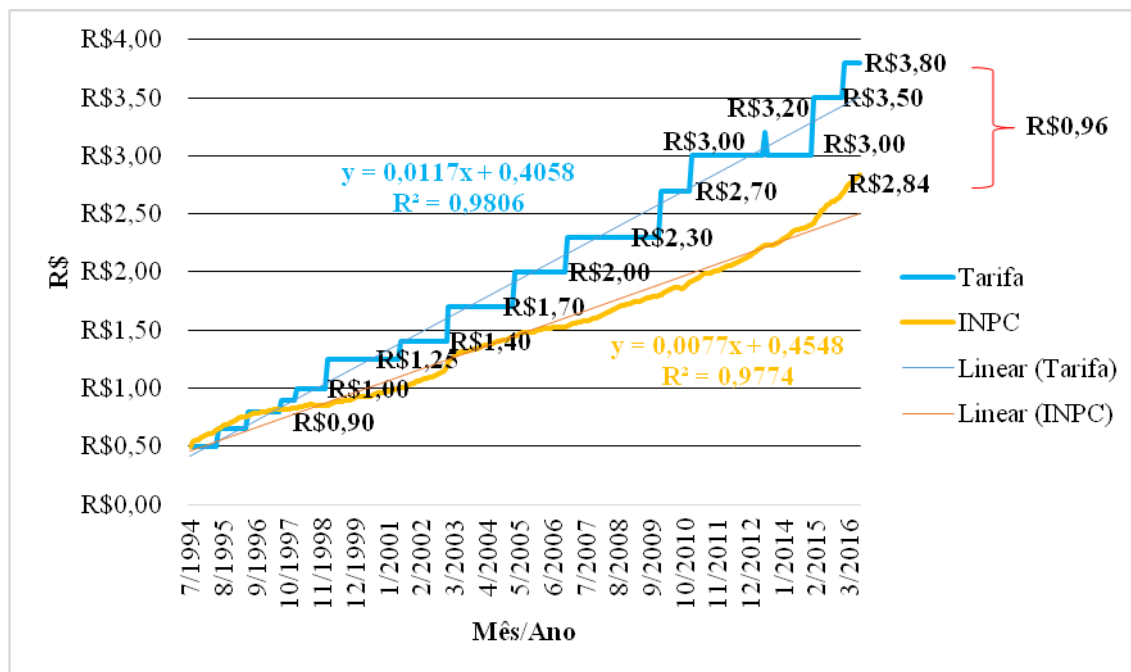
Fonte: Carvalho e Pereira (2011, p. 17).

Nesse sentido, fica a questão de como variou a tarifa em relação a inflação e o poder de compra da população para se utilizar do sistema de transporte, em São Paulo, após vermos na sessão anterior que, sim, os custos totais do sistema de transporte, segundo as próprias empresas, também subiram.

A Figura 9 mostra como evoluiu concretamente a tarifa de ônibus de São Paulo e o INPC, entre julho de 1994 e o último reajuste, em janeiro de 2016. Tendo como base a primeira tarifa, desde que o Real se tornou unidade monetária, se tivesse sido reajustada de acordo com o INPC, o preço seria R\$0,96 mais barato do que é hoje. Em termos de variação percentual, significa que a passagem variou 660%, enquanto o INPC 467%, entre julho de 1994 e junho de 2016.

Figura 9 - Evolução nominal da tarifa de ônibus na cidade de São Paulo e da inflação (INPC) e suas respectivas linhas de tendência, 1994-2016 (Taxa acumulada, em julho de 1994 = 1).

¹¹ Carvalho e Pereira (2011) alertam que “os dados do Anuário da NTU 2008/2009 (2009) e do IDET/CNT/Fipe captam apenas o volume de passageiros transportados no município sede de nove dessas dez RMs (Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo). Apesar de a base territorial desses dados ser menos abrangentes do que aquela utilizada no cálculo do INPC, acredita-se que isso em nada comprometa as análises.”.



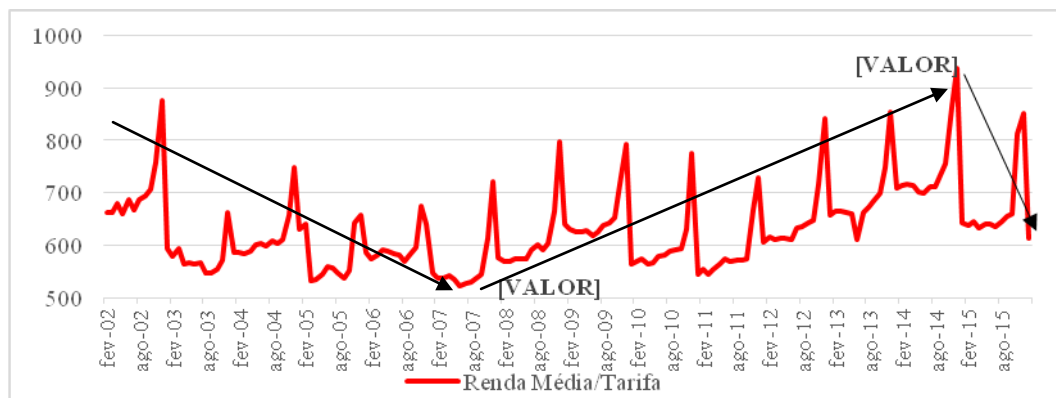
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.

No que tange a renda, noção de *affordability* é interessante para se pensar a adesão das pessoas ao sistema de transporte público. Carruthers et. al (2005, p. 2, tradução própria) definem a *affordability* como sendo “[...] a habilidade de se locomover sem constrianger significativamente a realização de outras atividades de importância”¹². Em outras palavras, essa expressão está definindo o grau de acessibilidade ao transporte público. Tal ideia se torna especialmente importante em um país como o Brasil, no qual os principais usuários do transporte público urbano são pessoas de baixa renda. Dessa maneira, é possível utilizar a política tarifária do transporte público também como instrumento de inclusão social (Carvalho e Pereira, 2011).

Carvalho e Pereira (2011) propõem um *affordability index* que seja a razão da renda média, ou do salário mínimo, pelo valor da tarifa. Para São Paulo, como se pode ver na Figura 10, levando-se em consideração o rendimento médio da região metropolitana fornecido pelo IBGE, o *affordability index* proposto por Carvalho e Pereira (2011) varia bastante, entre 523 (junho de 2007) e 936 passagens (dezembro de 2014). Vale chamar a atenção de que o índice vai caindo até 2007, e passa a subir, acompanhando a subida da renda, quando, a partir de 2014, passa a cair de novo, em função da queda da renda, aumentos de passagem e crise.

Figura 10 – *Affordability Index*: Razão entre Rendimentos Médios da região metropolitana de São Paulo e a Tarifa de Ônibus.

¹² “[...] the ability to undertake transport movements without significantly constraining the ability to undertake other activities of importance”. (Carruthers et. al, 2005, 2).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE e da SPTrans.

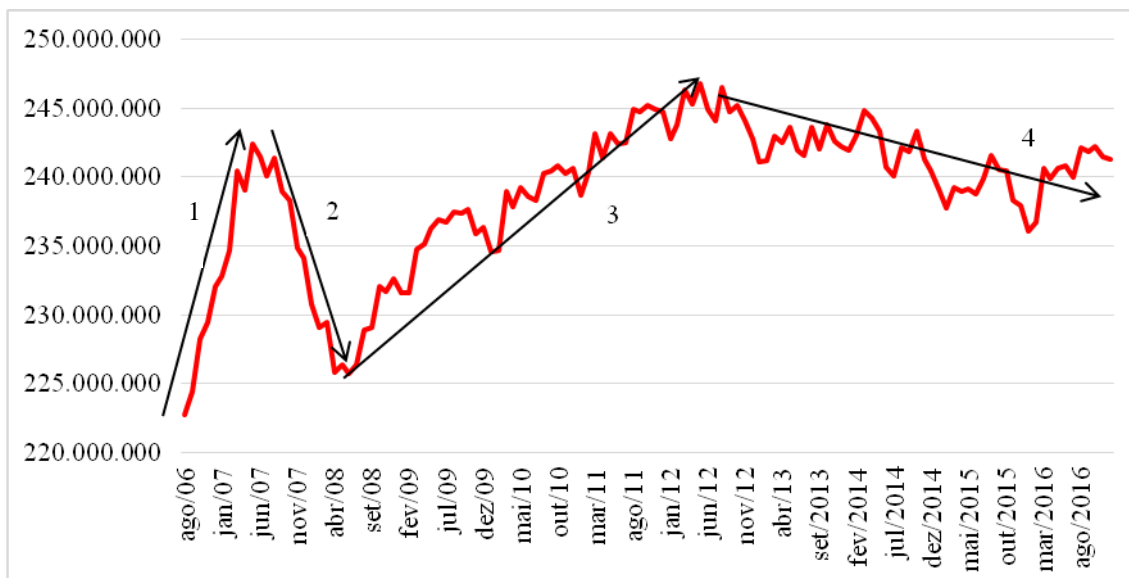
7. O VOLUME DE PASSAGEIROS DE ÔNIBUS EM SÃO PAULO

Para fazer a análise do volume de passageiros, em primeiro lugar, é preciso alertar que os dados foram conseguidos via Lei de Acesso à Informação¹³. Na troca de e-mails que aconteceram entre o pesquisador e a SPTrans, a operadora do sistema de transporte em São Paulo alertou que não há dados entre 1994 e 2000, em função da cobrança ser de forma manual e que “[...] os levantamentos desses dados poderiam demandar dias, além da necessidade de deslocar um membro da equipe para dedicar-se exclusivamente a este pedido. Fato que contraria o exposto no Decreto 53.623 [...]”. A SPTrans providenciou os dados mensais do volume de passageiros no sistema de transporte público de ônibus em São Paulo entre 2000 e 2016, com exceção do período entre janeiro e julho de 2005 (sem explicar o motivo). Ainda, a operadora avisa que entre 2005 e 2012 os dados podem ter imprecisões em função de mudanças operacionais, tais como: “[...] transição do anterior modelo de contratação dos operadores para o modelo vigente, alterações de diversas linhas, adoção dos Subsistemas Local e Estrutural e implantação de terminais de integração, além do início das operações do Bilhete Único [...]”. Entretanto, a SPTrans indica que, mesmo assim “[...] são os dados utilizados em estudos e demais análises das equipes técnicas da SPTRANS” e “[...] [t]odos os dados estão aptos para serem utilizados para fins estatísticos, análises de evolução do uso do transporte e demais estudos relacionados à mobilidade [...]”.

Dito isso, ao colocar em perspectiva a evolução do volume de passageiros, optou-se por fazer a análise a partir de 2005, quando os dados são mais consistentes. Assim, chama atenção como o fator sazonalidade impacta no volume de passageiros na cidade de São Paulo, tendo os meses de janeiro e julho (férias escolares) sempre com menor demanda. Portanto, para saber se a demanda de fato está subindo ou descendo, optou-se por fazer uma média móvel de 12 meses com o volume total de passageiros transportados, obtendo a Figura 11. A figura 12 são as subdivisões do total de passageiros: passageiros pagantes, em integração de modais e gratuidades.

Figura 11 – Média móvel de 12 meses para o número total de passageiros transportados no sistema de transporte público de ônibus no município de São Paulo.

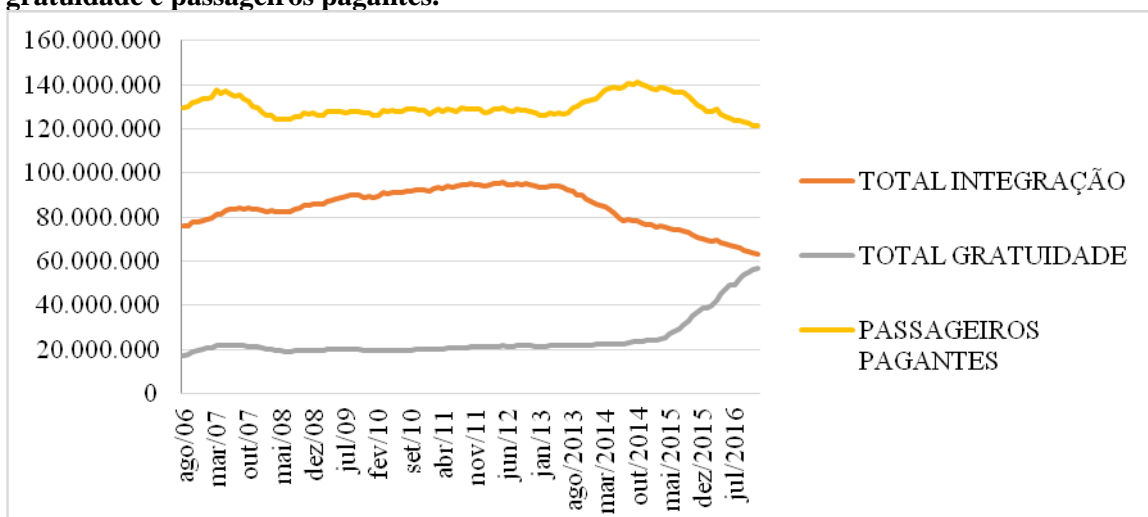
¹³ Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.

Dessa forma, ao analisar as Figuras 11 e 12, percebe-se que o volume total de passageiros tem basicamente quatro fases que dependem de como se comportam suas subdivisões (passageiros pagantes, integração e gratuidade). A primeira, de subida rápida em pouco tempo, entre 2005 e maio de 2007. Ribeiro (2015) argumenta que esse aumento do volume é decorrência da finalização da implantação do sistema de bilhetagem eletrônica, o Bilhete Único. Depois disso, há uma queda também acentuada, até junho de 2008, provavelmente em função da queda do *affordability index*, já sem grande influência do efeito Bilhete Único, pelo menos para os passageiros pagantes. Após isso, há um aumento do volume total de passageiros de forma mais sustentada entre junho de 2008 e maio de 2012. Tal recuperação da terceira fase está correlacionada com a recuperação do *affordability index*.

Figura 12 – Média móvel de 12 meses para o total de passageiros em integração, gratuidade e passageiros pagantes.

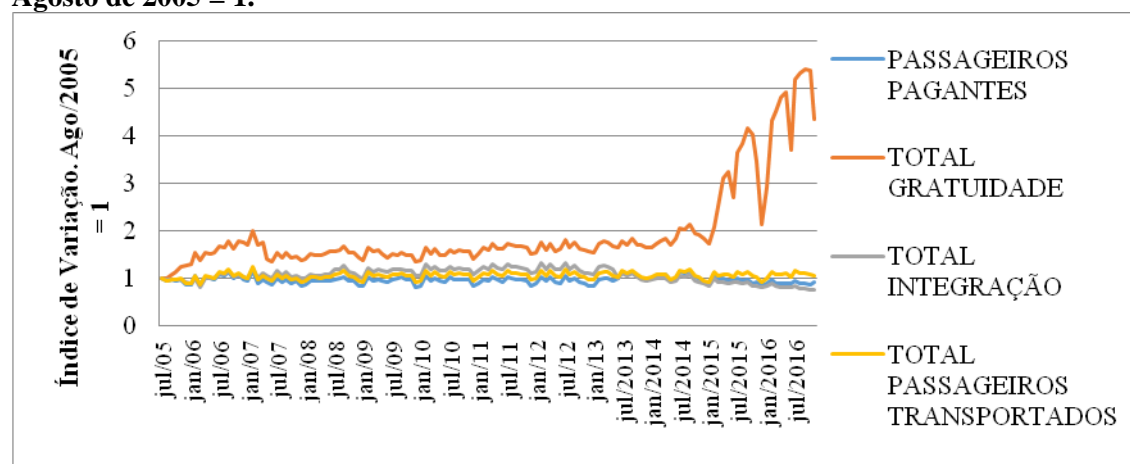


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.

A recuperação *affordability index* pode contribuir para interromper a tendência de queda dos passageiros pagantes, porém, sem transformá-la em tendência de alta, da mesma maneira que interpretou Carvalho e Pereira (2011) para o caso brasileiro. Dessa maneira, o

grande responsável do aumento da demanda por transporte público na terceira fase é o aumento das integrações, que sobe bastante entre 2007 e 2012. A quarta fase é uma queda suave, porém prolongada no tempo, do número de usuários do sistema de transporte, que vai de 2012 até o final de 2016. Esta é consequência das quedas de passageiros em integração e passageiros pagantes, porém, alta exponencial de passageiros com gratuidades, como mostra a figura 12.

Figura 13 – Evolução do índice de variação dos passageiros pagantes, com gratuidades, em integração e passageiros totais do sistema de transporte de ônibus em São Paulo. Agosto de 2005 = 1.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SPTrans.

O aumento dos passageiros com gratuidades tem relação com a implantação da política pública implantada a partir de janeiro de 2015, que institui a Tarifa Zero para alunos de escola pública e universitários do Prouni, Fies e cotistas. Nesse sentido, projetando para além de 2016, o número de passageiros com gratuidades deve seguir tendência de alta, ou, no mínimo, estabilizar. A Figura 13 sintetiza esse argumento, mostrando como variaram os diversos tipos de passageiros, tendo como base o primeiro mês com dados minimamente manipuláveis.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diferentemente do trabalho de Carvalho e Pereira (2011), não se conseguiu fazer observações acerca do quadro do transporte público para momentos anteriores a 2005. O ideal seria conseguir fazer as análises desde 1995, assim como fazem os autores do IPEA. Porém, a variável mais importante investigada neste trabalho apenas tinha dados confiáveis a partir de 2005. Apesar disso, este contato preliminar com os dados pôde ser muito rico para fazer uma reflexão acerca dos limites do modelo de financiamento do transporte público de ônibus atualmente vigente na cidade de São Paulo.

Em primeiro lugar, chama-se atenção para o fato de que a tarifa de ônibus tem subido de forma sistemática, independentemente de partido político e sua respectiva localização no espectro político-ideológico. Todos os partidos o fizeram, implicando em uma tarifa acumulada com valores bem superiores à inflação medida pelo INPC. Do ponto de vista da oferta, um dos motivos deste fato é o custo do sistema - declarado pelas próprias empresas de transporte - terem subido bem acima da inflação – entre estes custos, a remuneração do capital da empresa.

Do ponto de vista da demanda, pode-se dizer que o *affordability index* mostra queda da capacidade da população em acessar o sistema de transporte público até 2007, mostrando recuperação até o final de 2014, quando, então, volta a cair. A queda a partir de 2014 deixa claro que a crise econômica passa a impactar o acesso da população ao sistema de transporte, ainda mais com os aumentos tarifários de 2015 e 2016. A própria dinâmica do total de passageiros transportados mostra isso, com o volume total de passageiros se mantendo quase no mesmo patamar de 2005, apesar do aumento da população da cidade (estimativa de 10,88 milhões de pessoas para o ano de 2007, contra estimativa de 12,03 milhões para 2016, segundo o IBGE, 2007).

Entretanto, é notório que a tarifa de ônibus na cidade de São Paulo estaria em um patamar bem maior se não fossem os montantes cada vez maiores de recursos que foram dispendidos pela prefeitura para subsidiar a tarifa. Com a capacidade de acesso ao sistema de transporte público – medido pelo *affordability index* – perdendo a força de alta a partir de 2013, e entrando em tendência de baixa a partir de 2014, somado à ampliação das gratuidades para certos grupos sociais, diminui-se o número passageiro pagantes, em um ambiente de aumento dos custos do sistema. Dessa forma, a tarifa apenas tem aumentos menores que a inflação se se aumenta de maneira relevante os subsídios a partir de 2013, o que, de fato, acontece.

Ao fazer o exercício de Carvalho e Pereira (2011) de observar padrões de variação do volume de passageiros, pode-se dizer que há um aumento importante entre 2005 e 2006, em função da finalização da implantação do Bilhete Único; depois disso, com os subsídios em baixa e o *affordability index* caindo, cai o número de passageiros pagantes até 2007, corroborando a hipótese da importância da renda de Carvalho e Pereira (2011). Em seguida, apesar do aumento dos subsídios e da recuperação do *affordability index*, a média do volume de passageiros pagantes se mantém razoavelmente estagnado, mas em um patamar menor do que em 2005, entre 2007 e 2012, ao invés de subir. Portanto, novamente é possível transpor a interpretação de Carvalho e Pereira (2011) do caso brasileiro para o caso da cidade de São Paulo. Para explicar esse processo, vale lembrar que, em primeiro lugar, o transporte público é definido pela literatura microeconômica como sendo um bem inferior, ou seja, aquele cuja demanda cai quando há um aumento de renda (Varian, 2006). Além disso, paralelamente a essas dinâmicas que estão intimamente ligadas ao transporte público, há políticas públicas de barateamento e incentivo à aquisição do transporte individual privado, principalmente pós-2008. O saldo no volume de pessoas pagantes transportadas pode ser neutro se, conforme se aumenta renda, aqueles que antes não tinham acesso ao transporte público passam a utilizá-lo – efeito renda –, enquanto pessoas que já tinham acesso ao transporte público o substituem por outro meio de transporte – efeito substituição. Tal hipótese, entretanto, deve ser mais bem investigada.

Entre 2013 e 2014, há uma breve retomada do volume de passageiros pagantes transportados para, a partir de então, cair novamente. O número de passageiros com gratuidade, por outro lado, dá um salto nesse período, em função de políticas direcionadas a estudantes da rede pública e universitários do Proni, Fies e cotistas. A única saída para se manter os passageiros com gratuidades, apesar de queda dos passageiros pagantes, é os subsídios também darem um salto para manter essa ampliação de direitos, visto a queda de pagantes da tarifa, que é a principal forma de financiar o sistema. O número de passageiros com gratuidade quase triplica entre janeiro de 2015 e dezembro de 2016, sendo que esses passageiros são em sua maioria estudantes. Isso mostra a demanda retraída que implica a existência da tarifa para acessar o serviço de ônibus.

Dessa forma, continuando o raciocínio de Carvalho e Pereira (2011), há um último período que apareceu em São Paulo, principalmente a partir de 2014, quando a crise dá os primeiros sinais. O volume total de passageiros se mantém estável, apesar do volume de passageiros pagantes cair, compensado, assim, pelo aumento de passageiros com gratuidades. Nesse quadro, o terceiro período se caracteriza pelo fato de cair a capacidade de absorção das passagens por parte dos cidadãos. Assim, os subsídios assumem um protagonismo para se manter o sistema que, até 2013, nunca tiveram. Contudo, mesmo com aumento expressivo do volume de subsídios para o sistema de ônibus, ainda não se consegue evitar subidas tarifárias que acontecem em 2015 e 2016.

O aumento de subsídio para o transporte, em um cenário de queda da atividade econômica, comprova a importância das manifestações de junho de 2013 para colocar o transporte como uma prioridade do governo da cidade de São Paulo. Entretanto, o modelo de financiamento adotado – que pressupõe ou aumento da renda, e/ou aumento de subsídios – está claramente ameaçado em um ambiente de queda acentuada da renda, de aumento do desemprego e de crise fiscal, como o que se vive a partir de 2013, e se aprofunda em 2015.

Os recursos destinados ao transporte terem como origem apenas o orçamento geral do município implica em vontade e compromisso político por parte dos gestores públicos para se manter os direitos conquistados. Tendo isso em vista, seria interessante que se formasse um fundo para barateamento da tarifa – e, no limite, sua extinção. Estudos como o de Carvalho et. al (2013) já propõe diversas fontes de recursos para a criação deste fundo. Dessa forma, os direitos de gratuidade recém-conquistados pelos estudantes paulistanos, bem como os não tão novos direitos conquistados pelos idosos, não ficam expostos a ameaça a cada troca de prefeito, como por exemplo, vem ocorrendo em Porto Alegre nos primeiros meses de 2017¹⁴. Em função das diversas externalidades positivas, que trazem o aumento da demanda por transporte público, é necessário investimento neste setor, tornando-o, assim, política de Estado e não de governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades: São Paulo. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=355030>>. Acesso em: 15 maio 2017.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 15 maio 2017.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Mensal de Emprego. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaulttab_hist.shtm>. Acesso em: 14 maio 2017.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contagem da População. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2017.

¹⁴ Propostas de redução de direitos com relação à gratuidade da passagem de ônibus foram amplamente divulgadas pela mídia gaúcha. Um dos lugares que se pode consultar é nesse link <<http://www2.correiopovo.com.br/Noticias/Politica/2017/04/615991/Pacote-de-Marchezan-chegara-nesta-quinta-a-Camara-de-Porto-Alegre>>. Acesso em 25 de maio de 2017.

CARRUTHERS, Robin; DICK, Malise; SAURKAR, Anuja. “Affordability of public transport in developing countries”. Washington DC: World Bank Publications, Transport Papers TP3, Jan. 2005.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. “Nota técnica N°9: O Uso da CIDE Para Custeio do Transporte Público Urbano (TPU)”. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27700&Itemid=1>. Acesso em 17 maio 2017.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. “Texto para Discussão N° 1595: Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil.” Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9767>. Acesso em: 17 maio 2017.

_____. “Texto para Discussão N° 1803: Gastos das Famílias Brasileiras com Transporte Urbano Público e Privado no Brasil: Uma Análise da POF 2003 e 2009.” Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16579>. Acesso em: 17 maio 2017.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; et al. “Nota Técnica N° 2: Tarifação e financiamento do transporte público urbano.” Brasília, IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18842>. Acesso em: 17 maio 2017.

EMTA. European Metropolitan Transport Authority. Barometer – 2015. 11th edition. Madrid, 2017. Disponível em: <<http://www.emta.com/spip.php?article267&lang=en>>. Acesso em: 15 maio 2017.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte. Passageiros Transportados. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sptrans/aceso_a_informacao/index.php?p=152416>. Acesso em: 17 maio de 2017.

_____. Lei n° 13.241 de 12 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra_a_sp?alt=13122001L%20132410000>. Acesso em: 14 maio 2017.

_____. Dados abertos. Detalhamento da Planilha Tarifária. Disponível em: <<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/detalhamento-da-planilha-tarifaria>>. Acesso em: 14 maio de 2017.

_____. Transportes São Paulo S.A. Relatório completo e detalhado do sistema de transporte público – RECEITAS E DESPESAS. Disponível em: <http://www.sptrans.com.br/indicadores/historico_receitas-despesas.aspx>. Acesso em: 14 maio de 2017.

_____. Transportes São Paulo S.A. Tarifas. Disponível em: <http://www.sptrans.com.br/a_sptrans/tarifas.aspx>. Acesso em: 14 maio de 2017.

RIBEIRO, Giovani Espindola. Transporte Público Como Direito Social: regulação e financiamento do transporte por ônibus municipal em São Paulo de 1988 a 2015. Instituto de Economia. Campinas, IE/UNICAMP, 2015.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia: Princípios Básicos – Uma Abordagem Moderna*. 7° ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

Pré III **ENPP** | Encontro Nacional de
Políticas Públicas

"O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise"

7 e 8 de junho de 2017 - Angra dos Reis - RJ

Realização



Apoio



GRUPO DE TRABALHO 1
ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AGENDA-SETTING,
FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO AMAZONAS:
A EXPERIÊNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO
PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS IN AMAZONAS:
THE IMPLEMENTATION EXPERIENCE

Karine da Silva Araújo¹⁵
Alcides Fernando Gusso¹⁶

RESUMO

Criado em 2003, no âmbito do programa Fome Zero do Governo Lula, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. O PAA possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, amparado pela Lei de N° 10.696 de 02 de julho de 2003, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidas pela rede socioassistencial. O propósito deste ensaio é tecer algumas considerações sobre a experiência de implementação do programa no estado do Amazonas, no tocante ao conjunto de dificuldades enfrentadas, e identificar como a questão da avaliação e monitoramento ocorre nessa fase.

¹⁵ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Doutoranda em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Email: karine.araujo@pped.ie.ufrj.br

¹⁶ Universidade Federal do Ceará. Professor Adjunto de Políticas Públicas do Centro de Ciências Agrárias. Doutor em Educação. Email: agussi@uol.com.br

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos, Política Pública, Segurança Alimentar, Agricultura Familiar

ABSTRACT

Created in 2003 under Lula Government's Fome Zero program, the Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) is a Federal Government act to collaborate with the fight against starvation and poverty in Brazil and at the same time strengthen family agriculture. The PAA has two basic purposes: to promote access to food and to encourage family farming. To achieve these two objectives, the program buys food produced by family agriculture, with exemption from bidding, supported by Law No. 10,696 of July 2, 2003, and provides it for people in food and nutritional insecurity situations, served by the social assistance network. The purpose of this essay is to weave considerations about the program implementing experience in the state of Amazonas, regarding of the difficulties encountered, and identify how evaluation and monitoring question occurs in this phase.

Keywords: Food Acquisition Program, Public Policy, Food Security, Family Agriculture.

1. INTRODUÇÃO

Criado em 2003, no âmbito do programa Fome Zero do Governo Lula, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar (AF). O PAA possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, e devido a essa configuração, Schmitt (2005) descreve que o programa integra a política de segurança alimentar e nutricional e a política agrícola.

Para o alcance desses dois objetivos, o Programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, amparado pela Lei de N° **10.696 de 02 de julho de 2003**, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição como: restaurantes populares, cozinhas comunitárias, asilos, creches, pastoral da criança, programa de erradicação do trabalho infantil, etc.

A criação do PAA para Maluf (2001) teve o objetivo de auxiliar no rompimento do círculo vicioso da fome no Estado do Amazonas, provocado pela falta de políticas que criem novas oportunidades de emprego e renda, evidenciando assim uma forma integrada de se pensar tanto as políticas sociais como aquelas destinadas à agricultura, já que também privilegia a agricultura familiar. Considerando que viabilizar a produção agroalimentar tem consequências naturalmente econômicas, uma iniciativa que aborde ao mesmo tempo a pobreza rural é inovadora, porque também contempla um dos principais motivos de insegurança alimentar.

Grisa (2010) reforça que desde a década de 1990, um conjunto de lutas políticas em torno do reconhecimento da agricultura familiar e de políticas de segurança alimentar vinham sendo realizadas no sentido de alocar as relações de poder a favor desta categoria social. Entretanto, podemos verificar que tanto a agricultura familiar quanto este tema da segurança alimentar vinham sendo seguidamente omitidos das pautas públicas. Constata ainda que o PAA se estrutura na forma de rede e isso foi importante para evidenciar um conjunto de decisões políticas que definem seus objetivos, limites e estruturas de poder.

A integração da política de segurança alimentar e nutricional, juntamente ou com e a política agrícola, permite que o PAA atinja, além dos objetivos centrais, outras contribuições

de suma importância nessa estrutura em rede, tais como: o fortalecimento de circuitos locais e regionais de produção e redes de comercialização; a valorização da biodiversidade e da produção orgânica e agroecológica de alimentos; o incentivo de hábitos alimentares saudáveis; o estímulo ao associativismo; a constituição de estoques de alimentos produzidos por agricultores familiares; para órgãos públicos ou mesmo organizações da agricultura familiar; e o abastecimento alimentar de diversas estruturas públicas por meio de compras governamentais de alimentos (MDA, 2012). Esses alcances não foram previstos na criação do programa, uma vez que este foi desenhado sob essas duas plataformas setoriais que tem funções múltiplas ainda pouco reconhecidas.

O PAA foi desenhado em cinco modalidades diferentes: Doação Simultânea, Compra Direta, Formação de Estoques, PAA Leite e Compra Institucional, cada um com regras específicas para atender um maior número de agricultores familiares em suas diferentes realidades. O orçamento do Programa é composto por recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Em 10 anos de programa, podemos verificar que o PAA apresentou uma característica muito importante que lhe atribui uma riqueza de conteúdos a serem explorados: **a promoção da intersetorialidade**. Esta característica provoca a necessidade de se discutir de forma interdisciplinar além de intra e intersetorial, a produção e o consumo de alimentos. Exemplo disso foi a integração e a articulação com outras políticas setoriais como a assistência técnica e extensão rural (ATER), infraestrutura, crédito rural, comercialização, ações que vêm estimulando *e fortalecendo as organizações dos agricultores familiares e organizações da rede socioassistencial dos municípios contemplados, especialmente os de baixo IDH*.

Para Porto (2009), outra característica marcante do programa é sua flexibilidade, adaptando-se às especificidades regionais, por isso encontra-se em constante (re)formulação desde sua implantação no Plano Safra de 2003/2004. O PAA tem sido aprimorado no seu arcabouço jurídico-institucional, no modo de operação e de suas modalidades, parcerias e fontes de recursos envolvidas, pois cada estado e município acabam por desenvolver estratégias próprias para operar o programa, dentro das suas estruturas administrativas.

Apesar de ser uma política de caráter inovador, e de todas as transformações ocorridas no programa em mais de 10 anos de sua existência, são poucos os trabalhos que tratam de avaliação do PAA de forma mais vertical. Talvez isso esteja relacionado ao fato do programa ter essa característica de fácil adaptação às especificidades regionais, cujo cada experiência possui um arranjo institucional local. Esses arranjos constituídos pelos atores sociais e as instituições locais estabelecem relações que contribuem para reforçar ainda mais as ações específicas do programa e as atividades co-relacionadas formando assim uma ampla rede local do PAA, conferindo aos estudos de avaliação essa particularidade regional também.

O propósito deste ensaio é tecer algumas considerações sobre a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no estado do Amazonas, no tocante ao conjunto de dificuldades enfrentadas, e identificar como a questão da avaliação e monitoramento ocorreu nessa fase.

2. GESTÃO DO PROGRAMA

O Programa de Aquisição de Alimentos buscou atingir seus objetivos atendendo agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura

Familiar (PRONAF), priorizando comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, indígenas e extrativistas e garantindo a compra de alimentos até o limite adotado no valor de R\$4.500,00/ano por unidade familiar. São priorizados os municípios que façam parte dos Territórios da Cidadania que obedeçam a critérios estipulados pelos Comitês Gestores Estaduais. Para participar do programa, os produtores rurais devem apresentar a Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP)¹⁷ e, preferencialmente, estarem organizados em cooperativas, associações ou grupos de interesse informais com, no mínimo, cinco agricultores.

Com relação às entidades socioassistenciais, o programa atende preferencialmente as que estejam regularmente registradas no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Caso não haja o Conselho Municipal de Segurança Alimentar no município, estas devem estar inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social. É requisito ainda que essas entidades prestem serviços continuados às famílias, seus membros e indivíduos em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional, incluídos crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiências, etc; possuam em seu quadro permanente um profissional com formação em Serviço Social ou Psicologia e um profissional da área de Nutrição; possuam no mínimo 24 meses de funcionamento; promovam serviços no âmbito das Proteções Básica e/ou Especial; e, desenvolvam serviços voltados às famílias cadastradas no Cadúnico¹⁸.

A metodologia adotada na execução dessa política assegura a participação e um processo de articulação intersetorial envolvendo órgãos do Governo Federal como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), governos estaduais, através das Secretarias de Ação Social, Secretarias de Produção Rural, prefeituras municipais, Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Sindicatos de Trabalhadores Rurais e a sociedade civil organizada.

A parte operacional do programa está a cargo do MDS e da CONAB em parceria através de convênios e termos de cooperação com governos estaduais e prefeituras, fora as entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural que têm um papel crucial na execução da ponta, onde se recebe e distribui o alimento. As agências de ATER coordenam, na maioria dos estados, praticamente todo o processo de cadastramento, controle, pagamento, e monitoramento dos deveres dos beneficiários. A CONAB por sua vez, opera diretamente algumas linhas específicas do PAA e tem a função de credenciar as entidades beneficiárias do PAA e os polos de compras, sejam cooperativas ou associações de produtores rurais, cabendo ainda repassar aos polos de compra o padrão de qualidade dos alimentos entregues pelos agricultores e que é estabelecido pelo MAPA.

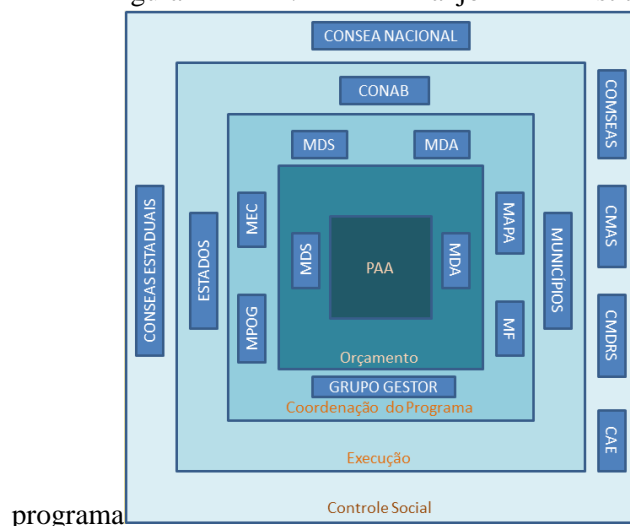
No tocante ao monitoramento e avaliação do programa, este acontece através de um Grupo Gestor do PAA Nacional e dos grupos gestores estaduais que envolvem todos os órgãos e conselhos que participam da política. O Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos – GGPAA foi instituído através do art. 19, § 3º, da Lei nº 10.696, de 2 de junho de 2003, e pelo art. 21 do Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, assim como as regras também

¹⁷ Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar é o documento de identificação da agricultura familiar, e pode ser obtido tanto pelo agricultor ou agricultora familiar (pessoa física) quanto por empreendimentos familiares rurais, como associações, cooperativas, agroindústrias (pessoa jurídica).

¹⁸ O CadÚnico ou **Cadastro Único** é um sistema que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, para que possam ter acesso aos programas Sociais do Governo Federal.

são definidas por esse grupo, cujo trata-se de órgão colegiado de caráter deliberativo e formado por representantes dos seguintes ministérios: - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; - Ministério do Desenvolvimento Agrário; - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; - Ministério da Fazenda; e, - Ministério da Educação. Esta rede das instituições envolvidas na gestão do programa pode ser observada através da figura 1:

Figura 1: Arranjo institucional de gestão do



Fonte: Material institucional do MDS, 2010.

Esse grupo gestor tem como objetivo principal orientar e acompanhar a execução do PAA, normatizando-o por meio de suas resoluções além de ser responsável por definir, no âmbito do PAA: a forma de funcionamento das modalidades do Programa; a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; as condições de doação dos produtos adquiridos; as condições de formação de estoques públicos; os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores e consumidores; as condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares; e outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA.

Esse formato vem funcionando bem e sendo aprimorado ao longo dos anos face aos avanços tecnológicos em termos de comunicação (internet, telefonia móvel), principalmente em municípios distantes das capitais, como é o caso do estado do Amazonas.

Observando toda essa estrutura complexa, para quem lê deve ter a impressão de que tudo isso foi minimamente planejado etapa por etapa, como um roteiro de filme, mas não foi bem assim. Paganini (2010) aborda muito bem esse início da implementação de um programa do governo federal que foi considerado um dos mais simbólicos programas do governo Lula sendo reproduzido inclusive em outros países.

“Quem participou no período inicial de sua implantação pôde vivenciar o conjunto de dificuldades enfrentadas. Tratava-se de uma política pública inovadora que não era de fácil absorção pela burocracia, nem de implantação prática. Por isso, desde aquele ponto de partida até o estágio atual do programa, muitas questões tiveram de ser equacionadas e vários obstáculos superados (PAGANINI, 2010, pg. 195)”.

Ao longo da trajetória do Programa de Aquisição de Alimentos verificou-se que o PAA vem fomentando uma nova e complexa rede de diversos atores dedicados à

operacionalização do PAA, agrupados pela proximidade com o tema, mas também por laços sociais anteriormente estabelecidos em nível local, e destes com o nível nacional (GRISA, 2010).

Pela avaliação de Hespanhol (2013), o PAA tem demonstrado que o programa ganhou importância nas localidades estudadas, não só por beneficiar os produtores rurais participantes, mas também as entidades socioassistenciais que integram a rede local. A autora verificou que, em termos nacionais, apesar do aumento do número de produtores, dos recursos disponibilizados e das pessoas que receberam os produtos no período 2003-2011, a abrangência do PAA ainda é limitada e concentrada em termos macrorregionais e estaduais.

O programa enfrenta também outras dificuldades como a falta de articulação entre as políticas públicas, como o acesso ao crédito rural (PRONAF) e à assistência técnica, que são fundamentais no momento de se decidir pela continuidade ou não das atividades agropecuárias, bem como pelos produtos a serem cultivados. Essas limitações entre outras já se faziam presentes na avaliação realizada por Delgado *et al.* (2005) nos anos iniciais do programa, e que teceu as seguintes recomendações apresentadas no quadro 1:

Quadro 1- Recomendações de melhorias ao PAA nacional a partir do estudo de Delgado *et al.* (2005):

ATORES / INSTITUIÇÕES	RECOMENDAÇÃO
Grupo gestor do PAA	<p>Tenha atribuições ampliadas para gestão colegiada de todas as ações concernentes a: i) fomento produtivo-comercial (Plano de Safra); ii) ações de subvenção ao consumo de alimentos com incentivo à produção local; e iii) definições técnico-políticas concernentes a problemas interministeriais, provocados pela agenda do PAA e do Plano de Safra da Agricultura Familiar</p> <p>Realizar avaliação específica do PAA Leite e dos Contratos de Compra Direta Local, ambos conveniados com estados e municípios, tendo em vista aferir o seu grau de congruência com os objetivos do Programa de Aquisições.</p>
Bancos públicos e Banco Central	<p>Alguns instrumentos tentam trazer para a agricultura familiar inovações já existentes no sistema do agronegócio – a Cédula do Produtor Rural, o Contrato de Pré-EGF e as Aquisições do Governo Federal, adaptando-as a uma sistemática familiar-associativa e a uma estratégia de segurança alimentar. Nesse sentido, os bancos públicos, o Banco Central e a Conab precisam arranjar um <i>modus operandi</i> positivo para viabilizar essas inovações</p>
CONAB	<p>A política de preços mínimos operada pela Conab deverá alocar recursos da rubrica orçamentária Formação de Estoques Públicos-PGPM para aplicação específica aos agricultores familiares, pelo menos na proporção em que estes participam no Produto Interno Bruto do setor agrícola</p>

Ainda como exemplo dessas limitações, chamo a atenção às questões identificadas na ocasião da implementação do PAA no estado do Amazonas, em 2010, apresentadas no projeto técnico de pactuação do convênio entre Secretaria de Estado da Produção Rural do Amazonas (SEPROR/AM) com o MDS. Nesta época, estive à frente da elaboração desse projeto enquanto Chefe de departamento de Planejamento e Projetos da Secretaria de Produção Rural do Estado do Amazonas, e por esta razão, alguns dados e relatos são de minha própria autoria, fruto dessa experiência, como veremos com mais detalhes na próxima sessão.

3. O PAA NO ESTADO DO AMAZONAS: DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO

O PAA vem sendo desenvolvido no Estado do Amazonas desde 2006 na modalidade Compra direta da Agricultura Familiar (CDAF) operado pela Conab, cujo contempla apenas produtores organizados em grupos formais (associações e cooperativas), ou seja, pessoa jurídica. Em relatório elaborado pelo Comitê Gestor Nacional do PAA com o balanço de todo o período de execução do programa até 2010 se demonstra o investimento do governo federal por região, por estados, por modalidades do programa, e é possível verificar que o volume de recursos aplicados permite constatar a prioridade para o atendimento da região do semi-árido e dos Territórios da Cidadania. Neste mesmo relatório, no ano de 2009 verifica-se o crescimento da participação da região Norte, como reflexo da determinação do MDS em expandir o PAA naquela região, através de convênios com os Estados, uma vez que, segundo o Comitê Gestor, foram detectadas maiores dificuldades em executar o PAA modalidade Compra com Doação Simultânea – CDS através dos demais executores (Conab e municípios).

Deste modo, em 2010, iniciou-se a articulação entre o MDS e a Secretaria de Estado da Produção Rural do Amazonas – SEPROR/AM para a implementação do PAA modalidade Compra direta com doação simultânea (CDLAF) que contempla produtores rurais individuais (pessoa física). Esta modalidade é operada pelos governos estaduais e municipais (através de suas secretarias de agricultura) e o MDS, e consiste na compra da produção dos agricultores familiares selecionados e cadastrados no programa através de dispensa de licitação, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais, observando a Lei 8.666/93. Deste modo, agiliza e facilita a aquisição direta de gêneros alimentícios dos agricultores familiares ou das suas entidades associativas para serem doados aos programas e entidades sociais ligadas à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a exemplo de escolas, creches e hospitais públicos, albergues, azilos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Pastoral da Criança e Adolescente do próprio município, promovendo assim o desenvolvimento da economia local.

Na fase de planejamento e elaboração do projeto de implementação do programa no Amazonas, constatou-se no Censo Agropecuário 2006, do IBGE, que o estado tinha 61.843 unidades produtivas familiares, o que corresponde aproximadamente 93% do total de estabelecimentos agropecuários do estado. Verificou-se ainda na época que o Norte brasileiro era uma das regiões que mais apresentava carência alimentar e nutricional. No Brasil para uma população de 182.060.108 habitantes, 39,69% da população apresenta insegurança alimentar, e no estado do Amazonas, para uma população de 3.483.985 habitantes, esse percentual fica em torno de 33,10% da população. Dados tão preocupantes justificavam a implementação desse programa federal e do investimento do governo estadual para garantir sua execução.

A escolha dos municípios que seriam beneficiados deu-se através da utilização de alguns critérios: (i) que fizesse parte dos Territórios da Cidadania ou Território do CONSAD; (ii) que ainda não tivessem acesso ao programa, ou, acessassem o programa PAA realizado pela CONAB, onde o valor conveniado ainda fosse de pouca expressão; (iii) que garantissem o apoio das

prefeituras quanto à logística e espaço para instalar um ponto de recepção e doação de alimentos, assim como a aceitação dos demais critérios que o Programa de Aquisição de Alimentos impõe; (iv) maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária; (v) maior concentração de populações indígenas; (vi) municípios que apresentavam concentrações de programas sociais; (vii) necessidade de assistência técnica e extensão rural; (viii) territórios com o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); (ix) baixo Índice de Desenvolvimento da Família (IDF); (x) potencialidades geo-estratégicas para arranjos sócio-produtivos sustentáveis; (xi) baixo dinamismo econômico. Considerando todos esses critérios, chegou-se aos seguintes municípios beneficiários nessa primeira fase (quadro 2).

Quadro 2 – Municípios contemplados no projeto de implementação do PAA modalidade CDLAF no Estado do Amazonas. Fonte: CONAB e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2000), MDS/SAGI (IPEA 2007)

MUNICÍPIOS	IDH	IDF	Nº de famílias estimadas pobres	Porcentagem (%)
Alvarães	0,647	0,48	752	25,36
Atalaia do Norte	0,559	0,45	972	31,26
Barcelos	0,593	0,52	2.078	37,22
Benjamin Constant	0,640	0,49	2.083	30,89
Boca do Acre	0,611	0,45	3.011	44,65
Carauari	0,575	0,46	2.675	46,87
Guajará	0,504	0,45	1.556	48,57
Ipixuna	0,508	0,46	1.548	39,65
Japurá	0,577	0,48	736	61,36
Manaus	0,774	0,52	91.539	24,98
Novo Airão	0,656	0,50	1.170	35,20
Pauini	0,532	0,46	2.214	53,17
Santa Izabel do Rio Negro	0,548	0,52	1.497	38,94
São Gabriel da Cachoeira	0,673	0,51	3.154	35,46
Tabatinga	0,700	0,49	2.297	22,31
Tefé	0,663	0,47	3.579	28,64
Uarini	0,599	0,50	647	30,81

No início do trabalho de implementação do PAA CDLAF, identificou-se limitações que precisariam ser sanadas para operar o programa no Estado. Para tanto, foram feitas algumas recomendações pela equipe multidisciplinar que conduziu o processo de construção do projeto técnico, categorizados por setores do serviço público para uma melhor compreensão (quadro 3):

Quadro 3- Recomendações para implementação do PAA modalidade Doação simultânea no Amazonas. Fonte: Sepror/AM (2010):

RECOMENDAÇÃO (Problemas levantados)	POSSÍVEIS RESPONSÁVEIS
	Órgão / Instituição
Necessário desenvolver um instrumento de parceria com uma rede bancária para dar condições operacionais nas transações bancárias específicas para este programa, isentando o produtor rural de taxas administrativas, etc;	Bancos operadores do Programa (Banco do Brasil, outros)
Buscar melhores condições nos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural visando aumentar o público atendido e com cadastro da DAP	Órgão de ATER estadual (IDAM)
Criar um mecanismo de pagamento dentro das estruturas burocráticas interinstitucionais do estado que agilize os pagamentos aos agricultores	SEPROR, SEFAZ, IDAM, Bancos

familiares em até 10 dias úteis	
Garantir a aquisição da produção excedente de certos produtos para que permita a geração de renda e a sustentabilidade, pois garante a regularidade do fluxo de renda	SEPROR, IDAM
Fazer parcerias com as prefeituras municipais para possibilitar a instalação das Centrais de Distribuição, onde os produtos são entregues pelos produtores, selecionados, embalados e distribuídos gratuitamente para as entidades socioassistenciais	SEPROR, IDAM, Prefeituras Municipais
Disponibilizar profissionais para que façam o planejamento nutricional por entidade beneficiada, educação alimentar e a valorização do Programa	Secretaria Estadual de Assistência Social (SEAS)
Fazer a renúncia fiscal para a isenção da tributação do ICMS sobre os produtos da agricultura familiar que serão adquiridos	SEFAZ
Qualificar os agricultores em boas práticas de produção e fabricação de alimentos	Ater (IDAM) em parceria com Embrapa, Universidades, Federação da Agricultura (FAEA)
Averiguação e maior controle social dos municípios contemplados no PAA para que cumpram a Lei nº 11.947 de 16 de Junho de 2009 que determina um teto de 30% do orçamento da merenda escolar para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar ou de suas organizações	Grupo gestor do PAA estadual, Consea Estadual, Associação Amazonense dos Municípios (AAM)

Ao analisar o quadro 3, é possível perceber a robustez do programa no âmbito local, o que, em certa medida, dificulta uma avaliação vertical no âmbito nacional, e demonstra ainda as muitas mudanças que este Programa vem ocasionando na prática da execução da política pública. Com base nessas informações, passaremos para a próxima sessão onde serão apresentadas duas propostas de ação de política pública que venham ao encontro do aprimoramento da gestão do programa, com vistas a obter resultados satisfatórios que atendam as demandas e expectativas dos atores e beneficiários locais.

4. A AVALIAÇÃO PARA O APRIMORAMENTO DO PAA NO AMAZONAS

O PAA modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar com doação simultânea (CDLAF) operado pelo Estado do Amazonas através de sua Secretaria de Produção Rural e o MDS foi efetivamente implementado em 2013 e teve suas primeiras operações em março do referido ano. No primeiro ano de operação o programa obteve os seguintes resultados (tabela 1):

Tabela 1 – Resultados do programa referente ao período de março de 2013 a fevereiro de 2014.

Meta programada (descrição)	Meta (quantidade)	Unidade	Números alcançados	% alcançado
Agricultores familiares	683	Und	181	26,5
Municípios atendidos	17	Und	17	100
Entidades beneficiárias	68	Und	43	63,24
Pessoas atendidas	1.360	Und	12.845	944
Alimentos adquiridos	854.000	Kg	118.821,99	13,91
Volume de recursos	2.429.248,00	R\$	236.462,62	9,73

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Os resultados do primeiro ano de operação demonstram uma baixa execução. Um dos maiores problemas enfrentados pelo programa foi montar uma base de operação em cada um dos 17 municípios previstos no projeto técnico, uma vez que são municípios de difícil acesso, longe da capital, e com pouca infraestrutura para operar o programa (transporte, escoamento da produção, internet, bancos, pessoal). Na maioria desses municípios só se chega de barco ou de avião, e sem contar com o detalhe dos fenômenos da natureza de cheia e vazante dos rios, o que dificulta o acesso via fluvial, prejudicando assim o trabalho dos técnicos e principalmente a produção agrícola de certas regiões.

Buscando sintetizar as diversas experiências dos atores envolvidos na execução do Programa no Amazonas, em 2014 a Secretaria de Produção Estadual, em conjunto com os parceiros, realizou um 1º Encontro de Avaliação do PAA Amazonas. O evento contou com a presença de mais de 90 por cento dos gerentes das Unidades locais de ATER; de coordenadores e dirigentes de organizações sócio-assistenciais assistidas pelo programa; de gestores estaduais e municipais; dos representantes dos órgãos federais e estadual que operam o programa, assim como de representantes da sociedade civil.

Nesse evento foi possível levantar algumas percepções dos gestores, beneficiários e demais *stakeholders* acerca da execução da política, salientando aspectos positivos e negativos em seu primeiro ano de execução (2013 a 2014), sendo estes:

Pontos críticos levantados

- Demora nos procedimentos e conclusão dos processos licitatórios de investimento, por parte da Comissão Geral de Licitação do Estado – CGL/AM: a demora é em média de 2 a 3 meses para se concluir cada processo. Ainda, deve-se considerar que há imprevistos nas etapas que compreendem a homologação da licitação, assinatura dos contratos com os fornecedores, entrega dos equipamentos e materiais, e pagamento ao fornecedor, que prolongam a fase de preparação da operacionalização, o que acaba acarretando retrabalho;
- Outro fator limitante na execução do Programa nos municípios do Amazonas, e que se apresentou como um dos maiores gargalos, foi a dificuldade na comunicação (telefone, celular e internet principalmente). Na maioria dos municípios do Estado do Amazonas o serviço de internet é precário ou até mesmo inexistente;
- Por se tratar de um Programa complexo que exige muita engenharia na parte financeira da estrutura interna da Secretaria executora e principalmente junto à Secretaria de Fazenda do Estado (SEFAZ/AM) para instrução do pagamento ao produtor, houve muita demora no processo de aprendizado, de construção dos procedimentos e de fluxos operacionais e, acima de tudo, de sensibilização

dos atores/servidores que operam essas etapas, com relação às particularidades do programa;

- Ressaltou-se ainda que o início da execução efetiva do programa no tocante à operacionalização de compra e doação de alimentos foi no final da safra dos produtores que desenvolvem suas atividades localizados na **área de várzea** (áreas alagáveis), onde é maior o potencial de produção de alimentos dos beneficiários do PAA. Além disso, ainda pesa o fato das enormes perdas agrícolas e prejuízos à agricultura familiar ocorridas em 2012 no Estado do Amazonas, devido aos excessos hídricos – cheia recorde – de 2012 e seca dos rios dificultando o acesso às comunidades e reduzindo significativamente a produção de alimentos.

Apesar de todas as dificuldades apresentadas no período de dois anos de convênio entre SEPROR/AM e MDS (1 ano que antecede e 1 ano de execução), para a implementação do PAA Doação simultânea no Estado do Amazonas, também se identificaram alguns avanços:

- Criação da coordenação do PAA centralizando o comando e controle do Programa dentro da estrutura da Secretaria executora formada por uma equipe multidisciplinar;
 - Capacitação de uma equipe para a execução financeira do programa (pagamento);
 - Montagem de um esquema tático de logística na distribuição dos equipamentos;
 - Conquista da credibilidade do programa, por parte dos produtores;
- Com base nos resultados obtidos com o primeiro seminário de avaliação do PAA no Amazonas, relatado anteriormente, escolheram-se duas questões importantes, apontadas como limitadoras do desempenho do programa para aprofundarmos a análise, com o intuito de se discutir propostas de melhorias na execução.

Melhorar os instrumentos de monitoramento e avaliação do programa

É fundamental que seja construído um mecanismo de monitoramento para que o programa possa atingir resultados satisfatórios. Para tanto, entra como um importante protagonista nesse processo de monitoramento o controle social dos grupos gestores locais do PAA que envolve os demais Conselhos da área e órgãos governamentais que operam o programa. Esse grupo pode, por definição, apurar denúncias, fazer a interlocução com os atores envolvidos, supervisionar o cumprimento das obrigações dos intervenientes-executores e demais parceiros, bem como das demais atividades que demandem decisão conjunta dos

representantes que o compõem. No entanto, esse trabalho pode ser prejudicado com a mudança dos técnicos do governo encarregados da gestão do programa numa eventual e quase sempre prevista mudança o quadro político local.

Por essa razão, é importante estabelecer um *modus operandi* de monitoramento das várias faces do programa no tocante à: i) produção de alimentos junto aos agricultores familiares; ii) destino e utilização das doações junto aos beneficiários; iii) cumprimento pelas prefeituras da Lei nº 11.947; iv) pagamento dos agricultores, entre outros aspectos que podem ser monitorados por esse grupo gestor, assim como validar esses instrumentos.

Desses desafios um dos maiores é acompanhar as prefeituras no cumprimento da Lei nº 11.947 de 16 de Junho de 2009. Essa lei foi apontada por Deves (2009) como um importante avanço, ao definir que do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos Estados, Distrito Federal e Municípios, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar ou de suas organizações. Para tanto, seria necessário ampliar e qualificar a participação e controle social (CRAS, CMSAN, CEDRS, CMDRS, CONSEA, Câmara Municipais, Secretarias Municipais de Agricultura e de Assistência Social, Entidades sócio-assistenciais, Representantes da Sociedade Civil Organizada, etc).

No tocante a avaliação do programa, é importante reconhecer que o simples fato de realizar uma avaliação não significa, automaticamente, que as informações produzidas serão utilizadas. Porém, se bem conduzida, o resultado dessa avaliação pode gerar informações que estarão disponíveis para fomentar um debate em torno das alternativas de aperfeiçoamento do programa, assim como para divulgação à sociedade. Costa e Castanhar (2003) partem do pressuposto que se avaliação é uma forma de mensuração, de julgamento de valor, é preciso estabelecer, antes de tudo, os critérios de avaliação, e nesse ponto não há consenso sobre aspectos metodológicos e conceituais.

Um aspecto crucial de avaliação de políticas públicas levantado por Penna Firme (2003), num momento que vivemos avanços na avaliação, é o respeito à participação efetiva de todos os interessados no processo ou *stakeholders*, independente da sua condição social, econômica, acadêmica, entre outros. O ideal é que os interessados participem de todo o processo da avaliação, desde a sua concepção até à análise de seus resultados.

Para tanto, estabelecer metas de avaliação tal qual se estabelece metas numéricas para orientar resultados, é fundamental para tornar a avaliação em um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais os gestores possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas, assim como ressalta o trabalho dos autores Ala-Harja e Helgason (2000).

Fortalecer as parcerias com as Prefeituras Municipais para apoio logístico aos produtores

Os desafios logísticos de escoamento da produção no Amazonas são ~~um dos~~ os maiores gargalos da produção de alimentos no estado. E quando tratamos de agricultura familiar, os desafios são maiores ainda, pois muitos agricultores/agricultoras não estão organizados e não detém recursos para levar seus produtos aos centros de comercialização nas sedes de seus municípios.

No PAA operado pela Secretaria de Produção do Estado, as prefeituras entram no convênio como parceiros potenciais, e assinam um Termo de cooperação com a Secretaria de Estado e o órgão de ATER, que neste caso é o IDAM. Neste termo de cooperação, as prefeituras se comprometem em ceder um espaço físico na sede do município para funcionar como Central de Recepção e Distribuição de Alimentos do PAA, e fornecer o suporte logístico

necessário ao escoamento da produção. No entanto, como este “apoio” não está claramente definido, as prefeituras em sua maioria, acabam fugindo de suas responsabilidades, e deixando os órgãos gestores do programa sem apoio local para contornar essas dificuldades.

Propõe-se então fazer com que as prefeituras tenham uma participação mais efetiva, com deveres claramente expressos nos Termos de Cooperação, assim como discutir um instrumento jurídico que integre o arcabouço de formalização do PAA no qual as prefeituras possam ser co-responsáveis pelos resultados do programa, sendo estes positivos ou negativos. Para tanto, as prefeituras poderiam prever em seu planejamento orçamentário anual os custos desse apoio logístico com o programa, com base nas metas estabelecidas.

Desta forma, as prefeituras terão o mesmo peso nas tomadas de decisões para realinhamento de metas, definição das entidades beneficiárias, das comunidades produtoras, entre outros aspectos que envolvem a execução do programa no âmbito do município, e que muitas vezes, a prefeitura quer ter o poder de decisão, mas não quer arcar com os custos e os desafios das obrigações de gestor.

Tal diagnóstico conclui que enfrentadas estas questões identificadas no primeiro ano de execução do programa PAA modalidade CDLAF no Amazonas, articulado com outros programas de compra de alimentos, em especial a de alimentação escolar, pode ampliar sua eficácia para articular a política agrária e a segurança alimentar, cumprindo os objetivos que motivaram a criação do programa no âmbito federal, e exigindo que o Estado e os municípios atuem de maneira inovadora tal qual o programa se configura.

Outra importante consideração que corrobora nesse sentido foi assinalada por Maluf (2010) que destaca dentre os vários desafios do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil, o compromisso com a sua construção de forma pactuada, entre as três esferas de governo. Ressalta ainda a necessidade de se reconhecer e apoiar a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), fortalecer a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional coordenada pelo MDS, e igualmente, aos congêneres estaduais e municipais de ambos os organismos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, buscou-se apresentar algumas questões e reflexões acerca da implementação e trajetória de uma política pública numa certa localidade, utilizando a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado do Amazonas como unidade de análise.

Com base no caso estudado, pôde-se verificar a complexidade de desenhar uma política pública e fazê-la ganhar forma, maturidade, atingir os objetivos e alcançar resultados que a impulsionem a continuar existindo. Em outras palavras, é um desafio implementar políticas públicas efetivas dentro de uma perspectiva de Estado de bem-estar social.

Mais desafiador ainda é a avaliação das políticas públicas. Arretche (1998) considera que cada abordagem distinta de avaliação supõe distintos instrumentos de operação, e por consequência, abordagens e conclusões de diferentes naturezas. Para Penna Firme (2003), cada avaliação se reveste de características próprias, em sintonia com o contexto social, político, econômico e cultural onde se realiza. Ela salienta que por estes aspectos, o campo da avaliação é desafiador e demanda por múltiplas inteligências, profunda sensibilidade e articulada comunicação entre os envolvidos nas complexas dimensões e implicações.

Os estudos de **avaliação** do PAA realizados pelo MDS e MDA, extintos pelo governo de Michel Temer em 2016, e transformados em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), foram unânimes em apontar a sua importância na organização e no

planejamento da **oferta** no seguimento produtivo, uma vez que os agricultores familiares para participarem do programa precisam cumprir uma série de regras de classificação, acondicionamento, sanitária e de higiene inerentes à comercialização. Paganini (2010) destaca o papel da **avaliação** no aumento, diversificação e melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo e para o comércio local.

Para tanto, este ensaio propõe que há um vasto campo de investigação em “avaliação” para ser explorado acerca do Programa de Aquisição de Alimentos que podem trazer análises importantes para o aprimoramento da execução dessa política pública, em seus múltiplos contextos, regionalidades e modalidades.

6. REFERÊNCIAS CONSULTADAS

Arretche, Marta. T. S. 1998. *Tendências no estudo sobre avaliação*. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate. São Paulo, Cortez.

Ala-Harja, M; Helgason, S. 2000. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, out./dez.

Brasil - Conab. 2012. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*. Disponível em: < http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16_06_17_10_21_02_cartilha_p.pdf > Acessado em 06 de julho de 2016.

Conselho de Segurança Alimentar – Consea. 2010. *Balanço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – 2003 a 2010*. Brasília: Grupo Gestor.

Costa, Frederico. L. da; Castanhar, José. C. 2003. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, set./out.

Delgado, Guilherme. C. et al. 2005. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Texto para discussão No 1145 - IPEA. Brasília.

Deves, Otávio D. 2009. *Fortalecimento da agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: o caso do município de São Pedro do Butiá-RS*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Grisa, Catia. 2010. *As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 6, p. 97-129.

Hespanhol, Rosangela A. M. 2009. *O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na MRG de Dracena (SP)*. GeoUERJ, v.3.

Maluf, Renato S. *Construção do Sisan – Mobilização e participação social*. In: Fome Zero – Uma história Brasileira. Brasília-DF: MDS, Assessoria Fome Zero, v. 2, 2010, 27 - 37.

Paganini, Sérgio. 2010. *A implantação do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos*. In: Fome Zero – Uma história Brasileira. Brasília-DF: MDS, Assessoria Fome Zero, v. 2, 195-205.

Penna Firme, Thereza. 2003. *Os avanços da avaliação no século XXI*. In: Revista do Congresso Internacional sobre Avaliação na Educação. Curitiba.

Sepror – Secretaria de Estado da Produção Rural do Amazonas. *Relatório*. Manaus, 2014. Relatórios diversos. Mimeografado.

Pré III **ENPP** | Encontro Nacional de
Políticas Públicas
"O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise"

7 e 8 de junho de 2017 - Angra dos Reis - RJ

Realização



Apoio



GRUPO DE TRABALHO 1

- **ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AGENDA-SETTING, FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS**

A BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA

RESUMO: A implementação de uma política pública e os diversos fatores que incidem sobre este processo influenciam diretamente os resultados obtidos. Não é, portanto, um processo estático. Na ponta, os usuários dessa política, em alguma medida, acabam por tornarem-se reféns dos próprios agentes implementadores e das decisões por eles tomadas, muitas vezes de maneira discricionária. O tema central deste trabalho é a atuação dos chamados “burocratas de nível de rua” nas tomadas de decisões na implementação do programa Estratégia Saúde da Família, no município de Campos dos Goytacazes, visando, deste modo, compreender o entendimento dos burocratas do nível de rua enquanto agentes que reimplementam a política pública, em relação ao desenho formal da política.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Implementação; Burocracia do nível de rua.

A BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA

INTRODUÇÃO

O presente artigo integra uma pesquisa em andamento a respeito do papel dos burocratas do nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. O momento de implementação comumente é passado despercebido, enquanto o foco maior dos estudos e pesquisas é voltado para o “produto final”, para os resultados obtidos das políticas públicas. No entanto, por não se tratar de uma fase estática, o processo de implementação faz com que os cidadãos usuários destas políticas, muitas vezes se tornem reféns dos agentes implementadores, que exercem certa discricionariedade na tomada de decisões e, por meio da influência de valores, crenças e ideias em suas interações, transformam o modo como a política foi concebida e seu desenho original.

Com o objetivo de buscar compreender a atuação dos burocratas do nível de rua, enquanto agentes que representam uma das principais interfaces do Estado, neste trabalho é realizada uma breve análise dos estudos empíricos já desenvolvidos por outros autores a respeito da burocracia em seu nível de rua, com a pretensão de aplicar parte do estudo feito por Gabriela Spanghero Lotta (2010), em sua tese de doutorado, a respeito do Programa Estratégia Saúde da Família, em uma determinada Unidade

¹⁹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Lyzandra_borges@hotmail.com.

Básica de Saúde localizada no município de Campos dos Goytacazes – no interior do estado Rio de Janeiro – ainda que se trate de um caso em estágio inicial.

De acordo com Lipsky (1980), autor da memorável obra “Street-Level Bureaucracy” e pioneiro no assunto, a principal relevância do trabalho dos burocratas do nível de rua se dá pela responsabilidade de transmitir os esforços de uma política de governo para os cidadãos, mediando aspectos do relacionamento e interação entre estes e o Estado. São tais burocratas os responsáveis por exprimirem a forma como o governo atua determinada função pública, seja de controle social ou bem estar social, como é o caso trabalhado nesse artigo.

A atuação da burocracia nas linhas de frente do Estado deve ser referenciada, em grande medida, pelo fato de ocuparem uma posição de decisão em última instância no processo de implementação das políticas públicas, e por possuírem relativo poder discricionário dentro das agências públicas. Essa característica apresenta relevância, num determinado sentido, porque demonstra certa volatilidade das regras formais definidas. Deste modo, abre-se possibilidade, por exemplo, para que suas aplicações das leis possam ser rebatidas, discutidas e interpeladas pelos cidadãos.

A percepção do público acerca do trabalho destes burocratas implementadores, os leva a crer que as decisões que os mesmos tomam não são totalmente definitivas, pois enxergam no papel individual deste burocrata uma possibilidade para fazerem as regras um pouco mais flexíveis, como aponta Lipsky (1980). A maneira com que os burocratas exercem a discricionariedade também, sempre em cenários de interação com o público – cidadãos diretamente envolvidos nessas decisões – realmente cria condições favoráveis para que sejam feitas práticas de negociação ou barganha.

No caso dos agentes de saúde do Programa Estratégia Saúde da Família, estes burocratas implementadores ocupam uma posição um tanto conflituosa. Trata-se de uma categoria de trabalhadores responsáveis por demandas associadas a saúde e ao bem estar social.

O impacto potencial de suas decisões para os cidadãos com que lida é significativo. Além de manterem um relacionamento face a face constante com os cidadãos usuários da política, o trabalho desempenhado por esses trabalhadores é fortemente marcado pelo relativo poder discricionário que dispõem na rotina de operacionalização da política pública de saúde em última instância.

Estes agentes estão alocados na base da cadeia hierárquica da burocracia. Isso faz com que, muitas vezes, eles sejam cobrados, ora por vagas de consultas, ora por agilidade no atendimento, e entre outros aspectos. Portanto, isso faz com que sejam encarados como verdadeiros exemplos de burocratas do nível de rua, conceituado por Michael Lipsky (1980), como atores que cotidianamente lidam com performances comunicativas que envolvem a conciliação de variadas demandas, necessidades e constrangimentos em contextos de implementação de políticas ou serviços públicos.

A proposta deste artigo é de discutir, primeiramente, o sistema burocrático, sua estrutura e as principais dimensões da burocracia segundo Weber (1982). Em seguida, dando continuidade ao assunto, será abordada a burocracia do nível de rua, como parte central da estrutura teórica que sustenta o trabalho empírico, conforme Lipsky (1980), que utiliza o termo para se referir a base da pirâmide da burocracia, onde estão localizados os burocratas do

nível de rua – servidores públicos que implementam as políticas públicas, trabalhando diretamente com os cidadãos e que, devido ao seu poder discricionário na tomada de decisões, acabam modificando o desenho original da política pública.

Será discutida a influência dessa cadeia de agentes no processo de implementação, tirando a ideia de que atores isolados são responsáveis pela implementação das políticas públicas.

Posteriormente, será enfatizado o processo de implementação das políticas públicas, seus limites e seus efeitos em relação aos resultados obtidos pelas políticas públicas; assim como a atuação dos burocratas de rua na fase de implementação e as suas interações com os cidadãos, como agentes representantes do Estado. Para isso, foi escolhido o Programa Estratégia Saúde da Família e sua aplicação no município de Campos dos Goytacazes – RJ.

A CONCEPÇÃO WEBERIANA DE BUROCRACIA

Max Weber, um dos principais pensadores que colaboraram para a construção da sociologia e, considerado o maior sociólogo alemão de seu tempo, foi o criador da sociologia da burocracia e o fundador do estudo sistemático da burocracia ao publicar, em 1922, uma série de ensaios intitulada “Teoria da organização social e econômica” (GRAHAM JR. & HAYS, 1994).

Weber, porém, diferente de outros estudiosos, se preocupou em descrever a burocracia através de suas inúmeras características por meio de uma extensa enumeração, ao invés de defini-la em um conceito. Enquanto Prestes Motta & Bresser Pereira (1991) a definem como um sistema social em que a divisão de trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados; e o sistema social em que há intenção deliberada de usar racionalmente os meios para se atingir os objetivos.

A burocracia se baseia em diversos aspectos como o caráter legal das normas e o caráter formal das comunicações; a divisão do trabalho; a racionalidade; a impessoalidade no relacionamento; as rotinas e procedimentos; e a previsibilidade do funcionamento. Porém, existem três pilares fundamentais que compõem a caracterização da burocracia, sendo eles: o formalismo, o profissionalismo e a impessoalidade

Weber (1982) define claramente o caráter impessoal da burocracia. Segundo ele, a burocracia quando plenamente desenvolvida se coloca num sentido específico, sob o princípio da imparcialidade.

Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolveu-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é “desumanizada”, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. E essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial. (Weber, 1982, p.251)

O autor parte da pressuposição de que o comportamento dos membros da organização burocrática é perfeitamente previsível, assumindo que os funcionários se comportam de acordo com as normas e regulamentos estabelecidos pela organização.

Ele acredita que, o agente que atua na burocracia, também chamado burocrata, possui o dever de executar fielmente os seus serviços sem deixar que nenhum tipo de paixões ou julgamentos não previstos pela organização formal interfiram na ação organizacional. O burocrata deve sempre aplicar as regras de maneira precisa, observando os procedimentos e garantindo que sejam cumpridas as hierarquias e suas atribuições.

Conforme Weber, o burocrata deve fidelidade àquele que manda. Dessa forma, ele revela obediência aos políticos e abre mão de valores e vontades pessoais. Apenas os políticos têm direito a paixões e valores e são eles quem possuem a responsabilidade pelas ações da burocracia, uma vez que também assumem o ônus das suas decisões e colocam em jogo a sua imagem. Não há, portanto, espaço para que burocratas exerçam a discricionariedade em suas ações.

De todo modo, isso não significa que as previsões a cerca do comportamento dos funcionários, determinados de maneira formal pela organização, sejam efetivas. Pelo contrário, muitas vezes essas previsões são completamente falhas, fazendo com que a organização se torne ineficiente e desorganizada.

Segundo Oliveira e Abrucio (2011), Weber, ao conceber as normas, não considerou o fato de que após serem criadas, essas normas sofrem a intervenção de grupos de interesses com diferentes graus de poder (e que constituem a dimensão informal das estruturas organizacionais). Assim, a estabilidade e previsibilidade esperada da burocracia pode sofrer variação, de acordo com o grau de autonomia a ela destinada pelos superiores.

Conforme sugere Crozier (1981), quando as atividades humanas são reconhecidas como dependentes dos sentimentos dos indivíduos e de suas relações interpessoais, deve-se também reconhecer que somente os pedidos racionais e normativos feitos aos indivíduos não são suficientes para que se determinem os

resultados previsíveis e constantes; e que a eficácia de uma organização não pode se resumir a combinação de impessoalidade e hierarquia do tipo ideal.

Todavia, esse posicionamento de Crozier se opõe diretamente à concepção assumida por Weber (1982) à ideia de que é possível, quando a burocracia é “desumanizada”, eliminar dos negócios oficiais, elementos pessoais, irracionais e emocionais, assegurando com isso o cálculo e a previsibilidade.

Entretanto, é notório o fato de que, ao se tratar de políticas públicas, o cálculo e a previsibilidade não são garantidos. Os resultados obtidos pelas políticas públicas dependem de variáveis como fatores internos e externos, o ambiente, as estruturas de interesse de poder, as relações entre os atores participantes e as agências públicas, a natureza das interações que ocorrem durante o processo de implementação e o contexto em que está inserido.

A BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA E SUAS DIMENSÕES

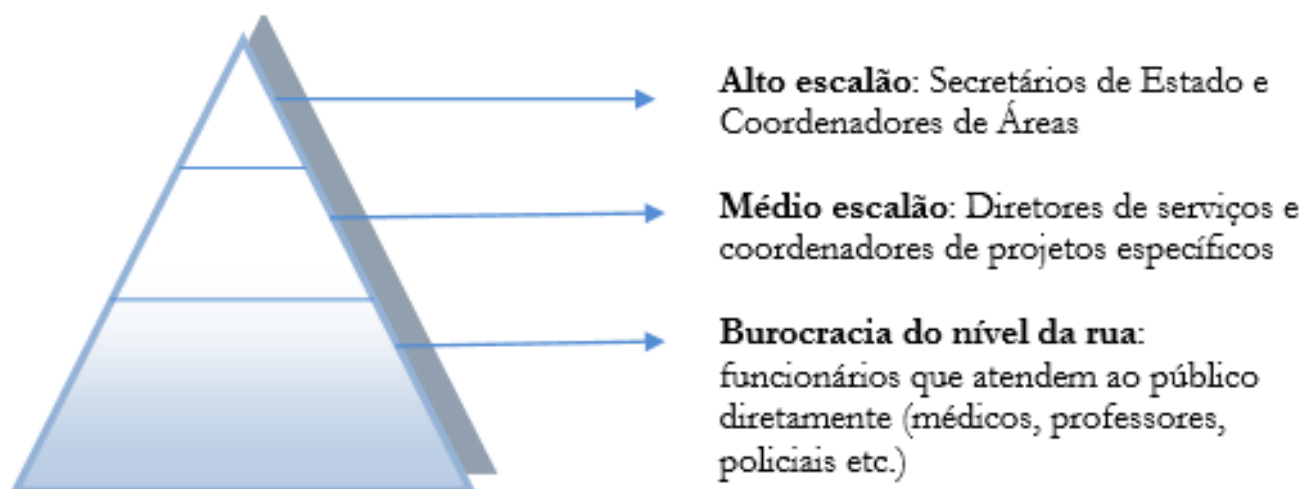
Devido principalmente a modernização da atuação e do papel do Estado, o modelo weberiano foi dando lugar a outros arranjos, funções e divisão de atribuições. Gabriela Lotta (2010), por exemplo, assinala que começaram a surgir novos modelos teóricos de análise do papel dos burocratas, identificando a complexificação deste papel e a dificuldade em separar as questões de ordem técnica ou política.

Lotta (2010) também aponta que um dos principais estudos que demonstram a integração destes dois papéis foi feito por Aberbach et al. (1981), que identifica um hibridismo entre política e burocracia, havendo uma “burocratização da política e uma politização da burocracia”, no qual:

A burocratização da política ocorre com as decisões que envolvem escolhas e negociação e que levam os políticos a compreender e considerar aspectos técnicos em suas decisões. Já a politização da burocracia se dá em decisões que não são técnicas e que, portanto, permitem margem para negociação, acordos, busca de consensos e articulação de interesses difusos por parte da burocracia. A partir de suas análises empíricas os autores observam que os burocratas, nas democracias contemporâneas, não apenas administram, mas participam com os políticos do processo de tomada de decisão, configurando-se também em *policymakers*²⁰. (LOTTA, 2010, 35).

²⁰ Formuladores de políticas; Responsáveis pelas diretrizes políticas.

A figura abaixo apresenta, de forma esquemática, três tipos de burocratas, distribuídos num modelo piramidal. Diferente do que pensava Weber, os burocratas, sejam eles de alto escalão, médio escalão ou do nível de rua, detém, mesmo que em diferentes níveis, um poder discricionário que afeta diretamente o ciclo de políticas públicas. Embora as três categorias sejam importantes, a de principal importância nesse trabalho será a burocracia do nível de rua.



Fonte: Oliveira e Abrucio, 2011

A “burocracia do nível de rua”, tradução literal do termo “Street-Level Bureaucracy” utilizado por Michael Lipsky para intitular uma classe específica da estrutura burocrática governamental. Segundo o autor, **os burocratas de rua são** uma espécie de representantes do Estado contemporâneo perante as pessoas, e por isso, são atores considerados estratégicos para a compreensão da realidade das políticas públicas atualmente. São estes profissionais: os **policiais, professores, profissionais da saúde, assistentes sociais e entre outros**

A questão da burocracia do nível de rua compreende os dilemas individuais dos agentes da ponta que trabalham diariamente no nível operacional das políticas públicas, lidando diretamente com o público dessas políticas e com os conflitos provenientes de tais interações.

Gabriela Lotta (2010) identifica que existe na literatura sobre políticas públicas uma lacuna de análise sobre a implementação de políticas referente principalmente às interações e aos valores dos atores envolvidos nestes processos. A autora esclarece que:

Os agentes de implementação lidam, em sua prática, com processos de interação que envolvem diferentes valores, referenciais e identidades. Nesses processos de interação, portanto, entram no contexto as mais variadas identidades, demandas, necessidades e referenciais, além de constrangimentos e normas institucionais, que devem ser negociados para a construção das práticas de implementação. Esses processos requerem negociações entre os diversos fatores que aparecem na interação, para que se possa, efetivamente, implementar as políticas públicas. (LOTTA, 2010, p.53)

Lipsky (1980) ressalta a importância do estudo dos burocratas do nível de rua para o entendimento dos processos de implementação de políticas públicas. Além de serem vistos enquanto implementadores dessas políticas, tais burocratas estão alocados em um nível essencialmente problemático da burocracia. São pressionados por parte da organização pela qual trabalham – por estarem na ponta, último nível de execução das políticas, e por isso carregarem grande parte da responsabilidade do sucesso das mesmas. E ao mesmo tempo, pelo fato de representarem uma das principais interfaces do Estado, também são pressionados pelos cidadãos, público alvos dessas políticas, para que direcionem as ações do Estado segundo seus interesses pessoais ou de grupo.

Weber (1982), quando formulou o tipo ideal de burocracia, tinha em mente que os burocratas eram, basicamente, formuladores e/ou funcionários que não pertenciam aos serviços públicos de massa, e estavam longe de ser o alvo na definição weberiana ao se tratar de burocracia. A partir disso, acreditava que os burocratas atuavam do mesmo modo racional-legal, com relacionamentos impessoais e previsibilidade de resultados na ponta do sistema, em setores como Saúde e Educação, por exemplo. Para o autor, era importante que estes burocratas seguissem à risca os princípios de hierarquia, cumprimento e obediência na execução das políticas.

Contudo, contrariando tal posicionamento de Weber, Michael Lipsky (1976) endossa que, apesar dos burocratas do nível de rua fazerem parte de uma estrutura burocrática, atuam com certa independência em relação a essa estrutura, com trabalho em curso regular de rotina e constante interação direta com os cidadãos. O principal

elemento que enfatiza essa independência dos burocratas é o poder que lhe foi concebido para tomar decisões, ou seja, seu poder discricionário inerente a sua função na organização.

O alto grau de discricionariedade apresentada pela burocracia do nível de rua é capaz de alterar e trazer implicações à política formulada pelo alto escalão da burocracia, o que torna esse tipo de burocracia mais do que uma mera implementadora de políticas.

Gabriela Spanghero Lotta faz uma reflexão interessante acerca dos alcances e das bases do poder discricionário do burocrata do nível de rua:

A discricionariedade exercida pelos burocratas é, portanto, resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos, os procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições. Assim, é necessário examinar os padrões de interação para compreender por que as ações foram feitas daquela forma. A questão, portanto, é olhar para o ambiente institucional e relacional dentro do qual a burocracia opera. (LOTTA, 2010, p. 4)

Meyers e Vorsanger (2010) acreditam que este alto grau de discricionariedade é consequência da interdependência entre o cidadão-cliente e o burocrata do nível de rua na busca por resultados da política, o que gera também uma grande variabilidade e imprevisibilidade no trabalho deste funcionário e, por conseguinte, nos resultados da política.

Gabriela Lotta (2010) aponta que os burocratas do nível de rua se tornaram peças fundamentais na discussão de políticas públicas por duas razões: primeiro porque o debate sobre o serviço público está intrinsecamente ligado ao escopo e função destes burocratas. E segundo, porque estes burocratas do nível de rua além de espaço na comunidade, também possuem expectativas sobre os serviços públicos.

São eles que determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos; e mediam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado, exercendo grande impacto na vida das pessoas. Por se encontrarem na ponta, esses burocratas são os responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre os cidadãos e o Estado, recaindo sobre eles os bônus e ônus do atendimento do serviço público, tornando-se,

portanto, o lócus da ação pública.

Lipsky (1980), ao tratar das relações entre agentes implementadores e cidadãos, levanta a questão de que os cidadãos chegam até os burocratas de rua como pessoas únicas, cada qual com sua individualidade, portando diferentes experiências de vida, personalidades, expectativas e necessidades. Em vista disso, os cidadãos, ao longo do contato com a personificação do Estado, que são esses burocratas de rua, acabam se tornando, de algum modo, clientes identificáveis e acabam sendo alocados em categorias sociais.

Neste sentido, tais clientes têm suas necessidades como problemas individuais e suas demandas como expressões individuais de uma expectativa, esperando, portanto, tratamentos individuais para aquelas questões. Por sua vez, os burocratas de rua experimentam os problemas dos clientes como categorias de ação e suas demandas individuais como componentes de agregação (LOTTA, 2010, p.36).

Segundo Lipsky (1980), os burocratas do nível de rua acreditam estar fazendo o melhor que podem sob circunstâncias adversas. E desenvolvem técnicas com o intuito de recuperar valores do serviço e da formulação de políticas dentro dos limites impostos sobre eles pela estrutura do trabalho. Desenvolvem concepções de seu trabalho e de seus clientes que estreitam a lacuna existente entre suas limitações pessoais e profissionais e o ideal do serviço.

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Analisando o processo de implementação de políticas públicas, alguns dos estudiosos do assunto apresentavam uma visão weberiana de burocracia. Acreditavam que o processo de transformar uma política em uma ação a ser executada, em circunstâncias normais, era um processo isento de problemas, no qual os burocratas eram claramente subordinados aos tomadores de decisões, como era o caso de Ham e Hill (1993).

A implementação de políticas públicas era considerada um processo plenamente monitorável, podendo ser controlado a partir de planos. Deste modo, após serem estabelecidos os planos, as metas e os objetivos, os resultados podiam ser controlados para que saíssem exatamente como previstos.

Majone (1995) salienta que salientava a concepção de implementação sempre com caráter racional, acreditando, portanto, que a política pública só não teria sucesso desejado caso os planos estivessem equivocados. A política pública era vista como estática, engessada, pré-moldada e incapaz de se ajustar a possíveis alterações. Mas ao contrário, a mesma é aberta a contingências e adaptações necessárias durante o processo de implementação.

A ideia de políticas públicas estáticas e engessadas começou a se desfazer a partir da obra “Street-Level Bureaucracy” de Lipsky (1980), que apresenta o estudo dos agentes de rua

que exploravam a existência e a natureza da discricionariedade nos ambientes organizacionais. Ao invés de questionar apenas como uma política pública tinha sido implementada, passou a ser questionado também o que acontecia na base, a fim de identificar fatores que influenciavam a ação e o comportamento.

A implementação passou a ser compreendida como um processo de interação entre diferentes atores. Buscou-se analisar e identificar a rede de atores envolvidos na prestação dos serviços, tendo seus objetivos, estratégias, atividades e contatos questionados. A partir daí, foram construídas as estruturas de implementação: grupos de pessoas de diferentes organizações que interagem na implementação de determinado programa e que o consideram com interesse e prioridade.

Em vez de tratar a implementação como transmissão da política em uma série de ações consecutivas, as relações entre ações políticas precisam ser observadas como um processo de interação e negociação, ao longo do tempo, e envolvendo os que colocam a política em efeito e os responsáveis pela ação. Assim, observa-se a implementação não somente em termos de efetuar a política, mas também analisando o que realmente acontece, compreendendo como e por quê. Os pontos centrais são: o que é feito, o comportamento ou ações do grupo e o grau em que as ações se relacionam com a política pública. A implementação passa a ser vista, portanto, como uma série de responsabilidades, desde o comprometimento ideológico, incluindo as pressões ambientais ou as pressões de outros grupos que influenciam ou controlam a ação (BARRET e FUDGE, *apud* LOTTA 2010, p.32).

Deste modo, as políticas públicas são implementadas por meio de grupos multiorganizacionais, com diversos atores que constroem estruturas de implementação a partir de sua discricionariedade e realizam as políticas a partir de suas interações, relações e, conseqüentemente, negociações e conflitos. A partir dessas interações, é reconhecida a importância de analisar de forma mais ampla a implementação das políticas públicas, considerando não apenas a burocracia implementadora, mas a sua relação com a elite política e burocrática, com a comunidade que recebe os serviços e com os laços profissionais que vão além das políticas formuladas.

Assim como aponta Gabriela Lotta (2010):

... temos que, para compreender a implementação, devemos observar as pequenas decisões e a discricionariedade, não como erros que devem ser combatidos em prol dos planos desenhados, mas como condições a serem introjetadas nas análises e que pode nos ajudar a entender aquilo que influencia e impacta diretamente as escolhas que os burocratas implementadores fazem e as questões que condicionam sua própria maneira de enxergar as políticas e atuar sobre elas. (LOTTA, 2010 p.15)

Além do mais, é necessário levar em conta as questões de cooperação e conflitos no processo de implementação. Tais contribuições podem ser denominadas de “olhar para a implementação como interação”, e parte do pressuposto de que o processo de implementação das políticas públicas é composto por práticas realizadas pelos agentes implementadores e a pelas interações que se estabelecem ao longo da implementação.

Os burocratas de rua são parte de uma estrutura institucional capazes de implementar políticas públicas. Diante disso, Marta Arretche (2001) enfatiza a existência de uma grande distância entre os objetivos e o desenho de uma política pública originalmente formulado. Tal distância está relacionada a contingências da implementação, em grande parte explicadas pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam.

São grandes os impactos desses agentes da ponta sobre as políticas públicas implementadas. Sua autonomia e discricionariedade em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e das sanções fornecidas influenciam a instituição que representam. Como afirma Lotta (2010) as instituições impactam as práticas, mas as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos também impactam as instituições. Apesar das dimensões políticas que moldam alguns padrões de decisão e de algumas normas administrativas, esses agentes detêm de autonomia para decidir como irão aplicá-las e inseri-las nas práticas de implementação. Deste modo, a diversidade dos contextos de implementação pode fazer com que haja resultados inteiramente diferentes, em realidades diferentes, apesar de uma mesma regulamentação (ARRETCHÉ, 2001).

Arretche (2001) enfatiza que existe uma grande distância entre os objetivos e o desenho de uma política pública originalmente formulado. Tal distância está relacionada a contingências da implementação, em grande parte explicadas pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam.

Uma política pública, ainda que possua o mesmo desenho e os mesmos objetivos, poderá dispor de resultados totalmente distintos, dependendo de fatores como o ambiente o contexto da implementação com os atores; suas vontades, entendimentos e relações; as características socioeconômicas da comunidade; a realidade política da região; e as interações entre os agentes implementadores e os beneficiários.

A teoria da representação burocrática, de Meier e O’toole (2006), tem como foco o processo de tomada de decisão do burocrata a partir da ideia de representatividade dele perante os cidadãos. Para os autores, espera-se que um burocrata, que compartilhe um mesmo território que os usuários, possua valores comuns a eles, de modo que a discricionariedade acabe aparecendo a partir dos valores dos burocratas que, por sua vez, são comuns aos valores do público que representam. Ou seja, quando o representante é considerado similar ao representado, ele passa a possuir a legitimidade da representação, assim como acontece com os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) no Programa Estratégia Saúde da Família (ESF).

O PROGRAMA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA E OS AGENTES DE SAÚDE

Os Agentes Comunitários de Saúde atuam na ponta, são pessoas da própria comunidade, recrutadas pelo programa ESF, responsáveis pela implementação das ações de saúde dentro dos domicílios dos beneficiários do programa.

Em sua posição de burocratas do nível de rua, os Agentes Comunitários de Saúde exercem discricionariedade, tomam decisões alocativas e causam grande impacto sobre o processo de implementação.

Pelo fato de serem selecionados entre os moradores da própria comunidade, os ACS possuem sua forma de implementação diferenciada, pertencendo tanto ao Estado quanto a comunidade. Desse modo, o olhar para esses burocratas pode facilitar a compreensão de como atuam, exercem a discricionariedade e como os diversos fatores relacionais ou institucionais, influenciam a situação. (LOTTA, 2010,p.51)

Para fins de maior compreensão e situar melhor os agentes, em seguida será explicado o Programa Estratégia Saúde da Família.

O ESF, anteriormente conhecido como Programa Saúde da Família (PSF) foi instituído pelo Ministério da Saúde no ano de 1994. Teve início com a criação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS, ocorrida no final dos anos 1980 no Ceará, e foi concebido para servir de elo entre a comunidade e os serviços de saúde, possibilitando a veiculação de informações importantes para as ações de vigilância e a organização da atenção à saúde nos municípios, permitindo a gestão dos processos de descentralização e regionalização do Sistema Único de Saúde (SUS).

O Programa ESF integra um conjunto de medidas de reorganização da atenção básica de saúde, com intuito de se constituir uma das estratégias de reorientação do modelo de atenção à saúde da população no âmbito do SUS. Garante a oferta de serviços à população brasileira e o fortalecimento dos princípios da Universalidade, Acessibilidade, Integralidade e Equidade do SUS.

O diferencial do programa é a busca pela aproximação dos profissionais da área de saúde com a realidade cotidiana vivida pela população usuária, que muitas vezes se encontra em situações de insegurança, insalubridade e doença. Tal aproximação, juntamente com as relações entre os burocratas de rua e o público, por sua vez, influencia diretamente na implementação da política pública e, por conseguinte, em seus resultados.

Seu principal objetivo é contribuir para reorientação do modelo assistencial a partir da atenção básica, com a prestação do serviço nos próprios domicílios – com o objetivo de humanizar o atendimento, abordar a saúde dentro do contexto social e intervir em fatores de risco das residências (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1997).

O programa atualmente é o principal relacionado a atenção básica de saúde, contando com cerca de 30.000 equipes atuando em 5.449 municípios (o equivalente a mais de 97% dos municípios brasileiros), o que abrange aproximadamente de 70 milhões de pessoas, segundo dados do Departamento de Atenção Básica (DAB, 2017).

As UBS são as Unidades Básicas de Saúde onde é realizada a atenção às especialidades básicas, focando na promoção e na proteção à saúde – características do nível primário de atenção. Na UBS que é feito o primeiro contato da população com os serviços de saúde, sendo considerada porta de entrada do sistema local ou municipal de saúde.

Os serviços de saúde são realizados pela equipe de programa, que tem como função promover o conceito de saúde como direito à cidadania, humanizar o atendimento à saúde, realizar consultas médicas e de enfermagem, prevenir doenças e identificar fatores de riscos, além de fazer visitas domiciliares e reuniões com a comunidade.

Cada equipe é composta por médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, dentistas e os Agentes Comunitários de Saúde – burocratas implementadores (do nível de rua) responsáveis por colocar em prática nos domicílios dos usuários, as ações de atenção básica à saúde. Eles são selecionados dentro da própria comunidade, trabalham e residem da mesma localidade, dividindo relações de vizinhança, família e amizade, juntamente com relações profissionais, colaborando na aproximação entre implementadores e usuários e efetivando a mediação entre Estado e sociedade.

O uso da discricionariedade pelos burocratas de nível de rua está relacionado com as características dos espaços de execução. Não reflete apenas as preferências individuais, mas é modelado pelas rotinas, ferramentas e normas organizacionais (Brodkin, 2011).

Brodkin (2007) chama a atenção para duas facetas da discricionariedade. Por um lado, ela é necessária: pois os serviços requerem respostas a circunstâncias complexas e específicas, bem como julgamentos. Por outro lado, ela torna possível que os agentes de linha de frente controlem a prestação do serviço, gerando uma multiplicidade de práticas.

No caso do programa Estratégia Saúde da Família, por exemplo, tendo em vista que no Brasil existem milhares de UBS espalhadas por diversos municípios, que por sua vez estão inseridos em contextos diferentes e realidades totalmente distintas. E levando em conta que os resultados de uma política pública dependem de fatores internos e externos, relacionais, organizacionais e ainda do ambiente; a multiplicidade das práticas acaba gerando uma política pública com resultados distintos entre uma localidade e outra.

OS LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE DOS AGENTES IMPLEMENTADORES

É sabido que a prática dos burocratas de rua tem influência direta na vida dos cidadãos. O fato de serem os responsáveis por determinar a elegibilidade dos beneficiários dos serviços faz os cidadãos criarem expectativas, em relação a chances de oportunidades, sobre o trabalho dos burocratas. Esses cidadãos, clientes dos burocratas, em sua maioria, se encontram na posição de clientes por dependerem dos recursos e serviços oferecidos pelo Estado. Conseqüentemente, também dependem dos burocratas, o que pode se tornar crítico.

Existe certa preocupação em relação ao limite e ao equilíbrio da autonomia e discricionariedade da burocracia do nível de rua. Alguns estudiosos do assunto acreditam que seja necessário um maior controle hierárquico ou social sobre estes funcionários. Lipsky (1980), por exemplo, acredita que a arbitrariedade de alguns

burocratas do nível de rua em relação ao uso do poder, em alguns casos pode resultar no abuso pessoal e/ou disciplinar.

Meyers e Vorsanger (2010), por sua vez, afirmam que a autonomia e discricionariedade são fundamentais para promover o controle democrático sobre processos de políticas, para adaptar as políticas às necessidades individuais e para aumentar a efetividade dos esforços de políticas.

O burocrata do nível de rua, utilizando de sua discricionariedade e de sua autonomia, recebe de certa forma, o poder da concessão de benefícios e/ou sanções, o que influencia diretamente na implementação da política. No caso do programa Estratégia Saúde da Família, por exemplo, o agente de saúde possui contato direto com o paciente usuário do programa. A forma como ele irá tratar o paciente, o fato de ambos manterem relações de interação ou não, a possibilidade da criação de intimidade, são alguns dos fatores capazes de direcionar os resultados da política de maneiras distintas em ambientes e contextos distintos.

Nesse sentido, percebe-se que a regulamentação e normatização da ESF pode sofrer uma série de transformações em sua cadeia de atores, gerando contextos e formas de implementação diferentes, com decisões ambíguas, vagas e/ou contraditórias. Ou seja, as ações e as práticas adotadas pelos ACS de uma UBS *A*, se diferem daquelas adotadas por outros ACS da UBS *B*, localizada em outra comunidade.

A discricionariedade dos burocratas tem total influência sobre o resultado final da política. É preciso estar atento a questões como: até que ponto o poder exercido por eles pode beneficiar ou prejudicar algum usuário, levando em conta a possibilidade de práticas pessoais e propensos, como seres humanos, ao clientelismo e paternalismo.

CONCLUSÃO

A discussão sobre a burocracia no nível de rua se faz pertinente por abrir espaço para dilemas a níveis mais específicos como as interações sociais cotidianas. Pesquisas com este direcionamento apontam para uma dimensão da política pública e do governo que geralmente passa despercebida: suas margens.

A procura pelo conhecimento a respeito do resultado final das políticas públicas é mais frequente do que das questões relacionadas ao processo de implementação, seus impactos e a interação entre os governos – por meio dos aparatos públicos - e os cidadãos. De acordo com Lotta & Pavez (2009), é possível, portanto, pensar a fase de implementação das políticas públicas como uma situação real de mediação entre os agentes implementadores, os cidadãos e o Poder Público

Além disso, pesquisas e discussões teóricas relacionados a burocracia do nível de rua rompem a ideia de que os burocratas do nível de rua são meros aplicadores da lei, que atuam como pontes infalíveis ligando as instituições públicas e os cidadãos.

No entanto, o trabalho desses burocratas enquanto implementadores de políticas públicas não funciona de maneira previsível como receitas de bolo – que ao seguir as orientações recomendadas, chega-se sempre ao mesmo resultado esperado. Pelo contrário, as políticas públicas devem ser compreendidas a partir da observação do processo de implementação enquanto dinâmica de interações entre os usuários e os implementadores que, por meio de valores, crenças e ideias, transformam o modo como as políticas foram concebidas. Assim, busca-se observar os detalhes do processo de implementação, para que seja compreendido como opera e quais os resultados das decisões organizacionais e individuais para a efetivação da política pública. (LOTTA, 2010, p.250)

Deste modo, por se tratar de um trabalho integrado a uma pesquisa ainda em desenvolvimento, existem algumas práticas previstas que ainda não foram desempenhadas. Entre elas está o acompanhamento presencial da Equipe de Saúde da Família de uma determinada UBS no município de Campos dos Goytacazes, onde serão observadas todas as atividades profissionais executadas como: as práticas dos membros da equipe de saúde, visitas domiciliares, reuniões e demais ações dentro da UBS e as interações com os usuários. Além disso, será realizado um levantamento das ações praticadas por esses agentes, a fim de compreender sua atuação de fato e o que praticam além das normas estabelecidas para a implementação.

Em seguida, serão feitas comparações específicas entre as práticas categorizadas dos membros da equipe, com as atribuições previstas na legislação para cada cargo do programa Estratégia Saúde da Família disponibilizada pelo Ministério da Saúde.

Além da realização de entrevistas semiestruturadas com os profissionais integrantes da Equipe de Saúde da Família da Unidade Básica de Saúde estudada, com alguns dos usuários da mesma UBS e com gestores públicos da Secretaria Municipal de Saúde com intuito de analisar o processo de implementação da política pública através de diferentes perspectivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001, p. 43-55.

BARRET, Susan.; FUDGE, Colin. *Policy and Action*. Londres: Methuen, 1981.

BRASIL, Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica (DAB). Disponível em: <http://dab.saude.gov.br/dab/historico_cobertura_sf/historico_cobertura_sf_relatorio.php> Acesso em: 02 de mai. de 2017.

BRODKIN, Evelyn Z. *Putting Street-level Organization First: New Directions for Social Policy and Management Research*. University of Chicago, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da Administração*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

- CROZIER, Michel. *O Fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. Tradução de Juan A. Gili Sobrinho. Brasília: Editora UnB., 1981.
- GRAHAM JR., Cole B.; HAYS, Steven W. *Para administrar uma organização pública*. Traduzido por Britta Lemos de Freitas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.
- HILL, Michael. e HAM, Christopher. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Nova Iorque: Haverst, 1993.
- LIPSKY, Michael. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LIPSKY, Michael. Toward a Theory of Street-level Bureaucracy, in W. Hawley & M. Lipsky (eds). *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Eaglewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1976, p.48-69.
- LOTTA, Gabriela S. & PAVEZ, Thais. *Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais*. In. Congresso LASA, São Paulo, 2009.
- LOTTA, Gabriela. S. Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. In: *Encontro Nacional de Administração Pública e Governo*, 2008, Salvador. Anais do 3o Encontro Nacional de Administração Pública e Governo, 2008
- LOTTA, Gabriela. S. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, 2010.*
- MAJONE, Giandomenico; WILDAVSKY, Aaron. Implementation as Evolution. In: *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995. *Apud.* (Lotta 2010)
- MEIER e O'TOOLE. *Bureaucracy in a Democratic state: a governance perspective*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2006.
- MEYERS, Michael. K., VORSANGER, S. (2010). Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: B. G. Peters, J. Pierre (Org.). *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Ed. da Unesp; Brasília, DF: Enap.
- OLIVEIRA, Vanessa E. e ABRUCIO, Fernando L. (2011) *Entre a política e a burocracia: A importância dos burocratas de nível médio para produção de políticas públicas em saúde e educação*. Paper - 35º encontro anual da ANPOCS – GT Políticas Públicas.
- PRESTES MOTTA, Fernando C.; BRESSER PEREIRA, Luiz C. *Introdução à organização burocrática*. 7ª ed. São Paulo. Brasiliense, 1991.
- WEBER, Max. Burocracia. In: WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC S.A. 1982. p. 229-282.1

Pré III **ENPP** | Encontro Nacional de
Políticas Públicas

"O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise"

7 e 8 de junho de 2017 - Angra dos Reis - RJ

Realização



Apoio



GRUPO DE TRABALHO I

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AGENDA-SETTING, FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

ANÁLISE DO CONTEXTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICO E TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DOS FUNDOS AMBIENTAIS BRASILEIROS PARA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Mariana Machado²¹

RESUMO: O presente artigo analisou a trajetória de nove fundos privados brasileiros constituídos com o objetivo de financiar a gestão de unidades de conservação. A partir da análise de marcos regulatórios, artigos, livros, relatórios e documentos oficiais foram identificadas as bases legais e contexto político e socioeconômico que propiciaram sua constituição, os arranjos institucionais e estruturas construídas para sua gestão. Os fatores que influenciaram o estabelecimento destes fundos no Brasil foram as restrições orçamentárias e dificuldades na gestão pública; fomento a fundos privados por parte de agências internacionais e alterações na legislação brasileira. Existe uma diversidade de estruturas institucionais e arranjos inovadores para captar recursos junto ao setor privado e agências internacionais, além de alavancagem do investimento público.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento da conservação, fundos privados, trajetória institucional.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, o aparato legal brasileiro previu mecanismos específicos para viabilizar financeiramente a gestão de seu Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Estes mecanismos envolveram fundos públicos, programas com agências de cooperação internacional, compensação ambiental, pagamento por serviços ambientais, arrecadações com exploração de produtos, taxas de visitação e mais recentemente, a instituição de fundos privados.

Apesar disso, estas iniciativas ainda não têm se traduzido no aumento do investimento público nas UCs (Young et al., 2012; Bragança, 2017) e uma significativa lacuna de investimentos ainda persiste (Ministério do Meio Ambiente, 2009; Serrão e Geluda, 2014).

Somam-se isto as deficiências de implementação e de gestão dessas fontes financeiras devido à ausência de estratégias de planejamento, e falhas crônicas, de ordem institucional e administrativa, que tem comprometido a implantação desses instrumentos financeiros (Camphora, 2009; Geluda, 2010).

Neste contexto, os fundos ambientais privados têm sido apontados como importante mecanismo financeiro para compor o plano de sustentabilidade dos sistemas nacionais de áreas protegidas e promover seu financiamento no longo prazo (Conservation Finance

²¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Doutoranda do Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED, mariana.machado@pped.ie.ufrj.br, Bióloga, Msc. Ciência Ambiental.

Alliance - CFA, 2008; Emerton; Bishop e Thomas, 2006; Global Environment Facility - GEF, 1998), além de catalisar incrementos nos investimentos públicos para os sistemas de áreas protegidas (CFA, 2008; Oleas e Barragán, 2003).

Internacionalmente esta estratégia tem sido fomentada no âmbito da CDB, por meio de aportes do GEF, da instituição de redes para intercâmbio e troca de experiência e da publicação de guias e manuais para gestão dos fundos (GEF, 1998; CFA, 2014; Norris, 2000; Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica e el Caribe - REDLAC, 2014).

No Brasil, diferentes instituições privadas, em parceria com os governos e órgãos gestores das UCs, tem instituído fundos como estratégia de financiamento das unidades de conservação no longo prazo (Conservação Internacional - Brasil, 2015; Fundação Amazonas Sustentável, 2016; Fundação SOS Mata Atlântica, 2013; Fundo Brasileiro para a Biodiversidade, 2014; Vialli, 2012).

Apesar de esta estratégia estar em evidência, ainda existe pouca literatura a respeito da constituição e o funcionamento destes fundos (Barcellos, 2015; Ilha e Albuquerque, 2012; Martinez et al., 2015; Petroni; Farias e Teixeira, 2015; Vialli, 2012). Ademais, as análises conduzidas em nível internacional se aproximam de uma perspectiva gerencialista de avaliação, pois estão focadas em aspectos relacionados a desempenho, efetividade e impacto dos fundos (CFA, 2008; GEF, 1998; Oleas e Barragán, 2003; REDLAC, 2014).

Diante do exposto, foram formuladas as seguintes questões norteadoras deste estudo: (i) em qual contexto socioeconômico e político os fundos privados brasileiros para unidades de conservação foram constituídos?; (ii) qual é a base legal que respalda a constituição destes fundos?; (iii) qual a trajetória destes fundos e quais as motivações que levaram à criação dos fundos?; (iv) quais são as instituições envolvidas em sua constituição e como elas se articulam?

O objetivo deste trabalho foi analisar a trajetória dos fundos privados brasileiros, considerando as bases legais e contexto político e socioeconômico que propiciaram sua constituição; os arranjos institucionais e estruturas construídas para sua gestão.

METODOLOGIA

Este estudo tomou como referência a avaliação de políticas públicas em profundidade nos moldes propostos por Rodrigues (2008), que envolve a análise de conteúdo da política, a análise de contexto (social, econômico, político, cultural) da formulação da política e a análise organizacional (estrutura de funcionamento, dinâmica, relações de poder, interesses e valores que permeiam as instituições envolvidas na elaboração e implementação de políticas).

Buscando uma compreensão mais profunda do papel desempenhado pelos fundos ambientais privados no financiamento do sistema brasileiro de unidades de conservação, o presente estudo envolveu: (i) análise dos marcos regulatórios relacionados a criação e gestão de unidades de conservação (lei, decretos, portarias) para identificação das bases legais que respaldam a constituição de fundos privados para apoio às UCs; (ii) levantamento e análise do momento político e das condições socioeconômicas que propiciaram a criação de fundos privados para as UCs, (iii) identificação das instituições, suas motivações, atribuições e arranjos construídos para a gestão dos fundos.

Para tanto, procedeu-se consultas às seguintes fontes de informações e dados: marcos regulatórios, artigos, livros, relatórios e documentos oficiais, sites de órgãos públicos e organizações do terceiro setor. As informações obtidas foram organizadas com objetivo de construir uma cronologia da evolução do arcabouço legal sobre a criação e gestão de UCs e o contexto socioeconômico e político que propiciou a criação dos fundos ambientais privados no Brasil.

A análise da trajetória institucional dos fundos considerou ainda dados secundários extraídos de artigos, documentos e relatórios de atividades dos fundos e/ou das instituições gestoras. Informações complementares foram solicitadas através de correio eletrônico às instituições gestoras dos fundos. A partir dos dados obtidos foram identificados os arranjos institucionais constituídos para gestão dos fundos e sua estrutura de governança.

AS BASES LEGAIS E CONTEXTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICO DA INSTITUIÇÃO DOS FUNDOS PRIVADOS PARA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

O marco inicial da política moderna brasileira de criação de áreas naturais protegidas, amplamente aceito na literatura, é o da criação do Parque Nacional de Itatiaia em 1937, respaldado no primeiro Código Florestal, de 1934 (Brito, 2000; Morsello, 2001, Medeiros, 2006).

O Código Florestal de 1934 previu, em seu Art. 98, a criação do Fundo Florestal, cujos recursos seriam advindos de contribuições das empresas, companhias, sociedades, institutos e particulares, interessados na conservação das florestas e doações. No entanto, o fundo somente foi concretizado em 1961 (Brito, 2000).

Os fatores que propiciaram a inserção da proteção da natureza na agenda governamental neste período foram: (i) influência e pressão de movimentos organizados voltados à proteção da natureza; (ii) a necessidade de reorganização da exploração florestal no país; e (iii) a construção de um projeto de país norteado pela modernização, fortemente associada ao papel estatal na racionalização do uso dos recursos, e pela busca de maior inserção internacional (Barreto Filho, 2004; Medeiros, 2006).

Mesmo com a ascensão do regime militar, a política de criação de áreas protegidas foi mantida e até aprimorada. Barreto Filho (2004) explica que o avanço legal e o estabelecimento de diversas unidades de conservação durante o regime militar foram favorecidos pelo ambiente tecnocrático do governo federal que valorizou propostas tecnicamente orientadas e em consonância com a gestão estatal estratégica do território. Medeiros (2006) aponta ainda para uma mudança na percepção da comunidade internacional para os problemas ambientais, que estabeleceu uma agenda ambiental internacional positiva, na qual o Brasil se inseriu.

De fato, a rápida degradação ambiental e a perda da biodiversidade em todas as regiões do mundo mobilizaram a comunidade internacional a se reunir na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano em Estocolmo em 1972 (Brito, 2000).

No Brasil os impactos dos debates da Conferência se refletiram na instituição da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA em 1973 e no texto do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1975-1979), o qual definiu como um dos seus objetivos “atingir o desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida e, em particular, sem devastar o patrimônio nacional de recursos naturais” (Medeiros 2006, 53). De acordo com Diegues (1994) a inclusão de uma perspectiva conservacionista no plano de desenvolvimento econômico no Brasil teria sido, na verdade, resultado de exigências de organismos internacionais que financiavam os projetos.

Na década de 1980, com o fim do Governo Militar e início da democratização do Estado Brasileiro e surgem novos atores sociais na construção de políticas de conservação, como as organizações ambientalistas e os movimentos sociais de base local pela defesa de recursos essenciais para a sua reprodução sociocultural (Barreto Filho, 2004). Até então, a participação da sociedade civil na política de criação e gestão de unidades de conservação no

país se dava por meio da influência de pesquisadores e alguns ambientalistas com acesso ao governo. Não havia espaço para participação e envolvimento das comunidades locais onde eram criadas as unidades (Diegues e Nogara, 1994).

Também neste momento a matéria ambiental foi consolidada no direito brasileiro com a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 1981), e a promulgação da Constituição Federal em 1988 (capítulo VI do Meio Ambiente, Art. 225). No tocante a criação e gestão de espaços naturais protegidos, o papel estatal de proteção do patrimônio natural foi reforçado, porém ampliou-se esta responsabilidade a toda à coletividade.

Em 1989 foi instituído o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA (Lei nº 7.797) com o objetivo de desenvolver os projetos que visam ao uso racional e sustentável de recursos naturais, priorizando dentre outros, os projetos em Unidade de Conservação. A administração do FNMA ficou a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e as fontes de recursos previstas incluíam: dotações orçamentárias, doações em dinheiros ou em bens, rendimentos de aplicações do patrimônio. Porém neste momento ainda não era prevista a possibilidade de recursos de cooperação internacional.

A realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD no Brasil em 1992, impulsionou uma série de medidas que fortaleceram as políticas ambientais de criação de unidades de conservação. O país foi o primeiro a assinar a Convenção da Diversidade Biológica, marco fundamental no compromisso internacional de conservação e uso sustentável da biodiversidade, a qual começou a ser implementada no país em 1994 (Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994 e posteriormente, o Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998).

A CDB definiu os sistemas nacionais de áreas protegidas como os principais instrumentos para a consecução de seus objetivos (Art. 8), e determinou compromissos de provisão de recursos para as partes signatárias, que incluíam alocação de recursos próprios para desenvolvimento dos programas nacionais e provisão de recursos financeiros dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento (Art. 20 e 21).

Ademais foram criados mecanismos institucionais específicos para viabilizar a sua implementação em âmbito global, dentre eles, o Mecanismo Financeiro (Roma e Coradin, 2015). O mecanismo financeiro adotado pela CDB foi o *Global Environment Facility* - GEF, criado no âmbito do Banco Mundial em 1991 (GEF, 2016).

A partir dos compromissos de cooperação técnica e financeira entre países desenvolvidos e em desenvolvimento atrelados a CDB, o Brasil passou a prever este tipo de parceria para gestão e financiamento de suas políticas e programas de conservação, como o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7 (Decreto nº 563/1992, substituído posteriormente pelo Decreto nº 2.119/1997) e o Programa Nacional da Diversidade Biológica Pronabio (Decreto nº 1.354/1994).

O início dos anos 1990 foi marcado também pela imposição, por agências de fomento internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento) aos países em desenvolvimento, especialmente aos da América Latina, de medidas de cunho neoliberal com fins de ajustes macroeconômicos, como condicionantes de empréstimos (Oliveira e Turolla, 2003).

No Brasil, assim como em outros países latino-americanos, a maior parte do financiamento das unidades de conservação vem do orçamento público (Young, 2005), desta forma, tais medidas neoliberais geraram sérias restrições orçamentárias e neste cenário, a cooperação internacional teve um importante papel no financiamento da conservação, incluindo as áreas protegidas (Geluda, 2010).

No caso brasileiro, a maior parte dos recursos externos foi direcionada para a região da Amazônia. No entanto, os níveis de recursos alcançados à época não se mantiveram ao longo dos anos (Young, 2005). Um dos fatores apontados por Geluda (2010) como limitantes para a entrada de novos aportes advindos da cooperação internacional foi a baixa capacidade da gestão pública brasileira de uso de recursos oriundos desta fonte.

Não por coincidência, no mesmo período, a atuação das organizações não governamentais na gestão de recursos para projetos de conservação e uso sustentável também passou a ser incentivada por agências internacionais.

O próprio Banco Mundial desenvolveu um modelo de fundo privado com objetivos públicos para países da América Latina sob a justificativa de necessidade de uma estrutura administrativa flexível, que operaria recursos de forma independente e transparente (Funbio, 2016). De acordo com Bahia (2012) este modelo surgiu no âmbito do Programa de Apoio e Desenvolvimento Científico Tecnológico, que buscava combater a corrupção no setor público nos países apoiados, sob uma perspectiva pró mercado capitalista.

Nesse contexto, foram constituídos os primeiros fundos ambientais privados, inicialmente alavancados pela utilização do mecanismo de *debt swaps* – trocas do pagamento financeiro de dívidas internacionais dos governos pelo investimento desses respectivos montantes em fundos intermediadores de financiamento para a agenda ambiental (Bahia, 2012).

No caso brasileiro foi instituído em 1995, incubado na estrutura da Fundação Getúlio Vargas – FGV, o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Funbio com um aporte de US\$ 20 milhões do GEF (Funbio, 2016).

Em 2000 foi promulgada a Lei nº 9.985, o marco mais importante para a consolidação da política de criação e gestão de espaços protegidos no Brasil, a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, cujo objetivo é estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs, buscando uma melhor gestão do patrimônio ambiental brasileiro (Medeiros, 2006).

Segundo Drummond, Franco e Oliveira (2010), além de ordenar as categorias criadas em diferentes épocas, por diferentes organismos governamentais e com diferentes objetivos, a Lei do SNUC reafirmou e deu maior solidez a posição brasileira de adesão à CDB.

Outra importante inovação da Lei do SNUC foi o estabelecimento de diversos mecanismos para garantir sua sustentabilidade financeira: exploração comercial de produtos e serviços (Art. 33), recebimento de recursos ou doações de pessoas físicas e jurídicas nacionais e internacionais (Art. 34), cobrança de taxas de visitação e outras arrecadações por serviços e atividades da unidade (Art. 35), compensação ambiental (Art. 36), contribuição financeira para as UC pelas empresas de abastecimento de água, geração de energia ou outras que usem água proveniente de áreas protegidas (Art. 47 e 48).

A partir de então, as estratégias para financiamento das unidades de conservação passaram a ser incorporadas às políticas criação e gestão de unidades de conservação (Política Nacional de Biodiversidade – PNB, Decreto nº 4.339/2002; Programa Nacional da Diversidade Biológica - Pronabio, Decreto nº 4.703/2003, Plano Estratégico Nacional para Áreas Protegidas, Decreto nº 5.758/2006) e às metas nacionais de implementação da CDB no país (Resolução Conabio nº 03/2006 e 06/2013).

Ademais, verificou-se a necessidade do estabelecimento de parcerias estratégicas para acessar novas fontes de recursos financeiros e, sobretudo, geri-los com eficiência (Camphora, 2009).

Neste cenário, foi instituído o Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA (Decreto nº 4.326/2002), considerado o maior projeto de conservação de florestas tropicais, cuja gestão financeira foi, desde o princípio, delegada uma organização privada sem fins lucrativos, o Funbio.

O ARPA estabeleceu dentre seus objetivos a criação de mecanismos que garantissem a sustentação financeira das unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável em longo prazo, o que se traduziu na constituição de um fundo de perpetuidade para apoiar as UCs consolidadas pelo Programa, o Fundo Áreas Protegidas - FAP.

Apesar do estabelecimento de instrumentos econômicos e a definição de metas e estratégias para assegurar a sustentabilidade financeira do SNUC, estas iniciativas ainda não se traduziram no aumento do investimento público nas UCs (MMA, 2009; Young et al., 2012). Mesmo após a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Natureza – ICMBio em 2007, autarquia com a responsabilidade específica de gerir as UCs em nível federal, o orçamento destinados a estas áreas se mantém em níveis críticos e vem decaindo nos últimos anos (Serrão e Geluda, 2014).

Além disso, observou-se uma queda no financiamento para áreas protegidas, através da cooperação internacional em termos globais, explicado pela forte demanda e compromissos assumidos pelos países para redução da pobreza, (Emerton; Bishop e Thomas, 2006; Serrão e Geluda, 2014).

Com o estabelecimento das metas da CDB e a necessidade mais premente de se ampliar os investimentos para a consecução dos compromissos assumidos pelo Brasil, foram realizados estudos e diagnósticos sobre situação financeira do sistema de unidades de conservação e suas necessidades de financiamento (Camphora, 2009).

Em 2009 o Ministério do Meio Ambiente identificou uma lacuna de investimentos de 65% para o sistema federal de UCs e de 82% para os sistemas estaduais (MMA, 2009).

Houve também um esforço para identificação e análise de fontes alternativas de recursos para o financiamento das unidades de conservação no Brasil (Geluda, 2010; MMA, 2009; Serrão e Geluda 2014), além da articulação com diversos setores da sociedade civil, conforme previsto na Política Nacional de Biodiversidade, para a mobilização e captação de recursos financeiros para as UCs.

Neste sente, a literatura tem apontado os fundos ambientais privados como importante mecanismo financeiro para compor o plano de sustentabilidade dos sistemas nacionais de áreas protegidas e promover seu financiamento no longo prazo (CFA, 2008; Emerton; Bishop e Thomas, 2006; GEF, 1998).

Desde os anos 2000, ao menos nove fundos privados para apoio às unidades de conservação foram construídos no Brasil. Segundo Serrão e Geluda (2014), a recente ampliação do número de fundos privados para UCs no Brasil pode ser explicada pelo fato de os doadores internacionais estarem estruturando estratégias de saída do país que envolvem a constituição de mecanismos de financiamento de longo prazo. Além disso, as fundações privadas e organizações não governamentais internacionais também tem efetuado grandes doações para operação, capacitação e criação de fundos e a alta cambial favorece o recebimento de recursos em moeda estrangeira.

Analisando o cenário financeiro futuro para as unidades de conservação no Brasil, Serrão e Geluda (2014) projetaram uma tendência de queda dos recursos orçamentários públicos, seja pela redução nos valores aportados quanto pelo efeito inflacionário. O estudo identificou ainda vetores como crescimento populacional, aumento do consumo, da produção

agropecuária e industrial e os efeitos do aquecimento global que implicarão em maiores custos para a gestão das UCs.

O que indica que os fundos privados devam continuar sendo estratégicos para captação de recursos para a gestão das UCs, além de coordenar esforços de articulação com outras estratégias de financiamento do sistema nacional de unidades de conservação junto aos órgãos gestores das UCs.

TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DOS FUNDOS PRIVADOS PARA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

De acordo com Serrão (2014), o conceito de fundo evoluiu ao longo dos anos no Brasil. Até a década de 1980 o termo ‘fundos’ remetia a orçamentos públicos. Posteriormente os fundos passaram a ser legalmente tratados como o conjunto de recursos/ receitas vinculadas destinados a um fim específico.

Segundo o mesmo autor, os fundos foram estabelecidos com objetivo de dar dinamismo à execução das ações necessárias e, neste sentido, colaboram com a construção de políticas de estado, alocando recursos específicos para uma determinada finalidade. No entanto existem diferenças entre os fundos públicos e privados no contexto brasileiro. Os fundos públicos são considerados entrada de receitas para financiamento de determinado fim. Já os fundos privados atuam como intermediários financeiros que recebem recursos de determinada fonte para financiar determinado fim, podendo capitalizar mais recursos advindos de outras fontes e agregar mais resultados a essa finalidade (Serrão, 2014).

Na literatura, os fundos cujo propósito é financiar uma determinada área ou um sistema/subsistema de áreas protegidas cobrindo custos de operação ou mesmo de implementação são denominados *park funds* (CFA, 2008; GEF, 1998).

Em países que adotam o sistema jurídico Direito Romano-Germânico (*Civil Law*), dentre eles o Brasil, os fundos privados são constituídos como organizações civis sem fins lucrativos, cuja personalidade jurídica varia conforme a legislação vigente, tais como associação ou fundação (CFA, 2008; GEF, 1998).

No âmbito deste estudo, foram analisadas a trajetória e arranjo institucional de nove fundos privados para unidades de conservação: Fundo para Áreas Protegidas/Fundo de Transição do Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA, Fundação Amazonas Sustentável, Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro, Fundo Atol das Rocas, Fundo Guanabara, Fundo Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais, Fundo Ilhas Cagarras, Fundo Juatinga-Cairuçu e Fundo Amapá.

O Funbio foi a instituição pioneira na operação de fundos específicos para unidades de conservação. O primeiro deles foi o fundo de perpetuidade denominado Fundo para Áreas Protegidas – FAP instituído em 2003 no âmbito do Programa para Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA desde o início do Programa. O aporte inicial do FAP foi uma doação de US\$ 14,5 milhões do GEF.

Ao final da fase I do ARPA, em 2010, o FAP apresentava um capital de US\$ 29,7 milhões (Geluda, 2010). Em 2012, foi instituído o Programa Arpa para Vida que agregou o FAP, doações internacionais e investimentos privados compondo um Fundo de Transição - FT com meta de captação de R\$ 215 milhões para financiar a consolidação das áreas do ARPA até que recursos governamentais possam cobrir integralmente as despesas de manutenção deste subsistema de UCs no prazo de 25 anos (Funbio, 2014, 2016; Geluda, 2010).

O Comitê Gestor do Fundo de Transição ARPA é formado por oito membros votantes, sendo seis membros nomeados pelos doadores e dois membros nomeados pelo Governo Federal Brasileiro (Funbio, 2015b).

Em 2009, sob demanda da Secretaria Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro – SEA, o Funbio estruturou o Fundo da Mata Atlântica do Rio de Janeiro – FMA/RJ, mecanismo financeiro e operacional com objetivo de gerir os recursos de compensação ambiental, obrigação legal instituída pela Lei do SNUC, de empreendimentos licenciados junto ao Instituto Estadual do Ambiente – INEA (Ilha e Albuquerque, 2012; Serrão, 2014).

O mecanismo financeiro entrou em operação em 2010, por meio de convenio entre o Funbio e a SEA, com a interveniência do órgão licenciador, o Instituto Estadual do Ambiente - INEA, que estabeleceu a operação, a manutenção e o controle do mecanismo operacional e financeiro FMA/RJ, sendo este regulamentado em 2013 pela Lei estadual nº 6.572, que dispõe sobre o tema da compensação ambiental no Estado.

Por gerir recursos de compensação ambiental, a instancia deliberativa do FMA/RJ é a Câmara de Compensação Ambiental, constituída por representantes dos setores governamental, acadêmico, empresarial e organizações não governamentais (Petroni, Farias e Teixeira, 2015).

Outro fundo instituído para apoiar unidades de conservação em nível estadual é a Fundação Amazonas Sustentável – FAS, lançada em 2007 pelo Governo do Estado do Amazonas em parceria o Banco Bradesco e doações iniciais de R\$ 20 milhões de cada parceiro. Além de doações, o fundo foi constituído para operar recursos advindos da gestão de serviços e produtos ambientais das unidades de conservação do Estado do Amazonas. Os recursos são investidos no desenvolvimento e consolidação dessas áreas, seguindo o Plano de Gestão das Unidades de Conservação, aprovados pelos conselhos deliberativos de cada unidade de conservação e pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema).

A FAS também executa o Programa Bolsa Floresta – PBF em parceria com o Governo do Estado, cujo objetivo é remunerar populações tradicionais pela manutenção de serviços ambientais, reduzindo a pressão de desmatamento e valorizando a floresta em pé. Até o momento o PBF foi implantado em 16 unidades de conservação estaduais, beneficiando mais de 9 mil famílias. Ademais, os investimentos na promoção do uso sustentável nas UCs têm contribuído para a redução do desmatamento no seu território (Fundação Amazonas Sustentável, 2016).

Ao longo dos anos, a FAS mobilizou outros parceiros nacionais e internacionais que fizeram novas doações através de projetos de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal - REDD e estabeleceu outros arranjos para captação de recursos, como o cartão de crédito e título de capitalização do Bradesco que reverte recursos para a instituição (Geluda, 2010).

A FAS possui Conselho Administrativo Deliberativo, Conselho Fiscal e Conselho Consultivo. O conselho deliberativo é formado por três membros de cada dos seguintes setores: poder público, sociedade civil, segmento empresarial e segmento acadêmico (Fundação Amazonas Sustentável, 2016).

A organização ambientalista brasileira Fundação SOS Mata Atlântica foi criada em 1986 por iniciativa de cientistas, empresários e jornalistas com a missão de defender os últimos remanescentes de Mata Atlântica no país.

Em 2006 a instituição estruturou o Programa Costa Atlântica com o objetivo de conservar o patrimônio natural e cultural das zonas costeiras e marinhas do país. Uma das vertentes de atuação estabelecidas no âmbito do Programa foi a criação de fundos para apoiar

a gestão e a sustentabilidade de unidades de conservação marinhas (Vialli, 2012) e até o momento foram constituídos cinco fundos que apoiam sete unidades de conservação (Martinez et al., 2015).

O primeiro fundo instituído, em 2006, foi para a Reserva Biológica Atol das Rocas, localizada a 267 km da cidade de Natal/RN por meio de doações de sete pessoas físicas. Em 2008, através de doação de uma pessoa física foi constituído o Fundo Guanabara para apoiar a Estação Ecológica da Guanabara e a Área de Proteção Ambiental – APA Tamoios, ambas no Rio de Janeiro.

Em 2011, por meio de parceria com a Fundação Toyota do Brasil, foi constituído um fundo de perpetuidade para a Área de Proteção Ambiental – APA Costa dos Corais, localizada no litoral de Pernambuco e Alagoas.

Com aportes do Bradesco Cartões, foram instituídos mais dois fundos em 2012: o Fundo Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras, localizada na cidade do Rio de Janeiro e o Fundo Juatinga-Cairuçu, que apoia a APA Cairuçu e a Reserva Ecológica da Juatinga, situadas na região de Paraty/RJ. A partir de 2013, este último passou a contar com aportes advindos do repasse de 20% da venda de produtos da linha Juatinga da EST Cosméticos (Fundação SOS Mata Atlântica, 2013; Martinez et al., 2015).

Todos os fundos são geridos pela própria SOS Mata Atlântica e cada um deles é respaldado por um termo de cooperação com o órgão responsável pela gestão da UC.

A coordenação geral fica cargo da Diretoria Executiva acompanhada por um analista responsável pela coordenação técnica de cada UC. Além disso, um comitê de investimentos com especialistas voluntários, colaboram e acompanham a evolução dos rendimentos. Os fundos passam por uma auditoria externa anual e são supervisionados pelo Conselho Fiscal da Fundação (Márcia Hirota, com. pes.).

Os fundos Atol das Rocas e Guanabara, contam ainda com um Conselho de Amigos onde há participação dos doadores, além de representação do ICMBio e da própria Fundação (Martinez et al., 2015). Já o fundo APA Costa dos Corais, tem a gestão compartilhada com a Fundação Toyota do Brasil (Márcia Hirota, com. pes.).

A Conservação Internacional Brasil (CI - Brasil) foi criada em 1990, a partir de articulações entre o Fundo Mundial para a Natureza - WWF e a Conservação Internacional (CI), para o desenvolvimento de programas no Brasil e suas atividades se iniciaram durante a Rio-92, quando se envolveu nas negociações da Convenção sobre Diversidade Biológica (Funbio, 2016).

Em 2015, a CI - Brasil também adotou a estratégia de instituição de fundos de perpetuidade para criar condições de sustentabilidade financeira para áreas protegidas e estratégias regionais de conservação, como os mosaicos de UCs, denominada Fundos para Vida (Conservação Internacional - Brasil, 2015), com recursos mobilizados junto ao *Global Conservation Fund* - GCF, gerido pela *Conservation International* - CI.

No âmbito desta estratégia, foi lançado em 2015 o Fundo Amapá, em parceria com o Governo do Estado do Amapá e o Funbio. Os recursos iniciais de R\$ 5 milhões apoiarão ações de conservação e uso sustentável dos recursos naturais, incluindo manejo, capacitação técnica e estabelecimento de arranjos produtivos locais. Está prevista também uma contrapartida do governo do Amapá no valor de R\$ 1 milhão em ações e projetos ligados ao fundo (Conservação Internacional - Brasil, 2016).

Para o Fundo Amapá foi estabelecido um conselho deliberativo, composto por cinco membros sociedade civil e cinco membros do governo do Amapá (Conservação Internacional - Brasil, 2016).

Apesar de todos os fundos identificados terem sido criados com o objetivo comum de apoiar unidades de conservação, observou-se uma diversidade de arranjos.

Quatro iniciativas foram constituídas para apoiar subsistemas de unidades de conservação, os quais foram definidos por bioma como o FAP/FT do ARPA ou por território administrativo, nos casos da FAS, FMA/RJ e Fundo Amapá que atuam no território dos estados do Amazonas, Rio de Janeiro e Amapá, respectivamente. Outros cinco fundos têm como objetivo apoiar a gestão de unidades de conservação específicas.

Verificou-se atuação conjunta predominante com o órgão gestor de UCs em nível federal, o ICMBio (7 fundos) e com os órgãos estaduais de meio ambiente (cinco fundos). Dois fundos ainda preveem possibilidade de apoio às UCs municipais, o Fundo Amapá e o FM/RJ, e apenas este último contempla também as UCs privadas.

Percebe-se também que a abrangência dos fundos em termos dos biomas brasileiros está restrita à Amazônia e à Mata Atlântica e seus ecossistemas associados, especificamente o Marinho e Costeiro. Tal fato pode estar relacionado com as oportunidades de doações nacionais e internacionais focadas nas florestas tropicais (Serrão e Geluda, 2014) e pelo território de atuação das instituições líderes destas iniciativas, a exemplo dos fundos para UCs marinhas e costeiras constituídos pela Fundação SOS Mata Atlântica (Vialli, 2012).

Os nove fundos privados analisados apoiam cerca de 160 unidades de conservação, beneficiando em torno de 66,5 milhões hectares. Embora represente menos de 10% das UCs brasileiras, são dados expressivos quando comparados a outros países. No México, por exemplo, 24 áreas protegidas recebem apoio do Fundo para Áreas Naturais Protegidas – FANP e em Madagascar o Fundo Ambiental para a Biodiversidade de Madagascar – FAPBM apoia 17 áreas protegidas (CFA, 2008).

Embora todos os fundos analisados sejam privados, os órgãos públicos gestores das UCs têm participação ativa em sua gestão, seja como idealizadores do fundo (caso da Secretaria Estadual do Ambiente ao criar o Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro); aportadores de recursos (como nos casos da FAS e Fundo Amapá) e/ou definidores da agenda de financiamento por meio da elaboração de planos estratégicos e planos operativos anuais das UCs apoiadas.

A maioria dos fundos estão incorporados a organizações já estruturadas. Tal perfil, se assemelha ao processo de incubação explicado por Barcellos (2015) no qual o fundo funciona como um setor ou departamento de uma organização incubadora formalmente instituída, a qual fornece suporte para viabilizar seu funcionamento.

Os processos de incubação são geralmente constituídos através da celebração de instrumentos contratuais entre a organização incubadora e os diferentes atores nesse processo envolvidos, como os aportadores de recursos e os agentes financiados pelo fundo (Barcellos, 2015). Ainda segundo a autora, o fundo incubado obtém a vantagem de utilizar da expertise e infraestrutura da organizadora incubadora.

Somente a Fundação Amazonas Sustentável constituiu natureza jurídica própria para realizar a gestão dos recursos doados para o fundo.

Dentre as organizações gestoras dos fundos analisados, as quais assumem o papel de ‘incubadoras’, verifica-se o predomínio do Funbio (três fundos) e da Fundação SOS Mata Atlântica (cinco fundos). Ambas são instituições brasileiras com experiência reconhecida na mobilização e gestão de recursos para a causa conservacionista, o que inspira a confiança dos órgãos públicos gestores das UCs e dos doadores na gestão dos fundos.

O Funbio, especialmente, destaca-se no desenho e operação de mecanismos financeiros para áreas protegidas, prestando assessoria técnica à órgãos públicos gestores de

UCs e a organizações da sociedade civil que pretendem desenvolver esta estratégia de financiamento da conservação (Funbio, 2014, 2016).

A grande maioria dos fundos, oito iniciativas, foi capitalizada por meios de doações voluntárias de pessoas físicas e jurídicas. Apenas um fundo, o Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro – FMA/RJ foi instituído para gerir recursos advindos de obrigação legal, a compensação ambiental prevista na Lei do SNUC.

Ao todo, os nove fundos identificados mobilizaram ao menos R\$ 262 milhões para financiar a criação e gestão de UCs e projetos de desenvolvimento sustentável nestes espaços protegidos e entorno. Tais recursos foram mobilizados junto a diversos setores: agências financiadoras internacionais, empresas, e organizações não governamentais nacionais e internacionais, instituição bancária, governo e pessoas físicas.

Além das doações, dois fundos utilizam outros arranjos para captação de recursos. A FAS tem captado recursos através do cartão de crédito e título de capitalização do banco Bradesco (Geluda, 2010). Já o Fundo Juatinga-Cairuçu, é abastecido a partir de repasse de parte das vendas dos produtos da linha Juatinga da empresa de cosméticos EST (Fundação SOS Mata Atlântica, 2013).

Destaca-se ainda o potencial dos fundos para alavancar o investimento público nas áreas protegidas já relatado na literatura (CFA, 2008). A Fundação Amazonas Sustentável recebeu um repasse de R\$ 20 milhões do Governo do Estado e o Governo do Amapá comprometeu-se com o aporte de R\$ 1 milhão ao Fundo Amapá.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação da política de criação e gestão de unidades de conservação se traduziu no aumento da extensão e complexidade do sistema brasileiro de UCs, e conseqüentemente na demanda por maiores aportes financeiros.

Ao longo da trajetória da política de criação de unidades de conservação no Brasil, percebe-se também a ampliação de mecanismos de participação da sociedade na implementação da política de diferentes formas, desde a proposição de novas unidades de conservação, a participação direta na sua gestão, envolvendo inclusive com a operação de mecanismos financeiros.

As políticas macroeconômicas de ajustes fiscal e metas de superávit adotadas pelo governo brasileiro e a ausência de prioridade política para a agenda de conservação vêm limitando os investimentos públicos na gestão destes espaços protegidos.

Desta forma, a estratégia de financiamento do sistema de unidades de conservação deixou de ser pensada com devendo ser suprida apenas por uma fonte pública paga pelo contribuinte, para se pensar em um financiamento por múltiplas fontes e gerido em parceria com múltiplos atores.

Neste cenário, as iniciativas de fundos privados para apoio a unidades de conservação ganharam destaque pelo seu potencial de engajamento de diferentes setores na alavancagem dos recursos necessários para a consecução dos compromissos de conservação assumidos pelo país perante a comunidade internacional.

A partir da análise conduzida, pode-se identificar alguns dos fatores que propiciaram a constituição de fundos privados para o apoio ao financiamento destes espaços naturais protegidos: (i) reforma neoliberal do Estado e políticas macroeconômicas de restrições orçamentárias que limitam os investimentos públicos na agenda ambiental; (ii) histórico de dificuldades de gestão e execução de programas/projetos por parte do poder público; (iii) instituição de Programas/ políticas que preveem aportes de cooperação internacional como

fonte de recursos e a participação de ONGs na coordenação e execução de projetos; (iv) diretrizes de agências de cooperação internacional para incentivos a constituição de fundos ambientais privados na gestão dos recursos aportados; e (iv) previsão legal da possibilidade de constituição mecanismos financeiros privados como parte da estratégia de financiamento sustentável das UCs.

A análise, da trajetória dos fundos privados brasileiros, ainda que preliminar, evidencia uma diversidade de arranjos e estruturas institucionais possíveis.

Ademais, observa-se que as instituições gestoras tem buscado arranjos inovadores para captar recursos, a exemplo da FAS e o Fundo Juatinga-Cairuçu com iniciativas junto ao setor privado e o Fundo Mata Atlântica do Rio de Janeiro com a gestão de recursos advindos do cumprimento de obrigações legais.

Verifica-se ainda que as organizações gestoras dos fundos brasileiros tem conseguido aproveitar o cenário favorável para constituição destes mecanismos financeiros, mobilizando doações de diferentes setores em nível nacional e internacional.

A partir das informações obtidas, a contribuição dos fundos para o financiamento das unidades conservação brasileiras, em seu conjunto, pode ser considerada expressiva, comparando-se com alguns exemplos internacionais.

Esta análise possibilitou a compreensão do cenário político e socioeconômico institucional que propiciaram sua constituição, de modo a gerar subsídios para outras análises e avaliações.

Há ainda outras questões a serem investigadas, como por exemplo, os processos de tomada de decisão, de controle e transparência dos fundos, as estratégias e gestão de ativos, os projetos e ações apoiados e os benefícios gerados na conservação. Além da necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a relação das estruturas de gestão dos fundos e com as estratégias de financiamento público para as unidades de conservação.

Compreender estes aspectos chave da gestão dos fundos é importante para a elaboração de um plano completo e diversificado de financiamento para as unidades conservação no Brasil de forma a obter o melhor desempenho de cada estratégia e garantir que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação cumpra com seus objetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bahia, Thiago André de Melo. 2012. O tópico da efetividade em projetos financiados por fundos ambientais na América Latina e Caribe: uma perspectiva institucionalista vebleniana. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Barcellos, Luíza Muccillo Bica de. 2015. A institucionalidade dos Fundos Indígenas Kayapó e Paiter Suruí: modelos de fundos socioambientais para REDD+ em âmbito local. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Barreto Filho, Henyo Trindade. 2004. "Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil". In: Ricardo, F. (org.) *Terras Indígenas e Unidades de Conservação*, 53-63. São Paulo: Instituto Socioambiental.

Bragança, Daniele. 2017. "Governo corta 43% do orçamento do Ministério do Meio ambiente". *O eco*, 4 abr. Acesso em 8 abr. 2017. <http://bit.ly/2qCid8B>.

Brito, Maria Cecília Weyland. 2000. *Unidades de conservação: intenções e resultados*. São Paulo: Annablume; Fapesp.

- Camphora, Ana Lúcia. 2009. “Sustentabilidade econômica das áreas protegidas no Brasil: lacunas institucionais para a consolidação de alternativas”. *Revista Opera*, 9: 155-171.
- Conservação Internacional Brasil. 2015. *Fundos para Vida*. Acesso em: 16 ago. 2015. <http://bit.ly/2p3rntq>.
- Conservação Internacional Brasil. 2016. *Fundo Amapá*. Acesso em: 9 nov. 2016. <http://bit.ly/2p6oskB>.
- Conservation Finance Alliance. 2008. *Rapid Review of Conservation Trust Funds*. Rio de Janeiro: Conservation Finance Alliance.
- Conservation Finance Alliance. 2014. *Practice standards for conservation trust funds*. Rio de Janeiro: Conservation Finance Alliance.
- Diegues, Antonio Carlos Sant’Ana. 1994. *Populações tradicionais em unidades de conservação: o mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: NUPAUB/USP.
- Diegues, Antonio Carlos Sant’Ana; Nogara, Paulo José. 1994. *O nosso lugar virou parque: estudo sócio-ambiental do saco do Mamanguá – Parati – Rio de Janeiro*. São Paulo: NUPAUB/USP.
- Drummond, José Augusto; Franco, José Luiz de Andrade; Oliveira, Daniela. 2010. “Uma análise sobre a história e situação das unidades de conservação no Brasil”. In Ganen, R. S. (org.) *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*, 341-385. Brasília: Editora Câmara.
- Emerton, Lucy; Joshua Bishop e Lee Thomas. 2006. *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*. Gland: IUCN.
- Fundação Amazonas Sustentável. 2015. “Demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2014 e relatório dos auditores independentes”. *Fundação Amazonas Sustentável*, 2 abr. 2015. Acesso em 20 ago. 2015. <http://bit.ly/2qqxgWl>.
- Fundação Amazonas Sustentável. 2016. *Relatório de Gestão 2015*. Manaus: Fundação Amazonas Sustentável.
- Fundação SOS Mata Atlântica. 2013. “Fundo apoiará APA Cairuçu e reserva Juatinga em Paraty”. *Notícias*, 7 ago. Acesso em 19 ago. <http://bit.ly/2pDyTxk>.
- Fundo Brasileiro para a Biodiversidade. 2014. *Funbio + áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Funbio.
- Fundo Brasileiro para a Biodiversidade. 2015a. *Fundo de Transição ARPA - Relatório L – finanças específicas para doadores*, abr. 2015. Acesso em: 23 nov. 2016. <http://bit.ly/2pVO2g9>.
- Fundo Brasileiro para a Biodiversidade. 2015b. *Manual de operações Fundo de Transição*, 14 out. Acesso em: 21 nov. 2016. <http://bit.ly/2pDr7TO>
- Fundo Brasileiro para a Biodiversidade. 2016. *Há 20 anos conservando o futuro*. Rio de Janeiro: Funbio.
- Geluda, Leonardo. 2010. Sustentabilidade financeira das unidades de conservação amazônicas: cenário atual e perspectivas das fontes de financiamento. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Global Environment Facility - GEF. 1998. *GEF evaluation of experience with conservation trust funds*. Washington D. C.: GEF.

Global Environment Facility - GEF. 2016. *Funding*. Acesso em: 8 dez. 2016. <https://www.thegef.org/about/funding>

Ilha, André Silva e Daniela Pires Albuquerque. 2011. “O Fundo da Mata Atlântica do Rio de Janeiro”. Artigo apresentado no VII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, Rio Grande do Norte, Natal, Setembro 22-26.

Martinez, Diego Igawa; Fábio dos Santos Motta; Camila Keiko Takahashi; Leandra Gonçalves e Márcia Hirota. 2015. “Fundos de perpetuidade para implementação de unidades de conservação marinhas no Brasil: as experiências da Reserva Biológica do Atol das Rocas (RN) e da Estação Ecológica da Guanabara (RJ)”. Artigo apresentado no VIII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, Paraná, Curitiba, Setembro 21-25.

Medeiros, Rodrigo. 2006. “A evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil”. *Ambiente e Sociedade*, 9.1:41-64.

Ministério do Meio Ambiente – MMA. 2009. *Pilares para o plano de sustentabilidade financeira do sistema nacional de unidades de conservação*. 2ª edição. Brasília: MMA.

Morsello, Carla. 2001. *Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo*. São Paulo: Annablume; Fapesp.

Norris, Ruth. 2000. *The IPG handbook on environmental funds. A resource book for design and operation of environmental funds*. New York: Pact Publications.

Oleas, Reyna e Lourdes Barragán. 2003. *Environmental funds as a mechanism for conservation and sustainable development in Latin America and the Caribbean*. Colômbia: RedLAC.

Oliveira, Gesner e Frederico Turolla. 2003. “Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas”. *Tempo Social*, 15.2:194-217.

Petroni, Laura Pires de Souza; Erika Polverari Farias e Mary Elisabeth Lazzarini Teixeira. 2015. “Execução dos recursos de compensação ambiental no estado do Rio de Janeiro por meio do Fundo Mata Atlântica – FMA/RJ”. Artigo apresentado no VIII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, Paraná, Curitiba, Setembro 21-25.

Red de fondos ambientales de Latinoamerica y el Caribe – REDLAC. 2014. *Monitoring the Impact of Environmental Fund Projects on Biodiversity Conservation in Protected Areas*. Rio de Janeiro: RedLAC.

Rodrigues, Lea Carvalho. 2008. “Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais”. *AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas*, 1.1:7-15.

Roma, Júlio César e Lídio Coradin. 2016. “A governança sobre a convenção da diversidade biológica e sua implementação no Brasil”. In Moura, A. M. M. (org.) *Governança ambiental no Brasil: instituições atores e políticas*, 253-285. Brasília: IPEA.

Serrão, Manoel. 2014. “Mecanismos para o financiamento da agenda socioambiental: a contribuição dos fundos e instrumentos econômicos”. In Serrão, M. (org.) *Ferramentas e mecanismos para o financiamento socioambiental*, 6-23. Rio de Janeiro: Funbio.

Serrão, Manoel e Leonardo Geluda. 2014. “O futuro do ambiente financeiro das áreas protegidas”. *Funbio*, 12 nov. Acesso em: 16 ago. 2015. <http://bit.ly/2qwjWwZ>.

The World Bank. 2012. “PPG7, maior programa ambiental do Brasil, deixa legado de terras e espécies preservadas”. *The World Bank Notícias*, 19 jul. Acesso em: 9 dez. 2016. <http://bit.ly/2pDrduX>.

Vialli, Andrea. 2012. *O azul da Mata Atlântica: programas para conservação do mar e da costa brasileira*. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica.

Young, Carlos Eduardo Frickmann. 2005. “Financial Mechanisms for Conservation in Brazil”. *Conservation Biology*, 19.3:756-761.

Young, Carlos Eduardo Frickmann; Érico Rial Pinto Rocha; Leonardo Barcellos de Bakker e André Falkenbach Santoro. 2012. “How Green is my budget? Public environmental expenditures in Brazil.” Artigo apresentado na 12th Biennial Conference for the International Society for Ecological Economics, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, maio 29 – junho 1.

Pré III **ENPP** | Encontro Nacional de
Políticas Públicas

"O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise"

7 e 8 de junho de 2017 - Angra dos Reis - RJ

Realização



Apoio



GRUPO DE TRABALHO 1

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AGENDA-SETTING, FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

A INSTALAÇÃO DA FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS DA UNICAMP EM LIMEIRA/SP – ENTRE INTERESSES E INTERESSADOS – A URBANIZAÇÃO COMO MEIO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Murilo Santos da Silva²²

RESUMO: O objetivo deste trabalho foi analisar a instalação da Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp em Limeira/SP, pela ótica da urbanização, a fim de verificar de que forma sua instalação modificou a região do seu entorno imediato. Para a coleta de dados foram analisadas imagens aéreas, pesquisas bibliográficas, entrevistas com a população residente no entorno da Faculdade e com autoridades-chave no seu processo de instalação. Os resultados apontam para um descompasso entre o que o projeto poderia trazer de benefícios e o que de fato se concretizou no que tange às políticas públicas para a população do entorno. Isso deve-se ao modelo de governança utilizado pelos atores, os quais possuíam interesses, pressões e motivações diferentes. Com base nos resultados, verifica-se a necessidade da incorporação de novos arranjos institucionais e ações intersetoriais entre os atores, para que as oportunidades geradas pela urbanização da região, não venham a causar consequências não-intencionais intra extramuros.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas, Intersetorialidade, Urbanização, Ensino Superior, Consequências não-intencionais.

²² FCA/UNICAMP, silva.smurilo@gmail.com. Graduando em Gestão de Políticas Públicas.

problemas, como: poluição, congestionamentos e até conflitos civis. Podemos classificar tais problemas citados como consequências não-intencionais. O conceito de consequências não-intencionais, vem sendo abordado por diferentes áreas do conhecimento, dentre elas a sociologia e a economia. Um dos precursores do conceito foi o sociólogo Robert Merton²⁵ com a publicação em 1936 do artigo *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*. Em 1977, Raymond Boudon baseado no trabalho de Merton publica a coletânea *Effets Pervers et Ordre Social*.²⁶ Já em 1988, Anthony Giddens traz reflexões importantes sobre o conceito na *Teoria da Estruturação*.²⁷

Segundo Merton (1936), Boudon (1979) e Giddens (1989), as consequências antecipadas de uma determinada ação equivalem àqueles resultados que os agentes pretendiam obter ao empreenderem esta ação, ou seja, suas intenções iniciais. Já as consequências não-antecipadas das ações sociais (Merton, 1936), chamadas de efeitos perversos por Boudon (1979) e de consequências impremeditadas por Giddens (1989), podem ser entendidas como as consequências não-desejadas, não-previstas, ou não-esperadas de ações individuais ou coletivas, decorrentes de ações intencionais ou não-intencionais, passíveis ou não de previsão e que podem, uma vez ocorridas, ser avaliadas como “positivas” ou “negativas”, dependendo da perspectiva do observador. (Furtado *et al.* 2011, 02)

2. METODOLOGIA

Esta pesquisa obteve aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Unicamp (CEP/UNICAMP), em 30/05/2016, com CAAE nº 55942416.2.0000.5404. Sua intenção foi aprofundar os resultados obtidos no projeto de IC *Impactos da instalação da Faculdade de Ciências Aplicadas da UNICAMP, em Limeira/SP percepção da população do entorno*.²⁸, financiado pelo PIBIC/SAE, aprovado pelo CEP/UNICAMP com CAAE nº 45987315.3.0000.5404 e com relatório final de atividades aprovado pelo PIBIC/PRP. Na pesquisa anterior, identificou-se que na percepção da população do entorno, dentre as consequências não-intencionais da instalação da Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp em Limeira, dois itens se destacaram: (1) o aumento do valor dos aluguéis para os estudantes, e (2) o aumento da criminalidade (furtos e roubos) também para com os estudantes.

Diante dos resultados obtidos, verificou-se a necessidade de aprofundar a discussão em torno das consequências não-intencionais resultantes da instalação da FCA e analisar a partir de uma perspectiva intersetorial o papel integrado das políticas públicas que permitem o funcionamento da Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp, construída no *campus* Cidade Universitária de Limeira.

Então, neste estudo a intenção foi analisar parte dos dados primários coletados durante a pesquisa anterior, a fim de analisá-los sob a ótica da urbanização do entorno, pois o planejamento e a infraestrutura para a construção do *campus* que viria a abrigar a FCA foi a primeira medida a gerar impactos para a região, os quais tiveram início antes mesmo da construção, existiram durante o processo de instalação e continuam existindo até os dias atuais, em 2017, quase quatorze anos após as primeiras

²⁵ Merton, Robert. 1970. Sociologia. Teoria e estrutura. São Paulo, Mestre Jou.

²⁶ Boudon, Raymond. 1979. Efeitos perversos e ordem social. Rio de Janeiro: Zahar.

²⁷ Giddens, Anthony. 1989. A constituição da sociedade. São Paulo: Martins Fontes.

²⁸ Silva, Murilo Santos da. 2016. *Impactos da Instalação da Faculdade de Ciências Aplicadas da UNICAMP, em Limeira/SP – percepção da população do entorno*. Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica. PIBIC/SAE (2015-2016). 18 p. Acessado em 22/07/2017.

<https://www.goo.gl/vNIGog>

negociações oficiais entre Prefeitura Municipal de Limeira e Unicamp. Além das entrevistas, foram utilizados dados bibliográficos, documentos oficiais e também imagens aéreas da FCA e seu entorno, retiradas do *Google Earth*.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO PAULISTA

O Ensino Superior no Brasil passou por diversas mudanças nas últimas décadas e sofreu influência de vários projetos, programas e leis, como por exemplo: A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), a Constituição Federal de 1988, o Plano Nacional de Graduação (PNG) e o Plano Nacional de Educação (PNE). A partir das mudanças ocorridas, o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais de São Paulo (CRUESP), no ano de 2001, passou a refletir sobre o papel das Universidades Públicas Paulistas no ensino de graduação, e constatou que apesar da USP, UNESP e UNICAMP serem responsáveis por metade das produções científicas do país, a oferta de vagas no ensino de graduação representava apenas cerca de 5,5% do total do Brasil (Ferreira 2013, 1-33).

A fim de melhorar o cenário, o CRUESP elaborou o documento intitulado *Expansão do Sistema Estadual Público de Ensino Superior*, no qual constavam algumas propostas, dentre elas: a expansão de vagas no ensino de graduação; criação de novos *campi* universitários; oferecimento de cursos sequenciais e básicos; apoio a cursos profissionalizantes; a formação de professores para o ensino fundamental e a utilização de novas tecnologias para o ensino (Pedrosa 2010, 41).

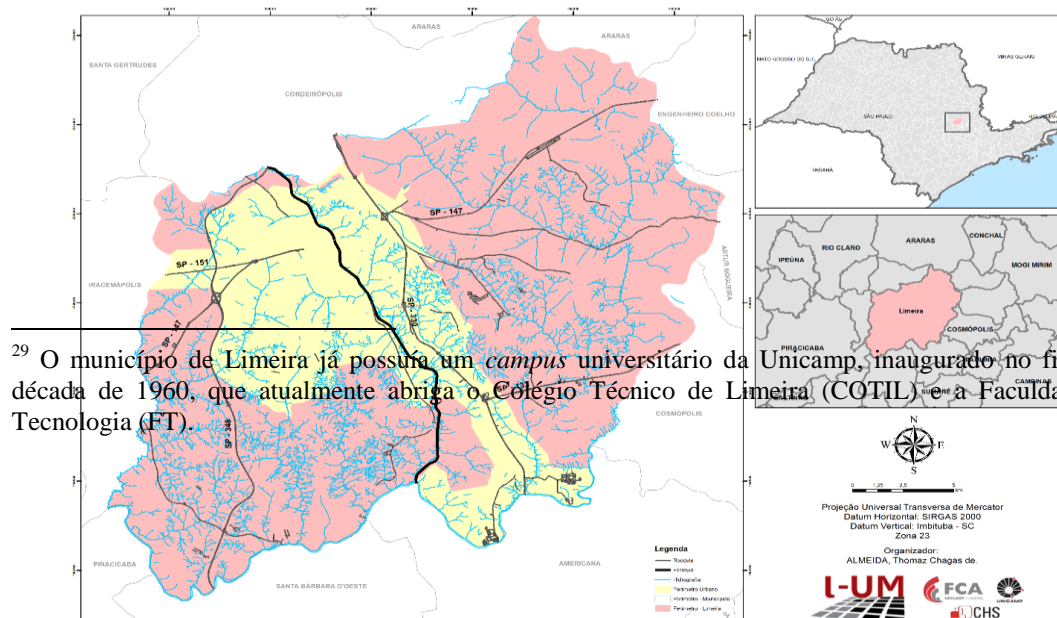
Para atender a política de expansão de vagas e as propostas do CRUESP, as Universidades Estaduais Paulistas (USP, UNESP e UNICAMP) iniciaram seus projetos, que além do aumento no número de vagas nos cursos já existentes, resultou na criação de novos cursos e construção de novos *campi* universitários por todo o Estado de São Paulo, e foram eles: Na UNESP – Sete *campi* experimentais nas cidades de Registro, Rosana, Dracena, Ourinhos, Itapeva, Tupã e Sorocaba/Iperó; Na USP – Um novo *campus* na Zona Leste da cidade de São Paulo e um segundo *campus* na cidade de São Carlos;

Na UNICAMP – Um segundo *campus*²⁹ na cidade de Limeira, onde veio a ser construída a Faculdade de Ciências Aplicadas – FCA/UNICAMP (CRUESP 2005, 1-7).

3.2. O MUNICÍPIO DE LIMEIRA/SP – BREVE HISTÓRIA E ECONOMIA

O município de Limeira, está localizado numa região privilegiada do interior do Estado de São Paulo, pois é cortado pelas principais rodovias do país, dentre elas: Bandeirantes, Anhanguera, Washington Luís e a SP-147 (que interliga Piracicaba, Limeira, Mogi Mirim e o sul de Minas Gerais). Com população estimada em 294.128 mil habitantes, está a aproximadamente 150 km da Capital e faz parte da região administrativa de Campinas.

Figura 01 – A Localização do Município de Limeira/SP.



²⁹ O município de Limeira já possui um *campus* universitário da Unicamp, inaugurado no final da década de 1960, que atualmente abriga o Colégio Técnico de Limeira (COTIL) e a Faculdade de Tecnologia (FT).

Fonte: Retirada do trabalho de (D'Antona e Rizardi 2015, 03)³⁰

Atualmente Limeira é considerada a Capital Nacional da Joia Folheada, com destaque para a fabricação e exportação de joias e bijuterias para todos os cantos do país. No passado, foi grande centro cafeicultor do século XIX, e posteriormente a partir da primeira década do século XX, ficou conhecida como a Capital da Laranja e Berço da Citricultura Nacional, devido ao pioneirismo e grande produção citrícola, condição essa que acabou dando nome ao município. Mais recentemente, a economia rural da cidade destaca-se pelo cultivo de cana-de-açúcar e pela produção de mudas cítricas. Já no ramo da indústria, o de maior importância na economia do município, se destacam as áreas de metalurgia, metal-mecânica, autopeças, vestuário, alimentos, cerâmica, papel e celulose, embalagens, máquinas e implementos.³¹

3.3. A INSTALAÇÃO DA FCA/UNICAMP EM LIMEIRA/SP

Ao acompanhar as movimentações no CRUESP e no Governo do Estado de São Paulo para a expansão do ensino superior público paulista, a Prefeitura Municipal de Limeira começou a monitorar e acompanhar os passos da Unicamp dentro do plano de expansão, pois a Universidade já possuía um *campus* na cidade, no qual estavam instalados o antigo CESET (Centro Superior de Educação Tecnológica), atual FT (Faculdade de Tecnologia) e o COTIL (Colégio Técnico da Unicamp de Limeira)³². A Unicamp possuía um segundo *campus* em Limeira, que vinha sendo pauta de discussões desde a campanha para Reitor de 97/98.³³ Visando oficializar as relações e negociações em andamento, além de não querer perder a janela de oportunidades e o *timing* oferecidos pelas discussões em âmbito Estadual, a Prefeitura Municipal encaminhou à Universidade no ano de 2003 um documento intitulado *Apresentação das primeiras informações à UNICAMP visando a instalação do campus universitário de Limeira*³⁴, no qual constavam todas as informações e indicadores do município, assim como uma espécie de “protocolo de intenções” que a municipalidade estava disposta a cumprir caso a instalação de fato se efetivasse.

Em 2005, a UNICAMP e o Governo de Estado assinam um acordo³⁵ no qual constavam todos os repasses e contrapartidas do Estado para que a implantação do novo *campus* fosse realizada. A partir desse momento, todos passam a ter certeza de que Limeira teria um novo *campus*³⁶ da Universidade Estadual de Campinas. No ano de 2007, a Unicamp ainda não havia iniciado construções no terreno que designado para o *campus*, apesar do Conselho Universitário (CONSU) ter aprovado e o acordo com o Governo do Estado ter sido

³⁰ D'Antona, Álvaro de Oliveira; Rizardi, Luis Paulo. 2015. Política habitacional e a expansão urbana de Limeira-SP, 1970-2010. XVI ENANPUR, Belo Horizonte. Acessado em 30/11/2016: http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=514

³¹ Prefeitura Municipal de Limeira. 2016. *Serviços ao Turista - Apresentação do Município*. Acessado em 29/11/2016. <https://goo.gl/JqfX9Y>

³² Unicamp. 2017. *Unicamp presta homenagem à família que doou terreno em Limeira*. Acessado em 26/05/2017. <http://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2016/08/19/unicamp-presta-homenagem-familia-que-doou-terreno-em-limeira>

³³ Jornal da Unicamp. 2008. *A expansão para o oeste*. Acessado em 26/05/2017. http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/jornalPDF/ju397pag05.pdf

³⁴ Prefeitura Municipal de Limeira. 2003. *Apresentação das primeiras informações à UNICAMP visando a instalação do campus universitário de Limeira*. Acessado em 30/11/2016. <https://www.goo.gl/PgZwK8>

³⁵ Governo do Estado de São Paulo. 2005. *Acordo Firmado entre UNICAMP e Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento do Estado de São Paulo para implantação do novo campus em Limeira*. Acessado em 30/11/2016. <https://www.goo.gl/wXXGpv>

³⁶ Agência FAPESP. 2005. *Unicamp terá novo campus em Limeira*. Acessado em 30/11/2016. <http://www.bv.fapesp.br/namidia/noticia/5637/unicamp-tera-campus-limeira/>

assinado. Neste momento, a Prefeitura Municipal encaminha um ofício à Universidade questionando sobre a instalação do *campus*.³⁷ E a Universidade responde que sem o aporte financeiro prometido pelo Governo do Estado, não poderia iniciar as obras.³⁸ Devido às dificuldades financeiras encontradas junto ao Governo do Estado, em 2008 a Unicamp decide continuar investindo nas negociações³⁹. Em virtude dos contratemplos, a construção atrasou além do previsto, mas em 2009, o novo *campus* da Universidade em Limeira/SP ganha sua primeira unidade, a Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp. A Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp abriu suas portas no ano de 2009 com oito cursos de graduação: Ciências do Esporte, Engenharia de Manufatura, Engenharia de Produção, Gestão do Agronegócio, Gestão do Comércio Internacional, Gestão de Empresas, Gestão de Políticas Públicas⁴⁰ e Nutrição, ofertando 480 vagas anuais (FCA, 2016)⁴¹. A nova unidade se instalou numa região pobre e no entorno do primeiro bairro de casas populares do município, o Jardim Morro Azul.⁴²

3.4. NOVOS OLHARES E O MESMO OBJETO - O PLANEJAMENTO URBANO, A URBANIZAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O

objetivo específico deste trabalho foi verificar de que forma a urbanização do entorno da Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp, em Limeira/SP, trouxe benefícios e políticas públicas para a população residente na região.

O conceito de urbanização é polissêmico, e fruto da análise de diversas ciências, áreas do conhecimento e estudiosos como os geógrafos, sociólogos, demógrafos, entre outros. Porém, para o desenvolvimento deste trabalho e recorte gostaríamos de enfatizar que entendemos que a urbanização que abordamos e abordaremos ao longo deste trabalho, é o processo desencadeado por uma dimensão maior e anterior, que é o planejamento urbano.

Consistindo os bens públicos na internalização de consequências indiretas da produção de bens privados, o planejamento seria encarado como meio adequado de fazer com que os bens públicos fossem produzidos na quantidade e qualidade demandadas, no tempo oportuno e de modo tal que, na obtenção singular de cada um deles, as interdependências com os outros fossem levadas em consideração, para maior eficiência no uso de recursos disponíveis. Nesse sentido justifica-se a ideia de que continua um bem público de segundo grau, pois visa a resultados não espontaneamente obtidos pelas ações isoladas dos agentes públicos na produção de bens coletivos singulares. (Cintra 1974, 116-117)

A Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp faz parte de uma política pública de ensino superior, mas sua implementação depende de áreas como segurança pública, habitação, mobilidade urbana, saúde, urbanização, entre outras, dependendo assim de uma série de atores e de diferentes níveis de Governo.

³⁷ Prefeitura Municipal de Limeira. 2007. *Ofício da Prefeitura Municipal de Limeira para Unicamp*. Acessado em 30/11/2016. <https://www.goo.gl/DL2xQu>

³⁸ Gabinete do Reitor/UNICAMP. 2007. *Ofício da Unicamp à Prefeitura Municipal de Limeira*. Acessado em 30/11/2016. <https://www.goo.gl/let0dy>

³⁹ Gabinete do Reitor/UNICAMP. 2008. *Ofício da Unicamp ao Secretário de Ensino Superior do Estado de SP*. Acessado em 30/11/2016. <https://www.goo.gl/pSXe4n>

⁴⁰ G1. 2013. *Unicamp extingue 4 cursos de gestão e cria 2 de administração em Limeira*. Acessado em 26/05/2017. <https://www.goo.gl/wpxHFZ>

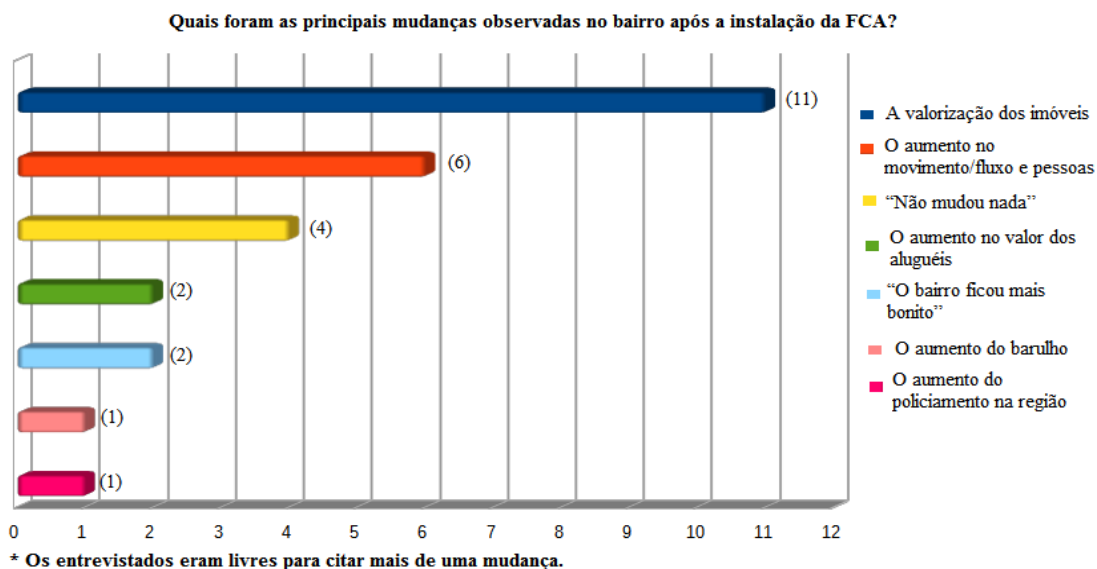
⁴¹ Site FCA. 2016. Acessado em 30/11/2016. <http://www.fca.unicamp.br/portal/institucional/afca.html>

⁴² Pina, Sílvia. 1991, 05. As áreas habitacionais populares nas cidades médias paulistas: o caso de Limeira. Acessado em 30/11/2016. http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/BT_00052.pdf

Fonte: Elaborado por (Silva 2016).

A partir da figura 03, verifica-se que a instalação da FCA/UNICAMP representou para a maioria dos moradores uma das principais mudanças no entorno. Quanto às mudanças estruturais, boa parte destas também fizeram parte do processo de adequação e urbanização da região para receber o novo *campus* da UNICAMP.

Figura 04: Mudanças no entorno após a Instalação da FCA/UNICAMP



Fonte: Elaborado por (Silva 2016).

Com base na figura 04, podemos observar que dentre as principais mudanças sentidas imediatamente pelos moradores após a instalação da FCA/UNICAMP estão a valorização dos imóveis e o aumento no movimento/fluxo de pessoas na região.

Nos resultados obtidos por (Silva 2016), é possível verificar que na percepção dos moradores, muitas foram as mudanças e as formas de como a urbanização reestruturou toda uma região com a instalação de um empreendimento construído em virtude de uma política pública de educação para a expansão do ensino superior paulista. A seguir serão apresentadas e analisadas parte destas mudanças por meio de mapas da região em diferentes períodos.

Figura 05: A FCA/UNICAMP e seu entorno em 10/05/2005.



Fonte: Retirado do *Google Earth*.

Na figura 05, ainda não havia nada construído no terreno do *campus* (área destacada em vermelho) que hoje abriga a FCA/UNICAMP.

Figura 06: A FCA/UNICAMP e seu entorno em 23/07/2010.



Fonte: Retirado do *Google Earth*.

Na figura 06, a FCA/UNICAMP já estava em funcionamento há 16 meses, e é possível verificar que boa parte do sistema viário havia sido modificado, já havia a construção de prédios da nova unidade a FCA, e o surgimento de um loteamento ao lado do *campus* (área destacada em azul), que veio a ser denominado “Cidade Universitária”.

Figura 07:

A



FCA/UNICAMP e seu entorno em 23/12/2012.

Fonte: Retirado do *Google Earth*.

Na figura 07, a FCA/UNICAMP estava prestes a completar 4 anos de funcionamento, e é possível notar que sua construção interna evoluiu substancialmente; o loteamento “Cidade

Universitária” já possui inúmeras construções; começam a serem erguidas ao lado do *campus* duas torres de prédios do condomínio residencial “La Fontaine”(área destacada em amarelo); e devido à valorização de toda a região próxima, surge também um novo loteamento próximo, denominado “Terras de São Bento I” (área destacada na cor laranja).

Figura 08: A FCA/UNICAMP e seu entorno em 02/05/2016.



Fonte: Retirado do *Google Earth*.

A figura 08, representa o momento atual da região da FCA/UNICAMP, o sistema viário encontra-se em obras, mas ainda não foi entregue completamente conforme prometido pela municipalidade. O setor imobiliário avança, porém já não com a mesma força e intensidade dos primeiros anos. No interior do *campus* também não existem grandes obras em andamento.

3.6. PERCEPÇÕES, IMPRESSÕES, INTERESSES E VISÕES DOS DIFERENTES ATORES ENVOLVIDOS

Neste tópico, serão abordadas algumas das visões dos atores envolvidos na implantação da Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp em Limeira/SP. Parte destas visões foram exploradas por (Silva 2016), e neste trabalho serão analisadas sob a ótica da urbanização. Os atores foram divididos em três grupos, sendo eles: (a) Moradores do entorno da FCA/UNICAMP; (b) Autoridades do poder público municipal limeirense; (c) Autoridades Internas à UNICAMP.

ENTORNO DA FCA/UNICAMP

Em pesquisa de campo realizada entre novembro/2015 e fevereiro/2016, foram entrevistados 21 moradores do entorno da Faculdade de Ciências Aplicadas, sendo que o único requisito era que residissem na desde o início do funcionamento do *campus*.

Os entrevistados foram recrutados por meio de lideranças do bairro, e voluntariamente responderam um questionário semiestruturado composto por diversas perguntas de opinião e percepção acerca da instalação da FCA/UNICAMP na região.

Dentre as entrevistas e dados coletados, alguns discursos chamam atenção, tanto no que diz respeito às mudanças proporcionadas pela

ocupação e construção de uma Faculdade num *campus* de 500.000 m² numa região ocupada por casas populares e tão precária de recursos públicos e econômicos, quanto pelas perspectivas e percepções positivas ou neutras relacionadas à instalação de uma instituição pública de ensino superior no entorno dos bairros Jardim Morro Azul e Jardim Paulista.

- O que mudou no bairro após a vinda da FCA? Como era antes, e como é hoje?

Muda porque é muito mais movimento. Eles abriram aquela estrada que sai pro anel viário, a avenida aqui é muito movimentada... Eu acho que mudou pra melhor, porque pra nós foi bom, uma escola assim, porque a Unicamp é uma escola de nome... e praticamente na frente de casa... A Unicamp não teve problema nenhum pra mim não, até eu falo pra minha neta de 12 anos... pra fazer cursinho pra passar na Unicamp, porque pagar uma faculdade hoje em dia não está fácil, e aqui ela mora praticamente dentro da faculdade... (Morador(a) 05 2015, 03-04)⁴⁵

- O que mudou no bairro após a vinda da FCA? Como era antes, e como é hoje?

Eu pra ser sincero, a Faculdade ali é a mesma coisa de não ter, porque eu nem passo ali. Agora na parte de baixo ali melhorou, aumentou tudo... Tem até prédio ali pra baixo. Melhorou pra eles aí, pra quem era dono dos terrenos aí, porque pegou valor... Ali (FCA) é uma cidade... tem loja, tem saída pro anel viário... essa parte de baixo do Morro Azul ficou uma beleza... mas aqui pra mim não adiantou nada, não tenho filho estudando...(Morador(a) 12 2016, 03)⁴⁶

- Qual o balanço que o senhor(a) faz da instalação da FCA aqui no bairro, quais foram as coisas boas e ruins?

Eu acho que o que teve de bom, é que assim a cidade vende mais, os donos dos mercados, lojas, os comércios, melhorou, restaurantes... E pra nós também (foi bom) porque é um empreendimento que valoriza a cidade. Aí era tudo canavial, até na Cidade Universitária ali era um depósito de lixo... tinha um buraco onde jogavam as coisas lá, morria criação (animais) jogavam lá, isso porque o lixeiro passava três vezes por semana. Então melhorou bem... De ruim só a violência, mas não contra nós (moradores), mas com os alunos mesmo. Foi bom que agora sempre tem uma base de polícia na porta da escola, na pracinha (primeiro de maio), mas devia ter com mais frequência e não só de vez em quando... Teve mais pontos positivos do que negativos, deu mais visibilidade pra cidade, teve mais empreendimentos, mais empresas, o Estado vê mais a cidade por causa da Unicamp, os investimentos são maiores agora também, tanto que o mercado imobiliário cresceu muito em Limeira(...) (Morador(a) 09 2015, 04)⁴⁷

- Qual o balanço que o senhor(a) faz da instalação da FCA aqui no bairro, quais foram as coisas boas e ruins?

Pra nós nada, porque a gente não ganhou nada com isso. A gente não tem comércio... Foi bom porque movimentou mais o bairro ... deu uma valorização maior (nos imóveis). (Teve alguma coisa de ruim?) Só folia... mas não mexem com nós não, nem com ninguém. O que incomoda é o barulho que eles fazem (estudantes)...(Morador(a) 25 2016, 03)⁴⁸

⁴⁵ Entrevista Morador(a) 05. 2015. Acessado em 30/11/2016. <https://goo.gl/nf8gHV>

⁴⁶ Entrevista Morador(a) 12. 2016. Acessado em 30/11/2016. <https://goo.gl/kod0ol>

⁴⁷ Entrevista Morador(a) 09. 2015. Acessado em 30/11/2016. <https://goo.gl/INuqso>

⁴⁸ Entrevista Morador(a) 25. 2016. Acessado em 30/11/2016. <https://goo.gl/mqngMh>

3.6.2. AUTORIDADES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL LIMEIRENSE

Por meio de pesquisa de campo realizada entre fevereiro e março/2016, foram entrevistadas autoridades do poder público municipal limeirense, que tiveram papel importante durante o processo de negociação e instalação da FCA entre 2003 e 2016.

- Houve algum efeito inesperado que ocorreu devido a instalação da FCA? Um efeito inesperado eu não diria, mas sim esperado, que era a expansão imobiliária ali da região, que envolveu até mudança do nosso processo de construção permitindo residências com características que antes a nossa legislação não permitia, então enquanto vereador, nós mudamos essa legislação permitindo a construção com foco em moradias para estudantes, que é diferente do foco de moradias para famílias em geral. Então nós tivemos esse efeito imediato, tivemos também um novo olhar com relação a questão da segurança e também quanto ao desenvolvimento de toda aquela região. Aquela região tem sofrido um impacto imobiliário positivo com a instalação da Unicamp. (Ator-Chave 1 – Autoridade Poder Público Municipal 2016, 03)⁴⁹

- Esperava algum impacto em relação ao bairro com a vinda da Faculdade?

Eu diria que se esperava que não acontecessem problemas, segurança por exemplo, a gente esperava que não tivesse impacto negativo e que acabou acontecendo, furtos, roubos a residências, a ponto de os estudantes terem que recorrer a Faculdade, e a Faculdade não ter poder pra isso, enfim, então isso é uma coisa que a gente esperava que não acontecesse. Quanto ao restante só causou benefício para a cidade. Há um impacto, sem dúvida, imobiliário e financeiro, que é bom para a cidade, mas, ao mesmo tempo, demanda um acompanhamento social que não houve e acaba gerando o problema de segurança. (...) A parte de engenharia está demorando muito para duplicar a Pedro Zaccaria (Rua), a Unicamp lá atrás já havia doado o terreno, feito a parte dela, e a Prefeitura assumiu de fazer aquela obra. As pedras foram compradas, enfim, iniciou-se essa duplicação, mas só agora vão retomar, mas isso são sete, oito anos da instalação do campus, para cumprir um protocolo de intenção feito naquela época, então essa é uma parte que ainda falta dar certo. (Ator-Chave 2 Autoridade Poder Público Municipal 2016, 02)⁵⁰

3.6.3. AUTORIDADES INTERNAS À UNIVERSIDADE

Em entrevistas coletadas entre março e maio/2016, 2 autoridades internas à Universidade e que participaram ativamente de todo o processo de construção (acadêmico, institucional, administrativo e político) da FCA, dentre os quais um atuou por mais de 10 anos e outro por quase 20 anos, em processos internos à UNICAMP para a instalação de um novo *campus* universitário em Limeira.

⁴⁹ Entrevista Ator-Chave 1 – Autoridade Poder Público Municipal. 2016. Acessado em 30/11/2016. <https://goo.gl/3YtCPw>

⁵⁰ Entrevista Ator-Chave 2 – Autoridade Poder Público Municipal. 2016. Acessado em 30/11/2016. <https://goo.gl/m8MeBV>

- A partir da aprovação da instalação da Faculdade, de que forma o bairro e o seu entorno passaram a ser considerados no projeto? Olha, eu acho que foi levado em conta de uma maneira muito relativa, por exemplo, no curso que eu participei diretamente do planejamento pedagógico.... Então, okay, vamos ter aí quinhentas ou mil vagas, projeto original, na região de Limeira, então isso obviamente vai beneficiar a região, ponto, não se discute muito mais sobre isso. A instalação de um *campus* num terreno que era ocupado esporadicamente para rodeios e alguma coisa assim, automaticamente trará desenvolvimento, mas não se planejou isso, de como poderia ser e tal. A discussão no GT era sobre os cursos em si, e na verdade eu sinto assim que, não se pensou muito na região, quais seriam os cursos mais apropriados para a região, pensou-se muito em cursos que nunca vingaram no *campus* de Barão Geraldo e seria a oportunidade de termos. Administração e engenharia de produção são dois exemplos disso. (...) (Ator-Chave 4 – Autoridade Interna Universidade 2016, 01-02)⁵¹

- O senhor(a) considera que a FCA já está totalmente integrada ao contexto social, cultural e econômico do município ou ainda existem duas cidades, dois contextos, duas realidades? Eu acho que sempre vão existir dois contextos e duas realidades, e eu acho que as possibilidades de aproximação, de fazer coisas em conjunto, de união, de sinergia, de sei lá o que, ainda vão aumentar. Por exemplo, a festa junina faz parte do calendário da cidade, ela tem um papel fundamental aqui dentro e faz parte do calendário, e acho que com o cinema, o Colmeia (Cursinho Pré-Vestibular) faz parte da cidade, e uma série de ações; o trote solidário, enfim, uma série de coisas espalhadas; fazem parte, se você fizer uma coletânea de tudo você vai se espantar... Eu acho que isso pode se desenvolver mais, por exemplo, participação de docentes em conselhos municipais é enorme, acho que todo conselho tem um representante da FCA, agora a atuação dos docentes e representantes da FCA nesses conselhos é a que poderia ser? Não, provavelmente não. Isso pode aumentar? Pode. Eu acho que tudo pode aumentar, e deve, acho que faz parte, é um negócio muito importante. Por outro lado, sempre vai ter uma separação, porque você tem gente que vem aqui de van, vai na aula e vai embora, você tem sempre o estudante que vem aqui, não interage com a cidade, mora aqui numa *kitnet* e no fim de semana vai pra casa e vai achar estranho coisas que sejam feitas... Então essa comunidade que não enxerga o município e o entorno, vai continuar existindo, isso eu acho que toda a comunidade universitária ou toda organização, tem uma parte de uma organização que está inserida num contexto e que não enxerga o contexto a sua volta, isso vai continuar existindo, acho que é inerente. Por outro lado, a aproximação, coisas conjuntas, acho que vai aumentar, tem espaço para aumentar. (Ator-Chave 4 – Autoridade Interna Universidade 2016, 09-10)

- E extramuros, houve algo inesperado? Bom, que eu saiba não. Mas há um impacto também da presença de um número mais significativo de estudantes de nível superior em Limeira, isso evidentemente muda a vida ali do entorno e certamente foi afetada. Acho que muita gente pode reclamar que ali era um lugar mais tranquilo para se morar e hoje o número de estudantes é grande e isso pode na visão de alguns causar alguma perturbação do entorno. Em todo lugar onde você adensa a frequência de pessoas, você traz também o adensamento de outras coisas boas e ruins, mas eu não diria que há nada inesperado ali. As pessoas reclamam um pouco do aumento da violência, é claro, num lugar onde não tinha ninguém, onde ninguém passa e não acontece nada a violência é baixa, mas na medida em que você põe um campus com duas, três mil pessoas ali, mais

⁵¹Entrevista Ator-Chave 4 – Autoridade Interna Universidade. 2016. Acessado em 30/11/2016. <https://goo.gl/CSsemD>

todo o crescimento de público que essas duas, três mil pessoas geram naquele lugar, tudo vai crescer. (Ator-Chave 5 – Autoridade Interna Universidade 2016, 05)⁵²

Previa-se um possível aumento de crimes?

Não, prever certamente não, porque isso nunca é desejável, mas a competência para cuidar disso não é da Universidade, essa preocupação deveria ter sido e deveria ter tido atenção dos lugares competentes para isso. Nós geramos ali com a criação do campus um aumento muito grande do fluxo de pessoas, bom isso significa mais ônibus, e a prefeitura fez o seu planejamento e colocou mais ônibus do que tinha antes, porque antes praticamente nem tinha. Há mais necessidade de atender as pessoas que circulam por ali e isso gerou negócios, lanchonetes, restaurantes, comércio, enfim e as pessoas se planejaram para ter isso. Era sabido que aumentando a frequência de pessoas você vai aumentar a frequência de complicações também, no caso a criminalidade que não há nenhum lugar que está isento a isso, o que precisa é ter a política pública que efetivamente dê conta disso. Então os órgãos de segurança deveriam ter planejado adequadamente que ali passaria a ser uma região com aumento de demanda de policiamento, de rota, de patrulha e com isso dado conta disso de maneira adequada, mas acredito que há alguns momentos talvez de desacertos, mas também alguma ação no sentido de fazer as devidas correções. (Ator-Chave 5 – Autoridade Interna Universidade 2016, 05)

- Apesar de não ser competência da Universidade a questão relativa a criminalidade, aumento no custo de vida e aluguéis na região da FCA, até mesmo as questões de ruídos e barulhos, resultantes dos desdobramentos da instalação da Faculdade, em algum momento no projeto de Limeira houve algum adendo falando algo sobre isso, ou que acionasse os órgãos competentes para as devidas ações? Não que eu me lembre. Algumas questões do ponto de vista físico sim, nós indicávamos já para a prefeitura que o sistema viário precisava ser reforçado, que o sistema de saneamento precisava ser reforçado, a mesma coisa para iluminação e água. Esses foram indicativos formalmente realizados, mas na área de políticas, especificamente não, isso é uma competência de cada setor que tem a responsabilidade de fazer o seu planejamento. Toda Limeira, todos os órgãos sabiam que ali seria criada uma Faculdade com o dobro do tamanho que na verdade foi, quer dizer, todo mundo sabia que seria o dobro do que é, então poderia ter se preparado para dar conta dessas questões. (Ator-Chave 5 – Autoridade Interna Universidade 2016, 07)

3.7. URBANIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste caso, poderíamos considerar a urbanização como o fio condutor, o eixo propulsor e o passo primeiro para a implementação de políticas públicas numa determinada localidade, porém, quando temos vários atores envolvidos, com interesses diversos, áreas distintas, diferentes níveis de Governo e Instituições, a intersetorialidade e a convergência em torno de um projeto que vise o ganha-ganha, se tornam mais difíceis de serem alcançadas.

Um dos maiores desafios destas políticas está associado à questão da intersetorialidade, isto é, à necessidade dos diferentes setores atuarem de forma integrada e inclusiva na implementação destas políticas, compartilhando recursos, metas e desenvolvendo estratégias conjuntamente a partir das experiências já vivenciadas. O modelo de implementação anteriormente operante, o setorial, não prevê essa dinâmica de relações.

⁵² Entrevista Ator-Chave 5 – Autoridade Interna Universidade. 2016. Acessado em 30/11/2016. <https://goo.gl/D6xLcs>

Pelo contrário, confere aos setores atividades circunscritas à especialização profissional de cada área de atuação. (SANTOS 2011, 16)

Além das questões anteriores relativas ao cumprimento de acordos celebrados para que o novo *campus* da Unicamp em Limeira fosse uma realidade, conforme já apontou o trabalho de (Silva 2016), com o passar do tempo verificou-se que a instalação da Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp favoreceu o surgimento de consequências não-intencionais resultantes de sua instalação, como: (1) O aumento da criminalidade na região, onde as principais vítimas são os estudantes universitários; (2) O aumento exponencial no valor dos aluguéis, no qual os maiores prejudicados foram também os estudantes, pois a maioria dos moradores entrevistados possuíam casas próprias; (3) A importância da existência ou não de uma Universidade do porte da Unicamp para o "cidadão-comum" do bairro, aquele que não é beneficiado direta e imediatamente com vagas na Faculdade construída e/ou não obteve lucros provenientes com investimentos na região, pois estes conseguem enxergar apenas os prédios, mas não a Instituição e a presença do Estado no seu bairro, gerando assim um vácuo entre a função social da Universidade, sua presença e práticas naquela localidade.

Isso talvez deva-se ao fato de que a urbanização daquela região marginal e periférica abriu caminhos para a chegada de muitos serviços públicos, porém a maior parte destes atendeu a interesses privados, do setor imobiliário em particular, que estava sedento para expandir seus negócios na região, ainda mais numa localidade que receberia anualmente 480 novos frequentadores, e que em pouco tempo concentraria e mobilizaria diariamente aproximadamente 3 mil pessoas, entre alunos, professores, funcionários diretos e indiretos, entre outros, que teriam em grande parte deles potenciais e novos clientes que passariam a usufruir das construções imobiliárias feitas pelo setor. Tais questões vão de encontro com o que afirma Milton Santos,

Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. O seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem, etc. São elementos de diferenciação, mas em todas elas problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde, são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que estes são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais (Santos 1993, 95).

Neste cenário, as políticas sociais e serviços públicos que poderiam chegar de maneira mais fluida ao entorno do *campus* da Unicamp, em virtude da urbanização proporcionada por sua instalação, acabaram ficando no discurso e/ou no papel. Frente a isso e ancorada pelo tripé ensino-pesquisa-extensão, a FCA/UNICAMP vem tentando estreitar os laços com seu entorno e com o município de Limeira/SP.

Parte destes “problemas”, efeitos colaterais ou possíveis consequências não-intencionais resultantes da instalação da FCA/UNICAMP, tem estreita relação com o estilo de governança em políticas públicas adotado pelos atores participantes. O caminho poderia ser diferente caso houvesse a incorporação de novos arranjos institucionais para a implementação de tais políticas.

Mas a construção de novos arranjos institucionais só se completa com um outro elemento inovador presente em diversas experiências municipais recentes: o estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado. Através destas novas formas de articulação,

observa-se uma tendência à inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas no nível local. A iniciativa dos municípios na área social tende hoje a incluir, em algum grau, a participação de entidades da sociedade civil: comunidade organizada, organizações não-governamentais e setor privado empresarial. (Farah 2001, 136)

A implantação de um empreendimento público deveria priorizar formas para que seu entorno e toda a população pudessem usufruir das benesses proporcionadas pelo uso dos recursos provenientes de seus impostos, a fim de melhorar a vida dos moradores e não apenas a valorização de seus imóveis. A instalação da FCA/UNICAMP sem dúvidas modificou toda uma região, e passou a despertar olhares que antes passavam despercebidos pelo bairro e município. Contudo, ainda há muito a ser feito, pois a urbanização abriu os "caminhos", mas as políticas públicas ainda não chegaram.

3.8. INTERESSES, INTERESSADOS, BENEFÍCIOS E BENEFICIADOS

Após a sinalização do CRUESP de que USP, UNESP e UNICAMP aumentariam a participação no percentual de vagas de graduação ofertadas no país, e que o plano apresentado resultaria em grandes benefícios para o ensino superior público paulista, inicialmente o Governo do Estado apoiou as solicitações e concordou com os aportes financeiros que teria que fazer ao longo dos anos⁵³. Porém com o avançar dos anos, o Governo acabou recuando em vários dos acordos feitos com o CRUESP e com as Universidades, o que acabou deixando pela metade a implementação prevista.⁵⁴ O investimento de recursos públicos para construir uma unidade de uma das melhores Universidades públicas do país e do mundo, sem dúvidas trouxe e trará ainda inúmeros benefícios econômicos, sociais, estruturais e etc., para a população do município de Limeira, para o Estado de São Paulo e para o Brasil. Porém, com um olhar atento, podemos verificar que até o momento, a instalação da FCA/UNICAMP não veio acompanhada de uma rede de políticas, programas públicos e serviços públicos que de fato beneficiassem primeiramente a população residente no entorno, ou para a comunidade estudantil que passou a frequentar e/ou morar na região, (além da oportunidade do ensino público gratuito), pelo contrário, os maiores beneficiados deste processo foram: o setor imobiliário e aqueles que possuíam terras na região, que acabaram contando até com o apoio do Poder Legislativo municipal que no plano diretor⁵⁵ aprovado em 2009, que incluiu itens que passaram a facilitar a construção de moradias para estudantes naquela região. A visão de (Rolnik 1999, 101)⁵⁶ sobre esta questão, é muito interessante para analisar o caso, “Além de estabelecer fronteiras, demarcando e dissolvendo territórios, as normas que regulam a construção e o loteamento intervêm diretamente na estruturação do mercado imobiliário.”

4. CONCLUSÃO

No caso específico da instalação da Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp em Limeira/SP, verifica-se um descompasso entre o planejamento, o acordo entre os

⁵³ CRUESP. 2006. *Ofício à Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico*. Acessado em 30/11/2016. <http://www.sintunesp.org.br/cruesp/OfCRUESP072006.pdf>

⁵⁴ UOL. 2014. *Impasse entre o Governo do Estado de SP e UNICAMP*. Acessado em 30/11/2016. <https://www.goo.gl/CLyv1T>

⁵⁵ Prefeitura Municipal de Limeira. 2009. *Plano Diretor do Município*. Acessado em 15/05/2017. <https://goo.gl/9N1zix>

⁵⁶ Rolnik, Raquel. 1997. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP/NOBEL.

atores envolvidos e a atuação prática de cada um dos responsáveis. O município de Limeira enviou à Universidade Estadual de Campinas no ano de 2003, um protocolo de intenções contendo as principais vantagens da instalação de um novo *campus* universitário na cidade, e neste documento relacionou uma série de medidas e compromissos que a municipalidade se comprometeria em entregar caso a construção fosse iniciada. Porém, desde o início da construção e funcionamento da nova unidade, apenas parte dos compromissos foram cumpridos, e no ano de 2017 ainda restam pendências em fase de entrega pela municipalidade.

O Estado de São Paulo, mantenedor da Universidade por meio de parte da arrecadação do ICMS, comprometeu-se em 2005 a incrementar o repasse em 0,05% do ICMS para a construção e manutenção do novo *campus*, porém este compromisso também ainda não aconteceu.

A Unicamp, por sua vez, planejou construir em seu novo campus de 500 mil m², prédios e infraestrutura para abrigar 16 cursos de graduação, mas por conta do não repasse dos recursos por parte do Governo do Estado, o *campus* foi implementado pela metade. A Faculdade de Ciências Aplicadas modificou substancialmente o seu entorno, tanto pela ótica da urbanização, que foi a principal e primeira mudança verificada após a instalação da unidade, quanto pela necessidade de uma rede integrada de políticas públicas que atendessem o *campus* e seu entorno, o que ainda não aconteceu de maneira efetiva.

No processo de instalação da FCA/UNICAMP, alguns itens ficam muito evidentes, e talvez estes sejam um dos grandes obstáculos do projeto como um todo, que é a quantidade de interesses e interessados; protagonistas e coadjuvantes; política e políticas; público e privado; capital e bem-estar social; Universidade e democratização do acesso; Políticas Públicas e Direitos; Estado e Sociedade. Itens estes que hora se alinham e outra hora se confrontam, e no final pouco se avança.

Incorporar medidas como a intersetorialidade, a governança de políticas públicas e novos arranjos institucionais entre os atores e interessados talvez fosse uma das saídas para que a instalação da FCA/UNICAMP pudesse trazer ganhos ainda maiores e beneficiar à todos os contribuintes, intra e extramuros, oferecendo-lhes as benesses do investimento público e não as consequências não-intencionais, como o aumento da criminalidade, do valor dos aluguéis, e a presença da Universidade que ao fim e ao cabo ainda não ofereceu serviços que a população reconheça que tenha melhorado seu patamar e qualidade de vida.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cintra, Antônio Octávio. 1974. *Notas sobre os condicionantes políticos do planejamento urbano*. In: Cadernos DCP (2), Belo Horizonte, UFMG, 115-138.

CRUESP. 2005. *Ofício 22/2005*. Acessado em 15/05/2016. http://www.adusp.org.br/files/database/2014/cruesp/of_cruesp_gov.pdf

Farah, Marta Ferreira Santos. 2001. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP*. Volume 35, nº 1, 119-144.

Ferreira, Flávio Batista. *Regulação local da política de expansão do ensino superior público paulista: diferentes concepções de universidade no projeto do novo campus da Unicamp em Limeira*. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2013.

Furtado, Raquel Alves; et al. 2011. Consequências Não-Antecipadas da Gestão Participativa e Trabalho em Equipe: Análise de uma Grande Empresa Siderúrgica. *III Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho*. Acessado em 30/11/2016. http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnGPR/engpr_2011/2011_ENGPR469.pdf

Lima, Luciana Leite; D'Ascenzi, Luciano. 2013 *Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas*. 101-110. Revista de sociologia e política. V. 21, nº 48.

Pedrosa, Renato Hyuda de Luna. 2010. Um Plano Diretor para o Ensino Superior Público do Estado de São Paulo. *Revista Ensino Superior - UNICAMP*, Campinas, Ano I - nº 2.

Santos, Milton. 1993. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec.

Santos, Natália Navarro dos. *A Intersetorialidade como modelo de Gestão das Políticas Públicas de Combate à Pobreza no Brasil. O caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos*. Dissertação. FGV. São Paulo. 2011. Acessado em 05/04/2016. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8225/62090100009.pdf>

Pré III **ENPP** | Encontro Nacional de
Políticas Públicas
"O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise"

7 e 8 de junho de 2017 - Angra dos Reis - RJ

Realização



Apoio



GRUPO DE TRABALHO (GT 1)
**(Análise de Políticas públicas: Agenda-setting, formulação,
implementação e avaliação de políticas)**

**A EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA INCLUSIVA NO ENSINO
SUPERIOR: ANÁLISE DO PROGRAMA INCLUIR**

Rafaella Santiago Sousa⁵⁷

RESUMO: O Programa de Acessibilidade na Educação Superior (INCLUIR) é voltado para transformação do cenário das instituições federais de ensino superior no que diz respeito à

⁵⁷ Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: rafaellasantiago@ufpi.edu.br. Especialista em gestão social: políticas públicas, saúde e assistência social pela Faculdade Ademar Rosado (FAR), Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (UFPI).

inclusão do público-alvo da educação especial nessa modalidade de ensino. O estudo visa analisar o Programa Incluir desde as normas legais que o regem, projetos, editais, relatórios e documentos orientadores a fim de analisar o seu processo de formulação e sua inserção na agenda. A proposta visa ainda, analisar o Programa Incluir inserido no contexto institucional, sua institucionalização enquanto política pública no ensino superior, de modo a averiguar de que forma a proposta se institucionalizou no ensino superior brasileiro, que por muito tempo guarda consigo aspectos tradicionais de comportamentos e que se manteve na contramão do processo de educação na perspectiva inclusiva e acessível.

PALAVRAS-CHAVE: inclusão; educação; política pública; formulação; programa.

INTRODUÇÃO

O movimento pela inclusão social está atrelado à construção de uma sociedade democrática, na qual todos conquistam sua cidadania; a diversidade é respeitada e há o reconhecimento político das diferenças. Há a aceitação das especificidades do outro, da diversidade na vida em sociedade.

A educação enquanto política pública segue esse movimento social com vistas à garantia de acesso de todos a todas as oportunidades, independentemente das peculiaridades existentes nos segmentos sociais. A inclusão social implica a conquista de espaço social, condição esta almejada não somente pelas pessoas com necessidades especiais, mas por todos os excluídos do processo produtivo da sociedade.

Pensando na inclusão e no cenário educacional que a proposta de estudo, ainda inicial, traça elementos para compreensão da dinâmica da educação no nível superior de ensino. A educação inclusiva é amplamente discutida pela literatura, mas possui uma vasta produção no âmbito da educação básica, até mesmo pela diversidade de programas voltados para essa modalidade. O estudo acerca do ensino superior ainda é pouco aprofundado no que se refere às políticas públicas de educação na perspectiva inclusiva e o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir), o centro dessa atuação ainda é pouco explorado e analisado enquanto política.

A presente proposta de estudo almejou analisar o processo de formulação do Programa Incluir. A partir desse escopo, a proposta buscou analisar a sua inserção na agenda governamental, identificando os atores importantes nesse processo, assim como possibilitou averiguar o seu *design*. Analisar o desenho da política é importante exatamente por possibilitar a aproximação com a estrutura e modelo do programa em questão, que estão intimamente ligados à sua inserção no cenário institucional.

O estudo pautou-se na análise de normas legais (resoluções, leis e decretos), documentos institucionais (editais, anais, relatórios de gestão, cartilhas, etc) a fim de sistematizar os dados e possibilitar a compreensão do objeto de estudo. Dessa forma, foi possível traçar uma trajetória histórica do Programa Incluir e como este veio apresentando transformações no seu desenho até o cenário atual.

A EDUCAÇÃO INCLUSIVA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O público-alvo da Educação Especial, que envolve pessoas com deficiência, com transtorno do Espectro Autista e com altas habilidades/superdotação por muito tempo foi excluído e colocado à margem da sociedade. Apenas com a organização dessas pessoas em prol de melhores condições sociais que o contexto das instituições passaram a ser repensados e passaram a ser criadas políticas públicas condizentes com a realidade desse público.

Havia pouco ou nenhum espaço para que elas participassem das decisões em assuntos que lhes diziam respeito. Embora durante todo o século XX surgissem iniciativas voltadas para as pessoas com deficiência, foi a partir do final da década de 1970 que o movimento das pessoas com deficiência surgiu, tendo em vista que, pela primeira vez, elas mesmas protagonizaram suas lutas e buscaram ser agentes da própria história.

Na década de 70, a partir do Decreto 72.425 de 1973 tem-se a criação do Centro Nacional de Educação Especial (Cenesp) junto ao Ministério da Educação que seria o primeiro órgão educacional do governo federal responsável pela definição da política de educação especial instituída no I Plano Setorial de Educação e Cultura de 1972 a 1974. A proposta passa a contribuir indo na contramão do que se tinha nesse período frente o incentivo à iniciativa privada em detrimento dos serviços públicos na modalidade ensino especial se mostrava evidente até então (Mendes 2010).

Antes de 1970, o que se tinha eram ações voltadas para as pessoas com deficiência no escopo da educação e em obras caritativas e assistencialistas. Na época do Império iniciaram-se os atendimentos às pessoas com deficiência em instituições especializadas, pioneiro na América Latina como: o Instituto Império dos Meninos Cegos em 1884 é denominado Instituto Benjamin Constant (Ibc) e o Instituto surdos-mudos, em 1887 denominado Instituto Nacional da Educação dos Surdos (Ines), todos localizados no Rio de Janeiro. Já no início do século XX é criado o Instituto Pestalozzi, em 1926, enquanto instituição especializada no atendimento às pessoas com deficiência intelectual e em 1954 surge a primeira Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes). Tem-se ainda, em 1945, na Sociedade Pestalozzi o primeiro atendimento educacional especializado às pessoas com superdotação. Nota-se que perpassava uma atuação ainda isolada do ensino regular, com segregação por tipo de necessidade educacional especial e ausência de interação dos sujeitos com a sociedade (Brasil 2008).

O Estado tem papel fundamental na promoção de direitos, no entanto, por muito tempo a educação era concedida apenas às minorias, aos detentores de poder aquisitivo. Com o passar do tempo, esta passou a ser direito de todos, conforme preconização legal da Constituição Federal Brasileira de 1988, por exemplo. Mendes (2010, 105) afirma que a partir da promulgação desta Constituição “iniciou-se uma onda de reforma no sistema educacional, que trouxe uma série de ações oficiais empreendidas sob a justificativa da necessidade de alcançar a ‘equidade’, traduzida pela universalização do acesso a todos à escola, e à ‘qualidade do ensino’ ”.

Na década de 1990, paralelamente às legislações nacionais, várias conferências internacionais enfatizaram o tema referente à educação das pessoas com necessidades educacionais especiais. Dentre as conferências está a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em 1990, em Jomtiel na Tailândia, que tinha como meta primordial a revitalização do compromisso mundial de educar todos os cidadãos. A Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais, em Salamanca, Espanha, e, 1994 que vem reafirmar o compromisso em prol da Educação para Todos e a necessidade de garantir educação para crianças, jovens e adultos com necessidades educacionais especiais no sistema regular de educação (Brasil 2008).

Em 1999, o Decreto nº 3.298, que regulamenta a Lei nº 7.853/89, ao dispor sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, define a educação especial como uma modalidade transversal a todos os níveis e modalidades de ensino, enfatizando a atuação complementar da educação especial ao ensino regular (Brasil, 2008). Na perspectiva da educação inclusiva, a Resolução do Conselho Nacional de Educação-Conselho

Pleno nº 1/2002, vem estabelecer as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, afirmando que as instituições de ensino superior devem prever, em sua organização curricular, formação docente voltada para a atenção à diversidade e que contemple conhecimentos sobre as especificidades dos alunos com necessidades educacionais especiais (Brasil 2002).

No âmbito federal, o órgão pela defesa dos direitos da pessoa com deficiência é o Conade - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. O Conade foi criado no âmbito do Ministério da Justiça (MJ), em 1999, através do Decreto 3.076/1999. Em dezembro do mesmo ano, o Decreto 3.298/1999, que instituiu a Política Nacional para Inclusão da Pessoa com Deficiência, revogou o Decreto 3.076/1999, mas manteve o Conade ligado ao MJ. Em 2003, a Lei 10.683 de 28/05/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, trouxe em seu artigo 24 a menção do Conade como parte da estrutura do governo, vinculada à então Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Em março de 2010, foi editada a Medida Provisória nº 483, alterando a Lei 10.683 e atualizando o nome do Conade devido à ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU. Dessa forma, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência passou a ser chamado Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

A Secretaria Especial de Direitos Humanos por meio do Conade foi responsável pela promoção da I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência que ocorreu em 2006, de 12 a 15 de maio, em Brasília, representando um marco histórico, social e político. A participação efetiva de pessoas com deficiência na definição de políticas públicas foi se constituindo mais forte e organizada a partir dos anos 2000 com a constituição das Conferências Nacionais sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e com a ação conjunta e forte do Conade (Brasil 2012).

A I Conferência foi convocada por decreto em 14 de julho de 2005 (Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/7/2005) com o tema central: “Acessibilidade você também tem compromisso”. Seu objetivo foi analisar os obstáculos e avanços da Política Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência (Brasil 2012).

A I Conferência demandou uma enorme mobilização da sociedade civil e do governo, tendo em vista seu ineditismo diante da necessidade de atendimento às especificidades de cada tipo de deficiência dentro de uma estrutura logística de um evento de maior porte, que contou com a participação de representantes de todos os estados brasileiros, totalizando 1.500 participantes. O surgimento da Conferência possibilitou a inauguração de um espaço de construção coletiva e democrática, unindo sociedade civil e governo em torno do objetivo comum de discutir, avaliar e aprimorar as políticas públicas para o segmento das pessoas com deficiência. A Conferência possibilitou a inserção de diferentes temáticas na agenda governamental com a aprovação em plenária final de 265 propostas, conforme Tabela 01. Nota-se que a temática da educação não veio elencada enquanto tema nessa primeira edição (Brasil 2012).

Tabela 01- Propostas aprovadas por eixo temático na I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

EIXO TEMÁTICO	Nº DE PROPOSTAS APROVADAS
Das condições gerais da implementação da Acessibilidade	66
Da implementação da acessibilidade arquitetônica, urbanística e de transportes	145
Da acessibilidade à informação, à comunicação e às ajudas técnicas.	54

Fonte: Sistematização feita pela autora a partir dos anais da I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

No ano seguinte, em setembro de 2007, como produto dessa articulação política, o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva lança a Agenda Social de Inclusão das Pessoas com Deficiência, como um primeiro grande esforço governamental para impulsionar a inclusão das pessoas com deficiência e a promoção da acessibilidade em nível nacional (Brasil 2012).

Conforme o documento que regulamenta a Agenda Social- Direito de Cidadania pessoa com deficiência a Organização dos Estados Americanos – OEA estabeleceu o período de 2006 a 2016 como a Década das Pessoas com Deficiência - Pelos Direitos e Dignidade das Pessoas com Deficiência, dessa forma, a Agenda primou por ações que consolidassem os direitos desse público. Conforme a Agenda Social (Brasil 2007, 07) tinha-se como objetivo,

Fomentar a plena inclusão da pessoa com deficiência no processo de desenvolvimento do país, buscando eliminar todas as formas de discriminação e garantir o acesso aos bens e serviços da comunidade, promovendo e defendendo os direitos desta parcela da população.

A Agenda Social trouxe consigo diferentes focos de intervenção que englobou diferentes eixos de ações a serem contempladas como: a) acessibilidade; b) escola acessível; c) transporte acessível; d) habitação de interesse social acessível, e) atendimento à pessoa com deficiência; f) inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho; g) concessão de órteses e próteses; h) campanhas educativas.

Outro importante marco para a consolidação dos direitos das pessoas com deficiência foi a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD), homologada pela Assembleia das Nações Unidas, da ONU, em 13 de dezembro de 2006. A CDPD passa, então, a ter valor constitucional, um ganho inestimável para o movimento pelos direitos da pessoa com deficiência (Brasil, 2012). A construção da Convenção na ONU contou com a participação ativa das próprias pessoas com deficiência, que foram ouvidas em cada sessão do Comitê nas Nações Unidas, entre 2002 e 2006 (Brasil 2012).

O Brasil assinou a Convenção e seu Protocolo Facultativo em 30 de março de 2007, mas a ratificação ocorreu no ano seguinte, após o envio do texto da Convenção ao Congresso Nacional pelo Presidente Lula, por meio da Mensagem Presidencial nº 711, de 26 de setembro de 2007, com a recomendação de que o mesmo fosse incorporado ao ordenamento jurídico com status de emenda constitucional. A Convenção foi internalizada com equivalência de emenda constitucional em 2008, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e foi promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009, nos termos previstos no Artigo 5º, §3º da Constituição Federal.

É importante ressaltar que o Brasil, à época da ratificação da Convenção, já contava com um grande número de leis, decretos e normativos voltados à proteção da pessoa com deficiência. Conforme citado anteriormente, a política de inclusão social das pessoas com deficiência existe desde a Constituição de 1988, que originou a Lei nº 7.853/1989 (Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências), posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 3.298/1999.

Esses documentos nacionais, junto a outros, com destaque para as Leis nº 10.048/2000 (Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências.) e 10.098/2000 (Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências), e o Decreto nº 5.296/2004 (Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências), já denotavam a inserção do tema no arcabouço de leis nacionais. Mas, para além das conquistas no âmbito jurídico, o país passou a desenvolver ações para transformar o modelo assistencialista até então preponderante em um novo paradigma, em que as pessoas com deficiência passam a exercer a posição de atores e agentes de sua emancipação e cidadania (Brasil 2012).

Nota-se, portanto, que as instituições seguem regras formais, mas não são estáticas, são dinâmicas e passíveis de mudanças. North (1990), afirma que o papel principal das instituições em uma sociedade é reduzir a incerteza estabelecendo uma estrutura estável, mas não necessariamente eficiente, para a interação humana. Mas a estabilidade das instituições não contradiz o fato de que elas estão mudando. De convenções, códigos de conduta e normas de comportamento à lei estatutária e lei comum e contratos entre indivíduos, as instituições estão evoluindo e, portanto, estão continuamente alterando as opções disponíveis.

Analisando o escopo de propostas que se aproximem do âmbito educacional e em especial a educação superior, constatou-se primeiramente a inexistência da educação como eixo temático, diferentemente das conferências seguintes. Mas apesar da sua inexistência enquanto eixo, nota-se que a educação perpassa algumas propostas aprovadas como, por exemplo: qualificar os recursos humanos para o atendimento às pessoas com deficiência; implementar nas grades curriculares do Ensino Fundamental, Médio e Superior, disciplinas específicas sobre inclusão e acessibilidade; Implementar em nível federal, estadual, municipal e do Distrito Federal ações que efetivem a organização do atendimento educacional especializado, por meio da implementação de salas de recursos, na própria escola ou em escolas localizadas em pontos estratégicos, dentre outros.

Decorridos dois anos da realização da I Conferência Nacional, entre 1 e 4 de dezembro de 2008, teve lugar, em Brasília, a II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. O tema central foi “Inclusão, Participação e Desenvolvimento – Um novo jeito de avançar”, foram contabilizados 1.798 participantes. O ano 2008 fez alusão a um amplo debate na área dos direitos humanos no Brasil, uma vez que foi comemorado os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o lançamento da Agenda Social pelo Presidente da República e a ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da ONU (Brasil 2012).

Tabela 02- Propostas aprovadas por eixo temático na II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

EIXO TEMÁTICO	Nº DE PROPOSTAS APROVADAS
Saúde e reabilitação profissional	20
Educação e trabalho	20
Acessibilidade	11
TOTAL	51

Fonte: Sistematização feita pela autora a partir dos anais da II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Ao todo foram aprovadas 51 propostas e grande parte das destas foram atendidas por meio do Plano Viver sem Limite e outras ações. O Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite, lançado em 17 de novembro de 2011 pelo Governo Federal através do Decreto Nº 7.612, foi elaborado com a participação de mais de 15 ministérios e do Conade com o objetivo de implementar novas iniciativas e intensificar ações envolvendo demandas das pessoas com deficiência (Brasil 2013).

O Plano Viver Sem Limites contempla quatro eixos de atuação: o acesso à educação; atenção à saúde; inclusão social e acessibilidade. No eixo “acesso à educação”, contemplou diversas demandas com diferentes programas como: salas de Recursos Multifuncionais; Escola acessível; Transporte escolar acessível (Programa Caminho da Escola); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); Acessibilidade na Educação Superior (Incluir); Educação bilíngüe e Benefício de Prestação Continuada (Bpc) na escola.

A educação, enquanto eixo temático vem explicitada nessa edição conjuntamente com a temática do trabalho, já demonstrando a necessidade de um olhar específico para as demandas da educação enquanto política pública. Tomando por base as propostas aprovadas, constataram-se temas referentes o ensino superior como:

Disponibilizar e garantir recursos orçamentários sem contingenciamento com rubrica específica para implantar e implementar programas e projetos nas áreas de educação, esporte, lazer e cultura, assegurando a participação da pessoa com deficiência. Garantir a implantação e implementação dos centros de atendimento e apoio especializados, nas três esferas, para o atendimento e suporte aos alunos com deficiências, Transtorno Global de Desenvolvimento – TGD, e altas habilidades/superdotação, com equipe multiprofissional com formação educacional que abrange os seguintes profissionais: fisioterapeuta, fonoaudiólogo, terapeuta ocupacional, psicólogo, psicopedagogo, pedagogo, professor itinerante, intérprete de libras, guia-intérprete e assistente social, constituindo-se como estrutura de suporte às escolas regulares. Efetivar, fiscalizar e garantir a política de inclusão educacional, assegurando o cumprimento da legislação de Acessibilidade vigente, na perspectiva do desenho universal, com dotação orçamentária própria, responsabilizando as redes de ensino municipal, estadual e federal, públicas e privadas, pela aquisição, manutenção e desenvolvimento de tecnologias assistivas, e outros recursos de acessibilidade (arquitetônica, comunicacional, tecnológica e digital), bem como a pesquisa das particularidades educacionais da pessoa com deficiência (Brasil 2012, 90).

A III Conferência Nacional foi realizada entre os dias 2 e 6 de 2012 em Brasília com o tema: “Um olhar através da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, da ONU – novas perspectivas e desafios” trouxe consigo uma diversidade de eixos temáticos e propostas para aprovação, conforme observa-se na Tabela 02, um total de 404 propostas e 1.551 participantes.

Tabela 03- Propostas aprovadas por eixo temático na III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

EIXO TEMÁTICO	Nº DE PROPOSTAS APROVADAS
Educação	49

Esporte, cultura e lazer	18
Trabalho e reabilitação profissional	41
Acessibilidade	64
Comunicação	23
Transporte e moradia	54
Saúde	91
Segurança e acesso à justiça	28
Proteção de vida e proteção social	36
TOTAL	404

Fonte: Sistematização feita pela autora a partir dos anais da III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

No cerne de suas propostas o eixo temático voltado à educação foi evidenciado e trouxe uma variedade de contribuições, em especial, no que se refere à educação superior, trouxe grandes avanços como: a implantação e ampliação nas universidades públicas e privadas do curso de Letras Libras/Língua portuguesa, curso de pedagogia bilíngüe; garantir o direito dos estudantes público-alvo da educação especial a serem avaliados em todos os níveis de educação, incluindo o superior; ampliação das equipes de profissionais da educação e adotar mecanismos para que as instituições de ensino superior (federal, distrital, estadual e privado) e pesquisa ampliem sua contribuição para a educação de alunos público alvo da educação especial, com implementação de ações, como:

- a) Estabelecimento e implementação de políticas inclusivas que garantam a plena trajetória acadêmica desses estudantes;
- b) Oferta de cursos de pós-graduação, extensão e aperfeiçoamento, abrangendo temas necessários para a inclusão da pessoa com deficiência e necessidades especiais;
- c) Realização de pesquisa nas diferentes áreas do conhecimento visando à melhoria da qualidade de vida desta população;
- d) Inclusão de disciplinas obrigatórias em todos os períodos do curso de pedagogia e licenciaturas que contribuam para a formação Inicial de professores. Dentre outros componentes curriculares devem ser obrigatoriamente incluídos libras braille tecnologias digitais para pessoa com deficiência visual auditiva, surdocegueira, deficiências físicas e comunicação alternativa (Brasil 2013, 32).

A IV Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência ocorreu nos dias 24 a 27 de abril de 2016, em Brasília com o tema: “Os desafios na implementação da política da pessoa com deficiência: A transversalidade como radicalidade dos direitos humanos”, aprovando todas as propostas apresentadas na plenária final. Teve a aprovação de 89 propostas em planária final e contou com cerca de 900 participantes.

Tabela 04- Propostas aprovadas por eixo temático na IV Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

EIXO TEMÁTICO	Nº DE PROPOSTAS APROVADAS
Gênero, raça e etnia, diversidade sexual e geracional	29
Órgãos gestores e instâncias de participação social	29
A interação entre os poderes e os entes federados	31

Fonte: Sistematização feita pela autora a partir dos anais da IV Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Nota-se que a educação não vem explicitada nos eixos supracitados na Tabela 04, mas observa-se que propostas condizentes com as demandas voltadas ao aspecto educacional foram mencionadas no decorrer dos três eixos. No que se refere ao aspecto educacional, que engloba os três níveis de ensino, destacam-se as seguintes propostas: a ampliação e aprimoramento do atendimento educacional especializado em todos os níveis de ensino a partir da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva; promoção de adaptação de materiais e flexibilização do currículo e com isso promover o acesso e a permanência da pessoa com deficiência à educação em todos os níveis; aperfeiçoamento e ampliação do Programa de Salas de Recursos Multifuncionais, tendo como foco os processos formativos que capacitem os/as professores/as do ensino regular e do atendimento educacional especializado para atuarem na educação inclusiva em todos os níveis de ensino; garantir a inserção da política da pessoa com deficiência nos currículos da educação básica e superior, incluindo disciplina obrigatória sobre Educação Especial nos cursos de licenciatura e afins das universidades públicas e privadas, de acordo com o Plano Nacional de Educação.

Outra proposta que merece destaque é a que pontua a necessidade de continuidade e ampliação do Plano Viver Sem Limite, já mencionado anteriormente como principal fruto da II Conferência. Dessa forma, constata-se que o Plano surtiu efeito e é legítimo pelo público-alvo da educação especial.

Nota-se, portanto, que as Conferências Nacionais oportunizaram a inserção de diferentes demandas na agenda governamental, com um número bastante relevante de propostas aprovadas em plenária final. Em especial, quando tomamos como exemplo o Plano Viver Sem Limites, enquanto materialização de grande parte das demandas elencadas na II Conferência Nacional e que traz em sua composição o Programa Acessibilidade na Educação Superior-Incluir, agora com a proposta de política pública consolidada, transformando-a em um Programa de caráter contínuo e amplo nas Instituições de Ensino Superior (Ifes).

O Programa Incluir vem, portanto, criar mecanismos que possibilitem a fissura do modelo tradicional que vigorava nas instituições de ensino superior a fim de remodelar o comportamento dos sujeitos nesses espaços de modo a construir paulatinamente a inclusão do público-alvo da educação especial. Dessa forma, pensando em remodelar os espaços institucionais, concebendo-os conforme North (1990) define, enquanto restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana. Pensar as mudanças institucionais recai também no que North (1990) menciona ao ressaltar que a mudança institucional molda o modo como as sociedades evoluem através do tempo e, portanto, é a chave para a compreensão da mudança histórica. Pensando em compreender esse processo, viu-se a necessidade de construção de um percurso histórico sobre o Programa Incluir a fim de facilitar a compreensão sobre o seu surgimento e evolução.

A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO PROGRAMA INCLUIR

O Programa Incluir-Acessibilidade na Educação Superior, enquanto cerne de análise, é pouco discutido e pouco conhecido, ao passo que surgiu em 2005 no formato de chamadas públicas (via editais) e a partir de 2012 se institucionalizou em todas as Instituições Federais

de Ensino Superior, induzindo a construção de uma Política de Acessibilidade ampla e articulada (Brasil 2013).

O Programa Incluir foi criado a partir da Portaria Normativa Nº 14 de 24 de abril de 2007, sendo executado por meio da parceria entre a Secretaria de Educação Superior - SESu e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – Secadi, objetivando fomentar a criação e a consolidação de núcleos de acessibilidade nas instituições federais de ensino superior, as quais respondem pela organização de ações institucionais que garantam a inclusão de pessoas com deficiência à vida acadêmica, eliminando barreiras pedagógicas, arquitetônicas e na comunicação e informação, promovendo o cumprimento dos requisitos legais de acessibilidade (Brasil 2013). Nota-se que o Programa surge via portaria mesmo após sua existência no formato de editais a partir de 2005.

Vale ressaltar que antes de 2013 não se tinha algo mais sistematizado enquanto Programa, a fim de dispor sobre as atribuições e ações a serem desempenhadas pelas instituições federais de ensino em médio e longo prazo, apenas o edital anual regulava as ações. Dessa forma, tinha-se a sensação de uma política frágil e efêmera, passível de descontinuidade a qualquer tempo.

Somente a partir de 2013 com a publicação do documento intitulado de “Documento orientador-Programa Incluir-Acessibilidade na Educação Superior-SESu/SECADI-2013” que objetivava orientar a institucionalização da Política de Acessibilidade nas Ifes, a fim de assegurar o direito da pessoa com deficiência à educação superior, fundamentado nos princípios e diretrizes contidos na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU 2006) e nos Decretos nº. 186/2008, nº 6.949/2009, nº 5.296/2004, nº 5.626/2005 e nº 7.611/2011 é que se teve algo mais consolidado (Brasil 2013).

Dessa forma, o Ministério da Educação passa a dar aporte contínuo e sistemático de recursos orçamentários para a execução de ações de acessibilidade, no âmbito do eixo “Acesso à Educação” do Plano Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência – Viver sem Limite constituído em 2013. No entanto, vale ressaltar que o Documento Orientador de 2013 ainda se mostra insuficiente em sua orientação, sem menção mais aprofundada sobre aspectos pertinentes como a avaliação e monitoramento da política e sobre os principais indicadores a serem atingidos, por exemplo. No item VIII, correspondente aos indicadores, é mencionado indicador de impacto, indicar de meta e indicadores de processo, no entanto, apenas o aspecto quantitativo é frisado, em nenhum momento levam-se em consideração aspectos referentes à qualidade do Programa.

Observa-se que já se faz necessário outro Documento Orientador, mais atualizado, condizente com diferentes normativas legais que contemplam o público-alvo da educação especial pós 2013, como: a Lei 13.146, de 6 de julho de 2015 (Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência); Portaria nº 243, de 15 de abril de 2016 (Estabelece os critérios para o funcionamento, a avaliação e a supervisão de instituições públicas e privadas que prestam atendimento educacional a estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação); Lei 13.409, de 28 de dezembro de 2016 (Altera a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino).

Essa atualização não se restringe apenas ao arcabouço legal, mas concomitantemente a este, buscar acrescentar elementos orientadores ao gestor e executor da política pública que já tem ciência das legislações, mas necessita, de fato, de um documento com normas operacionais básicas que orientem a execução do Programa Incluir, apresentando indicadores

quantitativos e qualitativos para balizarem sua prática. Conforme Marques (2013), ao mencionar estudos sobre políticas públicas como o realizado por Linsky (1980), que chegou ao conceito de “burocracia de nível de rua” no âmbito da implementação de políticas públicas, pode-se inferir que essa ausência de orientações por parte dos formuladores da política pública acarreta na possibilidade de discricionariedade do executor da mesma, ao passo que quem implementa acaba também tendo papel de decisão. Marques (2013, 34) alerta para o risco dessa ação pois essa liberdade do executor pode “alterar substancialmente o escopo dos benefícios, a elegibilidade dos beneficiários, assim como o padrão e os tempos de atendimento”.

TABELA 5- Objetivos presentes nos editais do Programa Incluir (2005-2010).

EDITAIS	OBJETIVOS
Edital 2005	<p>a) Fomentar programas ou projetos de ensino, pesquisa e extensão universitária para garantia do acesso de “pessoas com deficiência” à Educação Superior, com igualdade de oportunidades;</p> <p>b) Implementar políticas de ação afirmativa, por meio de ações inovadoras para a inclusão de “pessoas com deficiência” nas IFES;</p> <p>c) Garantir a implementação pelas IFES das disposições do Decreto Presidencial de nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004.</p>
Edital 2006	<p>a) Viabilizar ações para a implementação das disposições dos Decretos Nº 5.296/04 e Nº 5.626/05, complementadas pelas Normas da ABNT;</p> <p>b) Apoiar a organização e implementação do plano de promoção da acessibilidade previsto como elemento básico IES, em cumprimento ao Decreto Nº 5.773/06;</p> <p>c) Fomentar projetos para o acesso e permanência dos alunos com deficiência na graduação e pós-graduação, propiciando ações ou atividades de caráter educativo, cultural, social, científico e tecnológico para promoção da igualdade de oportunidades e atenção à diversidade.</p>
Edital 2007	<p>a) Promover ações para que garantam o acesso pleno de pessoas com deficiência às Instituições Federais de Educação Superior (IFES);</p> <p>b) Apoiar propostas desenvolvidas nas IFES para superar situações de discriminação contra os estudantes com deficiência;</p> <p>c) Fomentar a criação e/ou consolidação de núcleos de acessibilidade nas instituições federais de ensino superior;</p> <p>d) Implementar a política de inclusão das pessoas com deficiência na educação superior;</p> <p>e) Promover a eliminação de barreiras atitudinais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicações</p>
Edital 2008	<p>a) Implantar a política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva na educação superior;</p> <p>b) Promover ações que garantam o acesso e a permanência de pessoas com deficiência nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES);</p> <p>c) Fomentar a criação e/ou consolidação de núcleos de acessibilidade nas instituições federais de ensino superior</p> <p>d) Promover a eliminação de barreiras atitudinais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicações.</p>
Edital 2009	<p>a) Implantar a política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva na educação superior.</p> <p>b) Promover ações para que garantam o acesso e permanência de pessoas com deficiência, nas Instituições Públicas de Educação Superior.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> c) Apoiar propostas desenvolvidas nas Instituições Públicas de Educação Superior para superar situações de discriminação contra os estudantes com deficiência. d) Promover a eliminação de barreiras físicas, pedagógicas e de comunicações.
Edital 2010	<ul style="list-style-type: none"> a) Implantar a política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva na educação superior. b) Promover ações para que garantam o acesso, permanência e sucesso de pessoas com deficiência nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES). c) Apoiar propostas desenvolvidas nas Instituições Federais de Educação Superior para superar situações de discriminação contra esses estudantes. d) Fomentar o desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos que favoreçam o processo de ensino e de aprendizagem; e) Promover a eliminação de barreiras físicas, pedagógicas e de comunicações.

Fonte: Sistematização feita pela autora a partir dos editais publicados no período de 2005 a 2010.

Analisando a dinâmica dos editais supracitados nota-se que até então não se tinha uma proposta consolidada para o Programa e que os editais propuseram objetivos semelhantes, mas que não apresentavam um padrão coeso na sua finalidade. Pode-se observar que esse processo vinha em experimentação e construção, ao passo que no início da proposta, em especial em 2005, o objetivo voltado ao fomento à pesquisa e extensão foi citado uma única vez e a pós-graduação, enquanto alvo da proposta, só foi citada também uma vez, em 2006.

O fomento à criação e consolidação dos núcleos de acessibilidade só foram propostos em dois períodos, 2007 e 2008. Dessa forma, observa-se certo grau de incerteza e de variação de foco do Programa nos primeiros anos de sua formulação via editais, mas é possível verificar que a partir de 2008 os objetivos se mostraram mais padronizados e consolidados, ao passo que no corrente ano foi publicada a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da educação Inclusiva (Pneepi).

O Ministério da Educação ao longo dos anos de utilização das chamadas públicas, via editais, restringiu o escopo de ações ou intervenções no ensino superior ao definir previamente os eixos/objetos aos quais as propostas deveriam se ajustar, reduzindo, de certa forma, a autonomia e criatividades dos Ifes.

A partir da Tabela 6 é possível uma melhor averiguação da evolução da proposta e da sua consolidação enquanto política pública. O número de universidades contempladas no primeiro formato do programa evoluiu consideravelmente de 2005 a 2010, passando de 13 a 44 instituições federais de ensino superior e os institutos federais de educação, ciência e tecnologia (Ifet). Nem todas as instituições de ensino superior que submeteram propostas tiveram seus projeto deferidos, pôde-se observar, por exemplo, em 2005 que 33 propostas foram submetidas e 2006 que foram submetidas 39 propostas, no entanto, só foram aprovados 13 e 28, respectivamente. Vale ressaltar que apenas na edição de 2009 cinco universidades estaduais participaram do programa (Universidades Estadual de Maringá, Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, Universidade Estadual Paulista e Universidade Estadual da Bahia), conforme o edital nº 5/2009, que previa no item 3.1, a participação também de universidades estaduais.

No que se refere ao montante orçamentário destinado ao programa entre o período de 2005 a 2010 observou-se um crescimento gradual com R\$ 1.000.000,00 em 2005; R\$ 1.100.000,00 em 2006; R\$ 2.000.000,00 em 2007; R\$ 3.000.000,00 em 2008; R\$ 5.000.000,00 em 2009 e R\$ 5.000.000,00 em 2010.

Tabela 6- Evolução dos editais do Programa Incluir por região 2005-2010.

REGIÃO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norte	2	4	8	7	5	5
Nordeste	4	6	10	6	6	11
Centro-Oeste	1	3	3	2	5	5
Sudeste	3	6	12	14	15	12
Sul	3	9	5	7	9	11
TOTAL	13	28	38	36	40	44

FONTE: Sistematização feita pela autora a partir dos resultados dos editais do Programa Incluir 2005-2010.

A partir de 2011 o Programa Incluir deixa de ocorrer vias chamadas públicas e passa a ser disponibilizado na matriz orçamentária das Instituições Federais de Ensino superior, no entanto, não há maiores detalhes dessa metodologia de repasse orçamentário, apenas o que se verifica mencionado nos relatórios de gestão da Secadi. Analisando os relatórios de gestão da Secadi a fim de localizar informações sobre o Programa Incluir verificou-se que o mesmo é pouco mencionado, reduzindo-se a apenas um parágrafo de exposição textual nos relatórios.

Conforme o relatório de gestão da Secadi, em 2011, foram apoiados 44 projetos do edital 2010, de 44 instituições e descentralizados recursos na ordem de R\$5.000.000,00 que tiveram vigência até 31 de dezembro de 2011 (Brasil 2012).

O relatório de gestão Secadi/2012 aponta que foram apoiados 55 projetos contemplados na Assistência ao Estudante do Ensino Superior, objetivando a criação de Núcleos de Acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior. A partir da política de inclusão das pessoas com deficiência, fortalecidas no Plano Viver sem Limites, o presente relatório destaca um impacto significativo na ampliação do acesso à educação superior, que passou de 5.078 matrículas, em 2003, para 23.250, em 2011 (Brasil 2013).

O Programa Incluir, de acessibilidade na educação superior, em 2013, conforme o relatório de gestão Secadi 2013 apoiou 59 projetos, objetivando o fortalecimento dos Núcleos de Acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior (Programa Incluir). A partir da política de inclusão das pessoas com deficiência, fortalecidas no Plano Viver sem Limite, o relatório destaca que se registrou um impacto significativo na ampliação do acesso à educação superior, que passou de 5.078 matrículas, em 2003, para 26.663, em 2012 (Brasil 2014).

No âmbito do Viver Sem Limite, tendo como objetivo fomentar a criação e a consolidação de núcleos de acessibilidade nas universidades federais e a eliminação de barreiras físicas e pedagógicas, o Programa Incluir, em 2014, disponibilizou recursos da ordem de R\$ 11 milhões para 59 universidades. No período de 2011 a 2014 foram investidos R\$ 25 milhões em 59 Núcleos de Acessibilidade instituídos pelas Ifes (Brasil 2015).

O Programa Incluir em 2015 disponibilizou recursos na ordem de R\$ 11,3 milhões para universidades federais executarem ações no âmbito do programa, de acordo com a quantidade de alunos matriculados na graduação presencial. No período de 2012 a 2015 foram investidos mais de R\$ 36 milhões em Universidades federais distribuídas em todas as unidades federativas do País, a fim de apoiar o desenvolvimento inclusivo das Ifes. De acordo com os

dados do Censo da Educação Superior, em 2011, foram registradas 23.250 matrículas de estudantes com deficiência, sendo 6.531 em instituições públicas e 16.719 em instituições privadas; já em 2014, foram registradas 33.475 matrículas, sendo 13.234 em instituições públicas e 20.241 em instituições privadas, significando um crescimento de 44% (Brasil 2016).

Dessa forma, pode-se inferir que o Programa Incluir surge a partir de propostas de curto prazo e transforma-se em uma política pública de longo prazo, ultrapassando uma concepção de “política de governo” para uma “política de Estado”, distinção esta esboçada por Secchi (2016) em que a “política de governo” se limita a um grupo político em um mandato eletivo enquanto a “política de Estado” é de longo prazo e contempla os interesses da população independentemente dos ciclos eleitorais.

No processo de constituição do Programa Incluir nota-se que seu surgimento foi decorrente de um conjunto de decisões presidenciais do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de acordos internacionais aceitos e ratificados pelo Brasil no que se refere à pessoa com deficiência e a inclusão, em especial ao público-alvo da educação especial, como por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); a instituição do Ano Internacional das pessoas deficientes (1981); a Declaração de Jomtien (1990); a Declaração de Salamanca (1994); a Convenção da Guatemala (1999), entre outros.

Conforme Arretche (2012), a supremacia da União tem raízes sólidas no processo de construção do estado-nação brasileiro. A Constituição de 1988 acabou preservando a autoridade para as iniciativas legislativas da União. Como consequência, o governo federal pode iniciar legislação em praticamente qualquer área da política, ao passo que os governos subnacionais não têm competências legislativas exclusivas. Logo, Arretche (2012, 17) conclui que “em vez de um governo federal fraco, paralisado por governos subnacionais com poder de veto, apresentamos aqui evidências de que a União tem ampla competência legislativa”.

Segundo Kassir (2012), o termo *inclusão* é introduzido nos documentos apresentados no governo de Luiz Inácio Lula da Silva como prioridade. Dentre tais documentos está o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 apresentado em seu governo com o título “Plano Brasil de Todos: participação e inclusão” com o objetivo de longo prazo de promoção da inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego e o PPA 2008-2011 denominado “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade”, estruturado em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade.

Segundo Capella (2007), três fatores podem afetar a determinação da agenda governamental: o “clima” ou “humor” nacional; forças políticas organizadas (grupos de pressão) e mudanças de pessoas na estrutura governamental, mudanças de gestão, da composição do Congresso, dentre outras. Na análise em questão observa-se que esses três fatores se mostraram presente, em especial, o terceiro fator, com a mudança presidencial, que foi um ponto favorável para o processo de mudança na agenda e posteriormente de envolvimento dos atores com as Conferências dos Direitos das Pessoas com Deficiência favorecendo ainda mais o clima nacional.

Conforme Kingdon (2007), desdobramentos na esfera política são poderosos formuladores de agenda,

um novo governo, por exemplo, muda as agendas completamente ao enfatizar as suas concepções dos problemas e suas propostas, e torna bem menos provável que assuntos que não estejam entre suas prioridades recebam atenção (Kingdon (2007, 229).

Kingdon (2007), ao mencionar grupos visíveis e invisíveis destaca que os grupos de atores visíveis (composto por presidente e seus assessores de alto escalão, Congresso, mídia e atores relacionados ao processo eleitoral) é que acabam definindo a agenda, enquanto o grupo de atores invisíveis (composto por acadêmicos, burocratas e funcionários do Congresso) tem maior poder de influência na escolha de alternativas. Kingdon (2007), conclui que em relação ao estabelecimento da agenda, políticos eleitos e seus assessores acabam sendo mais importantes do que funcionários públicos de carreira ou participantes que não fazem parte da estrutura governamental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No processo de análise da formulação do Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir) é possível inferir que diferentes mudanças no cenário brasileiro galgaram a consolidação de uma política pública também no ensino superior. Observou-se que antes de 70 já se tinham ações voltadas ao público-alvo da especial, no entanto, estas eram assistencialistas e privativas, o Estado pouco intervinha. Diferentes normatizações e ações surgiram na década de 70, mas com a Constituição Cidadã de 1988 vários espaços de participação e inclusão foram ampliados.

Analisando o Programa Incluir no cenário nacional observa-se que este teve um salto no governo do então presidente Luíz Inácio Lula da Silva, com a definição de diferentes programas e ações no âmbito educacional voltado à inclusão. A participação popular e o surgimento das Conferências dos Direitos das Pessoas com Deficiência foram também fatores cruciais para o debate e a compilação de demandas nas três entes federados.

O Incluir teve um salto de 2005 até hoje com o aumento da sua abrangência e de investimentos por ano. No entanto, apesar de tais avanços ainda tem-se muito que analisar, ultrapassando o aspecto quantidade e galgando o aspecto qualitativo da educação inclusiva no ensino superior. Tais aspectos precisam de maior aprofundamento de pesquisa que só será possível com o acesso a relatórios síntese das instituições federais de ensino superior enviados semestralmente à Secadi, até então em processo de busca nas páginas eletrônicas do Ministério da Educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arretche, Marta T. S. 2012. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV. Editora Fiocruz.

Brasil. “Lei Nº 10.436, de 24 de abril de 2002”, acessado 03 de setembro, 2016, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10436.htm.

Brasil. “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –, LDB”. 1996. n. 9394/96 de 20 de dezembro de 1996. Brasília.

Brasil. 2008. “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”, acessado 13 de janeiro, 2016, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm.

Brasil. 2008. “Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva”. Brasília.

Brasil. 1994. “Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educativas especiais”. Brasília.

Brasil. “Lei Nº 13.146, de 6 de julho de 2015”, acessado 10 de setembro, 2016, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm>.

Brasil. 2012. *Avanços das Políticas Públicas para as Pessoas com Deficiência: uma análise a partir das conferências nacionais*. Brasília: 1ª edição.

Brasil. 2010. *História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil*. Mário Cléber Martins Lanna Júnior (comp). Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

Brasil. 2007. “Portaria Normativa Nº 14, de 24 de abril de 2007”, acessado 5 de abril, 2017, <http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do;jsessionid=19C74F2A68CF32077E4B110AF9B41219?URI=http%3A%2F%2Fwww.ufsm.br%2Fcpd%2Finep%2Fprolei%2FDocumento%2F2530167165261504513>>.

Brasil. 2007. “Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)”, acessado 23 de abril, 2017, <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>.

Brasil. 2003. “Plano Plurianual 2004-2007”: mensagem presidencial. Brasília, 2003.

Brasil. 2003. “Plano Plurianual 2008-2011”. Brasília.

Brasil. 2013. “Plano Viver sem Limite”. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). Brasília.

Brasil. 2007. “Agenda Social: direitos de cidadania pessoas com deficiência”. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília.

Brasil. 2006. “Anais I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência”- Acessibilidade: Você também tem compromisso. Secretaria Especial dos Direitos Humanos Brasília.

Brasil. 2008. “Anais II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência”. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília.

Brasil. 2013. “Relatório Final 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência”. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília.

Brasil. 2016. “Anais IV Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência”- Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília,.

Brasil. 2012. “Processo De Contas do Exercício de 2012”. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Brasília.

Brasil. 2013. “Processo De Contas do Exercício de 2013”. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Brasília.

Brasil. 2014. “Processo De Contas do Exercício de 2014”. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Brasília.

Brasil. 2015. “Processo De Contas do Exercício de 2015”. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Brasília.

- Brasil. 2005. “Edital nº 2”. Programa Incluir. N. 93, seção 3, 39-40, acessado 10 de maio, 2017,
<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=39&data=17/05/2005>>.
- Brasil. 2006. Secretaria de Educação Superior. “Edital nº 8”. Programa Incluir. N. 126, seção 3, 30-31, acessado 4 julho, 2006
<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=30&data=04/07/2006>.
- Brasil. 2007. Secretaria de Educação Superior. “Edital nº 3”. Programa Incluir: acessibilidade na educação superior. N. 108, seção 3, 31-32, acessado 6 de junho, 2007,
<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=31&data=06/06/2007>>.
- Brasil. 2008. Secretaria de Educação Superior. “Edital nº 4”. Seleção de Propostas. Programa Incluir: acessibilidade na educação superior. N. 84, seção 3, 39-40, acessado 5 de maio, 2017,
<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=39&data=05/05/2008>.
- Brasil. 2009. Secretaria de Educação Superior. “Edital nº 5”. Seleção de Propostas. Programa Incluir: acessibilidade na educação superior. N. 146, seção 3, 51-52, acessado 3 de agosto, acessado 5 abril, 2017,
<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=51&data=03/08/2009>.
- Brasil. 2010. Secretaria de Educação Superior. “Edital nº 8”. Seleção de Propostas. Programa Incluir: acessibilidade na educação superior. N. 128, seção 3, 52-53, acessado 7 de julho, 2010,
<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=51&data=07/06/2010>.
Acesso: em 5 abril 2017.
- Capella, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. “Políticas Públicas no Brasil”. In: HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES (Orgs). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- Kassar, Mônica de Carvalho Magalhães. 2012. Política de Educação Especial no Brasil: escolha de caminhos. “A pesquisa sobre inclusão escolar em suas múltiplas dimensões: teoria, política e formulação”. In Mendes; Almeida (eds). Marília: ABPEE.
- Kingdon, John W. 2007. Políticas Públicas. “Como chegar a hora de uma idéia?”. In SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Coletânea. Volume 1, 219-224.
- Kingdon, John W. 2007. Políticas Públicas. “Juntando as coisas”. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Coletânea. Volume 1 ,225-256.
- Marques, Eduardo. 2013. “As políticas públicas na ciência política”. In Marques, Eduardo; Faria, Carlos A. P de (eds), *A política pública como campo multidisciplinar*, 23-46. São Paulo: Fiocruz.
- MENDES, Enicéia Gonçalves. 2010. “Breve histórico da educação especial no Brasil”. Revista Educación y Pedagogía, vol. 22, núm. 57, mayo-agosto, 2010.
- SECCHI, Leonardo. 2015. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2 ed. São Paulo, 2015.

Pré III **ENPP** | Encontro Nacional de
Políticas Públicas

"O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise"

7 e 8 de junho de 2017 - Angra dos Reis - RJ

Realização



Apoio



GRUPO DE TRABALHO 1 – GT 1

DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A TUTELA JURÍDICA DOS VENEZUELANOS NO BRASIL: EM BUSCA DE NOVAS ALTERNATIVAS ÀS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

*Ana Paula Teixeira Delgado*⁵⁸

RESUMO

Este trabalho analisa aspectos jurídicos da migração de venezuelanos para o Brasil após o acirramento da crise em seu país. A Convenção de 1951 inaugurou uma fase de construção da proteção jurídica internacional dos refugiados, porém esta não apresenta respostas a problemas atuais que levam indivíduos a fugirem de seus países. É o caso de venezuelanos, que migraram forçosamente para o Brasil em face da crise político-econômica na Venezuela. Seguindo a definição jurídica tradicional da Convenção, o Comitê Nacional para Refugiados no Brasil não os reconheceu como tais, desprovedo-os de proteção jurídica institucionalizada. Acredita-se que cada nova abordagem referente à dinâmica das migrações forçadas ampliará os parâmetros de compreensão sobre os desafios trazidos por este tema, que reclama mais do que figuras retóricas.

PALAVRAS-CHAVE: venezuelanos – refugiados – direitos humanos

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é devotado à análise da tutela jurídica aos grupos de venezuelanos que migraram para o Brasil após o acirramento da crise político-econômica em 2014. Tal análise é realizada sob a perspectiva do ordenamento interno, por meio da releitura da política e normativa migratória brasileira. O tema se revela de grande relevância por tratar-se de um fluxo de migração que vem crescendo exponencialmente nos últimos três anos. Cerca de mais de doze mil venezuelanos ingressaram e permaneceram no Brasil desde 2014. A partir desse ano, o número de venezuelanos que ficou no Brasil aumentou mais de cinco vezes, alcançando sete mil e cento e cinquenta pessoas durante os onze primeiros meses de 2016.⁵⁹

O Brasil tornou-se alternativa de vida para numerosa parte dos venezuelanos, os quais vieram em busca de recomeço. No entanto, a condição de refugiados não lhes foi reconhecida, a despeito de estarem presentes os requisitos legais para sua concessão, o que contribuiu para torná-los cada vez mais invisíveis aos olhos da sociedade e das instituições brasileiras, o que viola o princípio da dignidade de pessoa humana.

⁵⁸ Doutora em Direito pela Universidade Estácio de Sá – UNESA. Professora do Curso de Graduação e Pós-graduação em Direito da UNESA. Integrante do Programa Pesquisa Produtividade da UNESA. e-mail: ana.delgado@estacio.br

⁵⁹ “Venezuela: Crise Humanitária Alastra-se para o Brasil”. Disponível em <<https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>>. Acesso em 15.05.2017.

Embora tenha sido forjado um sistema internacional de proteção dos refugiados a partir da Convenção de 1951, é inegável que este sistema não apresenta respostas ao gravíssimo problema dos refugiados nos dias atuais, tampouco permite a proteção a outros movimentos migratórios, como os decorrentes de catástrofes ambientais e de negação pelos Estados de oportunidades de subsistência viáveis para sustentar as condições mais básicas de vida.

Verifica-se a necessidade de estender o conceito teórico de refugiado à luz das novas características e dos riscos apresentados pela globalização. A ortodoxia interpretativa e o formalismo normativo afetam a efetividade dos instrumentos jurídicos internacionais e nacionais, além de se constatar que, no plano interno, o não reconhecimento da condição de refugiados para este segmento contradiz obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro, ferindo o princípio *pacta sunt servanda*.

A admissão desses migrantes no Brasil e a maneira como esta situação tem sido tratada, revela a fragilidade das instituições públicas nacionais no que concerne a lidar com questões imigratórias, além de traduzir a debilidade da política migratória no Brasil. Apesar da grave situação, observa-se que este tema não tem merecido a relevância que lhe é devida. A literatura jurídica analítica é escassa e não tem dispensado atenção à presente temática, seja como objeto de construção teórica ou mesmo na prática. Depreende-se daí a necessidade de se proceder a uma investigação da proteção jurídica dos migrantes venezuelanos nos seus aspectos internos e externos.

Acredita-se que cada nova abordagem referente à dinâmica das migrações forçadas, em especial, ao caso singular do fluxo de venezuelanos no Brasil, ampliará mais os parâmetros de compreensão acerca de suas consequências e dos desafios trazidos por tão instigante tema, que reclama mais do que figuras retóricas.

1. VENEZUELANOS NO BRASIL

A imigração venezuelana para o Brasil constitui um caso atípico, pois sua causa não remonta à ocorrência de conflitos armados ou à perseguição por razões de ordem política, religiosa ou étnica, mas a uma profunda crise humanitária que a Venezuela atravessa. O fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil teve início em 2014, após o acirramento da crise na Venezuela, e começou a adquirir maior expressão do final de 2015.

A Venezuela passa por uma profunda crise humanitária e tem se demonstrado incapaz de prover a dignidade e as necessidades básicas de seus cidadãos. Grande parte dos venezuelanos que chega ao Brasil informa que não possui recursos financeiros para adquirir medicamentos, insumos médicos básicos e alimentos, primeiramente, em razão de os preços estarem muito altos. Famílias de classe média,

devido ao empobrecimento da população, não possuem mais condições de adquirir produtos, ainda que básicos, sujeitos ao controle de preços do governo.

O segundo fator, mais recorrente, deve-se à falta de tais produtos no mercado, tendo em vista que os estoques no país estão extremamente reduzidos. Os estoques encontram-se tão reduzidos que muitos venezuelanos não conseguem prover o sustento de suas famílias, tampouco obter assistência médica adequada. A já grave situação da população é potencializada no caso dos indígenas *warat*, em condições de extrema vulnerabilidade.

A despeito de o governo venezuelano negar a existência de crise no país, o final de março deste ano o presidente Nicolás Maduro solicitou cooperação à Organização das Nações Unidas para obter medicamentos. Tampouco são verificadas medidas internas para melhorar as condições das pessoas no país. Políticas públicas não são implementadas para reduzir os riscos sociais aos quais a população tem sido exposta, o que certamente desencadeará o crescimento do fluxo de migrantes para outros países, em especial, para os Estados vizinhos, como Colômbia e, em especial, o Brasil.

O ingresso de venezuelanos se dá por meio da fronteira entre Santa Elena de Uairén, na Venezuela, e da pequena cidade de Pacaraima, no Brasil. Entretanto, muitos venezuelanos ingressam de modo clandestino ao longo de uma fronteira terrestre de dois mil e duzentos quilômetros de extensão entre os dois países. Os venezuelanos vieram de Caracas, capital da Venezuela, e de nove estados – Aragua, Anzoátegui, Bolívar, Carabobo, Mérida, Miranda, Monagas, Sucre e Zulia.

De acordo com fontes oficiais, mais de doze mil venezuelanos ingressaram e permaneceram no Brasil desde 2014. A partir desse ano, o número de venezuelanos que ficou no Brasil aumentou mais de cinco vezes, alcançando sete mil e cento e cinquenta pessoas durante os onze primeiros meses de 2016. Muitos venezuelanos estão vivendo em condições precárias nas ruas e em um abrigo em Boa Vista, capital de Roraima.

Os venezuelanos, em sua maioria, têm migrado para o Brasil, porque não possuem acesso à assistência médica e não possuem recursos para adquirir os já limitados alimentos. Trata-se do caso de ‘migração por sobrevivência’. Alexander Betts denomina “*survival migration*” a essa situação.⁶⁰ Trata-se de uma categoria de migrações forçadas, em razão do medo e do desespero de continuar (sobre)vivendo em Estados falidos, em situação de colapso político e econômico, que impedem os cidadãos de desfrutarem de seus direitos mais básicos, razão pela qual deveriam ser tratados como refugiados, ainda que não se configure a perseguição individualizada, conforme previsto na Convenção de 1951:

People who are outside their country of origin because of an existential threat for which they have no access to a domestic

⁶⁰ Betts, Alexander. *State fragility, refugee status and ‘survival migration’*. *Forced Migration Review*. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/en/fragilestates/betts.pdf>>.

*remedy or resolution – whether as a result of persecution, conflict or environmental degradation, for example – might be referred to as ‘survival migrants’.*³ *What matters is not the particular cause of movement but rather identifying a threshold of fundamental rights which, when unavailable in a country of origin, requires that the international community allow people to cross an international border and receive access to temporary or permanent sanctuary.*⁶¹

Não obstante tenha sido previsto na concepção do regime jurídico dos refugiados que a definição iria evoluir ao longo do tempo com vistas a adequar-se às condições presentes, ainda não é dada a devida proteção aos chamados migrantes por sobrevivência, posto que não se adequam à definição ortodoxa da Convenção de 1951.

A lacuna existente no tocante aos movimentos migratórios forçados que se enquadram fora do entendimento convencional de perseguição seria suprida através de acordos suplementares, por meio da jurisprudência dos Estados ou, ainda, através da extensão das normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Entretanto, observa-se que tal extensão é insuficiente e não cria, por si só, obrigação legal dos Estados com relação àqueles que migram por sobrevivência, em virtude de privação da própria dignidade, tampouco prevê mecanismos para assegurar que os direitos deles sejam efetivos. Com relação a essas categorias de migrantes, a proteção fica condicionada à política e não à lei, pelo que é arbitrária e inconsistente.

No caso dos deslocamentos forçados em contextos pacíficos, motivados pela falência e por colapso dos Estados, tal não constitui causa menos grave do que aquelas previstas na Convenção de 1951, razão pela qual se aduz que a perseguição não pode ser concebida como requisito essencial à condição de refugiado e à sua consequente proteção jurídica.

Nessa perspectiva, considerando que o indivíduo desprovido de sua dignidade é incapaz de sobreviver sem deixar o país, não há sentido em conceber a perseguição como requisito para que se configure a situação de refugiado. Betts alerta que há a tendência no mundo atual de que menos pessoas fujam de perseguições resultantes de atos dos Estados, ao passo que será maior o fluxo migratório de indivíduos vítimas de privações de direitos resultantes de omissões de Estados.

Neste contexto, para Rotberg, os Estados entram em falência devido à total impossibilidade de fornecer “*political goods*” para os seus habitantes. De acordo com

⁶¹ Betts, *ibid*, p. 5.

tal formulação, vários aspectos contribuem para isso, entretanto aquele que assume maior importância para a configuração da falência de um Estado é a incapacidade de prover a segurança, em especial, a humana, considerada aí como o bem político maior, dotado de hierarquia superior aos demais bens políticos.⁶²

A supressão ou sucateamento de outros bens políticos, a saber, liberdade civil e política, direitos humanos, saúde pública e educação,⁶³ a chamada “*knowledge good*”; estradas, ferrovias e portos; sistema econômico e financeiro; e, por fim, a disseminação da violência configuram Estados fracos, em processo de falência. A presença de alto índice de corrupção, considerada endêmica, também caracteriza Estados fracos, falidos e/ou em processo de falência.

Em 2016, cerca de sete mil e seiscentos⁶⁴ venezuelanos foram atendidos em hospitais no estado de Roraima. Dado o aumento crescente de pacientes venezuelanos nas pequenas cidades brasileiras da fronteira, insumos médicos essenciais estão se tornando escassos. Os hospitais públicos, que já apresentavam déficits de atendimento, tendem a entrar em colapso. Muitos migrantes venezuelanos estão com a saúde debilitada, posto que suas doenças foram agravadas pela falta de assistência na Venezuela. Muitos são portadores de HIV, pneumonia e malária.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS PARA CONCESSÃO DE REFÚGIO NO BRASIL

No que concerne ao refúgio no Brasil, encontram-se fundamentos constitucionais para sua concessão. Conforme mencionado, a cláusula geral de proteção à pessoa humana, contida no art. 1º, III, norteia todo o direito ao refúgio, bem como quaisquer diplomas normativos que com ela não se coadunem. Nesse passo, Pietro Alarcón sustenta que qualquer ato ou norma que mitigue o direito ao refúgio poderá ser declarado inconstitucional:

(...) duas questões devem ser frisadas: a) o princípio da dignidade humana, consagrado na CF de 1988, rejeita qualquer pretensão de vir a converter a migração em um delito. Assim, será inconstitucional qualquer ato normativo que determine o delito de migração ou que pretenda tornar ao migrante, pelo fato de ser migrante, um delinquente; b) O direito ao refúgio deve ser

⁶² Rotberg, 2004, p. 3. Há uma hierarquia de bens políticos. Nada é tão crítico como o fornecimento de segurança, especialmente segurança humana.

⁶³ Id., *ibid.*, p. 4.

⁶⁴ Ministro diz que Brasil se prepara para receber refugiados da Venezuela. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-05/ministro-diz-que-brasil-prepara-plano-para-receber-refugiados-da-venezuela>>.

interpretado de maneira que não caberá uma decisão negativa ao requerimento quando esta coloque em risco a vida e liberdade do indivíduo, é dizer, quando a negação conduza à pena de morte ou à prisão juridicamente injustificada.⁶⁵

O princípio constitucional da solidariedade também fundamenta a proteção jurídica interna aos refugiados. A solidariedade está presente do art. 3º, I, que prevê a construção de uma sociedade livre, justa e solidária como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. A solidariedade implica o dever de cooperação de todos como poderoso instrumento para eliminar os obstáculos que obstem o desenvolvimento humano, com vistas a mitigar a pobreza e todas as iniquidades sociais. Nesse passo, a despeito de a solidariedade ser mencionada apenas no inciso I, depreende-se também da leitura dos demais incisos – garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem quaisquer preconceitos e discriminação.

Para que todos os objetivos fundamentais elencados no art. 3º do texto constitucional sejam alcançados é indispensável que haja responsabilidade recíproca entre as pessoas, não individualmente, mas para com o coletivo, o que reflete uma perspectiva distributiva e incluyente do ponto de vista social e, também, registre-se, implica a aceitação das diversidades, conforme preceitua o inciso IV do citado dispositivo - “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Anthony Giddens⁶⁶ destaca a necessidade de reconstrução da solidariedade social como meio para possibilitar a aquisição do poder. Para Giddens, o Estado de Bem-Estar desenvolvido após a segunda grande guerra, revestiu-se de importância no combate à pobreza e à redistribuição de renda. No entanto, as diversas medidas praticadas com o fito de distribuir a renda nas sociedades não foram suficientes para reconciliar a autonomia e a interdependência nos campos social e econômico, uma vez que a sociedade continua a ser caracterizada por classes. Tal reconciliação só pode ser obtida por meio de elevado sentimento de solidariedade social, que será capaz de despertar maior consciência nos cidadãos de seu papel na sociedade, conduzindo assim à aquisição do poder.

A solidariedade que se extrai do texto constitucional incorpora o dever de auxiliar os menos favorecidos e de olhar e respeitar o outro como igual, apesar das

⁶⁵ Alarcon, 2011, p.123.

⁶⁶ Giddens, 1996, p.21.

diferenças que existem. Neste contexto, a solidariedade e a aceitação da diversidade são indissociáveis. Não há que se falar em solidariedade sem que haja o reconhecimento da pluralidade. Em sociedades marcadas pela desigualdade, o respeito à solidariedade e às diferenças é requisito para que haja maior harmonia e desenvolvimento, considerados aí todos os seus aspectos. Deste modo, o respeito à pluralidade é condição de possibilidade para que seja alcançada uma sociedade livre, justa e solidária.

Para Giddens, a diferença entre os sexos, cultura, etnia, cultura, comportamento e personalidade constitui uma forma de hostilidade. Nesse diapasão, todo meio de discriminação e intolerância aos migrantes – voluntários ou não – é uma forma de constrangimento e viola a Constituição da República. Nesse passo, ele afirma que o diálogo é um antídoto contra a violência. A necessidade de uma democracia dialógica se faz premente para criação de entendimentos e do desenvolvimento de solidariedade mútuos.⁶⁷

O princípio constitucional da solidariedade é corolário do princípio da dignidade, pois sem a solidariedade nas relações humanas não há que se falar em respeito ao outro, em justiça social e desenvolvimento em seus diversos aspectos (cultural, social e econômico). A solidariedade no caso específico do refúgio permite ações para além da proteção, como a implementação de mecanismos de integração por parte do Governo e da sociedade brasileira.

Nessa óptica, também é preciso agregar a tolerância à solidariedade, implícita ao art. 1º, V, da Constituição, que estabelece o respeito ao pluralismo como fundamento do Estado, além do mencionado art. 3º, IV, que define a promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação, como um dos objetivos fundamentais da República. Pela interpretação do texto constitucional, infere-se que a falta de aceitação daquele que é diferente e, no caso aqui abordado, o migrante, é totalmente refutada.

Argumentos contra a tolerância e a aceitação são construídos com base em crises econômicas e políticas, contudo não encontram amparo constitucional para justificar atos e medidas que impliquem em discriminação a quaisquer pessoas e grupos, sobretudo aqueles considerados minoritários e vulneráveis, como é o caso de

⁶⁷ Giddens, 1996, p.275.

refugiados recebidos em nosso país, que objetivam reconstruir suas vidas com um mínimo de condições de dignidade.

Em julho de 1997, a lei foi promulgada e publicada, representando um marco na proteção dos refugiados no Brasil. Sua principal característica é a ampliação da definição de refugiado, dando um passo além em direção à maior proteção, comparativamente à Convenção de 1951. Imbuída do “espírito de Cartagena”, a lei exterioriza a necessidade de protegerem-se também as pessoas vítimas de graves e generalizadas violações de direitos humanos, além das causas clássicas mencionadas na Convenção de 1951 que levam à solicitação de refúgio. Neste contexto, durante a apreciação do pedido individual de refúgio, confere-se maior importância à análise da conjuntura política e institucional do país.

Diante destas considerações, Guilherme Assis de Almeida destaca que a conjugação da definição clássica com a definição ampliada “tornou a lei uma das mais avançadas e generosas do continente americano em relação à temática dos refugiados”.⁶⁸

Boa parte dos países da América do Sul que participaram da Convenção de 1951 e do Protocolo de 67 promulgaram normas sobre os mecanismos de implementação destes documentos, a saber: Venezuela (2001), Paraguai e Peru (2002), Bolívia (2005), Argentina e Uruguai (2006), Colômbia (2009) e Chile (2010). O Equador aprovou o Decreto nº 3.301 de 1992 para a aplicação das normas da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. O Suriname, embora tenha ratificado a Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, não possui normas internas para a implementação da Convenção. No continente sul-americano, somente a Guiana e a Guiana Francesa (Departamento da França) não ratificaram os aludidos documentos de proteção internacional.⁶⁹

Apesar de muitos países do continente terem implementado a convenção através de normativas internas, constata-se que, em termos comparativos, a lei brasileira avançou ao prever garantias mais dilatadas de proteção ampla aos refugiados, tais como o estabelecimento de regras para o ingresso em território nacional, o estabelecimento de procedimento para determinação da condição de refugiado, bem como os direitos e obrigações dos refugiados, incluindo ainda em seu bojo a busca de soluções duradouras.

⁶⁸ Almeida, 2001, p. 165.

⁶⁹ Base de dados disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 23.07.2015.

Isso denota a posição de vanguarda do Brasil no tocante à proteção legal dos refugiados sob uma perspectiva comparada no âmbito da América Latina. Além de constituir um país que ocupa posição de destaque em termos geopolíticos na região, o Brasil apresenta a legislação mais avançada nessa temática, podendo servir de modelo em alguns aspectos para os demais países da região.

Além da definição ampliada de refugiados, o art. 2º também prevê a extensão da condição de refugiados aos familiares: “Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”. Este dispositivo colaciona o princípio da unidade familiar, em consonância à recomendação da Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 1951, apesar desta não tê-la positivado.

Tal como o Brasil, no que toca aos países sul-americanos, a Argentina, Bolívia, Chile, Venezuela, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Peru a inseriram em suas legislações internas sobre refúgio.⁷⁰

A lei é bem organizada do ponto de vista estrutural e está dividida em oito títulos. O Título I estabelece os aspectos caracterizadores do refúgio (do conceito, da extensão, da exclusão e da condição jurídica do refugiado); o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III cria o Conselho Nacional para Refugiados (CONARE) – outra característica de destaque desta lei –, que é o órgão responsável pelo reconhecimento do status de refugiado, e estabelece as suas competências; o título IV apresenta as regras do processo de refúgio; o título V dedica-se aos efeitos do Estatuto de Refugiado sobre a extradição e a expulsão; o Título VI estabelece as hipóteses de cessação e de perda da condição de refugiado; o Título VII trata das soluções duráveis (integração local, repatriação e reassentamento) e o Título VIII é devotado às disposições finais.

Outro diferencial desta lei é a possibilidade de solicitação de refúgio a qualquer autoridade imigratória a qualquer tempo, conforme colacionado no artigo 7º, bem como a impossibilidade de deportação do solicitante de refúgio, o que exprime a observância do princípio internacional do *non-refoulement*, colacionado na Convenção de 51. Estes dispositivos refutam assim a possibilidade de a migração forçada ser tratada como infração no sistema jurídico brasileiro.

⁷⁰ Jubilit, 2007, p.102.

3. A POSTURA DO CONARE

O crescimento do número de venezuelanos no Brasil coincide com a crise que se acirrou na Venezuela nos últimos anos. De acordo com um relatório da Organização dos Estados Americanos (OEA) a Roraima, o número de venezuelanos buscando refúgio no Brasil aumentou de cinquenta e quatro, em 2013, para duzentos e oito em 2014, além de oitocentos e vinte e cinco em 2015 para dois mil, quinhentos e noventa e cinco entre janeiro e 1 de dezembro de 2016. Em Roraima, nove venezuelanos pediram refúgio em 2014, duzentos e trinta e quatro em 2015 e dois mil, duzentos e trinta em 2016.⁷¹

Considerando que não há número suficiente de servidores na Polícia Federal para atender às demandas de refúgio, foi criado um procedimento baseado na distribuição de comprovantes de agendamento para venezuelanos apresentarem suas solicitações de refúgio meses depois. Ainda que não sejam deportados, os venezuelanos que se encontram na lista de espera estão vulneráveis à exploração, já que não podem obter carteira de trabalho.

Nestes termos, de acordo com informações do *Human Rights Watch*,⁷² “em fevereiro, a Polícia Federal recebeu, em média, de 50 a 70 solicitações de refúgio por dia, e estava agendando aproximadamente 200 pessoas por dia para apresentarem suas respectivas solicitações em uma oportunidade posterior”.

Apesar de não estar disponível ainda o número de pedidos de refúgio formulados em 2017, o fluxo de ingresso continua crescendo no norte do país. A situação se agrava com relação aos indígenas Warao, posto que sequer formulam pedido de refúgio, não falam português nem espanhol e muitos são portadores de doenças infecto-contagiosas.

A maioria dos pedidos de refúgio pelos venezuelanos foi negada pelo CONARE com base no aludido no art. 1º, III da Lei 9.474/97, destacando que “para ser reconhecido como refugiado, o solicitante deve apresentar um fundado temor de perseguição causado pelo seu Estado de origem em função de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”.

⁷¹

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016>.

⁷² “Venezuela: Crise Humanitária Alastra-se para o Brasil”. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>>. Acesso em: 15.05.2017.

Pode, ademais, ser reconhecido como refugiado por ser nacional de um Estado que experimenta uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Aliás, “todos os casos resolvidos pelo CONARE materializam, em maior ou menor grau, a importância crucial da perseguição materializada e/ou o fundado temor de perseguição consubstanciado por parte do solicitante para a concessão do refúgio face à Lei 9.474/97”.⁷³

A tabela em seguida demonstra o número de solicitações de refúgio e de indeferimento por parte do CONARE, segmentados por idade e gênero:

Tabela 1. Processos Tramitados no CONARE – 2014 a 04/2016

	Arquivados	Pendentes	Indeferidos	Reconhecidos
Até 25 anos	3	70	7	-
25-45 anos	6	103	12	2
45-65 anos	2	19	3	-
65 anos ou mais	-	3	-	-

	Reconhecidos	Arquivados	Indeferidos	Pendentes
Homem	1	7	12	120
Mulher	1	4	0	67

O não reconhecimento pelo CONARE do status de refugiados aos venezuelanos foi grave e revelou um retrocesso do Brasil quanto à causa dos refugiados. Não reconhecer a migração dos venezuelanos como forçada é negar a recuperação da dignidade deste grupo, que tem passado por situações adversas desde sua terra natal, a partir do agravamento da crise social e política na Venezuela. Diante da recusa em reconhecer a materialidade do art. 1º, III da lei, o CONARE concedeu o

⁷³ CONECTAS (2012). Carta do CONARE. Disponível em: <<http://www.conectas.org/institucional/conectas-questiona-governo-sobre-medidasmigatorias-para-haitianos>>. Acesso em: 09.11.2012.

chamado “visto humanitário”, seguindo assim o mesmo parâmetro adotado sobre o caso dos migrantes haitianos no Brasil, conforme previsto na Resolução 97/2012.

Cabe destacar que o visto de residência por questões humanitárias surgiu através da Resolução Recomendada 8 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), de dezembro de 2006, que foi acatada pelo CONARE em março de 2007, por meio da Resolução nº13. Esta Resolução propõe que o CONARE encaminhe ao CNIg casos que não preencham os requisitos de elegibilidade previstos na Lei 9.474/97, mas que, devido a questões humanitárias, o CONARE entenda como adequada a concessão de autorização de permanência legal no Brasil:

Art. 1º O pedido de refúgio que possa não atender aos requisitos de elegibilidade previstos na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, poderá, a critério do CONARE, ser sobrestado para que possa a permanência do estrangeiro no País ser apreciada pelo Conselho Nacional de Imigração, com base na Resolução Normativa CNIg nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos

Com o advento da emissão do visto, é possível obter Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). A permanência em território nacional é condicionada ao prazo de cinco anos, contados da emissão do documento, para que a situação de emprego e de residência junto às autoridades brasileiras seja comprovada. Diferentemente dos demais vistos previstos na Lei 6.815/80, o visto humanitário somente pode ser demandado pelo CONARE no caso de situações consideradas excepcionais, como foi o juízo feito com relação aos venezuelanos. A interpretação conservadora do CONARE não permitiu reconhecer aos venezuelanos o status de refugiados, contrariando o art. 1º, III, que trouxe a definição ampliada de refugiados, uma das inovações da Lei 9.474/97.

Neste ponto, há duas observações a serem registradas. Primeiramente, é paradoxal não reconhecer o instituto do refúgio com fundamento em violações de direitos humanos a nacionais de um país que se encontra sob a égide de grande crise, capaz de desprover sua população das condições mais básicas de sobrevivência. Em seguida, na concepção do CONARE, o inciso III é independente do requisito de fundado temor de perseguição, o que, na maioria dos casos, não se caracteriza no caso dos venezuelanos que migraram para o país a partir de 2010.

Conforme salientado, a lei foi imbuída do “espírito de Cartagena” e, ao se espelhar na Declaração de 84, não prevê a necessidade do fundado temor para caracterização da situação de refúgio por violações de direitos humanos. Trata-se assim de entendimento equivocado,

posto que não há base legal para a exigência deste requisito. Mais que isso, a utilização de um conceito obsoleto para qualificar refugiados viola a Lei 9.474/97 e compromete sua própria efetividade.

Há ainda que de destacar que os venezuelanos que ingressam clandestinos no Brasil e não solicitam refúgio estão sujeitos a condições de vida degradantes e, não raro, estão fadados à mendicância e à exploração, quando não são deportados. Em 2016, a Polícia Federal deportou quinhentos e quarenta venezuelanos e deteve aproximadamente quatrocentos e cinquenta venezuelanos indígenas, incluindo por volta de duzentas crianças, que dormiam na rua de um mercado da capital.⁷⁴

Com relação à área da saúde, o governo de Roraima está construindo dois novos hospitais com previsão para funcionamento em junho de 2017. Tais hospitais contribuirão para o aumento de leitos, todavia esta medida está longe de ser vista como política eficaz no que diz respeito à assimilação e inclusão dos venezuelanos que chegam a Roraima com frequência.

Em que pese o estado de Roraima ter criado o Gabinete Integrado de Gestão Migratória, formado por várias autoridades do estado para elaborar políticas públicas a fim de responder ao impacto da imigração venezuelana no estado, dentre elas o Centro de Referência ao Imigrante para apoiar imigrantes, as dificuldades persistem em razão da falta de condições para assimilar e integrar venezuelanos à sociedade. Estas informações denotam que as políticas públicas referentes a migrantes e refugiados são extremamente tímidas e praticamente ineficazes.

CONCLUSÃO

A postura do CONARE representa uma visão ortodoxa sobre deslocamentos forçados, ignorando-se os valores constitucionais que permeiam o instituto do refúgio. Pensar qualquer instituto à luz da realidade atual é condição para que haja a adequada aplicação da norma.

Necessário se faz, pois, atribuir sentidos ao texto da norma, que permitam aplicá-la de maneira coerente em respeito às condições presentes. A adequada interpretação da norma reflete o respeito à tradição, à coerência e à integridade do Direito. A interpretação, assim, deve ser feita em consonância às condições presentes e às situações que se impõem ao intérprete para produzir sentidos adequados, de modo que o texto esteja sempre atualizado, sem que haja a perda da coerência.⁷⁵

Fora das condições de refúgio, os estrangeiros são regidos pela nova lei de Migração, que, embora seja fundamentada no princípio da dignidade humana, não é suficiente para tutelar grupos de estrangeiros que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade econômica e social, tal como os tradicionalmente concebidos como refugiados. Trata-se, assim, de situação de extrema gravidade, pois tratá-los como

⁷⁴ “MP contra exploração de venezuelanos”. Disponível em: <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/10/mp-faz-operacao-contr-exploracao-de-venezuelanos-na-fronteira-de-rr.html>. Acesso em: 20/05/2017.

⁷⁵ Dworkin, 2005.

meros imigrantes retira-lhes a possibilidade de inclusão e de real assimilação no Brasil. Na falta do reconhecimento e da proteção jurídica, são subjugados ao assistencialismo do Estado, o que é constatado pela concessão do visto humanitário, que sequer existe na legislação.

É imperioso ressaltar que estender o conceito ‘refugiado’ de modo a abarcar pessoas com necessidades similares ou, até mesmo, maiores de proteção é apenas o próximo passo para devolver-lhes sua humanidade, conforme a construção *harendtiana*. O processo de inclusão e de aceitação não pode ser paradoxal, de modo a deixar migrantes à margem da sociedade, não lhes reconhecendo direitos.

No entanto, não basta reconhecê-los juridicamente. É imprescindível que os Estados busquem soluções de cunho social por meio de políticas públicas de inclusão e de cunho político-jurídico, garantindo-lhes direitos fundamentais e vinculação à comunidade política no Estado que os recebe. A reestruturação jurídica deve vir acompanhada inevitavelmente de mudança na política migratória, a despeito de novos riscos que possam vir a surgir.

Nesse passo, torna-se necessária uma contínua repolitização dos riscos e, como se sabe, para a política é arriscada tanto a situação em que se decide, como a situação em que não se decide. Trata-se aqui de um processo de contínua construção.

A postura do Brasil diante destes migrantes evidencia grave lacuna legal e representa uma visão ortodoxa sobre deslocamentos forçados, ignorando-se os valores constitucionais que permeiam o instituto do refúgio. Pensar qualquer instituto à luz da realidade atual é condição para que haja adequada aplicação da norma. Necessário se faz, pois, atribuir sentidos ao texto da norma que permitam aplicá-la de maneira coerente, em respeito às condições presentes.

No caso do ingresso dos venezuelanos em território brasileiro, o não reconhecimento da condição de refugiado acaba por fragilizar o próprio instituto do refúgio no Brasil, que se torna refém de decisões administrativas incoerentes, além de constituir violação à lei que incorporou instrumentos jurídicos internacionais.

Decisões como esta impactam diretamente a vida de seres humanos, que novamente têm a dignidade violada, e traduzem o amadorismo das instituições públicas no que toca ao desenvolvimento responsável de políticas de imigração.

REFERÊNCIAS

- ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). “*Deslocados Internos*”. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/Fugindo>>. Acesso em: 02/11/2014.
- ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). “*O Brasil é um país de asilo e exemplo de comportamento generoso e solidário*”. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>>. Acesso em: 17/08/2014.
- ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). Refúgio em números. Disponível em: <www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas>. Acesso em: 5.5.2016.
- ALARCON, Pietro de Jesus Lóira. 2011. Valores constitucionais e Lei 9.474 de 1997. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Ed. CL-A Cultural.
- ANDRADE, José H. Fischel de. 1996. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica*. Rio de Janeiro: Renovar.
- ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coord.). 2001. *O Direito Internacional dos Refugiados*. Rio de Janeiro: Renovar.

ARENDDT, Hanna. 1999. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

BERNER, Vanessa Batista. *Perspectivas Jurídicas da Política Migratória no Brasil*. Disponível em: <www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c559da2ba967eb8>. Acesso em: 07/09/2014.

BETTS, Alexander. *State fragility, refugee status and 'survival migration'. Forced Migration Review*. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/en/fragilestates/betts.pdf>>.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. 1998. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. v.1

CAVARZERE, Thelma Thaís. 1995. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar.

CONECTAS (2012). *Carta do CONARE*. Disponível em: <<http://www.conectas.org/institucional/conectas-questiona-governo-sobre-medidasmigratorias-para-haitianos>>. Acesso em: 09.11.2012.

DE GIORGI, Raffaele. 1998. *Direito, Democracia e Risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: SAFE.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. 2016. *Muito distantes do Eldorado: perspectivas jurídicas da proteção dos haitianos no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade Estácio de Sá.

DUSSEL, Enrique. 1995. *Filosofia da Libertação: crítica à ideologia da exclusão*. Trad. de George I. Maissiat. São Paulo: Paulus.

DWORKIN, Ronald. 2005. *Uma Questão de Princípios*. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes.

GIDDENS, Anthony. 1996. *Para além da esquerda e direita*. São Paulo: UNESP.

HOLANDA, Sergio Buarque. 1995. *Raízes do Brasil*. 26.ed. 21ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras.

HUMAN RIGHTS WATCH “Venezuela: Crise Humanitária Alastra-se para o Brasil”. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>>.

JESUS, Tiago Schneider de. 2009. *Um novo desafio ao Direito: deslocados/migrantes ambientais. Reconhecimento, proteção e solidariedade*. Dissertação. Faculdade de Direito Universidade Caxias do Sul, Rio Grande do Sul.

JUBILUT, Liliana Lyra. 2007. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método.

KHAN, Sadruddin Aga. 1976. Legal problems relating to refugees and displaced persons. In: *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye*. Leyde, 149 (I).

MELLO, Celso D. de Albuquerque. 1998. *Direitos humanos e conflitos armados*. Rio de Janeiro: Renovar.

_____. 2003a. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, v.1.

_____. 2003b. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, v.2.

MILESI, Rosita. 2005. *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CESEM/IMDH. Edições Loyola.

MORAES, Isafas; ANDRADE, Carlos Alberto de Alencar; MATTOS, Beatriz Rodrigues. 2013. A imigração haitiana para o Brasil: causas e efeitos. *Revista Conjuntura Austral*, v.4, n.20, out/nov.

PACHECO PACÍFICO, Andrea Maria Calazans. Os migrantes nas relações de trabalho no Brasil. *Revista Âmbito Jurídico*. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6642>.

ROTBURG, Robert. 2004. Failed States, collapsed states, weak states: causes and indicators. In: Rotberg, Robert. *When States fail*. Princeton University Press.

SAYAD, Abdelmalek. 1998. *A Imigração ou Os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: EDUSP.

SILVA, Nadia Teixeira Pires da e PARREIRA, Carolina Genovez. *Desconhecidos e Invisíveis: os refugiados no Mundo das Maravilhas*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8c8a58fa97c205ff>>. Acesso em: 29.08.2014.

SINGER, Paul. 1973. Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo. In: Singer, Paul. *Economia Política e Urbanização*. Cap. 2. São Paulo, Ed. Braziliense.

GRUPO DE TRABALHO 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E MOVIMENTOS SOCIAIS

O CRÉDITO CONSIGNADO PARA APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE 2003 A 2008

*Ary Jorge Aguiar Nogueira*⁷⁶

RESUMO: O presente trabalho tem por objeto a política pública de incentivo ao crédito consignado direcionado aos aposentados e pensionistas do INSS, no período de 2003 a 2008. O objetivo principal é realizar a análise à luz da teoria do ciclo de políticas públicas, tal como concebido inicialmente por Lasswell (1956), considerando, ainda, a clássica tipologia de Lowi (1972) e a teoria da construção social das populações-alvo de políticas públicas de Schneider e Ingram (1993). A pesquisa procura traçar um panorama desta política pública, de seus fundamentos e de seus resultados. Dados empíricos coletados apontam que a política de incentivo ao crédito consignado foi bem-sucedida, atingindo os objetivos traçados por seus formuladores: aumento do mercado de crédito e redução dos juros dos empréstimos.

PALAVRAS-CHAVE: POLÍTICA PÚBLICA. CRÉDITO CONSIGNADO. APOSENTADOS

INTRODUÇÃO

O trabalho de pesquisa que ora se apresenta trata da política de incentivo ao crédito consignado para aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no período de 2003 a 2008.

Apesar de a política ainda estar em vigor, optou-se por estabelecer o corte temporal no final do ano de 2008, tendo em vista que após esta data o mundo sofreu uma grave crise econômica, que não apenas causou forte abalo nos mercados financeiros, mas atingiu igualmente a chamada economia real (Thompson 2015).

Como o Brasil teve de adotar medidas anticíclicas muitas vezes heterodoxas do ponto de vista da ciência econômica, entendeu-se por bem excluir da análise os anos impactados pela crise.

⁷⁶ Mestrando em Direito e Políticas Públicas na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, e-mail: aryjorge.nogueira@hotmail.com.

O problema de pesquisa abordado no presente trabalho é se a política pública de incentivo ao crédito consignado para aposentados e pensionistas, formulada e implementada pelo governo federal, foi bem-sucedida?

Como critério de avaliação de sucesso foi utilizada a consecução dos objetivos propostos quando da formulação da política, expressos na Exposição de Motivos Interministerial n. 176/2003, que instruiu a Medida Provisória, a qual criou a figura do crédito consignado para aposentados e pensionistas do INSS (MP n.130/2003).

Os mencionados objetivos eram os seguintes: aumentar o acesso ao mercado de crédito e incentivar a queda dos juros dos empréstimos.

A hipótese é de que a política foi efetivamente bem-sucedida, cumprindo ambos os objetivos propostos por seus formuladores.

Portanto, a variável dependente, qual seja, o sucesso da política analisada, desdobra-se em dois indicadores: aumento do acesso ao crédito e queda dos juros.

Quanto às variáveis independentes, foram identificadas as seguintes: 1) protagonismo dos bancos públicos na fase inicial da implementação; 2) forte comprometimento do capital privado num segundo momento e; 3) aceitação e adesão à política por parte do público-alvo.

O trabalho foi elaborado com o propósito de realizar uma análise interdisciplinar da política pública, centrando o enfoque em três teorias: a análise funcional de Harold Dwight Laswell (1956), que foi o embrião da teoria dos ciclos de política pública; a tipologia de Theodore J. Lowi (1964, 1972, 1999, 2009), que constitui uma das mais relevantes ferramentas de classificação de políticas públicas e a teoria da construção social das populações-alvo de Anne Schneider e Helen Ingram (1993), que traz um enfoque inovador acerca do motivo pelo qual certas políticas são aceitas pela população e outras não.

Espera-se com a pesquisa apresentar uma contribuição ao debate nacional sobre avaliação de políticas públicas e fornecer a outros pesquisadores subsídios para novos questionamentos acerca do diálogo interdisciplinar na área.

1 DO CRÉDITO

O problema econômico fundamental é que as necessidades humanas são ilimitadas, enquanto os fatores de produção são limitados (Viceconti e Neves 2012, 1). De fato, a questão da escassez é o núcleo da discussão econômica: não há recursos suficientes para atender a tudo que a alma humana é capaz de aspirar.

O crédito é uma promessa (Stigliz e Greenwald 2004, 58) e surge como uma troca temporal, na qual o tomador de crédito obtém junto a outrem acesso a recursos de que não dispõe, mediante o pagamento de uma remuneração conhecida como juros.

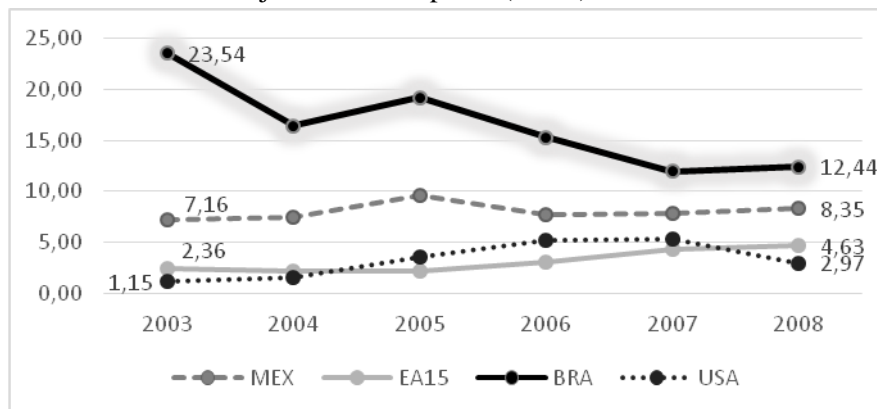
No sistema capitalista, o crédito possibilita a disponibilidade de massas volumosas de capitais necessários aos grandes investimentos que aceleram o processo produtivo (Trindade 2006, 151). Além disso, viabiliza a antecipação de consumo por aqueles que não detém a renda suficiente de forma imediata, servindo, portanto, como elemento importante de inclusão social (Zouain e Barone, 2007).

No entanto, o ponto nevrálgico do sistema de crédito reside na informação (Stigliz e Greenwald 2004, 57). As instituições financeiras precisam gerenciar o risco da inadimplência e isto gera enormes custos no que toca à gestão de informação.

De fato, a decisão sobre a oferta de crédito é um problema de alocação de portfólio (Mora 2015). As instituições financeiras precisam decidir, diante do nível de informação de que dispõem, se compensa o risco de ofertar crédito, ou se devem manter os recursos que gerenciam em outras opções, eventualmente mais seguras.

No caso brasileiro a situação torna-se ainda mais dramática, uma vez que a taxa básica de juros (SELIC) é notoriamente alta. É o que se pode observar no gráfico abaixo, no qual são comparadas as médias anuais das taxas brasileiras, da União Europeia, dos Estados Unidos e do México.

Gráfico 1 – Taxas de juros de curto prazo (em %)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados obtidos juntos à OCDE.

O México serviu de parâmetro de um país igualmente latino-americano, de extensão territorial considerável e histórico de crises econômicas similares àquelas que o Brasil sofreu. Quanto a escolha da União Europeia na sua composição de 2008 (Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta, Países Baixos e Portugal) e dos Estados Unidos, o motivo foi ter uma baliza média da realidade dos países desenvolvidos do Norte.

Os números demonstram que o Brasil apresentava no período estudado taxas de juros muito altas, o que conduz inexoravelmente à inferência de que as instituições financeiras dificilmente teriam estímulo para ampliar a oferta de crédito e, conseqüentemente, expor-se a maiores riscos.

Outra questão a se considerar é o fato que o mercado bancário apresenta alto grau de concentração e as instituições financeiras disputam mercado palmo a palmo (Paula, Oreiro e Basílio 2013). Desta forma, o risco de perda de *market share* (quota de mercado) é um importante fator a considerar. Ou seja, se a instituição percebe que pode perder espaço no mercado, fatalmente adotará estratégias para marcar posição, ainda que isso implique realocação de portfólio.

Como já afirmado, um dos problemas fundamentais para a oferta de crédito é o déficit de informação. Instituições financeiras não dispõem de informação total acerca dos pretendentes a crédito. Uma forma de atacar o problema é aumentar a garantia de adimplemento, o que ocorre, por exemplo, quando um bem de propriedade do mutuário ou de outrem serve ao propósito de garantir o pagamento do débito.

O objeto de estudo desta pesquisa envolve outra forma de garantia de crédito, qual seja, a consignação em folha de pagamento, mais precisamente, a possibilidade de aposentados e pensionistas que recebam proventos pelo INSS contraírem empréstimos junto a instituições financeiras, com a garantia de que as prestações serão deduzidas diretamente do benefício.

Trata-se, portanto, de uma política pública de relevante interesse social, cuja análise doravante será realizada.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO TEÓRICA

O estudo das políticas públicas adquire autonomia científica nos anos 1930, ainda no campo da Ciência Política, tendo sido profundamente influenciado em sua primeira fase pelo behaviorismo.

O primeiro autor a tratar de políticas públicas foi H. D. Lasswell (1936), ainda fortemente influenciado pela Teoria Elitista. Segundo Lasswell, o estudo da política era o estudo da influência e dos influentes, sendo estes os que obtêm o máximo do que há para obter. Os valores disponíveis a obter seriam deferência, renda e segurança. Aqueles que obtêm o máximo dentre estes valores constituem a elite. O resto são as massas.

É igualmente de Lasswell (1956) a introdução ao debate da noção de *functional analysis* (análise funcional), que resultou no que hoje é conhecido como *policy cycle* (ciclo de políticas públicas).

Atualmente, há um relativo consenso acerca dos elementos que compõem o ciclo de políticas públicas, ressaltando-se a classificação em sete fases principais, tal como apresentada por Secchi (2013, 43): 1) Identificação do problema; 2) Formação da agenda; 3) Formulação de alternativas; 4) Tomada de decisão; 5) Implementação; 6) Avaliação e 7) Extinção.

Destarte, a análise funcional de Lasswell (1956, 2) é calcada em sete funções: 1) Inteligência (informação, predição ou planejamento); 2) Recomendação (promoção das alternativas); 3) Prescrição (promulgação de regras gerais); 4) Invocação (caracterizações provisórias de conduta de acordo com as prescrições); 5) Aplicação (caracterização final da conduta de acordo com as prescrições); 6) Avaliação (avaliação do sucesso ou falha da política) e 7) Rescisão (o fim das prescrições e arranjos formalizados dentro da estrutura).

Cabe salientar que a visão de políticas públicas nesse momento era bastante vinculada à noção de regras. Verifica-se nas funções apontadas por Lasswell um nítido caráter prescritivo, que indicava a colmatação entre norma e conduta como marca da implementação das políticas públicas.

Como é sabido pelos estudiosos do campo de políticas públicas, não há um conceito unívoco que as defina, havendo diversas definições, as quais, do ponto de vista axiológico, não se sobrepõem. Portanto, não há uma única, tampouco melhor definição.

Secchi (2015, 2) apresenta uma definição espartana, porém eficiente: diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Cotta, Della Porta e Morlino (2001, 438) apontam que “*quando parliamo di politica pubblica, dunque, ci riferiamo a un programma di azione pubblica*”⁷⁷. O elemento central é a ação pública na forma de um programa.

Entretanto, convém salientar que não apenas as condutas comissivas do Estado constituem políticas públicas, eis que a não tomada de decisões (Bachrach e Baratz 2011) também é relevante. Não fazer pode se tornar uma política tão efetiva quanto uma ação coordenada. Nesta toada, cabe trazer os conceitos de Dye (2013, 1): “*whatever governments choose to do or not to do*”⁷⁸; e de Anderson (2013, 7): “*a purposive course of action or inaction followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”⁷⁹. Porém, no âmbito do presente trabalho, a definição que direciona nossa atenção é aquela formulada por Lowi (1999, 230):

Una politica pubblica è una norma formulata da una qualche autorità governativa che esprime un'intenzione di influenzare il

⁷⁷ Quando falamos de política pública, portanto, referimo-nos a um programa de ação pública (tradução nossa).

⁷⁸ Tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer (tradução nossa).

⁷⁹ Um curso intencional da ação ou inação seguido por um ator ou conjunto de atores em lidar com um problema ou questão de interesse (tradução nossa).

*comportamento dei cittadini, individualmente o coletivamente, attraverso l'uso di sanzioni positive o negative*⁸⁰.

Em *Arenas of Power* (2009), Lowi lembra aos estudantes, especialmente de ciência política, de que não se deve esquecer que *policy* (política pública) e *police* (polícia) têm origens comuns, pois ambas decorrem da *polis* grega, a qual não se refere apenas à comunidade organizada politicamente, mas à titularidade do monopólio da coerção legal. Consequentemente, todas as políticas públicas devem ser entendidas como coercitivas.

Assim, Lowi retoma uma tradição que remonta ao trabalho pioneiro de Lasswell, cuja noção de análise funcional tocava diretamente, como já visto, o problema da coerção como fundamento e condição de eficácia da política pública.

Os trabalhos seminiais de Lowi, *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory* (1964) e *Four Systems of Policy, Politics, and Choice* (1972) estabeleceram as bases da clássica tipologia de políticas públicas que leva seu nome.

A esta altura, cabe apontar um aparente equívoco constatado na literatura nacional quanto trata da Tipologia de Lowi: utilizar como base da classificação o critério de “impacto esperado na sociedade” (Secchi 2015, 25).

De fato, inicialmente, Lowi (1964, 689) utilizou tal critério. No entanto, tratava-se do primeiro esboço de uma classificação que só estaria completa em 1972. O artigo de 1964, por exemplo, traz apenas três tipos de políticas públicas, quais sejam, distributivas, redistributivas e regulatórias.

Certo é que o critério de impacto esperado na sociedade não foi retomado em seus trabalhos posteriores (Lowi, 1972, 2009), sendo inequívoco o fato de que o próprio autor manteve como núcleo de sua classificação o elemento coercitivo da política pública, posição esta que manteve até o final da vida, em fevereiro de 2017.

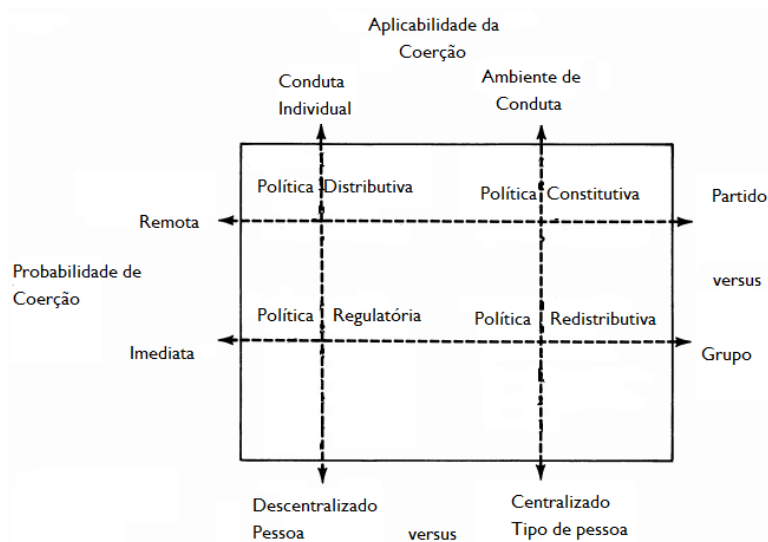
A Tipologia de Lowi, tal como hoje a conhecemos surgiu em 1972, através de uma matriz que expressa notável simetria. O autor reafirma no Capítulo 13 de *Arenas of Power* (2009) que a categorização das políticas públicas que elaborou era calcada na coerção.

Partindo da pergunta básica (quantos tipos de coerção existem?), Lowi logrou identificar quatro meios distinguíveis logicamente pelos quais o governo pode exercer coerção. Traçou, então, dois planos sobre os quais a coerção atua: aplicabilidade x probabilidade. Ato contínuo, dividiu cada plano em dois, sendo a aplicabilidade incidente na esfera da conduta individual ou no ambiente da conduta; e a probabilidade da coerção podendo ser remota ou imediata.

É o que se observa na figura abaixo, adaptada do trabalho original:

Figura 1 – Tipologia de Lowi

⁸⁰ Uma política pública é uma norma formulada por qualquer autoridade governamental que exprime uma intenção de influenciar o comportamento dos cidadãos, individualmente ou coletivamente, através do uso de sanções positivas ou negativas (tradução nossa).



Fonte: Elaboração própria, baseada em Lowi (1972, 300).

Posteriormente, Lowi (2009) alterou os nomes de duas categorias para enfatizar a conexão entre o tipo de *policy* (política pública) e o tipo de *politics* (política) associada a ela: a política distributiva passou a ser chamada *Patronage Policy* (política de patrocínio) e a política redistributiva, *Welfare Policy* (política de bem-estar).

Convém citar que diante das críticas à tipologia (Lowi, 2009), muito em virtude de discussões de fundo moral, Lowi desdobrou a matriz original para uma versão bidimensional, na qual os eixos aplicabilidade x probabilidade são analisados sob a ótica radical e *mainstream* (convencional, corrente principal).

Sua intenção publicamente declarada (Lowi, 2009) era preservar a simetria e harmonia lógica do modelo de classificação quádruplo, sem deixar de contar com instrumental para analisar a nova política dos grupos de interesses de direita e esquerda surgida nos Estados Unidos e Europa nos últimos anos.

A visão radical seria aquela ligada aos extremos, justamente porque do ponto de vista etimológico, um radical é aquele que pertence ou é ligado às raízes. Por outro lado, a visão *mainstream* seria menos ideológica, menos moral e menos intensa. A cada política *mainstream*, que pode ser conservadora ou liberal, corresponderia uma política radical, que pode ser de direita ou de esquerda.

Sob a óptica da Tipologia de Lowi, a política de incentivo ao crédito consignado apresenta probabilidade de coerção imediata e estabelece regras a serem cumpridas pelos agentes econômicos individualmente. Ou seja, trata-se de uma política tipicamente regulatória.

Vencida essa discussão preliminar, passa-se à apresentação da Teoria da Construção Social das Populações-alvo (*Social Construction of Target Populations*), elaborada por Schneider e Ingram (1993), que forma o terceiro pilar desta pesquisa (ao lado dos clássicos de Lasswell e Lowi).

A teoria guarda similaridade especialmente com o trabalho de Lowi no tocante ao anseio de atingir simetria e harmonia lógica em sua classificação.

Como é sabido, qualquer forma de categorização da realidade implica necessariamente uma simplificação que jamais fará justiça à complexidade do mundo real. No entanto, o esforço é válido, pois a apreensão da realidade total constitui uma utopia. Segmenta-se para compreender. E quanto mais direto e ao mesmo tempo harmônico for o critério, melhor será a classificação.

Pois bem, as mencionadas autoras propõem, em apertada síntese, que a construção social de populações-alvo se refere à caracterização cultural ou imagem popular de pessoas ou grupos cujo comportamento e bem-estar são afetados por políticas públicas (Schneider e Ingram, 1993).

A construção social teria, portanto, uma importante influência sobre agentes públicos e formuladores de políticas públicas, tanto na formação da agenda, quanto no *design* de políticas. As políticas públicas mandam mensagens sobre o que o governo supõe que os cidadãos merecem ou não, bem como os tipos de atitudes e caminhos de participação apropriados na sociedade democrática. Diferentes populações recebem igualmente diferentes mensagens.

O principal mérito da teoria seria explicar o motivo de por que certos grupos são privilegiados mais que outros, independentemente das noções tradicionais de poder político e como políticas públicas podem reforçar ou alterar estas vantagens.

Construções sociais são estereótipos sobre grupos particulares de pessoas, com base em características facilmente distinguíveis e são criadas não apenas pela política, mas pela cultura, socialização, história, mídia, literatura, religião e pelo gosto (Schneider e Ingram, 1993).

Desta forma, definir a construção social de uma população alvo, ou seja, como a imagem de determinado grupo em particular está posta socialmente é tarefa para uma análise empírica. Trata-se de um fenômeno totalmente mensurável.

Como aponta sólida literatura (Arnold 1990, Kingdon 2014), duas das mais importantes motivações dos governantes são produzir políticas públicas que lhes ajudem a reeleição (manutenção do poder) e que sejam efetivas em abordar problemas públicos amplamente reconhecidos.

Assim, é importante não apenas a construção social da população alvo (seja negativa ou positiva), mas igualmente se esta população é vista como influente (do ponto de vista do poder). Surge então uma elegante matriz 2x2, de estrutura análoga àquela proposta por Lowi na classificação das políticas públicas, que desvela o cerne da teoria.

Novamente, apresenta-se uma adaptação, baseada no desenho original.

Figura 2 – Matriz de Schneider e Ingram

		Construções	
		Positiva	Negativa
PODER	Forte	Favorecidos Os idosos Empresários Veteranos de guerra Cientistas	Rivais Os ricos Grandes Sindicatos Elites culturais
	Fraço	Dependentes Crianças Mães Deficientes	Desviados Criminosos Viciados em drogas Gangues

Fonte: Elaboração própria, com base em Schneider e Ingram (1993)

No plano horizontal, encontra-se a esfera do poder, formada no plano superior por aqueles identificados socialmente como fortes (*Strong*) e no plano inferior pelos fracos (*Weak*), aqueles que detém pouca influência.

Já a vertical traz o aspecto valorativo social, cabendo a linha da esquerda àqueles socialmente identificados de forma positiva e a linha da direita aos que são vistos de forma negativa.

Na interseção ficam localizados os grupos sociais e pessoas que constituem as populações-alvo de políticas públicas, os quais são classificados em: 1) *Advantaged* (favorecidos); 2) *Contenders* (rivais); 3) *Dependents* (dependentes) e 4) *Deviants* (desviados).

A teoria explicaria, por exemplo, o motivo de políticas direcionadas a grupos de construção social negativa enfrentarem tantas resistências para implementação. Como exemplo, políticas em favor de usuários de entorpecentes e criminosos costumam sofrer grande oposição.

Da mesma forma, políticas distributivas ou de patrocínio na visão de Lowi, costumam ser direcionadas a grupos que ocupam o quadrante superior direito da matriz de Schneider e Ingram. Sofrem grande oposição quando chegam ao conhecimento do grande público, mas normalmente são adotadas assim mesmo, haja vista o segundo elemento determinante que seria o poder (Lowi 1964, 1972).

Como a pesquisa paradigma retrata a realidade estadunidense, há que se perquirir onde o público-alvo deste artigo, ou seja, aposentados e pensionistas do INSS se aloca na matriz.

No contexto norte-americano, os idosos ocupam o quadrante superior esquerdo, revelando-se, portanto, fortes politicamente e socialmente vistos de forma positiva.

Considerando que o maior contingente de aposentados é formado por idosos, poder-se-ia afirmar que no caso brasileiro nosso público-alvo ocuparia a mesma posição?

O autor acredita firmemente que sim, pois ainda que o subgrupo dos pensionistas possa ser identificado como dependente, pela própria natureza do benefício que auferem, há consistente literatura (Barbosa e Constanzi 2009, Schwarzer 2000) que salienta a importância dos aportes financeiros da Previdência Social para os municípios brasileiros.

Álvaro Sólton de França (2004, 15-16) aponta que em 2003, 67,85% (sessenta e sete vírgula oitenta e cinco por cento) dos municípios brasileiros recebiam menos do Fundo de Participação dos Municípios do que era injetado em sua economia local pelos benefícios previdenciários pagos pelo INSS.

Em apertada síntese, o Fundo de Participação dos Municípios é formado por parcelas dos impostos federais recolhidos aos cofres do Tesouro Nacional e que, em razão de normas legais ou constitucionais, são transferidas da União para Estados, Distrito Federal e Municípios.

A situação não mudou nos últimos anos, sendo certo que o próprio governo brasileiro admitia em 2014 (Brasil 2014) que os benefícios pagos pela Previdência Social ultrapassavam o Fundo de Participação dos Municípios em 71,8% (setenta e um vírgula oito por cento) das cidades do Brasil.

Trata-se de um imenso contingente de pessoas, cujo impacto econômico e político não deve ser desconsiderado.

3 DO CRÉDITO CONSIGNADO NO BRASIL: UMA ANÁLISE À LUZ DO *POLICY CYCLE* DE LASSWELL

3.1 DA INTELIGÊNCIA (IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA) À INVOCAÇÃO (DECISÃO)

A política pública brasileira de crédito consignado surge com a edição da Medida Provisória n.130, de 17 de setembro de 2003. Confirmando a previsão de Lowi (1964) de que governos fortes atuam especialmente por meio de políticas regulatórias e redistributivas, visto

que não estão tão fortemente condicionados pela *logrolling politics* (política de barganhas), observa-se o nítido protagonismo do Executivo em sua formulação.

O Presidente Lula ostentava em setembro de 2003 uma popularidade bastante alta, com 43% (quarenta e três por cento) situados na posição ótimo/bom, na pesquisa CNI/IBOPE (2003), o que lhe conferia capital político mais que suficiente para atuar de forma mais assertiva frente ao Congresso.

A clássica enunciação de Kingdon (2014), “*an idea whose time has come*”⁸¹ traduz perfeitamente o que há de contingencial na elaboração de uma política pública. Mas como saber que o tempo daquela ideia muitas vezes formulada anteriormente pelos *policymakers* chegou?

É do mesmo autor a concepção de que o processo de tomada de decisão é marcado por quatro etapas distintas: configuração da agenda; especificação das alternativas; uma escolha entre as alternativas por parte do Legislativo ou Presidente e, finalmente, a implementação da decisão.

Com base no modelo dos fluxos múltiplos, o surgimento de uma política pública seria o resultado da confluência entre os fluxos dos problemas, das soluções e da política, manifestada na forma da chamada janela de oportunidade (*policy window*).

Assim, os problemas identificados como tais pelo público, em conjunto com as soluções patrocinadas pelos empreendedores de políticas públicas (pessoas com interesse em ver suas soluções implementadas) e com fatores contingenciais da política (tais como eventos especiais, reeleições, substituição de membros do Executivo etc.), forneceriam a oportunidade rara e efêmera para a implementação de uma ideia, através de uma política pública.

De certa forma, pode-se identificar todos os elementos no caso em análise. O governo Lula era nitidamente uma renovação no Executivo nacional, pois representava a chegada ao poder de um partido de esquerda e independentemente da concepção ideológica do interlocutor, cujo maior expoente é possivelmente o maior líder sindical da história.

Ademais, o país ostentava uma meta de taxa básica de juros (SELIC) que girava em torno de 20% (vinte por cento) ao ano (BACEN 2003), além de apresentar severa restrição no crédito para pessoas físicas, muito em função de seu elevado custo, o qual era em média de 83,92% (oitenta e três vírgula noventa e dois por cento) ao ano, conforme dados do BACEN de 2003. O problema do crédito era explícito.

Conforme já afirmado, a questão do crédito tem a ver com alocação de portfólio dos agentes econômicos (Mora 2014). Não demanda muito esforço inferir que o aumento das garantias aos concedentes de empréstimos era uma solução cujos formuladores poderiam ser encontrados tanto na esfera pública, quanto no âmbito dos grandes conglomerados financeiros. Ou seja, não faltaram empreendedores de políticas públicas para esta ideia.

A Exposição de Motivos Interministerial n.176/2003, de autoria do Ministério da Fazenda e do Ministério da Previdência Social aponta as diretrizes da política de crédito consignado.

É interessante observar como o texto da mencionada exposição é formulado, valendo-se tanto do instrumental da Análise de Conteúdo, tal como pensada inicialmente por Lasswell (1938), quanto da Análise do Discurso, a qual, segundo Rocha e Deusdará (2005), complementa a primeira.

Sob o ponto de vista da pragmática (Maingueneau 1997, 29), “a linguagem é considerada como uma forma de ação; cada ato de fala é inseparável de uma instituição, aquela que este ato pressupõe pelo simples fato de ser realizado”.

⁸¹ Uma ideia cujo tempo chegou. (tradução nossa)

Identificam-se no texto da Exposição de Motivos n. 176/2003 os principais atingidos pela Medida Provisória n.130, que são os empregados (e aposentados/pensionistas), as instituições financeiras e os empregadores/INSS.

Pois bem, os primeiros são citados cinco vezes (seis, caso sejam incluídos aposentados e pensionistas), os empregadores quatro e as instituições financeiras três. O INSS recebe apenas uma citação. É relevante observar que o discurso formulado na exposição de motivos transpõe as prioridades ideológicas do governo, marcando nitidamente o enfoque na relação empregado/empregador.

Pêcheux (2002) marca a relação entre discurso e ideologia, apontando que sob o véu da estrutura discursiva desvela-se uma profusão ideológica. Mesmo uma análise quantitativa simples como a realizada acima denota uma intenção governamental de foco na relação capital/trabalho, com ênfase na posição do trabalhador.

A menor citação às instituições financeiras, aliada à afirmativa de que o governo tencionava induzir a competição entre elas aponta para o fato de que a motivação para estimular a nova alocação de portfólio dos bancos seria melhorar o ambiente de crédito para pessoas físicas no país.

Quanto à tramitação da Medida Provisória, vale salientar que a redação original proposta pelo Executivo foi aprovada sem quaisquer emendas pela Câmara dos Deputados. No Senado houve a aprovação de apenas uma emenda ao art. 4º, acrescentando-lhe o parágrafo sétimo, o qual veda aos empregadores, entidades e centrais sindicais a cobrança de qualquer taxa ou contrapartida pela celebração ou anuência aos acordos celebrados com as instituições financeiras, norma que aumenta a proteção ao trabalhador.

Desta forma, a integridade do texto encaminhado pelo Executivo foi mantida, o que apenas ratifica a força do Presidente da República como formulador de políticas públicas no Brasil.

3.2 DA APLICAÇÃO (IMPLEMENTAÇÃO) À AVALIAÇÃO

A medida provisória n.130 foi convertida na Lei n.10820, de 17 de dezembro de 2003, o que conferiu estabilidade à política implementada.

No entanto, do ponto de vista de nosso público-alvo (aposentados e pensionistas), a efetiva aplicação da norma demandava o estabelecimento de convênios entre as instituições financeiras que ofertam crédito e a autarquia previdenciária federal.

E é nesse quesito que se constata a importância da Caixa Econômica Federal na aplicação da política de incentivo ao crédito consignado, a qual foi a primeira instituição financeira a firmar o mencionado convênio com o INSS.

A tabela abaixo apresenta as instituições financeiras pioneiras na celebração de convênios:

Tabela 1 - Instituições financeiras por data de convênio

Instituição Financeira	Data do Convênio	Instituição Financeira	Data do Convênio
Caixa Econômica Federal	15/04/2004	Financ. Alfa	22/12/2004
Banco BMG	26/08/2004	Banco Mercantil do Brasil	13/01/2005
Banco Bonsucesso	20/10/2004	Banco Matone	01/03/2005
Banco Cacique	20/10/2004	Unibanco	10/03/2005
Banco Cruzeiro do Sul	20/10/2004	Banco do Brasil	31/03/2005
Banco Pine	11/11/2004	Banco BVA	06/04/2005
Paraná Banco	16/11/2004	Banco Santander	07/04/2005

RS Crédito Financ. e Invest.	18/11/2004
Banco BMC	18/11/2004
Banco BGN	22/11/2004
Banco Panamericano	22/11/2004
Banco Schain	30/11/2004
Banco Paulista	22/12/2004

HSBC Bank Brasil	07/04/2005
Banco Daycoval	28/04/2005
Banco Industrial do Brasil	05/05/2005
Banco Sofisa	12/05/2005
Banrisul	12/05/2005
Bradesco	12/05/2005

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Diário Oficial da União

A análise dos dados acima não apenas ratifica o protagonismo da Caixa Econômica Federal, mas aponta que a adesão do capital privado se dá inicialmente no âmbito das pequenas e médias instituições financeiras.

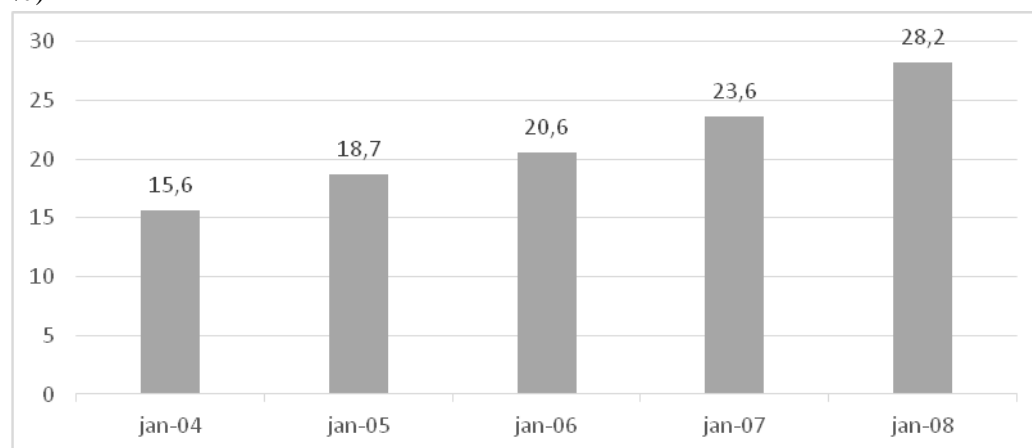
Quanto aos grandes bancos, observa-se que levou em torno de um ano para que aderissem ao processo, fato que corrobora a ideia já apresentada de que a mudança de alocação de portfólio bancário sofre grande influência do receio de perda de *market share* (Paula, Oreiro e Basílio 2013).

A Caixa Econômica Federal deu início ao processo, mas pode-se observar na tabela anteriormente citada que os grandes bancos brasileiros (Santander, Unibanco, HSBC e Bradesco) somente entraram nesse mercado após o Banco do Brasil, à época a maior instituição bancária do país (BACEN 2003).

Entretanto, uma vez inserido na nova dinâmica creditícia, o capital privado foi fundamental para que houvesse a ampliação do mercado de crédito e a correlata queda dos juros.

Dados do BACEN mostram a ampliação da oferta de crédito em proporção ao Produto Interno Bruto e a eloquência dos dados fala por si.

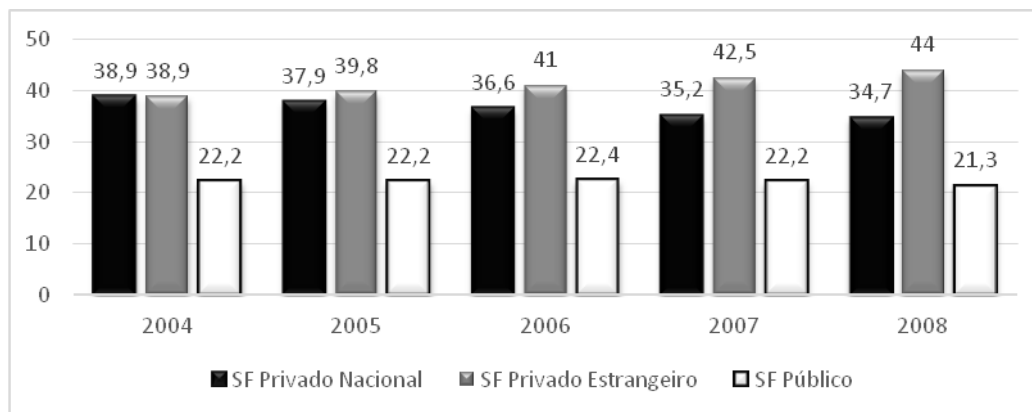
Gráfico 2 – Operações de crédito do sistema financeiro com recursos livres - Total/PIB (em %)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central do Brasil.

Os dados apresentados a seguir comprovam que o crédito com capital privado constituiu no período da pesquisa a maior parte da oferta no mercado nacional, confirmado que qualquer política de crédito, não apenas a ora analisada, impescinde do comprometimento empresarial.

Gráfico 3 - Crédito por Controle de Capital (em %)

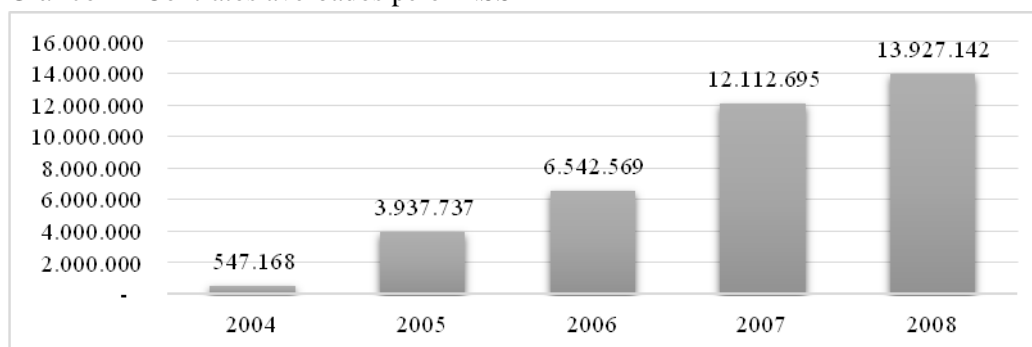


Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central do Brasil.

A premissa desta pesquisa é aferir se a política de incentivo ao crédito consignado para aposentados e pensionistas do INSS formulada pelo governo brasileiro em 2003 foi bem-sucedida em atingir os objetivos traçados.

Como já visto, os objetivos principais eram ampliar o mercado de crédito e incentivar a queda dos juros. Os dados apresentados a seguir mostram a evolução do número de contratos de empréstimos consignados averbados junto ao INSS.

Gráfico 4 - Contratos averbados pelo INSS



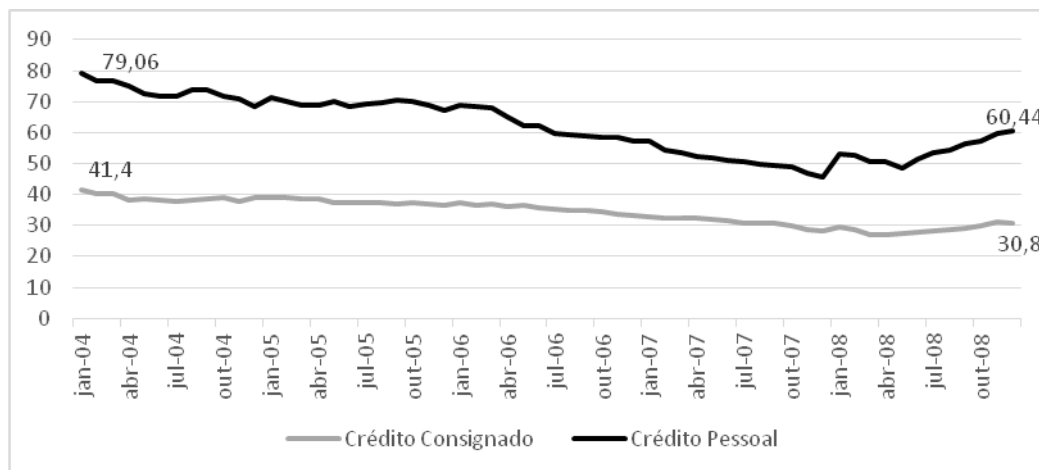
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central do Brasil.

A comparação entre os anos de 2003 e 2008 mostra um crescimento de mais de 2500% (dois mil e quinhentos por cento), o que denota nitidamente que houve um crescimento robusto do mercado de crédito.

As operações de crédito consignado cresceram rapidamente, de R\$ 9,6 bilhões, em janeiro de 2004, para mais de R\$ 50 bilhões, a partir de fevereiro de 2007, quando passou a perfazer mais de 60% do crédito pessoal (Paula, Oreiro e Basílio 2013, 499). E quanto às taxas de juros? O que denotam os dados?

O gráfico a seguir compara as taxas de juros do crédito pessoal (sem garantia) e do crédito consignado.

Gráfico 5 – Evolução das taxas de juros do crédito pessoal (sem garantia x consignado)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central do Brasil.

O crédito pessoal passou de 79,06% (setenta e nove vírgula seis por cento) a.a. em janeiro de 2004 a 60,44% (sessenta vírgula quarenta e quatro por cento) a.a. em dezembro de 2008. Por outro lado, o crédito consignado partiu do patamar de 41,4% (quarenta e um vírgula quatro por cento) a.a. para 30,8% (trinta vírgula oito por cento) a.a. no mesmo período.

Pesquisadores ligados ao BACEN (Rodrigues *et al.*, 2006, 22) estimaram que a diferença entre o crédito pessoal e o consignado em 2006, por exemplo, girava em torno de 12,73 (doze vírgula setenta e três) pontos percentuais.

Retomando discussão empreendida anteriormente acerca da importância da institucionalização, não se pode deixar de ressaltar que o novo mecanismo de crédito introduzido pela política analisada acresceu previsibilidade e estabilidade normativa ao sistema (garantia dos contratos e normas legais que regem as transações econômicas), requisitos típicos do consenso liberal democrático (Pereira e Carvalho 2008).

Finalmente, embora não fosse um objetivo declarado da política, espera-se que uma política pública contribua para a melhoria das condições de vida de seu público-alvo.

A maior oferta de crédito, dentre outros fatores, aparentemente contribuiu para a ampliação do acesso a bens de consumo pelos mais pobres (Torres, Bichir e Carpim 2006, 22), o que sugere a ocorrência de uma externalidade positiva da política.

A externalidade, que pode ser positiva ou negativa, é um conceito econômico que pode ser brevemente resumido na constatação de que “determinadas ações de uns afetam outros” (Slomski *et al.*, 2012).

Por outro lado, não se pode deixar de salientar, conquanto não seja o objetivo principal desta pesquisa, que outros estudos apontam o endividamento excessivo e o inadimplimento como outras possíveis consequências da política de incentivo ao crédito consignado (Ribeiro e Lara 2016, Porto 2014, Barone e Sader 2008, 1258), que constituiriam externalidade negativas.

CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu contribuir com o debate nacional de políticas públicas, ofertando uma análise interdisciplinar, baseada no seguinte tríduo teórico: teoria da análise funcional de Lasswell (1956); tipologia de políticas públicas de Lowi (1972) e teoria da construção social das populações-alvo de Schneider e Ingram (1993).

Pretendeu-se realizar a análise funcional da política, considerando uma etapa inicial que se prolonga da fase da inteligência (ou identificação do problema) à invocação (ou

decisão); e uma etapa final, que segue da aplicação (implementação) até a avaliação. Como a política não foi extinta, não se considerou a fase de rescisão (extinção).

Ademais, procurou a pesquisa enquadrar o objeto de estudo na clássica tipologia de políticas públicas de Lowi (1972), logrando encontrar características suficientes para afirmá-la regulatória, ou seja, política cuja coerção se apresenta quanto ao ambiente, na forma individual e quanto à probabilidade, na forma imediata.

No tocante à teoria da construção social das populações-alvo, observa-se que o público-alvo da política estudada, que é formado pelos aposentados e pensionistas do INSS, ocupa a posição conhecida como favorecidos, na qual o grupo social é visto de forma positiva e identificado como forte do ponto de vista político.

A força política da população-alvo é sugerida pela grande importância, constatada empiricamente, dos aportes financeiros decorrentes do pagamento dos benefícios previdenciários na maioria dos municípios brasileiros.

Os dados empíricos coletados apontam que os objetivos formulados pelo governo brasileiro quando da elaboração da política, portanto, foram efetivamente atingidos.

A criação de um novo marco institucional para o mercado de crédito brasileiro trouxe um dos elementos fundamentais que uma política regulatória busca: estabilidade (Mendonça, Galvão e Loures, 2011).

Efetivamente houve o aumento do mercado creditício brasileiro, o que viabilizou o acesso de milhões a uma nova modalidade de crédito pessoal, cuja garantia repousa na folha de pagamento dos aposentados e pensionistas do INSS.

Houve, portanto, uma ampla aceitação da política por seu público-alvo, cuja adesão é comprovada pelo expressivo número de contratos celebrados.

Da mesma forma, constata-se a nítida redução nas taxas de juros de crédito, não apenas da modalidade consignada, mas igualmente no crédito pessoal sem garantia, o que sugere que a concorrência estabelecida por este novo mercado pode haver impactado o mercado de crédito como um todo.

Espera o autor que esta pequena contribuição possa servir ao aprimoramento dos estudos de políticas públicas formuladas pela Administração Pública nacional.

REFERÊNCIAS

Anderson, James E. 2013. *Public Policymaking*. 8th ed. Stamford: Cengage Learning.

Arnold, Douglas R. *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

Bachrach, Peter e Morton S. Baratz. 2011. “Duas Faces do Poder”. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31718>.

Barbosa, Edvaldo Duarte e Rogério Nagamine Costanzi. 2009. “Previdência Social e Redistribuição de Renda Intermunicipal”. *Informe da Coordenadoria-Geral de Estudos Previdenciários*, Brasília, abr. 2009, v. 21, n. 4. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090608-155706-828.pdf.

Barone, Francisco Marcelo e Sader, Emir. 2008. “Acesso ao Crédito no Brasil: Evolução e Perspectivas”. *Revista de Administração Pública*, 42(6), 1249-1267. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000600012>.

Brasil. Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro de 2003. *Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências.* Brasília, DF, 17 set. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/130.htm.

Brasil. Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003. *Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências.* Brasília, DF, 17 dez. 2003. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.820.htm.

Brasil. Banco Central do Brasil. 2003. 50 maiores bancos e o consolidado do sistema financeiro nacional. Brasília. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/top50/port/top50.asp>.

Brasil. “Previdência Movimenta Economia de Municípios Brasileiros”. *Portal Brasil*, Brasília, 08 jan. 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/01/previdencia-movimenta-economia-de-municipios-brasileiros>.

CNI-IBOPE. 2003. *Pesquisa de Avaliação de Governo.* Confederação Nacional da Indústria. Brasília. Disponível em: <http://www6.sistemaindustria.org.br/gpc/externo/listaresultados.faces?codpesquisa=121>.

Cotta, Maurizio, Donatella Della Porta e Leonardo Morlino. 2001. *Scienza Politica.* Bologna: Il Mulino.

Dye, Thomas R. 2013. *Understanding Public Policy.* 14th Ed. One Lake: Pearson.

França, Álvaro Sólon de. 2004. *Previdência Social e a Economia dos Municípios.* 5 Ed. Brasília: ANFIP.

Kingdon, John W. 2014. *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* 2nd Ed. London: Pearson.

Lasswell, Harold Dwight. 1936. *Politics: Who Gets What, When, How.* New York: McGraw-Hill Book Company.

_____. 1938. *Propaganda Technique in the World War.* New York: P. Smith.

_____. 1956. *The Decision Process: Seven Categories Of Functional Analysis.* Mariland: Bureau of Governmental Research.

Lowi, Theodore J. 1964 “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”. *World Politics*, v. 16, n.4, p. 693-715. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1#page_scan_tab_contents.

_____. 1972. “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. *Public Administration Review*, v. 32, n.4, p. 298-310. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/974990>.

_____. 1999. *La Scienza delle Politiche.* Bologna: Il Mulino.

_____. 2009. *Arenas of Power: Reflections on Politics and Policy.* New York: Routledge.

Maingueneau, Dominique. 1997. *Novas Tendências em Análise do Discurso.* 3 Ed. Campinas: Editora da Unicamp.

Mendonça, H., Galvão, D., e Loures, R. 2011. “Regulação e Transparência: Evidências a partir da Crise do supprime”. *Economia Aplicada*, 15(1), 23-44. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502011000100002>

Mora, Mônica. 2015. “A Evolução do Crédito no Brasil entre 2003 e 2010”. *Texto para Discussão 2022*. Ipea – Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro.

Neves, Silvério das, e Paulo Viceconti. 2012. *Introdução à Economia*. 11 Ed. São Paulo: Saraiva.

OCDE. Organização para a Cooperação a Desenvolvimento Econômico. 2017. *Short-Term Interest Rates Forecast (Indicator)*. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/short-term-interest-rates-forecast/indicator/english_9446e151-en.

Paula, Luiz Fernando de, José Luis Oreiro e Flavio A. C. Basilio. 2013. “Estrutura do Setor Bancário e o Ciclo Recente de Expansão do Crédito: O Papel dos Bancos Públicos Federais”. *Nova Econ.*, Belo Horizonte, v. 23, n. 3, p. 473-520.

Pêcheux, Michel. 2002. *O Discurso: Estrutura ou Acontecimento*. Campinas: Editora Pontes.

Pereira, Marcus Abílio e Ernani Carvalho. 2008. “Boaventura de Sousa Santos: Por Uma Nova Gramática do Político e do Social”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 73, p. 45-58. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0102-64452008000100002&lng=en&nrm=iso.

Porto, Elisabete Araújo. 2014. *Evolução do Crédito Pessoal no Brasil e o Superendividamento do Consumidor Aposentado e Pensionista em Razão do Empréstimo Consignado*. João Pessoa, PB: UFPB. Originalmente Apresentada Como Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba.

Ribeiro, Rodrigo Fernandes e Ricardo Lara. 2016. “O Endividamento da Classe Trabalhadora no Brasil e o Capitalismo Manipulatório”. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 126, p. 340-359. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0101-66282016000200340&lng=pt&nrm=iso.

Rocha, Décio e Bruno Deusdará. 2005. “Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: Aproximações e Afastamentos na (re)construção de Uma Trajetória”. *Alea*. v. 7. n.2, p. 305-322. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/alea/v7n2/a10v7n2.pdf>

Secchi, Leonardo. 2014. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. 2 Ed. São Paulo: Cengage Learning.

Schneider, Anne e Helen Ingram. 1993. “Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy”. *The American Political Science Review*, v. 87, n.2 p. 334-347. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2939044?seq=1#page_scan_tab_contents.

Schwarzer, Helmut. 2000. “Impactos Socioeconômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil: Evidências Empíricas de Um Estudo de Caso no Estado do Pará”. *Texto para Discussão 729*. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/pdfs/tds/td_0729.pdf.

Slomski, Valmor et al. 2012. “Sustentabilidade Nas Organizações: A Internalização Dos Gastos Com O Descarte Do Produto E/Ou Embalagem Aos Custos De Produção”. *Rev. Adm. (São Paulo)*, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 275-289. 2012. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0080-21072012000200009&lng=en&nrm=iso.

Stiglitz, Joseph e Bruce Greenwald. 2004. Rumo a Um Novo Paradigma em Economia Monetária. São Paulo: Francis.

Thompson, John B. 2015. “A Metamorfose de Uma Crise”. In: Castells, Manuel (Org.), Gustavo Cardoso (Org.) e João Caraça (Org.). *A Crise e Seus Efeitos: As Culturas Econômicas da Mudança*. Rio De Janeiro: Paz e Terra.

Torres, Haroldo da Gama, Renata Mirandola Bichir e Thais Pavez Carpin. 2006. “Uma pobreza diferente? Mudanças no padrão de consumo da população de baixa renda”. *Novos Estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 74, p. 17-22, Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100002&lng=en&nrm=iso.

Trindade, Jose Raimundo Barreto. 2006. *Dívida Pública e Teoria do Crédito em Marx: Elementos para Análise das Finanças do Estado Capitalista*. Curitiba, PR: UFPR. Originalmente Apresentada Como Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico. Universidade Federal do Paraná.

Zouain, Deborah Moraes e Francisco Marcelo Barone. 2007. “Excertos sobre Política Pública de Acesso ao Crédito como Ferramenta de Combate à Pobreza e Inclusão Social: O Microcrédito na Era FHC”. *Rev. Adm. Pública*, Rio De Janeiro, v. 41, n. 2, p. 369-380. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0034-76122007000200

Pré III **ENPP** | Encontro Nacional de Políticas Públicas
"O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise"

7 e 8 de junho de 2017 - Angra dos Reis - RJ

Realização



Apoio



GT 2: POLÍTICAS PÚBLICAS E MOVIMENTOS SOCIAIS

SESSÃO II RELAÇÃO SOCIEDADE-ESTADO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MANGUINHOS EM CENA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA E O PROTAGONISMO JUVENIL CARIOCA

RESUMO: Em 2012 o governo do Estado do Rio de Janeiro instituiu uma nova política cultural, desta vez com recorte voltado para favelas e direcionado à juventude. Tais diretrizes originaram o programa Favela Criativa. O presente artigo analisa do processo de territorialização das ações de políticas culturais no estado do Rio de Janeiro voltadas para jovens moradores de favelas. A discussão a respeito das formas de protagonismo juvenil em ações culturais é realizada por meio do estudo de caso do grupo teatral Manguinhos em Cena. Os desdobramentos e trajetória de projeto de cunho cultural oriundo de programa de políticas públicas culturais voltadas para favelas são apontados. A priorização da SeCult pela avaliação e monitoramento das iniciativas atendidas promove avanços institucionais a respeito dos conceitos e formulações no campo das políticas culturais.

PALAVRAS-CHAVE: Cultura; Políticas Públicas; Manguinhos Em Cena; Favela Criativa, Juventude.

INTRODUÇÃO

Em 2012 o governo do Estado do Rio de Janeiro instituiu uma nova política cultural, desta vez com recorte territorializado para favelas e direcionado a juventude. As novas diretrizes originaram o programa Favela Criativa, um programa inédito dentre as políticas culturais vigentes.

A Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro (SEC RJ) durante a gestão de Adriana Rattes originou o Favela Criativa, programa que atendeu desde a capacitação de agentes a editais de apoio a produção juvenil, consoante as indicações e medidas adotadas pelo Ministério da Cultura, para manutenção do Estado em quanto responsável por garantir as condições necessárias para a criação, a produção e a fruição de bens culturais.

Desta forma, o presente estudo tem como foco de análise a apresentação deste programa, suas dinâmicas estruturais e sua influência na origem, desenvolvimento e manutenção de atividades culturais nos territórios em que foi implementado por meio do estudo de caso do grupo teatral Manguinhos em Cena, bem como sua contribuição para a renovação das políticas públicas de cultura no Estado através das estratégias defendidas como prioritárias no escopo da Secretaria Estadual.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde a Constituição de 1988 o alcance e abrangência das políticas públicas estão sendo ampliados, movimento acelerado cada vez mais em um contexto de globalização. Na história recente do Brasil, o modo de elaboração de políticas públicas para garantia de direitos passa por um processo de transformação em busca do desenvolvimento de ações com base em parâmetros contemporâneos que contemplam a democratização das relações da sociedade civil com o poder público e entre as diferentes esferas de poder. Ações estas que promovam em seu escopo a diversidade, democracia e a participação coletiva nos processos de construção,

⁸²IFRJ - Instituto Federal do Rio de Janeiro, karenkristien@gmail.com, Pós-graduanda em Linguagens Artísticas, Cultura e Educação – IFRJ

validação e implementação. Medidas adotadas a fim de mitigar, em longo prazo, o histórico de desigualdades sociais existentes.

Dados sobre o panorama nacional de acesso à cultura apontam para o estabelecimento de periferias em situação de alijamento da distribuição de recursos financeiros e acesso aos direitos culturais. Há também os “centros” que gozam de acesso e usufruto destes recursos. Realidade condizente com a precariedade notada também em outros indicadores sociais, como aqueles ligados a saúde e educação básica. Segundo Lia Calabre:

“Ao traçarmos um mapa do acesso aos recursos financeiros, materiais e até mesmo humanos no campo da cultura no país, vemos reproduzido um quadro de desigualdades muito similar ao de outras áreas, com uma forte concentração de recursos no sudeste, mas, em especial, em algumas regiões dos grandes centros urbanos em detrimento de outras, ou seja, há um complexo emaranhado de centros e periferias de centros.” (CALABRE, 2014, p.154)

POLÍTICAS CULTURAIS E CIDADANIA CULTURAL

Conteúdos de cultura são produzidos de forma ininterrupta e sob diferentes formatos, sejam eles categorizados como expressão artística ou não. A produção cultural trata de formas de viabilizar a manutenção de práticas, vivências e experiências fundamentais nas interações sociais, manutenção de hábitos e costumes por meio de expressões de visões de mundo e cabe tratar a cultura enquanto direito, conforme o defendido por Chauí a cultura é um direito do cidadão, direito de acesso aos bens e às obras culturais, direito de fazer cultura e de participar das decisões sobre a política cultural. (CHAUÍ, 2009)

As políticas culturais são objeto de estudo por parte de pesquisadores, profissionais, instituições e organismos públicos e privados, ambientes acadêmicos e fazedores de cultura. Segundo a definição de Teixeira Coelho (1997), no Dicionário Crítico de Política Cultural, pode ser entendida como programa um de intervenções realizadas pelo Estado, entidades privadas ou grupos comunitários objetivando a satisfação às necessidades culturais da população, além de promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas. Assim, pode-se inferir que as políticas culturais configuram um conjunto de medidas que objetivam a promoção, a produção, distribuição e o uso da cultura, a preservação e a divulgação do patrimônio material e imaterial e a organização das estruturas que a compõe de forma igualitária e abrangente. E cabe ao Estado a garantia desta democratização, posição defendida por Chauí:

“Se o Estado não é produtor de cultura nem instrumento para seu consumo, que relação pode ele ter com ela? Pode concebê-la como um direito do cidadão e, assim, assegurar às pessoas o direito de acesso às obras culturais produzidas, particularmente o direito de fruí-las, de criar as obras, ou seja, produzi-las, e o de participar das decisões sobre políticas culturais”. (CHAUÍ, 2009, p.48)

CIDADANIA CULTURAL

“Trata-se, pois, de uma política cultural definida pela idéia de cidadania cultural, na qual a cultura não se reduz ao supérfluo, ao entretenimento, aos padrões do mercado, à oficialidade doutrinária (que é ideologia), mas se realiza como direito de todos os cidadãos”. (CHAUÍ, 2008, p.66)

Em 2003, durante o governo Lula, foi iniciada a reforma do MinC através da reorganização de suas atribuições e da criação de novas secretarias. A retomada da participação social através das conferências municipais e estaduais que culminaram no evento nacional, foram parte da redemocratização e adoção da transparência nos processos de constituição do Plano de Cultura, Sistema Nacional de Cultura, editais públicos e reivindicação de acesso a recursos oriundos das leis de incentivo. Aspectos revistos conforme a orientação da cultura vista sob o olhar de três dimensões: simbólica, econômica e cidadã em vistas como um projeto nacional. Conforme apresenta Chauí:

“é preciso discutir cultura brasileira a partir da amplitude dos espaços contemporâneos, da multiplicidade de olhares disciplinares e, sobretudo, da multiplicidade de práticas constitutivas da vida nesse tal território Brasil”. (CHAUÍ, 2009, p.19)

Os entes governamentais, instituições e profissionais envolvidos nesses processos de mudança desempenham papéis relevantes frente às concepções de sujeitos e identidades sociais, tendo em vista que os agentes públicos através de suas rotinas estabelecem patamares de legitimação do que é ou não considerado expressão, prática e fazer culturais, influenciando diretamente no financiamento, fomento, salvaguarda e incentivo a manutenção destes. Calabre ressalta a necessidade de mudança no perfil desses profissionais:

“Com a retomada do olhar sobre a cultura como uma das áreas das políticas públicas e com a ampliação do conceito sobre os limites da própria área (que extrapola o campo do fazer artístico) vem sendo consolidado um novo cenário no qual o conjunto dos profissionais deve atuar. Cenário este que requer tanto a renovação do perfil dos administradores públicos, quanto a alteração da cultura política e da mentalidade dos servidores públicos.” (CALABRE, 2015 pg. 5)

Há no estado do Rio de Janeiro a necessidade da distribuição de recursos financeiros para iniciativas localizadas fora do eixo Centro - Zona Sul, historicamente privilegiados pelo Estado, ainda que houvesse a “ilusão de que todos têm acesso aos mesmos bens culturais” (CHAUÍ, 2008). Um estado por excelência diverso, no que diz respeito a condições naturais, climáticas, habitacionais, populacionais e por conseguinte, nas manifestações e expressões culturais, deve desenhar diretrizes que retratem a sua diversidade, suas memórias, disputas e complexidade. Atendendo não só a capital, mas aos seus 92 municípios e a sua população de 16,5 milhões habitantes de forma mais equânime. Equidade defendida por Porto:

“Essa agenda de política cultural promotora da diversidade deve “promover o diálogo de culturas em contextos de poder”, o que significa ofertar bens e serviços com a mesma qualidade para o conjunto de cidadãos, independentemente do local de moradia ou da sua origem social, estimular intercâmbios entre as várias expressões culturais e tecnologias artísticas e garantir meios de acesso transparentes aos recursos e mecanismos de poder da gestão cultural.” (PORTO, 2009, p. 37)

O trabalho realizado por agentes nos territórios, em sua maioria sem verbas públicas, promove articulações e redes, devem ser reconhecidos e incentivados pelo Estado através de ações e financiamento de iniciativas que necessitam de aportes para continuidade ou aperfeiçoamento, diminuindo assim “a carência absoluta das camadas populares e o privilégio

absoluto das camadas dominantes e dirigentes” (CHAUI, 1995) no acesso e na produção cultural.

Tarefa árdua das políticas culturais é recosturar as tramas do tecido social, incorporando ao diálogo social aqueles que outrora foram distanciados pelas lógicas vigentes em cenários anteriores. Entretanto é fundamental a incorporação destes, prezando pela garantia da efetividade de negociações, concessões e acordos que indiquem interesses públicos. Segundo Porto é dever do Estado:

“Contribuir para a formação de agentes capazes de participar da vida pública de forma consciente e ativa, em uma sociedade capaz de estabelecer fóruns de diálogo e participação cidadã, é uma das ações mais desafiadoras das políticas culturais.” (PORTO, 2009, p. 32)

A partir do entendimento das diferentes características, relações, experiências, interações sociais e demandas existentes nas diferentes regiões geográficas de um mesmo espaço administrativo, faz-se necessária a adoção de novos recortes espaciais para a territorialização das políticas culturais.

Há uma grande variedade no que tange os aspectos para análise e aprofundamento na construção de políticas que atendam as identidades, historicidade e multiplicidades da constituição carioca enquanto Estado, entretanto, é possível enxergar no programa Favela Criativa uma estratégia bem-sucedida desenhada pela Secretaria de Cultura de Estado do Rio de Janeiro desenvolvida nesta perspectiva.

FAVELA CRIATIVA

O programa “Favela Criativa” da Secretaria de Estado de Cultura – SEC/RJ foi lançado em junho de 2014. Resultado da parceria entre o poder público e a iniciativa privada, surgiu com vistas à adesão do poder público às iniciativas que contemplassem o protagonismo juvenil por meio da cultura e do fazer artístico. Seu recorte voltado para juventudes de favela foi justificado uma vez que a favela é um dos espaços urbanos afastados historicamente do olhar da administração pública na garantia dos direitos culturais.

O diferencial do programa foi seu foco voltado a jovens moradores de favelas do Rio de Janeiro, na faixa de 15 a 29 anos - os projetos e atividades realizados e contemplados privilegiam a segmentação e distribuição territorial e são voltados para capacitação ou realizações juvenis. O programa foi desenhado a partir de três eixos:

Eixo 1: Economia Criativa – Cursos de formação em gestão cultural e empreendedorismo, consultorias, feiras de negócios e serviços de acompanhamento a projetos.

Eixo 2: Formação e Circulação Artística – Aperfeiçoamento artístico, em linguagens diversas e estímulo à consolidação de circuitos culturais que dão visibilidade à produção cultural nas favelas.

Eixo 3: Fomento – Recursos através de editais de fomento direto para manifestações como o Funk, Hip-Hop, Bate-bolas e Quadrilhas Juninas e outras manifestações culturais populares.

Segundo a SEC os recursos dispensados ao programa foram oriundos da Lei Estadual de Incentivo à Cultura do Rio de Janeiro, da Light, do Programa de Eficiência Energética da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, do Banco Interamericano de

Desenvolvimento - BID, (através do Programa Caminho Melhor Jovem, da Secretaria de Estado de Esporte, Lazer e Juventude - SEELJE) e do Ministério da Cultura - MinC.

Apoiado pela Secretaria de Estado de Segurança e pelo Instituto Pereira Passos da Prefeitura do Rio de Janeiro - IPP, o programa alinhou diferentes perspectivas na metodologia de implementação do programa e alcançou novos públicos e espaços por meio da integração com outras políticas, como por exemplo, a de combate à violência. O IPP surgiu como parceiro no mapeamento e levantamento de dados a respeito do perfil da juventude carioca. Este aprofundamento de laços de parceria e cooperação entre organismos e entidades permite intensificar estudos e concepção de ações de efetiva melhoria, além de contribuir para produção do conhecimento qualitativo e quantitativo sobre este cenário. As atividades do programa se propuseram a diferentes objetivos. Um dos principais foi proporcionar condições de sustentabilidade a empreendimentos e projetos culturais. Seja por meio do fomento, financiamento ou capacitação profissional, para auxiliar os realizadores das favelas no desafio que é o financiamento e a permanência de suas ações no território.

A preferência na escolha de projetos a serem executados é que possuíssem jovens como proponentes, elaboradores e executores, com envolvimento prévio com comunidade. A vinculação da experiência do proponente a ação proposta foi critério de validação no processo de escolhas. Os realizadores contemplados possuíram autonomia na escolha das ações de criação artística, e coube a eles a decisão do segmento e linguagem a serem trabalhados, além da definição dos profissionais e beneficiários dos projetos de acordo com seus próprios requisitos.

Na concorrência dos editais lançados, os jovens contemplados receberam uma verba determinada de acordo com o edital. O valor era destinado à compra de equipamentos e materiais de consumo, pagamento de pessoal e produção dos projetos contemplados. Uma vez selecionado, o repasse da verba era realizado e o projeto se responsabilizava pela prestação de contas, mediante formato do incentivo concedido. Ou seja, os jovens participavam de todo processo desde a concepção a avaliação de sua iniciativa.

É sabido que as regras e requisitos para submissão de projetos para concorrência pública, defesa de propostas, os formatos de repasse, recebimento e usufruto do dinheiro público tem dinâmicas específicas. Sendo fatores por vezes excludentes, pois tem linguagens e pedem competências para redação e sistematização de informações relativas aos projetos que nem sempre são acessíveis e compreendidas pelos jovens. Pensando nisto o Favela Criativa consoante aos esforços da SEC através da Suplei (Superintendência da Lei de Incentivo), simplificou a redação dos documentos oficiais, além de lançar manuais de orientação para nortear seus editais e chamadas públicas.

As caravanas, reuniões e encontros serviram para divulgação, mobilização e lançamento dos editais, contemplaram diferentes endereços e não se limitaram apenas a finalidade comunicativa. Foram realizados encontros e oficinas de elaboração de projetos, entre territórios e agentes culturais para formação de redes e disponibilizadas consultorias para projetos contemplados no intuito de esclarecer os trâmites e exigências legais do sistema público.

O esclarecimento prestado serviu também para clarificar os objetivos e resultados pretendidos, produtos/serviços e formatos resultantes, as etapas de realização e sua relação com o orçamento dos projetos submetidos. Coerência necessária para compreensão, classificação e premiação das iniciativas. Um dos pontos do programa considerou a criação de uma rede permanente de agentes culturais, incluindo nesta rede parceiros e patrocinadores potenciais - seja por meio do reconhecimento de ações culturais preexistentes no território ou

do estímulo ao intercâmbio entre os agentes culturais de diferentes territórios e o fortalecimento de suas redes.

Uma das premissas do programa era o amplo alcance e difusão das iniciativas para o maior público possível, para isso, contou com um portal o Favela Criativa com várias ferramentas que auxiliaram a divulgação e conhecimento das atividades desenvolvidas e iniciativas dos jovens. Por meio de reportagens, fotos e vídeos foi feita a divulgação. Diferentes meios digitais de transmissão de mensagens foram empregados como canais informativos, tais como página e grupos de discussão na rede social Facebook, grupos de e-mail, e um perfil no aplicativo Whatsapp para esclarecimento de dúvidas e informações a respeito de editais e seleções.

O conjunto de ações realizadas no escopo institucional contribuíram diretamente para o desenvolvimento cultural, social e econômico das favelas, e indiretamente para o processo de implementação de uma política intersetorial integrada, que defende a “cultura de paz”. Por meio da ampliação de alternativas de inserção social, prezando pelo desenvolvimento comunitário de forma plena comprometido com a formação de um jovem cidadão. Cenário desenhado ao longo dos últimos anos na área de cultura:

“Os projetos culturais, a partir da década de 90, se destacaram na conquista dos espaços públicos e na legitimação dos direitos sociais dos movimentos comunitários e de periferias dos grandes centros urbanos.” (PORTO, 2009, p. 32)

Ao longo de dois anos foram lançados editais de Hip Hop, Bailes e Criação Artística no Funk e Microprojetos Culturais. Foi realizada uma Feira de Negócios Culturais denominada Feira Favela Criativa, que contemplou 40 projetos com R\$ 50.000,00 e os chancelou com o Selo Favela Criativa. Foi realizado também o curso de Formação de Agentes Culturais que compreendeu 20 territórios da cidade, beneficiando diretamente 600 jovens. Além disto aconteceu o Circuito Favela Criativa nos meses de agosto e setembro de 2014, integrando 07 comunidades (Vila Kennedy, Rocinha, Manguinhos, Cidade de Deus, Região Portuária, Complexo do Alemão/Penha e Grande Tijuca) durante 07 fins de semana, com a participação de 35 iniciativas convocadas por meio de chamada pública, somadas realizaram 110 ações pela cidade. Além das apresentações foram realizadas atividades de intercâmbio entre artistas e moradores destes espaços.

Os projetos contemplados nos eixos do programa pertencem a diversas linguagens, e atendem aos 13 setores da economia criativa, área a qual a coordenação do programa estava submetida dentro da organização administrativa da SEC. São eles: propaganda, arquitetura, artes e antiguidades, artesanato, design, moda, cinema e vídeo, música, artes cênicas (performing arts – inclui dança, circo), editoração (revistas, livros, jornais, web), softwares de lazer, rádio e TV.

O COMPLEXO DE MANGUINHOS

O Complexo de Manguinhos localizado na Zona Norte do Rio de Janeiro, tem no seu entorno 16 comunidades. Sendo considerado um dos maiores aglomerados habitacionais do estado cuja população soma, aproximadamente, 6.320.446 mil habitantes (IBGE,2010). É uma das maiores áreas de risco social do Rio de Janeiro. A própria formação do que também se chama Complexo de Manguinhos derivou da reunião de 09 comunidades por uma luta comum contra as enchentes e pela infra-estrutura social e urbana. Manguinhos surgiu de um processo heterogêneo de ocupação precária deste território, induzido, muitas vezes, pelos poderes públicos, inclusive em áreas de risco, com o assentamento provisório, depois tornado

permanente, de famílias removidas de áreas mais nobres da cidade. Segundo a Fiocruz, o bairro foi oficialmente reconhecido em seus limites pelo Decreto número 7980 de 12 de agosto de 1988. Sua área é delimitada pela Rua Leopoldo Bulhões, Avenida dos Democráticos, Linha Amarela, pelo rio Faria Timbó e o rio Jacaré, pelo Canal do Cunha e pelo campus da Fundação Oswaldo Cruz.

Entre 126 grupos de bairros da cidade do Rio, Manguinhos apresenta o quinto pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), seguido pelo Jacarezinho, em sexto. Segundo o Portal Geo Rio, em pesquisa realizada em 2010, Manguinhos também tem o oitavo pior Índice de Desenvolvimento Social (IDS) do município do Rio de Janeiro. Fazem parte do complexo as favelas de Manguinhos, Vila Turismo, Parque João Goulart, Parque Carlos Chagas (ou Varginha), Parque Oswaldo Cruz (ou Amorim), CHP2 (ou Vila União), Conjunto Nelson Mandela, Higienópolis, Vila São Pedro e Vitória de Manguinhos (ou Cobal). E em um raio de 2 km estão os bairros Jacaré, Maria da Graça, Bonsucesso e Benfica.

Os moradores da região do Complexo de Manguinhos convivem com problemas sociais ligados aos indicadores econômicos e deficiência de serviços de infraestrutura, que somados aos índices de violência e a existência em seus arredores de pessoas em situação de rua e adictos projetaram na mídia e no inconsciente coletivo uma imagem negativa associada ao bairro, ofuscando suas potencialidades.

Semelhante a outros espaços de subúrbio, Manguinhos sofreu um esvaziamento econômico, principalmente com o fechamento e transferência de unidades industriais que existiam no bairro. Atualmente a Refinaria de Manguinhos mantém-se como principal instalação industrial da localidade. Conforme é apresentado por Costa e Fernandes (2009) citado em Bianco (2011, p.5) “Como território em disputa, Manguinhos vive a eterna busca de sua vocação e suas funções na cidade ao longo da história, que passam do lixão ao bairro industrial e área de transição para alocação de removidos”

A partir de 2008 o Governo Federal em parceria com o Governo do Estado do Rio de Janeiro e a Prefeitura, implementaram um pacote de ações visando atender inicialmente a demanda por habitação, saúde e educação. O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), surge enquanto política de urbanização e integração social inédita na localidade, tanto pelo aporte dos investimentos financeiros, quanto pela integração e participação social privilegiados neste momento inicial. A ideia era a incorporação da favela ao tecido urbano, ou seja, ultrapassar as dicotomias das políticas públicas urbanísticas implementadas no município do Rio de Janeiro diferenciadas entre as favelas e as demais partes que compõe a cidade, de forma a auxiliar na redução das desigualdades socioespaciais e na integração da “cidade partida”.

Fatores como a alta densidade demográfica, bolsões de pobreza, necessidade de reassentamento das famílias, polos de drogadição e a presença do tráfico de drogas, constituíram um cenário hostil que foi ignorado pelo poder público durante anos. Esse cenário precisou ser revisitado para ser modificado e os desafios não foram poucos. Dentre as inúmeras obras do PAC, a criação de espaços de interação e lazer foi um dos pontos considerados, originando parques, quadras e áreas de convivência configurando um novo espaço público para as comunidades da região. O projeto urbanístico e territorial foi alterado significativamente, e neste contexto surge a Biblioteca Parque de Manguinhos.

Para dar continuidade ao processo de ocupação desses espaços, outra questão a ser enfrentada era a violência, pois esbarrava no controle territorial de Manguinhos. Em outubro de 2012 agentes de segurança participaram da operação de Pacificação em Manguinhos, uma

ocupação militar da comunidade preparando-a para a posterior instalação de uma UPP (Unidade de Polícia Pacificadora) instalada em 2013.

A BIBLIOTECA PARQUE

A Biblioteca Parque de Manguinhos é a primeira de uma rede implementada pela Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro com objetivo de atender às comunidades do estado. Uma iniciativa do Governo Federal (Ministério da Cultura, através do Programa Mais Cultura e do Plano Nacional de Livro e Leitura) e do Governo do Estado (Secretaria de Cultura/SEC), e atende a 16 comunidades do Complexo de Manguinhos, na Zona Norte do Rio de Janeiro. Construída em um antigo terreno do Departamento de Suprimentos do Exército (DSUP) apresenta um dos principais feitos do processo de reurbanização da favela, local que outrora era reduto do tráfico.

Inaugurada em abril de 2010, tendo como principais referências as bem-sucedidas experiências implementadas em Medellín e Bogotá, na Colômbia. Conhecida pelo alto índices de violência, as cidades colombianas eram consideradas umas das mais violentas do mundo. Dentre as medidas tomadas para reversão deste quadro social aproximar a população moradora de áreas de risco da literatura foi uma das mais bem-sucedidas. A ideia é reunir pesquisa, produção e consumo artístico e literário em um único espaço.

Possui um salão de leitura, salas para cursos e estudos, espaço multimídia, ludoteca e um Cine Teatro Eduardo Coutinho ocupado hoje pelo grupo residente Manguinhos em Cena. Seu conceito é de uma biblioteca pública multifuncional, cuja oferta de acesso é imediata. Um espaço cultural e de convivência, que assume um papel central no processo de inclusão e transformação social.

Além da Biblioteca Parque de Manguinhos, outros espaços estão foram adaptados e construídos segundo este conceito. A Biblioteca Pública de Niterói, Biblioteca Parque da Rocinha, a do Complexo do Alemão. A matriz da rede de Bibliotecas Parque é Biblioteca Parque Estadual reinaugurada em março de 2014, após extenso trabalho de ampliação e modernização. Nestes espaços a leitura é ofertada em diferentes suportes e mídias (vídeo, digital, livros, braile, etc), com grande oferta documental e eletrônica. O acervo é composto conforme os interesses e demandas locais, incorporando também livros de artistas da região, bairro e da cidade.

Com ambientes agradáveis, claros, arejados e coloridos a biblioteca permite momentos de estudo, lazer e prazer, e espaços apropriados para atividades culturais e serviços diversos, tornando a biblioteca um espaço importante e atraente para as pessoas, visando estimular a produção, a fruição e a difusão das produções artísticas e, especialmente, a viabilização do acesso à cultura. Se propondo a participar da formação do cidadão através do acesso a informação e cultura em seus espaços e atividades, para a construção de uma sociedade democrática, igualitária e aberta a todo tipo de conhecimento.

Nesses espaços pode-se acessar livremente as estantes de livros e a internet, ver filmes, ouvir músicas, participar das inúmeras atividades culturais, ou solicitar o empréstimo de livros e filmes entre os mais de 27 mil títulos disponíveis em seu acervo. Além de disponibilizar a pessoas com deficiência a serviços especializados. A Academia Brasileira de Letras é madrinha da Biblioteca Parque de Manguinhos, a qual apoia com a doação de livros, consultoria sobre a aquisição de novos títulos para atualização do acervo e orientação sobre a programação de seminários. Em 2011, a Biblioteca Parque de Manguinhos recebeu, na

abertura da XV Bienal do Livro do Rio de Janeiro o Prêmio José Olympio de Apoio à Leitura, do Sindicato Nacional dos Editores de Livros (Snel).

PALAVRA LAB

Abriga diferentes projetos e atividades que envolvem arte, figurando um polo cultural local. Dentre saraus, cursos livres de música, oficinas de audiovisual, apresentações de dança, nasce o Palavra Lab - um projeto que contempla diferentes segmentos e tem a palavra como matéria-prima. O Programa de Laboratórios da Palavra baseado em dois eixos: laboratórios de desenvolvimento de linguagens e produção de conteúdos e promoção de cursos e oficinas de escrita criativa. Originou o Laboratório de Dramaturgia do Gesto. O incentivo a experimentação pretende a que ao longo de sua realização a literatura de dramaturgia ganhasse um sentido factível para alunos, usuários e frequentadores do espaço.

MANGUINHOS EM CENA: DE PROJETO À COLETIVO ARTÍSTICO

Manguinhos em Cena é um grupo formado por jovens e adultos moradores da comunidade do Complexo de Manguinhos e proximidades. Nasceu em 2012 através de um projeto de formação técnica e artística em teatro na Biblioteca Parque de Manguinhos (BPM). O projeto coordenado pela Companhia do Gesto e Zucca Produções, proporcionou aos alunos, por meio do o Laboratório de Dramaturgia do Gesto, contato com diversas formas de expressão cênica e funções técnicas: interpretação, máscaras, expressão corporal, música, iluminação, cenografia, contrarregragem, e produção cultural. Projetando a formação de um grupo teatral que seguiria de forma independente após o período de formação artística.

Em dezembro de 2012, o grupo estreou seu primeiro espetáculo, “Sintonia Suburbana”, inaugurando o teatro da Biblioteca Parque de Manguinhos (BPM), hoje o Cine-Teatro Eduardo Coutinho batizado em 2014 na oportunidade da inauguração do cinema. Foram realizadas duas temporadas (2012/2013) todas abertas ao público da região e gratuitas. Desde então o grupo se mantém atuante na biblioteca, aparelho cultural que é um ponto de referência para os moradores de Manguinhos. Através de oficinas de teatro voltadas para o público infanto-juvenil, intervenções artísticas e literárias (Zum Zum Zum e coletivo Caixa Preta), contações de histórias do Projeto Palavra Viva em escolas da rede pública do Complexo de Manguinhos e realização de Esquetes Teatrais Sustentáveis que tratam do consumo consciente.

Em 2014 o grupo é integrado ao programa Favela Criativa por meio do laboratório de Narrativas Cênicas, viabilizando sua continuidade, a seleção e incorporação de novos integrantes, novas oficinas e a retomada do processo de profissionalização e constituição de um coletivo artístico. Em decorrência disto participou de festivais e estreou seu segundo espetáculo: Fronteira. Com dois espetáculos de natureza musical em seu repertório o grupo debate temas como violência, território, identidade de forma cômica e lúdica. Formado por diversos perfis artísticos, a aptidão musical é comum a vários atores. Nasceu então a Mangu Band onde compositores, cantores, instrumentistas e dançarinas compõe performances musicais em saraus, eventos e shows.

AUTONOMIA

A partir do processo de experimentação estética proporcionado pelas oficinas teatrais os jovens integrantes do coletivo artístico puderam estabelecer trocas, além transitar pela cidade e acessar a linguagens artísticas antes restritas. As lendas urbanas e a favela passam então por todo caminho criativo, sendo parte do núcleo artístico, objeto de pesquisa, espectadores e avaliadores do conteúdo apresentado. O êxito da iniciativa tem como termômetro a recepção do trabalho, a auto percepção e o acolhimento do público.

Segundo Ana Carina, coordenadora artística do projeto, os oficinairos e parceiros do projeto observaram resultados significativos a partir das oficinas ministradas. Além dos alunos serem participativos e ativos no processo de aprendizado, demonstraram envolvimento e afeto pela proposta, tomando decisões para atender não só a realização dos objetivos de capacitação, mas pela também a multiplicação das ações. A troca de informações por meio de reuniões, redes virtuais e a mobilização interna permitiram ao coletivo um amadurecimento e o desenho de sua continuidade e propósitos abarcando suas temáticas e inquietudes.

Encerrado o projeto, o grupo permanece de forma autônoma. Outrora alunos, agora constituído por jovens profissionais registrados junto ao órgão regulador da profissão, hoje são atrizes e atores. A maioria permanece atuando em atividades profissionais da área cultural. Sendo constantemente solicitado a participar e colaborar com atividades culturais dentro do Complexo de Manguinhos e em outros locais.

As ações desenvolvidas pelo grupo promovem o protagonismo juvenil através da música, teatro, contações de história e literatura. Atualmente o grupo conta com 26 atores e uma produtora, todos formados nas oficinas oferecidas na BPM. O corpo artístico também se reveza nas demais especialidades necessárias à realização de atividades artísticas. Musicistas intérpretes, contrarregistas, maquiadores, aderecistas, assistentes de iluminação, sonoplastas. Habilidades algumas descobertas no convívio e realização de iniciativas, outras potencializadas pela coletividade. Cerca de 60 jovens já integraram o grupo e cerca de 9.000 pessoas foram beneficiadas através das apresentações. O apoio e parceria da SEC foi decisória para que, atualmente, o grupo seja integrante do cenário teatral da cidade.

ARTE E PROTAGONISMO JUVENIL

Entende-se estímulo ao protagonismo juvenil, o ato de priorizar e potencializar o jovem enquanto responsável e indivíduo capaz de participar ativamente e prover respostas a questões reais contribuindo em diferentes espaços e ambientes sociais. É natural que em busca de seu desenvolvimento pessoal o jovem se depare com pontos de dificuldade comum a outros de sua convivência. Nas rodas de conversa aparecem temas como racismo, preconceito, sexismo, acesso à educação, saúde sexual, autoestima dentre outros. No dia a dia das favelas é possível afirmar que os jovens têm se mostrado líderes e condutores dos processos de mudança e transformação. A incorporação de valores de justiça e igualdade se dá através de suas práticas diárias, formação de resistências e militâncias. Com o acesso a informação e ampliação dos ambientes de discussão, também promovidos pelos ambientes virtuais, a juventude de camadas sociais populares entra na disputa e ganha cada vez mais voz na vida pública.

A constituição e permanência de um grupo artístico local no formato do Manguinhos em Cena é o esforço em visibilizar as potências e talentos da favela, alterando assim as manchetes e noticiários que exploravam somente as mazelas e violência daquela região. Os projetos idealizados e desenvolvidos pelo grupo surgem como apelo ao incentivo ao acesso e utilização dos serviços da Biblioteca Parque, a publicização positiva do que há na comunidade de Manguinhos, de encontro a questões ligadas a identidade, memória coletiva e pertencimento dos moradores, e pautando temas como a violência e dinâmicas de sociabilidades da favela segundo o olhar da cultura.

Neste contexto a linguagem cênica pode ser empregada para discutir temas pertinentes ao cotidiano dos jovens de comunidades. O autoconhecimento e a interioridade, o estímulo à expressão criativa e o estabelecimento de elos com o "outro" por meio da dramaturgia são ferramentas empregadas em prol da busca à transformação social e mudanças de atitudes e comportamentos. Assim os jovens tornam-se protagonistas de suas próprias histórias e por consequência combatem e se sobrepõem as vulnerabilidades diárias.

As dificuldades enfrentadas pelo grupo, desde seu início, vão ao encontro a realidade de outros projetos voltados para juventude. O ingresso no mercado de trabalho, a garantia de renda para sobrevivência familiar, a conciliação com os estudos, o entendimento familiar a respeito da dedicação ao universo artístico, a aceitação social por conta de grupos religiosos.

Do ponto de vista da gestão e profissionalização o desafio é proporcionar uma fonte de renda que possa contribuir minimamente para renda familiar dos envolvidos com o projeto. E assim garantir a presença destes no processo criativo e na convivência do grupo.

A proposta do grupo é manter-se atuante no território e a manutenção das atividades artísticas de seus integrantes como profissionais do cenário cultural carioca. E através do trabalho em rede estender seu alcance para novos espaços culturais dialogando com outros grupos e linguagens. Nota-se, portanto, que oportunizar os jovens na concepção da democratização do acesso e produção da cultura é uma estratégia de configuração de uma sociedade que futuramente, continuará contribuindo para o desenvolvimento social. Seja através da realização de projetos, escrita e elaboração de propostas, enquanto agentes de cultura, participação em redes e atuação em coletivos, na busca da sustentabilidade financeira e prioritariamente na integração dos indivíduos à coletividade, ampliando quantitativamente e qualitativamente a participação dos cidadãos nos processos sociais constituintes e decisórios que perpassam não só seus afetos e subjetividades, mas também suas concepções.

CONCLUSÕES E INTER-RELAÇÕES

Pode-se defender que este programa foi precursor de um novo cenário cultural. Vê-se o quanto é importante problematizar os desdobramentos das políticas culturais nos processos de gestão democrática do orçamento público, favorecer e primar pela reflexão crítica a respeito das lógicas vigentes de produção artística e das possibilidades de atuação da juventude dentro dos espaços que os pertence. A apresentação de elementos balizadores que contemplem a valorização das diversidades e diferenças expressivas e territoriais enquanto riquezas e patrimônios da cidade, e dedicadas ao desenvolvimento da autonomia juvenil na cadeia criativa configuram fontes de retroalimentação das bases do tecido social.

O estímulo artístico favorece o protagonismo juvenil e é capaz de abrir canais de comunicação entre os artistas-moradores, parceiros, patrocinadores, órgãos públicos e a população. Se apresentando como meio de inserção laboral de jovens no mercado artístico e meio de promoção da cidadania e em benefício de causas sociais. A utilização do teatro em um programa de políticas públicas de cultura, é justificada pela sua adequação ao estimular reflexões, favorecer a multiplicação das vivências, tendo o jovem como protagonista e permitir avaliação individual da aprendizagem e apresentação pública deste processo.

A concepção e estabelecimento do grupo Manguinhos em Cena demonstra que o protagonismo juvenil não é um braço da militância partidária, oriundo de causas assistenciais, ou mesmo atrelado a propósitos elitistas ou de grupos de poder que concebem políticas restritivas em benefício de minorias. Sendo antes um projeto exitoso que proporcionou a jovens a transformação das próprias experiências e bagagens pessoais, aprendizados por meio de escrita, leitura, narração e encenação em um convite a reconstruir a história de seu território e de seus percursos individuais e coletivos. Se apresentando como um processo que reuniu gêneros, idades e identidades diversas, assim como aproximou profissionais de áreas distintas, promoveu o estabelecimento de parcerias e por meio de seus desdobramentos ampliou a abrangência das ações iniciais atendendo um número maior de pessoas do que os participantes das oficinas teatrais.

Não obstante aos entraves e desafios encontrados ao longo da formulação, planejamento e operacionalização do programa a Secretaria de Cultural Estadual e o programa Favela Criativa assinaram não só como realizadores figurando na barra de logomarcas, mas desempenharam o papel de viabilizadores, apoiadores e colaboradores junto a estes jovens. Para a extensão de seu formato a outras agendas da SEC o exercício da escuta ativa e a defesa uma posição aberta ao diálogo horizontal são prerrogativas. Ao contrário do que é visto nas

tradicionais políticas verticalizadas, ou seja, do poder público para a população, a priorização pela avaliação transparência e continuidade demonstrará a gestão eficiente e eficaz de recursos e promovendo avanços institucionais e garantindo a longevidade de seus conceitos e formulações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia** . En: Crítica y emancipación : Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 1, no. 1 (jun. 2008). Buenos Aires : CLACSO, 2008.

_____. **Cultura e Democracia**. Coleção Cultura é o quê? Volume I. Salvador: Secretaria de Cultura e Fundação Pedro Calmon, 2009.

_____. **Cultura política e política cultural**. Estudos Avançados, vol. 9, n. 23, p. 71-84, 1995

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas** / Lia Calabre. Terceiro Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. UFBA, Salvador - Bahia -Brasil. Cult. v2. edufba, 2007.

_____. **Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula**. *Rev. Inst. Estud. Bras.* [online]. 2014, n.58, pp.137-156.

Estatuto da Juventude. Disponível em: <http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0005/9412/Estatuto_de_Bolso_Web.pdf>. Acesso em 08 fev. 2016.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **IBGE**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rj>> Acesso em 08 de fevereiro de 2016.

PORTO, Marta. **Cultura e desenvolvimento em um quadro de desigualdades**. Coleção Cultura é o quê? Volume I. Salvador: Secretaria de Cultura e Fundação Pedro Calmon, 2009.

RUBIM, Albino. **Políticas Culturais entre o possível e o impossível**. Comunicação apresentada no II Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Enecult). Salvador: FACOM/UFBA, 2006.

SEC, Secretaria do Estado de Cultura do Rio de Janeiro- **Programa Favela Criativa**. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <<http://www.favelacriativa.rj.gov.br>>. Acesso em: 08 fev. 2016.

TEIXEIRA COELHO NETO, José. **Dicionário Crítico de Política Cultural**. São Paulo: Iluminuras, 1997

Pré III **ENPP** | Encontro Nacional de
Políticas Públicas

"O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise"

7 e 8 de junho de 2017 - Angra dos Reis - RJ

Realização



Apoio



GRUPO DE TRABALHO (2)
(POLÍTICAS PÚBLICAS E MOVIMENTOS SOCIAIS)

**POLÍTICA MUNICIPAL E POLÍTICA FEDERAL: UM ESTUDO
SOBRE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL EM ANGRA DOS
REIS/RJ**

Marcio Bernardino Sirino⁸³

RESUMO: Este presente trabalho visa apresentar as políticas de Educação em Tempo Integral desenvolvidas na Rede Municipal de Ensino de Angra dos Reis entre os anos 2009 e 2016, a saber: os Centros de Educação e Horário Integral (CEHIs), na esfera local e o Programa Mais Educação (PME), que possui amplitude nacional. Para esta finalidade, trazemos, neste artigo, as especificidades referentes às duas políticas – embasados na análise documental e na pesquisa bibliográfica sobre a temática da educação integral e(m) tempo integral e, por fim, um quadro síntese com os ‘encontros e desencontros’ que foram possíveis observar na materialização das referidas políticas na cidade de Angra dos Reis.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas Educacionais; Educação em Tempo Integral; Educação Integral.

INTRODUÇÃO

Para início de conversa, faz-se necessário destacar que este trabalho se configura parte de uma pesquisa de Mestrado em Educação defendida, em fevereiro de 2017, no Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGEdu/UNIRIO).

A referida pesquisa, intitulada “Trajetória da Educação em Tempo Integral na Rede Municipal de Ensino de Angra dos Reis (RJ): uma composição entre o universal e o focal?”,

⁸³ Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGEdu – UNIRIO); Especialista em Alfabetização dos Estudantes das Classes Populares (UFF – Angra dos Reis); Pedagogo (UCB); Servidor Público da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis (PMAR); Membro do Núcleo de Estudos “Tempos, Espaços e Educação Integral” (NEEPHI – UNIRIO); Pesquisador do Projeto de Extensão, Estudos e Pesquisas “Fora da Sala de Aula” – UERJ/FFP. E-mail: pedagogomarcio@gmail.com.

teve como objetivos: 1- investigar os caminhos pelos quais o município percorreu, após orientação da LDBEN/96, para a progressiva ampliação da jornada escolar; 2- identificar a presença dessa discussão nos documentos municipais e 3- analisar as concepções de educação integral e de educação em tempo integral presentes nas políticas desenvolvidas.

Convém destacar que, para a realização desta pesquisa, de caráter qualitativo, apresentamos uma caracterização do *locus* da pesquisa – Angra dos Reis, a análise dos documentos municipais, a apresentação das duas políticas existentes em estudo e, ainda, a inserção das contribuições dos educadores que atuaram na gestão pública municipal – por meio de entrevistas estruturadas, bem como a realização da análise dos conteúdos obtidos a partir das vozes – tendo, sempre, a preocupação de dispor um diálogo entre todos os capítulos e alinhavá-los com a problematização sobre a focalização e/ou universalização.

Entretanto, para esta produção, especificamente, trazemos, apenas, as caracterizações gerais das políticas em destaque e uma reflexão sobre aspectos que convergem e resvalam no bojo da pesquisa desenvolvida – tendo a clareza de que todos os desdobramentos dispostos – enquanto aporte teórico-metodológico – direta ou indiretamente se nos apresenta.

Neste contexto, convém esclarecer que, no que se refere à educação em tempo integral, considera-se – em território nacional – como sendo aquela que abranja um período de pelo menos “sete horas diárias”, como nos esclarece a resolução n.9/2010 – que fixa diretrizes curriculares para a educação fundamental de 9 (nove) anos; o decreto 6.253/2007, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – para fins de financiamento – (FUNDEB/ 2007) e, ainda, o atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) quando, na sua meta 6 prevê: “Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica” (BRASIL, 2014, Meta 6).

A ideia da educação em tempo integral – com a ampliação da jornada escolar para, no mínimo, 7h diárias se pauta na necessidade de se promover maiores oportunidades de aprendizagem aos educandos das classes populares.

Esta compreensão se fundamenta no entendimento de que aumentando o tempo do educando, conseqüentemente, amplia-se a sua formação. E, por falar em formação, faz-se necessário problematizar a visão de educação que se tem com o aumento da carga horária proposta para os alunos, uma vez que não se pode ampliar o tempo do educando na escola para se ofertar “mais do mesmo”, como nos sinaliza Paro (2009), mas sim para estruturar um cotidiano de vivências significativas e de aprendizagens em todas as diferentes dimensões formadoras do sujeito – o que nos faz dialogar com os pressupostos de uma educação integral.

Embora possamos inferir que a educação integral se configure numa *arena de disputa*’ (RUA, 1998) por ser um *conceito em construção* (CAVALIERE, 2009), no geral, a partir das contribuições de Coelho (2009) se entende educação integral como sendo “a busca pela formação humana mais completa possível para o ser humano” (p. 90).

Desse modo, tendo iniciado uma discussão acerca desses conceitos basilares de nosso artigo, trazemos, na sequência, um pouco da história da política municipal de educação em tempo integral de Angra dos Reis (RJ) com as particularidades a ela inerentes.

CENTROS DE EDUCAÇÃO E HORÁRIO INTEGRAL: uma história local

A palavra integral significa por inteiro, completo, total. Portanto, defender uma educação integral, é defender uma educação completa, que pense o ser humano por inteiro, em todas as dimensões. Não só

em tempo, mas, principalmente em qualidade, rimar e unir quantidade e qualidade. (MOREIRA, 2012, p. 20)



Era necessário promover a correção do fluxo escolar dos alunos, diminuir o aparente fracasso da escola pública e a distorção idade/ano de escolaridade (MOREIRA, 2014). Neste cenário educacional, foram criados os Centros de Educação e Horário Integral (CEHIs), política pública do município de Angra dos Reis para a promoção de uma educação visando à formação humana mais completa do educando – como podemos perceber na epígrafe que inicia esta subseção – por meio da perspectiva de ampliação de sua jornada escolar.

Nessa direção, uma forma de enfrentar as questões supracitadas e, ainda, de repensar a oferta de uma educação pública escolar de qualidade,

A Secretária Municipal de Educação de Angra dos Reis, em atendimento ao que dispõe a LDB 9.394/96, cria no Sistema de Ensino Municipal em Angra dos Reis, o Centro de Educação de Horário Integral (CEHI). (ANGRA DOS REIS, 2009b)ⁱ

Os CEHIs foram criados no ano de 2009, com a assessoria da professora Dr.^a Carmem Rangel, que foi solicitada para auxiliar na construção do projeto de ampliação da jornada escolar dos educandos para uma educação em tempo integral na rede municipal de ensino de Angra dos Reis:

Segundo a professora Carmem Rangel, assessora do projeto e que representou a Fundação Darcy Ribeiro na ocasião, a educação integral no município de Angra só está sendo viável porque o prefeito Tuca Jordão acredita que a educação integral tem o poder de *compreender o aluno como um ser singular, socialmente construído, e de promover o desenvolvimento integral*, como ser biopsicossocial.ⁱⁱ [grifos nossos] (PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS, 2009)

Esta percepção da assessora nos remete à discussão sobre políticas públicas enquanto uma ‘arena de disputas’ (RUA, 1998), uma vez que a construção de uma política pública está estreitamente veiculada a uma *decisão política* – ou seja, por uma decisão do prefeito, à época, os CEHIs – enquanto política pública – foram implantados.

Neste contexto, podemos destacar que esta compreensão pode ser relacionada com a fala da Secretária Municipal de Educação, Luciane Rabha, e, ainda, do próprio prefeito Tuca Jordão, à época da implantação dos CEHIs, aspectos conectados e que podemos observar nos excertos que se seguem:

– Nossa prioridade é garantir, além das disciplinas escolares, o acesso à cultura, ao esporte e às novas tecnologias, através de oficinas, *promovendo integralmente* o conceito de cidadania,

*oportunizando aprendizagens significativas e respeitando sempre a identidade individual, cultural e local – garantiu.*ⁱⁱⁱ **[grifos nossos]**
 – Não acredito em desenvolvimento sem educação. De acordo com dados históricos, temos a comprovação de que os países que investiram na educação, no pós-guerra, saíram vitoriosos. Estamos apenas plantando uma semente para o futuro. *O projeto não é meu, mas de toda uma cidade, que pensa no futuro* – falou o prefeito.^{iv}
[grifos nossos] (PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS, 2009)

No documento de assessoria elaborado pela prof^a. Carmem Rangel, são apresentados, como pontos fundamentais: a qualificação dos profissionais, adesão a uma nova concepção de educação pública e a atualização contínua de professores, além da formação para os diretores e os coordenadores pedagógicos.

Para a criação dos CEHIs foram realizadas inúmeras reuniões com a equipe de coordenadores pedagógicos da Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SECT) de Angra dos Reis, com os educadores e também com a comunidade local da primeira escola na qual a política foi implantada. Sinalizamos que, atualmente, o município de Angra dos Reis possui 4 (quatro) CEHIs, conforme dispomos no quadro que se segue:

Quadro 1- Centros de Educação e Horário Integral (CEHIs) de Angra dos Reis

Ordem	CEHIs	Ano de implantação	Localização
01	Escola Municipal Benedito dos Santos Barbosa	2009	Bairro Monsuaba
02	Escola Municipal Monsenhor Pinto de Carvalho	2010	Praia de Enseada das Estrelas/Ilha Grande
03	Escola Municipal Maria Hercília Cardoso de Castro	2011	Bairro Vila Velha
04	Escola Municipal João Carolino dos Remédios	2011	Morro da Glória II – Centro

Fonte: Elaboração do autor, 2016.

Estas unidades escolares atendem, de acordo com o Dossiê da Coordenação dos CEHIs (2014), um quantitativo de 450 alunos dos referidos bairros e localidades circunvizinhas numa jornada escolar diária de 8h30min^v.

Enquanto metodologia, o projeto de criação dos CEHIs (2009) aponta para a pedagogia de projetos na construção e no desenvolvimento da prática pedagógica dessas unidades escolares e, ainda, prevê a oferta de oficinas pedagógicas integradas e articuladas com as diferentes áreas do conhecimento no cotidiano escolar. Estas oficinas pedagógicas acontecem com professores docentes I (regentes de turmas da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental), com professores docentes II (especialistas na área de arte, educação física e de ciências) e, ainda, com monitores do Programa Mais Educação (oficineiros escolhidos, dentre os macrocampos propostos pelo programa, de acordo com o Projeto Político-Pedagógico – PPP – de cada escola), de maneira articulada e integrada.

Destacamos que estas oficinas são intercaladas com as aulas compostas pelos componentes curriculares da Base Nacional Comum (BNC) e possuem duração variável em cada unidade escolar: CEHI Benedito (1h cada oficina); CEHI Monsenhor (1h30 min. cada oficina); CEHI Maria Hercília (1h20 min. cada oficina) e CEHI João Carolino (45min. cada oficina), por conta da autonomia que as escolas alcançaram, ao longo dos anos, no que tange à sua organização curricular (ANGRA DOS REIS, 2014).

Cabe ressaltar que esses CEHIs atendem alunos da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e que, embora cada turma possua seu respectivo professor, durante as oficinas pedagógicas ocorre um rodízio, no qual os educadores se revezam e todos ministram aulas para todas as turmas.

Neste sentido, prevê-se que todos os professores conheçam e avaliem todos os alunos da escola o tempo todo, pois, desse modo, é possível desenvolver a prática de se ter um olhar mais holístico e integrado sobre os educandos.

Um dado interessante e de extrema relevância se refere à formação destes educadores – possibilitada pela Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SECT). Pois, ao longo desses anos, foram realizados alguns espaços de diálogos e reflexões que dispomos, no quadro que segue, a fim de clarificar este processo de construção.

Quadro 2- Espaços de Formação dos Educadores dos CEHIs.

Ordem	Formação	Período
01	Seminários Internos.	2011
02	I Seminário de Educação Integral da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis.	2012
03	Evento “Troca de Saberes”.	2014
04	Reuniões com a equipe técnico-pedagógica.	Mensalmente
05	Visitas pedagógicas da Coordenação dos CEHIs.	Em média, semanalmente.
06	Participação dos Coordenadores no Fórum de Educação Integral em Tempo Integral da UNIRIO.	2013-2014

Fonte: Elaboração do autor, 2016.

Sinaliza-se, ainda, no projeto de criação dos CEHIs (2009), que estas escolas tenham biblioteca, sala multimídia, brinquedoteca, laboratório de informática, espaço de recreação, banheiros adaptados e locais de repouso bem como equipamentos e recursos pedagógicos diversos, no que tange à sua infraestrutura. No entanto, salientamos que, em cada unidade escolar, esta proposta foi adaptada, de acordo com sua realidade e estrutura física disponível.

Os educandos contam também com 4 (quatro) refeições diárias (desjejum, colação, almoço/sobremesa e lanche da tarde), num cardápio adaptado por nutricionistas da SECT, a fim de que alunos tenham condições de ficarem na escola em tempo integral.

Apesar do investimento, das formações e da tentativa de consolidação de uma educação em tempo integral de qualidade por meio dos CEHIs, encontramos no dossiê elaborado pela Coordenação dos CEHIs (2014), os maiores desafios para o desenvolvimento dessa proposta, conforme sinalizamos abaixo.

- Compreensão mais ampliada da concepção de educação integral e(m) tempo integral desenvolvida na Rede;
- Necessidade de melhoria da infraestrutura das escolas;
- A construção do professor-pesquisador;
- Rompimento com a visão tradicional de educação;
- A consolidação de um trabalho coletivo;
- Construção de um currículo integrado e significativo para o educando;
- Fortalecimento da intersetorialidade;
- Ressignificação do Programa Mais Educação no cotidiano das escolas de tempo integral, de forma que o mesmo possa contribuir com a proposta dos CEHIs. (ANGRA DOS REIS, 2014, s/p.)

Os aspectos apresentados, no parágrafo anterior, são imperiosos no que tange à busca pela materialização de uma educação em tempo integral que, efetivamente, promova uma formação humana mais completa para os educandos, ou seja, a educação integral. Nesta busca, convém sinalizar que a política pública se encontra, sempre, em constante movimento.

Neste sentido, pontuamos que a Resolução n. 005/2009 (que cria os CEHIs) foi alterada pela Resolução n. 003/2016 (que, além de alterar a resolução n. 005/2009, regulamenta o funcionamento das escolas de educação em tempo integral da Rede Municipal de Ensino de Angra dos Reis).

Convém esclarecer que, desde 2014, a Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SECT) vem discutindo a perspectiva de atualização da resolução de criação dos CEHIs, bem como de estabelecimento de uma maior organicidade no que tange às especificidades da política municipal. Assim, podemos dizer que a recente resolução trouxe diversas modificações na estrutura técnica e pedagógica dos Centros de Educação e Horário Integral que, neste momento, passam a ser chamados de Centros de Educação em Tempo Integral (CETIs).

Essas alterações estão sintetizadas nos tópicos que se seguem:

- Alteração na nomenclatura (CEHIs para CETIs).
- Perspectiva de implantação de novos CETIs, de maneira gradativa.
- Público-alvo a ser atendido nos CETIs (educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental).
- Tempo de permanência nos CETIs (7h diárias para alunos).
- Organização do currículo dos CETIs (componentes da BNCC em articulação com as oficinas pedagógicas).
- Carga horária dos componentes curriculares (2 tempos/aula com duração de 50 min.).
- Delimitação das oficinas pedagógicas (arte, educação física e meio ambiente);
- Vinculação da prática pedagógica em articulação com os Princípios Norteadores da Educação de Angra dos Reis (Educação Inclusiva, Gestão Democrática e Qualidade do Ensino).
- Competências da SECT (formação continuada, espaços de discussão e reuniões sistemáticas).
- Competências das Equipes Técnico-Pedagógicas dos CETIs (formação continuada, elaboração de PPP, cumprimento da carga horária dos alunos, inclusão dos alunos, construção de projeto de trabalho, mediação de conflitos e demais tarefas referentes à organização do cotidiano escolar).
- Competência dos professores-docentes (ministrar aulas e efetuar os devidos registros).
- Carga horária anual dos CETIs – 1400h, durante os 200 dias letivos.
- Carga horária semanal dos CETIs – 35h por semana para alunos.
- Pré-requisitos com relação aos profissionais que atuarão nos CETIs. (Atender às características e especificidades de Educação Integral em Tempo Integral; Ter disponibilidade, no caso do docente I, em desenvolver as suas atividades em período integral na unidade escolar; Ter postura democrática e disponibilidade para o desenvolvimento de trabalho em equipe, de forma colaborativa; Ser assíduo e pontual; Promover a autoestima do educando e a formação de valores; Participar de programas de

capacitação e formação continuada; Posicionar-se como pesquisador a fim de aprimorar a prática pedagógica desenvolvida.

- Horário de coordenação pedagógica – 2h diárias para professor docente I e 2h semanais para professor docente II. (ANGRA DOS REIS, 2016, p. 2 e 3)

Sinalizamos, desde então, que manteremos, no corpo deste trabalho, a nomenclatura Centros de Educação e Horário Integral (CEHIs) na medida em que esta pesquisa analisa, justamente, a trajetória das políticas de educação em tempo integral no município de Angra dos Reis. E, neste sentido, inferimos que a compreensão conceitual que está por trás desta modificação nominal – o CEHI que remete a uma visão mais quantitativa ao propor *horário integral* e, por sua vez, o CETI que se associa a uma visão mais qualitativa da ampliação da jornada escolar ao propor o *tempo integral* – é fruto, diretamente, do caminhar desta política pública.

Certos deste esclarecimento, ressaltamos a importância desta nova resolução, uma vez que a mesma veio delimitando algumas especificidades da política municipal, além de corrigir a defasagem na carga horária que dispunha a resolução anterior.

Em tempo, socializamos que este ordenamento passou por muitas “idas e vindas”, na perspectiva de contemplar os anseios dos diversos educadores das escolas de educação em tempo integral. Um dos entraves que esbarrava a sua materialização era a divergência de opiniões com a inserção ou não do Programa Mais Educação na matriz curricular dessas escolas. Por um lado, havia a necessidade de “fechar” algumas lacunas com relação a este Programa e o valorizar, no cotidiano das escolas de educação em tempo integral – até porque todas elas já haviam realizado a sua adesão.

Entretanto, por outro lado, havia a compreensão de que sendo um “programa” essa política, a qualquer momento, poderia ser extinta e, ainda, que o município deveria pensar na sua política de educação em tempo integral “para além do Programa Mais Educação”.

Muitas discussões foram travadas até que, neste momento, houve a oportunidade de verificar que o referido Programa não foi incorporado na resolução dos CETIs, nem na sua matriz curricular – embora algumas unidades escolares ainda o possuam em seu cotidiano, devido a reprogramação de verbas dos anos anteriores, decisão política esta que julgamos muito coerente com o atual momento da política indutora de educação em tempo integral, uma vez que se encontra revogada e sem perspectiva de futuro, pelo Ministério da Educação. Mas, como este programa faz parte da política de educação em tempo integral na rede municipal de ensino de Angra dos Reis, apresentamos, a seguir, mais uma subseção, na perspectiva de caracterizar este processo específico, bem como sua trajetória.

PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: uma história federal num contexto municipal

A educação integral é uma grande ferramenta para pensarmos novas possibilidades educacionais. Não é apenas um aumento na jornada escolar, é pensar na articulação e integração plena dos educandos na sociedade – afirma a secretária^{vi}. (PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS, 2011)



Embora o Governo Federal, no bojo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), tenha criado, em 2007, o Programa Mais Educação (PME), somente cerca de dois anos depois, em 2009, no município de Angra dos Reis, houve as primeiras adesões por parte das unidades escolares. Cabe destacar que, feita a adesão, apenas no ano seguinte, em 2010, a verba foi liberada para as escolas darem início à proposta.

Já com a política dos Centros de Educação e Horário Integral (CEHIs) vigente no município, a Secretária Municipal de Educação, à época, viu na proposta do PME a oportunidade de diálogo entre as duas políticas, na medida em que ambas convergem a um mesmo objetivo:

– Num contexto socioeconômico de desigualdade, como o da sociedade brasileira, *o Mais Educação é um programa que dialoga com a política pública implementada em nosso município*, os Centros de Educação e Horário Integral (CEHIs), que amplia a jornada escolar, com a perspectiva de investir na educação integral e, por conseguinte, num futuro mais promissor para a nação – explicou a Secretária de Educação, Ciência e Tecnologia. **[grifos nossos]** (PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS, 2011)

Neste sentido, durante dois anos, o Programa Mais Educação ficou sob a responsabilidade da Coordenação dos Centros de Educação e Horário Integral (CEHIs) – Gerência de Ensino Fundamental. No ano de 2012, o Programa passa para um coordenador específico, o que contribuiu muito para um acompanhamento, efetivo, das práticas desenvolvidas nas unidades escolares.

Convém abrir um espaço de reflexão no que tange aos dois parágrafos anteriores, inicialmente, estabelecendo um posicionamento de que, a exemplo do município de Mesquita (RJ), seria muito interessante se Angra dos Reis tivesse uma Gerência de Educação Integral na qual pudesse abarcar as duas políticas – a municipal (CEHIs) e a federal (PME).

No entanto, não tendo essa perspectiva, compreendemos que, numa pequena coordenação, composta por dois ou três educadores apenas, fica inviável o alcance qualitativo das duas políticas, uma vez que cada uma possui suas especificidades, aspecto este que se relaciona, diretamente, com a necessidade de suporte técnico, por parte das escolas, no que tange ao Programa Mais Educação.

Neste sentido, a separação das propostas para grupos diferenciados de coordenadores, ao mesmo tempo em que estabelece um certo distanciamento entre as políticas, acaba por lançar um olhar pontual para as demandas e especificidades de cada uma delas.

Nesta direção, destacamos que, ao analisar o relatório sobre o Programa Mais Educação no município, identificamos que, no início da adesão, “as escolas sinalizaram que as escolhas das oficinas aconteceram de forma inadequada, em cima do prazo de envio das informações no Sistema” (ANGRA DOS REIS, 2012, s/p.), dado este que fez com que a

coordenação avaliasse a dificuldade de implantação do Programa, uma vez que “algumas oficinas não se adequam às realidades locais” (ANGRA DOS REIS, 2012, s/p.).

O documento sinaliza, no primeiro item abaixo, o desafio referente à contrapartida do município para com este Programa e, ainda, aponta, nos demais tópicos, as maiores dificuldades no processo de sua implementação:

- Falta “professor comunitário” para coordenar o Programa na escola;
- Faltam monitores por diferentes motivos: abandono, carência da área, baixo valor da ajuda de custo, distância entre as escolas – o que dificulta a mobilidade dos monitores. Há também a dificuldade dos monitores em lidar com as questões pedagógicas (conduta, planejamento, execução, etc.);
- Falta de espaço para realização das atividades na escola e na própria comunidade;
- Infrequência dos alunos (falta de interesse em determinada oficina);
- Dificuldades com a infraestrutura (adequação de espaços, materiais básicos como: quadro branco, armários, etc.);
- Dificuldades em relação à própria escolha das oficinas;
- Grande demanda em relação aos registros referentes ao Programa Mais Educação (Livro Ata, Livro Tombo, Pagamento, Relatório). (ANGRA DOS REIS, 2012, s/p.)

Essas dificuldades são muito comuns em toda e qualquer realidade. Cabe destacar que diversas dessas questões, até hoje, não foram solucionadas, mas a título de ilustração, no que tange à atuação dosicineiros, Moreira (2012) afirma que os mesmos desafios também são enfrentados nos CEHIs:

Temos três Centros de Educação e Horário Integral com o Programa Mais Educação e neles enfrentamos desafios em relação aosicineiros. Os problemas vão desde faltas frequentes até questões de denúncia em relação à postura com os alunos e alunas, chegando a serem necessárias reuniões colegiadas da Gerência de Ensino Fundamental, Coordenação de Apoio à Família e Subsecretaria de Educação. É relevante informar que todas as denúncias feitas sejam aicineiros, educadores ou quaisquer questões dessa natureza, são registradas no livro ata do Centro de Educação e Horário Integral para apuração e encaminhamentos necessários. (p. 27)

Podemos abrir um parênteses na perspectiva de elucidar que a Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SECT) vem enfrentando essas problemáticas, a cada dia, de forma sistemática, a saber: visitas pedagógicas dos coordenadores no cotidiano escolar; registro, em livro-ata, das questões que se apresentam; espaços de diálogos e reflexões com os educadores – momentos de formação – e, ainda, espaços de encontros com os gestores escolares, dados estes que dispomos no quadro 2 deste trabalho, porém, que se relacionam, em sua maioria, com as ações de formação envidadas pela SECT para com os Centros de Educação e Horário Integral.

Neste contexto, com relação ao Programa Mais Educação (PME), poucas ações de formação dos educadores, monitores e/ouicineiros são encontradas nos documentos analisados. Outro aspecto que vale a pena ressaltar se relaciona com as demandas burocráticas referentes ao PME. No ano de 2014, a SECT criou um Núcleo de Programas do Ministério da

Educação (MEC), composto por três coordenadoras, na busca por melhor auxiliar às escolas no gerenciamento dos diversos programas, inclusive o Programa Mais Educação:

O Núcleo de Programas do MEC foi criado este ano pela Secretaria de Educação, com o intuito de auxiliar as escolas na administração dos programas do governo federal, como o Mais Educação, PDE-Escola, Atleta na Escola, dentre outros.^{vii} (PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS, 2014)

Este feito muito contribuiu para a efetiva implantação dos diversos programas do MEC, inclusive quanto à utilização dos recursos, preenchimento dos dados e atualização do sistema – questões atreladas à prestação de contas e à realização de um trabalho com lisura.

Entendemos como sendo muito positiva a criação deste Núcleo de Programas do MEC, na medida em que as gestões escolares possuem demandas vultosas no que tange ao preenchimento de plataformas, administração dos recursos enviados bem como da organização da dinâmica do cotidiano escolar.

Muitas das vezes, os diretores sentem-se confusos e sozinhos para darem conta de tantas questões que emergem de cada um dos programas criados pelo Governo Federal e, ainda, envoltos por dúvidas relacionadas à sua materialização.

Neste sentido, a inserção – na Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SECT) – de um *lócus* específico para a orientação e o suporte das unidades escolares com relação à operacionalização dos programas por elas aderidos, se configura num instrumento de qualificação dos mesmos.

Entretanto, especificamente sobre o Programa Mais Educação (PME), precisamos destacar que se relaciona com uma política indutora de ampliação da jornada escolar para a educação em tempo integral – traço que não há como não dispor em alinhamento para com a política municipal (CEHIs).

Desse modo, em que medida a materialização do Programa Mais Educação fica condicionada a uma mera organização burocrática, em detrimento de uma efetiva prática pedagógica de qualidade?

Lançamos esta questão uma vez que, como vimos, inicialmente, havia uma coordenação que unia as duas políticas; na sequência, a mesma se desmembra e coordenadores diferentes são responsáveis pelas demandas específicas de cada uma das políticas em estudo; e, por fim, fica em evidência uma coordenação que contempla os CEHIs e, então, um núcleo é criado para o auxílio nas demandas técnicas do programa nacional. Ou seja, não há um núcleo e/ou uma coordenação que, pedagogicamente, atenda às escolas que aderiram ao Programa Mais Educação.

E por sinalizar o atendimento pedagógico das escolas com o referido Programa, convém resgatar que, nos parágrafos anteriores, pontuamos a escassez de formações específicas para com os diversos educadores do PME.

Destacamos, neste sentido, um encontro com Monitores do Programa Mais Educação, que ocorreu em março de 2014 e, ainda, neste mesmo ano, a realização, no município de Angra dos Reis, de uma das reuniões do Comitê Territorial de Educação Integral do Estado do Rio de Janeiro. Com momentos de diálogo, apresentação cultural de uma escola que possui o Programa Mais Educação e, ainda, com uma visita pedagógica ao primeiro CEHI implantado pelo município de Angra dos Reis, este evento abriu um espaço para a reflexão acerca dos benefícios da “educação integral”.

Segundo o palestrante, Prof. Dr. Domingos Nobre, “uma educação de qualidade, socialmente referenciada, tem que fazer sentido para as crianças, além de atender às necessidades dos alunos”^{viii}.

Esta perspectiva dialoga com a visão da representante do “Comitê Territorial de Educação Integral do Estado do Rio de Janeiro”, Christiane Moraes, como podemos observar, na fala a seguir:

– Quando a educação é integral o aluno passa a ter apenas benefícios. Ele tem a chance de participar de diversas atividades, que vão ao encontro do seu desenvolvimento e que vai tirá-lo da ociosidade.^{ix} (PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS, 2014)

Neste sentido, acreditamos que toda esta contextualização contribui para descortinarmos o processo de adesão ao Programa Mais Educação no município de Angra dos Reis e percebermos, ainda, os entraves e os desafios que se apresentaram ao longo deste percurso.

Destacamos que, atualmente (2016), cerca de 28 (vinte oito) unidades escolares da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis possuem adesão ao PME, contemplando em torno de 2.860 (dois mil, oitocentos e sessenta) alunos da rede pública municipal com a ampliação da jornada escolar na perspectiva da educação integral, segundo dados internos do Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC) – fornecidos pelo Núcleo de Programas do MEC da Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SECT) de Angra dos Reis.

Convém registrar que, em meados de setembro-outubro de 2016, foi divulgado pelos meios de comunicação que algumas políticas educacionais^x foram revogadas ou alteradas pelo Ministério da Educação. Dentre elas, se encontra o Programa Mais Educação (PME).

No que tange ao PME, numa apresentação realizada em julho por Mendonça Filho (atual Ministro da Educação e Cultura) havia uma avaliação do referido programa enquanto “ineficiente, com graves problemas de gestão, carente de políticas de avaliação” o que justificava, desse modo, a não abertura de novas inscrições para o ano de 2016 (CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL, 2016).

Nesta ‘arena de disputas’ que margeia o PME – em que não há segurança de sua continuidade, reformulação ou extinção por completo – convém destacar, a priori, a necessidade de Angra dos Reis – bem como dos demais municípios do estado do Rio de Janeiro – viabilizar o fortalecimento da sua política pública municipal de educação em tempo integral.

Desse modo, ressaltamos que a caracterização apresentada das políticas de educação em tempo integral no município de Angra dos Reis – CEHIs e PME – não substitui uma análise mais qualitativa dessas políticas.

Momento este em que sintetizamos, no desfecho que se segue, as impressões obtidas quando dispomos a política municipal de educação em tempo integral e a política federal na perspectiva de identificarmos os ‘encontros e os desencontros’ que as mesmas apresentavam.

POLÍTICA FEDERAL E POLÍTICA MUNICIPAL: entre compassos e descompassos?

Embora não tenhamos ‘certezas’ nem ‘respostas’ quanto ao futuro da educação em tempo integral no município de Angra dos Reis – abarcando as duas políticas em estudo – nos cabe o estabelecimento de alguns “compassos e descompassos” entre as políticas analisadas –

municipal e federal – na certeza de que algumas inferências serão oportunizadas sobre esta trajetória.

“São só dois lados da mesma viagem.

O trem que chega é o mesmo trem da partida.

A hora do encontro é, também, despedida.

A plataforma dessa estação é a vida desse meu lugar

É a vida desse meu lugar... É a vida...^{xi} (Maria Rita)

Parafraseando a canção “*Encontros e Despedidas*”, cantada por Maria Rita – cuja autoria envolve Milton Nascimento e Fernando Brant – acreditamos que na “plataforma” da Educação há políticas públicas que se encontram e que se despedem. Há propostas que se aproximam e que se afastam.

Por vezes, entram no “trem” das oportunidades e descem na “estação” da descontinuidade. Esse “vai e vem” pouco contribui para a consolidação das ações envidadas, mas possibilita uma “viagem” pela eterna trajetória de busca pela melhoria da qualidade da educação pública. E, na hora da “despedida”, cabe a nós perceber que são apenas “dois lados”, nesse processo, e que, no fim, “sorrindo ou chorando”, a “gente” vai dizer que “é a vida desse meu lugar” – Angra dos Reis? Quiçá!

Pode parecer um tanto quanto pessimista, mas, na verdade, é um passeio pela realidade, na perspectiva de manter a utopia na solidificação das ações propostas pelo poder público que promovam, efetivamente, a garantia dos direitos sociais de qualidade.

Esta reflexão metafórica nos permite apontar, no cerne das políticas de educação em tempo integral que foram implantadas no município de Angra dos Reis – Centros de Educação e Horário Integral (CEHIs) e o Programa Mais Educação (PME) – aspectos que possibilitam a permanência ou não na “plataforma” da Educação.

Neste caminhar, objetivando apresentar essas “idas e vindas” que se descortinam na análise das duas políticas citadas, dispomos, na sequência, um quadro-síntese visando facilitar a compreensão destas políticas.

Cabe destacar que elegemos 3 (três) “*Plataformas*” – **Tempo, Espaço e Currículo** – que se configuram, neste trabalho, como eixos fundamentais para a compreensão mais ampliada da trajetória das políticas de educação em tempo integral na rede municipal de ensino de Angra dos Reis. Sinalizamos que as referidas “*Plataformas*” serão subdivididas em 9 (nove) “*Estações de Análise*” – para melhor realização dos “Encontros e Desencontros” identificados nas duas políticas em destaque – a saber:

- Concepções de educação em tempo integral.
- Tempo de Duração/ Adesão da Política.
- Perspectiva de Futuro da Política.
- Processo de Criação da Política.
- Desafios Percebidos.
- Impactos Positivos.
- Concepções de Educação Integral.
- Formação Pedagógica e Organização do Cotidiano Escolar.

Quadro 3- Encontros e Desencontros entre as Políticas de Educação em Tempo Integral na Rede Municipal de Ensino de Angra dos Reis.

PLATAFORMAS	ESTAÇÕES DE ANÁLISE	COMPASSOS E DESCOMPASSOS
		CEHIs- Inferimos que os Centros de Educação e Horário Integral estão mais próximos da concepção democrática de Educação em Tempo Integral, uma

TEMPO	Concepções de Educação em Tempo Integral;	<p>vez que, por meio do fortalecimento da instituição escolar, prima pela promoção de uma formação humana mais completa aos educandos.</p> <p>PME- Por sua vez, no que tange ao Programa Mais Educação na Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, há uma inclinação maior para a perspectiva assistencialista pelo seu viés de priorização aos alunos em situação de vulnerabilidade social, bem como uma tendência multissetorial, pela inclinação ao estabelecimento de parcerias na realização das atividades propostas pelo Programa.</p>
	Tempo de Duração/ Adesão da Política;	<p>CEHIs- Os CEHIs foram criados em 2009, logo completaram, neste ano de 2016, 7 (sete) anos de existência.</p> <p>PME- O Programa Mais Educação, embora tenha sido criado em 2007 (pelo Governo Federal), apenas foi aderido, efetivamente, no ano de 2010, no município de Angra dos Reis – data em que as primeiras unidades escolares contaram com o programa em seu cotidiano. Neste sentido, neste ano de 2016, contabilizam-se 6 (seis) anos de adesão do Programa, assim como seu término em esfera nacional.</p>
	Perspectiva de Futuro da Política.	<p>CEHIs- Através da fala dos entrevistados, pudemos compreender que por ser “política”, depende muito da visão de quem assumir o próximo mandato na gestão municipal. No entanto, historicamente, há uma prática de desvalorização da proposta lançada pelo governo anterior e, nesta visão, uma tendência à descontinuidade nas políticas públicas implementadas.</p> <p>PME- No que tange ao Programa Mais Educação, muitas reformulações ocorreram no ano de 2016 até seu desfecho baseado nas avaliações do atual ministro da educação – Mendonça Filho. Neste bojo, o Programa “Novo Mais Educação” foi instituído, porém com um olhar específico para língua portuguesa e matemática no ensino fundamental.</p>
ESPAÇO	Processo de Criação da Política;	<p>CEHIs- No município de Angra dos Reis, enquanto plataforma política, Tuca Jordão, que estava concorrendo como candidato a Prefeito no ano de 2008, insere em seu projeto de governo a proposta de educação em tempo integral. Sendo empossado, no ano seguinte, montou a equipe que pesquisaria, escreveria “a muitas mãos” o projeto que passaria por assessoria com Carmem Rangel e culminaria na implantação do primeiro CEHI junto à resolução n.005/2009. No ano seguinte, já com a política criada e a perspectiva de ampliação, vislumbrou-se no Programa Mais Educação uma possibilidade de adesão da estratégia indutora</p>

		<p>como forma de alcançar mais verba para as escolas públicas do município.</p> <p>PME- No cenário nacional, o Programa Mais Educação foi proposto em 2007 no âmbito dos PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), com a perspectiva de – ampliando a jornada escolar dos educandos – contribuir para a sua educação integral.</p>
	Desafios Percebidos;	<p>CEHIs- Nos CEHIs, o maior desafio que se apresenta está relacionado à compreensão, por parte dos educadores, da nova concepção de educação que se propunha produzir no cotidiano das escolas de educação em tempo integral.</p> <p>PME- Por sua vez, no referente ao PME, muitos desafios se avolumavam, dentre eles, destacavam-se a questão dos monitores; falta de espaço nas unidades escolares, ausência do professor-coordenador (contrapartida do município), infrequência dos alunos, dificuldade na infraestrutura e, ainda, o excesso de burocracia.</p>
	Impactos Positivos.	<p>CEHIs- No que se refere aos CEHIs, houve a possibilidade de “ouvir muitas vozes” e empoderar muitas comunidades, além de construir uma experiência humanizadora.</p> <p>PME- No PME, houve uma grande oferta de materiais, tanto que, muitas escolas, encontram-se equipadas por conta do referido Programa.</p>
	Concepção de Educação Integral;	<p>CEHIs- Sinalizamos que os CEHIs possuem uma vertente mais socioistórica de educação integral uma vez que percebe a multidimensionalidade do sujeito e a educação enquanto oportunidade de promover uma formação humana mais completa – tendo, ainda, como lócus deste processo, as unidades escolares.</p> <p>PME- Com relação ao Programa Mais Educação, no entanto, há uma inclinação mais propensa à concepção contemporânea, levando em consideração o viés de assistencialismo, proteção, diminuição da vulnerabilidade social e de ressignificação do papel da escola, uma vez que – na visão de que todos educam, em todos os lugares, o tempo todo – se faz uso das parcerias com outros órgãos ou instituições, bem como da responsabilização, pelo processo educativo, de outros agentes que não professores da unidade escolar com ampliação da jornada escolar.</p>
		<p>CEHIs- Foram oportunizados, ao longo dos tempos, diversos espaços de formação aos educadores dos</p>

CURRÍCULO	Formação Pedagógica;	<p>CEHIs, a destacar: seminários internos, visitas pedagógicas, reuniões com as equipes técnico-pedagógicas, o I Seminário de Educação Integral de Angra dos Reis e, ainda, o evento Troca de Saberes e Fazeres.</p> <p>PME- Com relação ao PME, nem se constitui uma exigência do Programa a formação específica para atuar na monitoria das oficinas propostas. No entanto, houve encontros pontuais de formação – ofertados pela SECT – mas que não abarcaram a todos os oficinairos. E, ainda, convém ressaltar que não houve a contrapartida do município no que se refere ao “professor coordenador” do Programa nas unidades escolares – ficando a cargo, por sua vez, dos gestores.</p>
	Organização do Cotidiano Escolar	<p>CEHIs- Nos CEHIs, todos os alunos possuem uma jornada em tempo integral, passam por oficinas pedagógicas que, atreladas ao PPP da escola e aos componentes curriculares da BNCC, buscam, de maneira articulada e integrada, o desenvolvimento pleno do sujeito – ou seja, integral.</p> <p>PME- Nas escolas que possuem apenas o PME, nem todos os alunos são contemplados com a ampliação da jornada escolar – apenas alguns alunos ficam em tempo integral, recebem um lanche diferenciado, um material diferenciado e, ainda, um olhar diferenciado, quesitos estes que tendem a produzir, no cotidiano escolar, processos de desigualdades ou de busca pela equidade? Eis mais uma questão!</p>

Fonte: Elaboração do autor, 2016.

Em cada contexto e realidade social diferenciados, a política pública se materializa de uma maneira singular. Neste sentido, faz-se necessário explicitar que as impressões e inferências – dispostas no quadro acima – com base nos instrumentos metodológicos utilizados para esta pesquisa, auxiliaram na construção de uma impressão geral acerca da trajetória da educação em tempo integral na rede municipal de ensino de Angra dos Reis. Esses “Encontros e Desencontros” estão em constante processo de atualização. Algumas demandas são antigas; outras vão se atualizando, mas de igual modo, a política vai tomando novos rumos e expressões. Talvez, na “plataforma” da Educação, a política pública queira embarcar em composições que as possam levar a estações de maturação e de consolidação.

No entanto, como toda política está atrelada a uma “*vontade política*” e, por sua vez, a uma “*decisão política*”, torcemos para que o maquinista desta locomotiva tenha sempre, como meta, viajar em busca de conquistar a tão sonhada qualidade educacional.

REFERÊNCIAS

ANGRA DOS REIS. *Dossiê da Coordenação dos CEHIs*. Angra dos Reis: Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2014.

_____. *Plano de Criação dos CEHIs*. Angra dos Reis: Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2009.

_____. *Relatório sobre o Programa Mais Educação*. Angra dos Reis: Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2012.

_____. Resolução Municipal SECT nº 003 de 25 de agosto de 2016. Dispõe sobre a alteração da Resolução SECT nº 005 de 16 de julho de 2009, regulamenta o funcionamento das escolas em tempo integral da Rede Municipal de Ensino de Angra dos Reis e dá outras providências. *Boletim Oficial do Município de Angra dos Reis*, RJ, 02 set. 2016.

_____. Resolução Municipal SECT nº 005 de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre a criação e o funcionamento dos Centros de Educação e Horário Integral de Angra dos Reis. *Boletim Oficial do Município de Angra dos Reis*, RJ, 20 ago. 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional n.53, de 19 de dezembro de 2006. Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF- 20 de dez. 2006.

_____. Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 de jun. 2014.

_____. Lei nº 9.394, de dezembro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF- 23 de dez. 1996.

_____. Portaria Interministerial nº. 17, de 24 de abril de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 abril. 2007.

_____. Resolução CNE/CEB nº 7 de 14 de dezembro de 2010. Fixa as diretrizes curriculares para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF- 09 de dez. 2010.

CAVALIERI, Ana Maria. Conceito de educação integral é um conceito em construção. *Jornal do professor*. Rio de Janeiro, 27 maio 2009b. Disponível em: <<http://portaldoprofessor.mec.gov.br/noticias.html?idEducacao=21&idCategoria=8>>. Acesso em: 23 fevereiro 2016.

CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL. *Políticas educacionais são revogadas ou alteradas pelo Ministério da Educação*. Disponível em: <http://educacaointegral.org.br/noticias/governo-ja-interrompeu-quatro-politicas-educacionais/>. Acesso em 18.09.2016.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa. História(s) da educação integral. Brasília: *Em Aberto*, v.22, n. 80, p.83-96, abr. 2009.

MOREIRA, Jovina Inácia do Nascimento. *A experiência de Educação Integral em Tempo Integral no município de Angra dos Reis/RJ: entre fios e nós da Organização Curricular*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Humanas e Sociais. Rio de Janeiro: Universidade do estado do Rio de Janeiro, 2014.

_____, Jovina Inácia do Nascimento; OLIVEIRA, Maria José Clara Gomes; LIRA, Sílvia Almeida (Orgs). *Registro Histórico dos Centros de Educação e Horário Integral da Rede Municipal de Angra dos Reis*. Angra dos Reis: Secretaria Municipal de Educação, 2012.

PARO, Vítor Henrique. Educação integral em tempo integral: uma concepção de educação para a modernidade. In: COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa (Org.). *Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo*. Petrópolis, RJ: FAPERJ, 2009.

PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS. *Angra ganha sua primeira escola integral*. Angra dos Reis, 18 de Nov. de 2009. Disponível em: http://www.angra.rj.gov.br/imprensa_noticias_release.asp?vid_noticia=32331&IndexSigla=imp#.VcFjz_NViko. Acesso em 29.04.2016.

_____. *Angra recebe o comitê de educação integral*. Angra dos Reis, 12 de Mai, 2014. Disponível em: http://www.angra.rj.gov.br/imprensa_noticias_release.asp?vid_noticia=28357&IndexSigla=imp#.Vh7lnOxViko

_____. *Programa Mais Educação em escolas de Angra*. Angra dos Reis: 20 de Jun, 2011. Disponível em: http://www.angra.rj.gov.br/imprensa_noticias_release.asp?vid_noticia=29562&IndexSigla=imp#.Vh7lY-xViko.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

Pré III **ENPP** | Encontro Nacional de Políticas Públicas
"O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise"

7 e 8 de junho de 2017 - Angra dos Reis - RJ

Realização



Apoio



GT 2: Políticas Públicas e Movimentos Sociais

“CANABIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A MACONHA MEDICINAL E A RECONFIGURAÇÃO DAS PRÁTICAS DE USO”

RESUMO

Este trabalho traz em si duas discussões sobre o que configura uma atualização do discurso a favor da legalização da maconha no Brasil. Em primeiro lugar uma pesquisa realizada no município de Angra dos Reis – RJ com usuários de maconha de uma universidade, buscando compreender o funcionamento das “rodas de fumo” e de como elas são importantes para a disseminação do conhecimento empírico sobre o consumo. Em segundo lugar uma discussão sobre uma pesquisa ainda em andamento, baseada no surgimento de uma nova prática de uso, a maconha medicinal. Assim como nas “rodas de fumo”, agora na cidade do Rio de Janeiro busco compreender como os movimentos sociais organizados trabalham para a disseminação das práticas de uso.

Palavras – Chave: Políticas Públicas; Maconha Medicinal; Usuários; Drogas; Práticas de uso

ABSTRACT

This work brings with it two discussions about what constitutes an update of the discourse in favor of the legalization of marijuana in Brazil. Firstly, a research carried out in the municipality of Angra dos Reis - RJ, with users of marijuana from a university, seeking to understand the functioning of the "wheels of smoke" and how they are important for the dissemination of empirical knowledge about consumption. Secondly a discussion of an ongoing research, based on the emergence of a new practice of use, medical marijuana. Just as in the "wheels of smoke", I look for in the city of Rio de Janeiro to understand how the organized social movements work for the dissemination of the practices of use.

Keywords: Public Policy; Medical Marijuana; Users; Drugs; Practices of use.

⁸⁴ Bacharel em Políticas Públicas pela Universidade Federal Fluminense. Mestrando em Sociologia Jurídica pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense. Pesquisador associado ao Núcleo de Pesquisa sobre Políticas Públicas (NuPoP/IEAR/UFF) e ao Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC/UFF).

Introdução

As políticas relacionadas a substâncias ilícitas no Brasil surgiram na década de 1920, período marcado pelo início do desenvolvimento da industrialização no país e também pelo início da estratégia denominada “guerra às drogas”. Essa estratégia visa o controle da oferta e da procura das drogas e teve como marco uma lei que restringia o consumo dessas substâncias, punindo aqueles que não seguissem as tais recomendações que eram criadas a partir de discursos médicos. (Machado e Boarini, 2013)

As principais drogas combatidas nas décadas de 1920 e 1930 eram o ópio e a cocaína e suas medidas recomendadas eram basicamente a internação e o isolamento social. Segundo Machado e Boarini (2013), é importante destacar que até então, o problema das drogas era responsabilidade apenas do campo da justiça e da segurança pública, não sendo vista ainda como um tema de saúde pública, portanto, tinha suas políticas voltadas para repressão e não para a prevenção.

Em 1938 foi publicada uma regulamentação que incluía além do ópio e da cocaína, a maconha e a heroína na classe de substâncias ilícitas e que deveriam ser fiscalizadas. Até a década de 1980, as ações do Estado eram voltadas totalmente para repressão e os investimentos públicos para a questão das drogas não foram destinados ao campo da saúde pública, deixando de lado assim a prevenção, o tratamento e a reinserção social. A epidemia da AIDS foi fundamental para incluir as drogas como problema de saúde pública no início da década de 1990. (Machado e Boarini, 2013)

As pesquisas farmacológicas colaboram para a definição e determinação dos princípios ativos das substâncias. Em conjunto, as pesquisas sociológicas buscam adentrar em discussões a partir das experiências subjetivas de seu uso, onde características específicas como o ambiente sociocultural e as expectativas individuais são fundamentais para compreender essas experiências.

Os estudos etnográficos trazem a tona o contexto onde os grupos consumidores estão socializados, a partir disso é possível traçar o lugar, as companhias, a percepção social e principalmente os significados culturais atribuídos ao uso. Esses elementos são fundamentais para a formulação de políticas públicas que visam ações preventivas, nos quais dedico meu estudo.

Em minha monografia, trabalho realizado em 2016 para a obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas, busquei me aprofundar no método de pesquisa antropológico para compreender também como esses discursos oficiais são colocados em prática. Para isso, analisei a implementação da Política Nacional sobre Drogas no município de Angra dos Reis – RJ, concentrando meus estudos na aplicação das políticas a partir de duas instituições: o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas (Caps/ad) e o Conselho Municipal de Entorpecentes (COMEN), com o objetivo de observar a relação dos usuários com essas instituições, visando compreender como essas políticas funcionam em seu dia a dia.

A percepção da concepção do usuário partiu da observação participante nas “rodas de fumo” das camadas médias urbanas, em especial de alunos de uma universidade pública. A ausência de usuários de maconha como foco das instituições e a não presença de movimentos organizados a favor da legalização nas mesmas (no COMEN e nos tratamentos psicoterapêuticos do Caps/ad do município), me intrigou e me fez questionar se os usuários de cannabis utilizam as políticas públicas de drogas no município de Angra dos Reis. Trago esse questionamento justamente para compreender quais são os focos das instituições e quais são as demandas das pessoas que utilizam de certa forma os serviços dessas instituições.

Sendo assim, viso dar prosseguimento a este tema de pesquisa e a partir disso buscar compreender a Política Nacional sobre Drogas em outros contextos além do município de Angra dos Reis, considerando novos caminhos a partir do meu estabelecimento no município de Niterói – RJ, região metropolitana do Rio de Janeiro. Agora não mais na graduação e sim no Programa de Mestrado em Sociologia Jurídica, situado na Universidade Federal Fluminense, com sede presencial em Niterói, minhas perspectivas deslocaram a visão da pesquisa para algo que vem se tornando pauta de muitas discussões públicas: a maconha medicinal.

Este trabalho está dividido em duas partes principais que dialogam com discussões de duas pesquisas diferentes, ou seja, trago a primeira discussão para auxiliar o leitor a compreender o problema de pesquisa no qual estou trabalhando no momento. Na primeira parte, trago a principal discussão da minha pesquisa realizada em 2016 no município de Angra dos Reis, estado do Rio de Janeiro, no qual produzi enquanto frequentava o curso de Graduação em Políticas Públicas. Essa pesquisa trata-se de uma etnografia sobre as “rodas de fumo” entre universitários usuários de

maconha e visa compreender como essas “reuniões” contribuem para a difusão do conhecimento e aprendizagem de técnicas e percepções da droga, ou seja, práticas de uso.

Na segunda parte do trabalho trago meu novo objetivo de pesquisa, assim como alguns dados de campo que coletei participando semanalmente das reuniões de uma associação canábica e comparecendo a Marcha da Maconha na cidade do Rio de Janeiro, já em 2017. Nesse novo projeto busco compreender como a maconha medicinal vem criando uma nova “categoria” de usuário, criando assim também novas práticas de uso. Como objetivo principal então, quero compreender como se dá, assim como nas “rodas de fumo”, a disseminação do conhecimento das práticas de uso da maconha medicinal e o perfil dos usuários.

1. Consumo de maconha: etnografia nas “rodas de fumo” com usuários de Angra dos Reis

Esta primeira parte do trabalho é fruto de uma pesquisa que foi realizada no ano de 2016 para compor o meu trabalho de Monografia do curso de Bacharel em Políticas Públicas pela Universidade Federal Fluminense, em Angra dos Reis. Adoto nessa pesquisa, uma perspectiva multidisciplinar para além dos discursos oficiais que regem as leis e instituições para trazer uma visão aprofundada a fim de instigar reflexões sobre grupos específicos consumidores de drogas, especialmente os usuários de maconha.

Para isso, utilizo os autores MacRae e Simões (2000) como parte principal e fundamental desta pesquisa, onde trago para contextualizar e melhor compreender a questão da maconha no Brasil, nesta primeira parte, um contexto histórico e sociológico de proibição da cannabis no Brasil, as técnicas metodológicas utilizadas na pesquisa, perfil dos interlocutores e reflexões a partir das observações coletadas.

Nos últimos seis meses do ano de 2016 trabalhei em um projeto de pesquisa com a finalidade de abordar grupos específicos que consomem substâncias ilícitas, em destaque os usuários de maconha. As “rodas de fumo”⁸⁵, acontecem com alta frequência entre os interlocutores, portanto, convivi e participei de diversas “rodas de

⁸⁵ Círculos formados pelos usuários onde o cigarro de maconha é passado de mão em mão.

fumo” durante esse tempo e busco através do diálogo com os autores apresentados acima, poder contribuir para a aproximação das políticas públicas com usuários de drogas, trazendo a questão dos movimentos sociais na segunda parte, onde apresento novos questionamentos.

1.1 Das tribos indígenas e Quilombos ao Senado brasileiro: um histórico de proibição

A *Canabis sativa*, mais conhecida como maconha⁸⁶, é a substância psicoativa ilegal de maior consumo no Brasil. Os autores MacRae e Simões (2000), utilizam levantamentos parciais que indicam que essa prática é difundida principalmente entre os jovens. As campanhas preventivas e as ações repressivas, que são basicamente destinadas a essa faixa etária, não possuem a credibilidade que necessitam para efetivarem seus objetivos porque trazem uma roupagem repressiva e com o objetivo de manter o usuário potencial relativamente longe do “perigo” e eliminar a oferta da maconha, assim como de outras drogas, visando o controle a partir de uma lógica contraditória. Ao invés de legalizarem, ou seja, ter o controle clínico e financeiro do que é produzido, as políticas públicas optam por uma lógica de guerra onde o principal objetivo é erradicar a oferta e demanda das drogas.

Para a discussão desse problema, MacRae e Simões (2000) analisam os sentidos atribuídos a estados alterados de consciência em nossa cultura, e explicam que as pessoas tem participação ativa na busca destas substâncias, onde a motivação que desperta esse desejo parte dos efeitos psicoativos por elas produzidos. Experiências de transe e misticidade são muito valorizadas em religiões e rituais, onde o catolicismo e espiritismo se incluem. A partir desta perspectiva, os autores explicam sobre a “fuga da realidade”, onde até mesmo os rodopios de uma criança para ficar tonta buscam alterar o estado mental, ou seja, a busca pela alteração de consciência tem princípios históricos e culturais.

A maconha é uma planta e seus efeitos são orgânicos e de baixa periculosidade, portanto, os riscos de overdose e a síndrome de abstinência são descartados da lista de preocupações. A erva não altera a capacidade relacional de seu usuário e é considerada

⁸⁶ Utilizo denominações diferentes para tratar a planta *Canabis Sativa* que no Brasil seu consumo e comércio são proibidos pela legislação Federal. “maconha”, “Canabis” e “erva”, são dentre muitas apenas algumas denominações.

no ponto de vista farmacológico uma substância *sui generis*. Isso quer dizer que ela não é estimulante, depressor ou alucinógeno.

Desde a colonização, o hábito de se fumar cannabis foi disseminado no norte e no nordeste do país, principalmente entre populações negras e indígenas, mas também por habitantes de zonas rurais e segmentos urbanos marginalizados. Este hábito foi introduzido no Brasil pelos escravos africanos e foi considerado por muitos como uma “vingança contra o desenvolvimento do homem branco”. Considerando a progressão desse discurso, poucos sabem que a cannabis era utilizada por esses povos como uma erva medicinal e religiosa, ou seja, algo vindo da natureza e que se enquadrava nos conhecimentos empíricos e saberes locais de tribos e quilombos.

A maconha era usada por diferentes povos a partir de um sentido divino muito antes de Cristo (a.C). No Brasil o uso religioso da erva é considerado raro, porém não inexistente. Adeptos do Santo Daime denominam a erva de “Santa Maria”, que faz parte do culto da Ayahuasca. As autoridades do Brasil não reconheceram o uso religioso da erva nesse culto e mesmo após um acordo formal de que a erva não faria mais parte do ritual, ela continua sendo sagrada para os seguidores do Santo Daime. Há também o uso da “ganja” pelos “Rastafaris” jamaicanos que desde a década de 40 utilizam a maconha como auxiliar de meditação.

A maconha era usada como estimulante físico para trabalhos e pescarias, e como “agente socializador” das rodas de índios que se reuniam nos fins de tarde para fumar-la no norte e nordeste do País. MacRae e Simões (2000) utilizam Gilberto Freyre para demonstrar como a maconha foi um símbolo de resistência contra a “desafricanização”. Henman (1986) descreve o caso dos índios Tenetehara do Maranhão, onde o uso considerado tradicional passou a ser combatido pelas políticas de repressão do Estado brasileiro.

O uso da maconha só se tornou um problema de segurança pública a partir do séc. XX, por ser um ato praticado por camadas populares em centros urbanos, onde segundo Henman (1982), as autoridades médicas e policiais notaram seu uso fora dos padrões tradicionais das rodas nordestinas. Antes mesmo de criminalizarem a maconha, criminalizaram o objeto que se fumava, o “pito do pango”, um cachimbo artesanal de madeira. A partir disso é possível compreender a associação aos menos favorecidos socialmente, jovens brasileiros negros.

Em 1930, segundo Becker (1976), os Estados Unidos intensificaram a campanha que tinha como objetivo erradicar a maconha, justamente pelas “pesquisas farmacológicas”, ou seja, o discurso médico “comprado” naquela época, considerar o consumo da erva como “consumo compulsivo”. E a partir disso, em 1932, a punição passou a atingir o usuário de “substâncias toxicoentorpecentes”.

A “medicalização da sociedade” corresponde ao processo da imposição de normas que com a justificativa de proteger a saúde pública, exercem um controle sobre a população como um todo. As relações entre a medicina e a política se aproximaram e no ano de 1934 quando foi incluída a maconha na relação de substâncias entorpecentes e proibidas.

Os Estados Unidos, como potência mundial já nessa época, para se reafirmar diante dos outros países como soberano e também com a finalidade de oprimir sistemas culturais alheios, juntamente com o Brasil, declararam internacionalmente a guerra às drogas, favorecendo assim a indústria farmacêutica que lucra com a substituição do uso de psicoativos ilegais por remédios que elas mesmas produzem, e que por sua vez, são mais caros e mais danosos a saúde. (MacRae e Simões, 2000)

Os médicos, mesmo já conhecendo o uso da cannabis não davam relativa atenção a tal, justamente por ser associado aos segmentos negros e indígenas do país. Em 1936 foi criada a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE), cuja finalidade era extinguir as plantações de cannabis. Interessante e contraditório tudo isso, não?

Os encontros e congressos que visavam discutir o tema “maconha” tinham como pauta principal o combate a erva e a revisão da legislação, assim como a mídia foi um veículo de informação importante para a repressão psicológica, associando uso da maconha com “desvio de caráter”, sendo assim, o usuário passou de “vítima do vício” para “desordeiro” (MacRae e Simões, 2000). Nos estudos apresentados pela mídia, a maconha era apontada como causadora da agressividade, violência, delírio, loucura, taras degenerativas, entre outros, um discurso totalmente repressivo e que não possui fundamentação científica.

A partir da década de 60, com a implantação do regime militar no país, a maconha passou a ser símbolo de um modo alternativo de vida, que pregava e militava pela liberdade de expressão e direitos iguais. Assim então, atingiu também as camadas médias urbanas de grupos de jovens. Isso levou as autoridades da época a

reconhecerem o uso da erva como ato de rebeldia e de contestação ao regime vigente, sendo englobada então nas “leis antitóxicos”.

Para contrapor as imposições e repressões das “leis antitóxicos” era necessário um laudo médico que certificava que o usuário era dependente da substância, justamente pelo fato da lei enquadrar usuários e traficantes da mesma maneira e por não se precisar de um exame toxicológico para a comprovação das acusações. Isso é um fato importante que marca a Lei da Política Nacional sobre Drogas.

As políticas públicas com relação às drogas sofreram grande mudança após a ditadura militar, com maior defesa ao usuário, porém continuam não considerando o estado psíquico do usuário e o contexto sociocultural em que se dá o uso, não diferenciando nem mesmo as diversas substâncias psicoativas. As campanhas de prevenção e repressão a canabis, segundo os pesquisadores, perderam a credibilidade pelo fato de não exporem a real situação aos possíveis usuários, ou seja, não tem conhecimento efetivo do público para que é destinada. (MacRae e Simões, 2000)

É possível perceber então, como o discurso intitulado “médico-policial”, apoiado pela mídia, construiu uma realidade e se impôs como verdade absoluta, e é justamente contra essa verdade que os usuários da canabis buscam desde a década de 60, se organizarem e reivindicar seus direitos. O primeiro estudo antropológico no Brasil sobre o consumo de substâncias psicoativas, em especial a canabis, foi feito por Gilberto Velho em 1972, onde observou o movimento do surf e camadas médias urbanas consumidoras da maconha. Decorrendo seus estudos, Velho (1981) busca destacar o usuário da canabis das categorias nele impostas: “doente mental, improdutivo, drogado”.

A partir destas perspectivas surge atualmente uma nova proposta de política pública que contempla as áreas da saúde e da segurança pública, tendo como exemplo a frenagem da disseminação do vírus HIV com a utilização de camisinhas e troca de seringas. As políticas de redução de danos, segundo (O’hare, 1994), aceitam a realidade do usuário e tentam minimizar os danos provocados, ou seja, reconhece que as pessoas continuarão a utilizar a substância.

Percebe-se que o discurso a partir da maconha, seja de quem defende o seu uso ou de quem o criminaliza vem se modificando durante o tempo. Velho (1981) aborda também o surgimento de uma nova classe social, ou seja, uma camada da sociedade que não foi reprimida seja pela cor, seja pela condição social e que não era até então

estigmatizada pelo uso da maconha. Essa é justamente a questão que trago na segunda parte deste trabalho, ou seja, como os discursos e políticas em torno da maconha vem se modificando e trazendo novas roupagens: a “Maconha Medicinal”.

Porém, para compor a primeira parte, trago antes de tudo as técnicas utilizadas na minha pesquisa em Angra dos Reis com universitários usuários de maconha, o que Velho (1981) descreve como as classes médias. Trago em seguida também o perfil dos usuários e suas problematizações.

1.2. Técnicas de pesquisa e Perspectiva de observação

MacRae e Simões (2000), utilizam como base teórica para compor o trabalho “Rodas de Fumo: o uso da maconha entre camadas médias urbanas”, o autor Norman Zinberg. Segundo Zinberg (1982), o uso padrão e frequente da maconha parte de controles sociais informais juntamente com técnicas de consumo, ou seja, parte do contexto sociocultural, denominado pelo autor de *social setting*, que influencia o possível usuário a seguir as respectivas etapas para se tornar um potencial usuário. Sendo assim, MacRae e Simões (2000) afirmam que as experiências com as “drogas” e as ações em torno delas, produzem um saber específico utilizado por seus consumidores, o que gera consequentemente a circulação de saberes e conhecimentos de como usar corretamente as substâncias, justamente nesse ponto dedico minha pesquisa, as “rodas de fumo”.

Norman Zinberg, considera três diferentes fatores para que se possa distinguir o termo “droga”, que é empregado diante dos discursos “oficiais” como algo genérico entre todas as substâncias psicoativas. Os três fatores são noções socioculturais que partem do contexto empírico dos próprios usuários, são eles: *A droga em si*, ou seja, a ação farmacológica da substância. A noção de *set*, isto é, o estado do indivíduo no momento, considerando sua personalidade e condições físicas e psicológicas. E por fim a noção de *setting*, que se baseia no cenário ou no ambiente social, considerando o lugar, as companhias, a percepção social e os significados culturais atribuídos ao uso. (Zinberg, 1982; Becker, 1976)

“Rodas de fumo” (MacRae e Simões, 2000), consiste em um estudo antropológico que visa justamente abordar as discussões sobre o setting, ou seja, busca compreender a partir de usuários regulares de maconha, como os fatores socioculturais

influenciam o padrão de uso e os significados atribuídos ao consumo. Os fatores socioculturais, segundo os pesquisadores, possibilitam até mesmo o controle sobre o uso da substância, o que se torna uma teoria fundamental e básica para minha pesquisa.

Howard Becker uns dos pioneiros no estudo da maconha, parte do princípio de noções desviantes, porém, não se deve considerar segundo ele, as “motivações desviantes” que levam ao uso, mas sim como essas motivações se desenvolvem ao curso da experiência considerada desviante. Portanto, deve-se considerar segundo Becker (1966), o contato com outros usuários e de como eles são importantes para a aprendizagem da identificação dos efeitos, da forma “correta” de se inalar, sua apreciação, de como o usuário lida com as forças repressivas e de como adquire a erva a partir de técnicas e contatos.

As etapas acima correspondem para Becker (1966), um processo de iniciação e desenvolvimento para o uso da cannabis, segundo ele, ao completar esse processo, o indivíduo está preparado para consumir a erva por prazer. O usuário de drogas é encarado na sociedade como um indivíduo que não segue as normas impostas pelo grupo. Podemos associar que essa ação repressiva contra o grupo dos usuários de drogas os torna ‘*outsiders*’, uma teorização de Howard Becker (1963) que aponta para indivíduos desviantes. Essa teoria parte do conceito de regras formais e informais, que descreve um comportamento para a sociedade:

“Todos os grupos sociais fazem regras e tentam, em certos momentos e em algumas circunstâncias, impô-las. Regras sociais definem situações e tipos de comportamento a elas apropriados, especificando algumas ações como “certas” e proibindo outras como “erradas”. Quando uma regra é imposta, a pessoa que presumivelmente a infringiu pode ser vista como um tipo especial, alguém de quem não se espera viver de acordo com as regras estipuladas pelo grupo. Essa pessoa é encarada como um outsider.”
(BECKER, 1963, p.15)

A pesquisadora Martine Xiberras (1989) enfatiza a importância de se considerar os diferentes padrões de uso, classificando as práticas como “pesadas” e “leves”. As práticas pesadas, segundo Xiberras (1989), partem de um uso desenfreado e que levam a submissão total do usuário com relação à substância, conduzindo a

prática solitária. Já as práticas leves os usuários buscam estar sob controle de “si mesmo”, constatando então que essas práticas não afetam as condições relacionais do consumidor, levando a um consumo na maioria das vezes, coletivo.

O trabalho dos autores MacRae e Simões (2000) contrapõe os primeiros estudos com psicoativos e seus usuários, quebrando o paradigma de que a maconha é o primeiro passo para a degradação física e mental do “mundo das drogas”. Para isso, os autores abordam em específico o uso social da maconha entre camadas médias urbanas, onde os indivíduos são trabalhadores formalmente integrados à sociedade, ou seja, estão mentalmente e fisicamente sãos. Assim como os indivíduos entrevistados por MacRae e Simões (2000), meus interlocutores fazem parte das camadas médias urbanas e são pessoas formalmente integradas à sociedade.

Como principal discussão desta primeira parte, trago a seguir a etnografia realizada nas “rodas de fumo” com usuários de maconha em Angra dos Reis, especificamente com alunos de uma universidade pública, no ano de 2016.

Não se pretenderá aqui desenhar um perfil quantitativo do usuário de maconha, mas sim, inspirando nos métodos de observação participante desenvolvidos pela antropologia, realizar uma descrição de como consumidores regulares de maconha vivenciam sua relação com a substância, procurando assim iluminar os significados culturais associados a este tipo de comportamento. Procuramos retratar do que poderia ser chamado “subcultura da maconha” entre adultos com boa integração social. Desejamos com isso contribuir com um modo alternativo de encarar a questão do crescente consumo da substância. Objetivamente, procurou-se entender de que maneira se desenvolvem entre usuários habituais os padrões de consumo – frequente e controlado da maconha, e qual o papel desempenhado pelos vários agentes de controle social. (MacRae e Simões, 2000, P. 37)

Para não interferir na vida pessoal e preservar a privacidade de cada um dos meus interlocutores alterei todos os nomes. Meus interlocutores estão em diferentes etapas de suas graduações e frequentam diferentes cursos, sendo que todos residem em Angra dos Reis, porém nenhum é natural do mesmo. Todos consomem regularmente a maconha e estão inseridos socialmente.

A maioria das pessoas com quem convivi dedicam-se inteiramente a universidade, e outros trabalham no comércio e estudam no período da noite. Optei por consumidores de maconha pela grande disseminação do consumo da erva com alunos da universidade e também por dois aspectos que são fundamentais segundo

Filho (1999): a necessidade de amplos estudos epistemológicos em populações específicas e a carência de estudos etnográficos que se aproximem da realidade de grupos onde prevalece a subcultura do consumo de substâncias psicoativas.

A partir de depoimentos e observações busco compreender a realidade dos usuários de maconha que não carregam de certa forma a “culpa” consigo mesmo pela infração penal. Dialogando com os autores MacRae e Simões (2000), busco refletir a partir da maconha e da lei, possíveis ações de prevenção, abordando as circunstâncias de iniciação ao uso; o controle social tanto formal quanto informal; seus rituais e sanções, com a finalidade de repensar os programas de informação e prevenção do uso de drogas, trazendo para a ciência, vivências e pontos de vista dos próprios usuários, objetivando a redução de danos.

A pesquisa foi realizada no local onde residi em minha graduação e foi feita com o intuito de atingir redes de usuários locais, e apesar das dificuldades apresentadas pelos métodos de entrevistas para o levantamento de dados, juntamente com o estigma social carregado por essa prática, considero positivo os resultados obtidos. Isso se deu graças à confiabilidade construída com os interlocutores. Lembrando que não expressam nenhuma representatividade estatística, justamente pelo número reduzido de entrevistas, que visam um estudo de profundidade.

1.3. Traçando o perfil dos usuários

O processo de obtenção de dados foi facilitado devido a já frequentar o local e já possuir uma ampla rede de contatos. Por hora, iremos analisar o perfil biográfico dos estudantes da universidade pública, que como foi dito, frequentam diferentes cursos, sendo eles: Geografia, Pedagogia e Políticas Públicas.

Lazo – Políticas Públicas, 23 anos, solteiro. Nascido em João Monlevade – MG, se mudou para Angra dos Reis em 2012, declara-se ter um interesse por política organizada. Teve um contato ligeiro com o candomblé e sua droga preferida é a maconha, na qual usou regularmente durante os últimos 6 anos. Também é usuário de tabaco e álcool, e já fez uso de outras substâncias psicoativas como a cocaína e ácido, porém o que o conquistou foi o “barato” da maconha.

Bola – Geografia, 25 anos, solteiro. Nascido no interior do estado de São Paulo, mudou-se para Angra dos Reis em 2014. Já participou de movimentos e grupos

de dança de rua. No passado se envolveu com movimentos de pichação e trabalhou em um projeto educacional com menores infratores, ensinando *break*. Consome a erva há 10 anos, pois ela o ajuda com problemas de ansiedade e hiperatividade. Já se aproximou do movimento religioso Rastafari e sua droga favorita é a maconha, porém também consome álcool com frequência.

Cabelin – Políticas Públicas, 22 anos, solteiro. Oriundo da baixada fluminense, região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro. Quando adolescente jogava futebol profissionalmente. Mudou-se para Angra em 2014 e passou a consumir maconha quando entrou na universidade. Mesmo tendo contato direto com a substância na universidade ele não passou a fazer uso rotineiro da mesma, mesmo assim já passou por procedimentos de enquadramento policial. Sua droga preferida é o álcool.

Pita – Pedagogia, 24 anos, solteira. Nascida no interior do estado do Rio de Janeiro e se mudou para Angra dos Reis em 2016. Está relacionada com movimentos culturais de crenças a astrologia e é artesã. Consome a erva a 8 anos e sua droga preferida é a maconha, mas também consome tabaco a álcool, e já fez uso de outras substâncias psicoativas como ácido e cogumelo. Possui um diferencial de não recorrer ao comércio local, pois planta em sua cidade natal.

Menor – Políticas Públicas, 20 anos, solteiro. Nascido na baixada fluminense, se mudou para Angra dos Reis em 2015. Teve contato com outras rodas de fumo ao estudar em outra universidade frequentando um curso técnico. Consome a erva a 4 anos fazendo uso constante e rotineiro da mesma, também consome álcool e lança perfume com regularidade. Além das atividades acadêmicas possui um trabalho formal no centro da cidade. Sua droga preferida é a maconha.

1.4. Iniciação ao uso: aprendendo com os mais velhos

“Desde pequeno eu sempre ouvia a minha vó dizendo que as pessoas estavam “emacanhada”, achava estranho, mas não parecia ser uma coisa ruim já que meus amigos da escola, e depois eu descobri que os meus irmãos mais velhos também fumavam. O primeiro dia que dei um “tapa” foi quando meu irmão chegou no quarto em que eu estava, “bolou” um “baseado”, deu uns “pega”, apagou o cigarro e saiu para se encontrar com sua namorada. Na época eu era adolescente e estava querendo experimentar coisas novas, acendi o “baseado”, dei dois pegas e “derreti” na cama.” (Lazo, MG)

Segundo Heanman (1982), todos antes de iniciar o processo de consumo já possuem uma ideia (“consenso imaginário”) em torno da maconha, essa ideia é fruto do discurso “médico-legal” que classifica a cannabis como “droga”, onde são enfocadas pela mídia como fonte de informação social suas características danosas à saúde e de dependência.

Podemos observar que como o interlocutor veio do interior, a percepção de seu ciclo de socialização primária parte de uma ideia conturbada relacionada à cannabis. Durante as conversas Lazo ainda chegou a apontar que a categoria usada por sua vó era usada para apontar pessoas sobre o efeito de qualquer tipo substância.

A maioria dos entrevistados relata que suas primeiras experiências ocorreram na presença de amigos e pessoas que já mantinham esse hábito, Becker, (1966) *apud*. MacRae e Simões (2000) destacam então a importância de usuários experientes no processo de iniciação como uma espécie de orientador, ensinando técnicas e expandido o ciclo de relação dos novatos.

“- Ai lazo, sai com uma “mina” esse final de semana e ela “queimava”, a gente foi até fazer o “corre” e até aí tudo bem, mas nem eu nem ela sabíamos “bolar”⁸⁷, tivemos que esvaziar um cigarro para encher de maconha. Você bem que podia me ensinar né?” (Cabelin, RJ)

De acordo com MacRae e Simões (2000) o sentimento de desejo de pertencer ao grupo é uma motivação a partir de um desafio que representa uma nova fase na vida do possível usuário, sendo assim, as etapas trabalhadas por Becker (1966) representam um rito de passagem. O grupo atua como formador de atitudes e valores pessoais, o que distancia a família como único formador, fazendo com que ela se sinta descartada e culpabilizando o usuário e o punindo como o centro de todos os problemas familiares. *“Quando minha mãe descobriu ela chorou muito. Hoje ela se acostumou, de certa forma ela já consegue entender que fumo, mas não aceita que fume perto dela.” (Bola, SP).*

A partir do momento em que as relações sociais são expandidas o grupo funciona como um pilar para sustentação de iniciação ao uso e também como suporte para preparar a futura experiência. É muito comum entre as pessoas que vão experimentar possuírem um sentimento de temor aos efeitos da maconha, justamente

⁸⁷ Bolar é o mesmo que enrolar o cigarro, o deixando pronto para o consumo.

pelo discurso médico-legal que classifica a erva como uma “droga psicotrópica”, portanto abordam apenas os aspectos negativos e danosos a saúde.

O primeiro processo de aprendizado corresponde ao exercício de tragar. A maioria dos interlocutores afirmaram que aprenderam a tragar observando os usuários mais experientes, e após adquirirem o hábito desenvolveram suas próprias técnicas para tal exercício. O exercício ainda é pior para os que não fumam tabaco. “- *Óh, cê puxa a fumaça pra boca, respira ela pro pulmão e solta. Mas puxa pouco porque se não engasga. Cê ainda num “fragô”⁸⁸ direito como faz né Cabelin*” diz Lazo ao explicar para Cabelin como se traga.

O segundo processo de aprendizagem permeia pela percepção dos efeitos da maconha no indivíduo, além dos fisicamente perceptíveis como “boca seca” e “fome”. O relato ilustra como a substância provoca fome e os usuários tendem a buscar auxílio com as pessoas que pertencem ao seu grupo. Esta etapa de iniciação ao uso também faz parte do processo de percepção dos efeitos e aprendizagem.

“Mano, você não sabe o que o Menor aprontou ontem. Era 3:00 da manhã e eu estava dormindo, ele foi lá em casa pra vê se tinha alguma coisa pra “laricar”⁸⁹. O “bicho” tava “chapado”⁹⁰.” (Cabelin, RJ)

Para se tornar um usuário regular de maconha, o indivíduo deve romper com os obstáculos colocados pelos mecanismos de controle que tem a finalidade de prevenir e condenar o uso da erva. Para isso é necessário que o indivíduo que tenha acesso a erva, preserve de certa forma sua imagem com relação à prática de consumir maconha e justifique para si mesmo a finalidade e a validade desse ato. Os mecanismos de controle, não só estatais, mas também familiares acabam por gerar um sigilo no compartilhamento da experiência ilícita de consumir a erva, formando assim, conseqüentemente, laços de amizade e uma comunhão de valores entre usuários. (MacRae e Simões, 2000)

A “roda de fumo” é caracterizada justamente pela tentativa de sigilo na prática de fumar maconha. Para que essa tentativa se justifique os usuários ficam todos juntos

⁸⁸ “Fragô?” de acordo com Lazo significa “entendeu?”. Fazendo referência ao ato de flagrar.

⁸⁹ Ato ou vontade de comer após ter consumido cannabis.

⁹⁰ Expressão usada para apontar um usuário sob efeitos de entorpecentes.

e o “baseado” passa de mão em mão. Essa prática, segundo as pesquisas de MacRae e Simões (2000), serve como um seletor da rede de contatos que se baseia na confiança, ou seja, aproxima algumas pessoas enquanto afasta outras. A partir do momento que o indivíduo consolida uma auto-imagem positiva enquanto usuário, ou seja, ao contrário dos estereótipos negativos como “drogado” e “viciado”, a maconha passa a ter um sentido prazeroso e pacífico.

Segundo os pesquisadores, atualmente com a difusão do conhecimento da subcultura da maconha entre as diversas classes sociais e pela juventude, até mesmo os não-usuários conhecem e normalmente aceitam a formação de “rodas de fumo” em festas e atividades de lazer, fazendo com que dificilmente alguém se torne um possível delator.

As “rodas de fumo” servem como um rito de iniciação, ou seja, uma maneira de ajustar os indivíduos aos efeitos da fumaça e a percepção dos efeitos. De maneira progressiva, à medida que os usuários se familiarizam com cada aspecto do uso da cannabis, as “rodas de fumo” acabam por perder o sentido para muitos usuários.

Sendo assim, a erva passa a ser usada de forma mais pessoal e um tanto quanto rotineira, como por exemplo, para se assistir televisão ou se ouvir música. Com mais frequência a maconha é também mais usada solitariamente, isso faz com que se apure os sentidos de percepção quanto as reações do próprio organismo, bem como as ocasiões em que é possível fumar, em outras palavras, usuário busca estabelecer critérios e horários de uso.

1.6. O uso da maconha e o cotidiano pessoal

A partir do momento que o uso se torna mais solitário, é comum segundo MacRae e Simões (2000) relatos de uso exagerado, fazendo com que muitos usuários passem a conciliar e escolher momentos específicos e de lazer para se utilizar a maconha, com motivos de queda de rendimento profissional e falta de concentração. *“Ai galera, eu só vou dar uns “pega”⁹¹ porque eu tenho que estudar.”*(Cabelin, RJ).

⁹¹ Dar “uns pega” também é uma referência que os interlocutores fazem sobre o ato de fumar.

Lembrando que este trabalho não exclui os casos que certos usuários conseguem conciliar seus afazeres diários mesmo utilizando a maconha antes de qualquer situação.

Em atividades rotineiras e cotidianas, os pesquisadores MacRae e Simões (2000) analisaram os efeitos do uso da cannabis sobre atividades como trabalhar, dirigir, manter relações sexuais, criar e dormir, por exemplo. A partir do momento que o usuário cria certa familiaridade com a erva, o usuário aprende a controlar seus efeitos e também programar seu uso de maneira que não afete no rendimento de seus afazeres. De acordo com meus interlocutores, há certas atividades que são favorecidas pela cannabis, como por exemplo, ouvir música, desenhar, dançar, tocar algum instrumento, sendo descritas pelos entrevistados como forma de aprimoramento da sensibilidade e da percepção.

O cheiro da maconha e os olhos vermelhos são para MacRae e Simões (2000) os dois fatores mais importantes com relação à dissimulação de indícios que podem revelar a prática ilícita. O cheiro segundo os autores podem ser mascarados com incensos e portas e janelas fechadas, assim como perfumes e balas, e os olhos vermelhos com a utilização de colírio e óculos escuro. *“Cara, eu comprei pau santo e “queimo” toda vez que vou “pitar”⁹². É muito bom, além de tirar a marola purifica o ambiente.” (Pita, RJ)*

Alguns interlocutores ainda relataram que conhecem usuários “viciados” em colírio e que é muito difícil a percepção dos indícios de se ter usado maconha por quem não é usuário.

1.7. Adquirindo o produto

A construção da BR-101 (Rodovia Rio-santos) intensificou a separação social e aumentou a especulação imobiliária principalmente nas zonas perto do mar. Por Angra dos Reis ser um município no interior, as atividades de comércio de entorpecentes se concentram em algumas áreas, geralmente periféricas, de difícil acesso. “Favelas”, “morro” e “boca” são os termos usados pelos interlocutores para fazer referência aos lugares de compra, assim como o “corre” significa a atitude de ir comprar a substância.

⁹² Pitar significa a ação de fumar.

Para assegurar a compra em um mercado de origem variável os usuários tendem a se organizar em pequenas “cooperativas de compra” totalmente informais, justamente devido à ilegalidade do mercado. Essas pequenas “cooperativas” são definidas como “vaquinhas” pelos próprios usuários, e funcionam de maneira a ser mais vantajosa a compra em maior quantidade para posteriormente ocorrer uma subdivisão entre os participantes.

Vale ressaltar que para além das “vaquinhas”, alguns interlocutores compram a substância de forma individual, isto está relacionado com a frequência do uso de cada um e também com o conhecimento de técnicas para se comportar em uma “boca de fumo”. *“Mano, fui na “sapa 1”⁹³ ontem e só tinha “dola”⁹⁴ de 10”. É foda! Não gosto disso: gosto de comprar “galo”⁹⁵ porque rende mais e evita ter que ficar fazendo corre toda hora”.* (Lazo, MG)

Riscos são analisados principalmente de duas ameaças principais: a polícia e o crime. O “avião” que é o encarregado de ir buscar por determinações de coragem e contato, na primeira ameaça pode ser abordado pela polícia e sofrer com humilhações, violências, chantagens e até mesmo ser preso. Já na segunda ameaça, o avião está sujeito à exposição do crime, correndo o risco de ser enganado, assaltado ou então estar presente em conflitos do movimento do tráfico com rivais ou policiais.

A substância de modo geral é classificada pelos interlocutores como uma maconha de baixa qualidade, além de ser “prensada” como sugere Veríssimo (2013) na citação a seguir:

A maconha prensada, de origem paraguaia, encontrada em grande escala nos mercados clandestinos estabelecidos na América do Sul, por sua vez, contém, além das flores (que, nesse caso, nem sempre são colhidas em sua plenitude de sabor e qualidades psicoativas), folhas, talos, e outras *impurezas*, formando uma matéria sólida e dura. Não raro, é armazenada por meses em condições que quase nunca são as melhores para a manutenção de suas qualidades. Isso permite a existência de agentes tóxicos no produto, como mofo, amônia, fungos, etc. O uso do termo “*prensado*”, para referir-se à mesma coisa (o derivado da maconha que abastece os mercados clandestinos na parte mais ao sul da América do Sul). (Veríssimo, 2013, P.12)

⁹³ Sapa 1 é um dos nomes dos morros frequentados pelos interlocutores.

⁹⁴ “Dola” significa uma quantidade menor da maconha já embalada e pronta para comercialização.

⁹⁵ Corresponde a quantidade da droga prensada e já embalada de acordo com o preço, no caso, R\$ 50,00.

Podemos compreender que a procedência da substância segue padrões ilegais. Vale ressaltar que esse afastamento que o Estado tem do comércio da substância compromete a saúde do usuário, uma vez que não existe nenhum critério de regulamentação e avaliação da substância. *“Ai mano, fiz maior corre e o “boldo” não tava bom. Tava cheio de mofo, mas fazer o que, já tinha ⁹⁶subido mesmo.”* (Menor, RJ)

Antes da produção dessa pesquisa, realizei trabalhos de campo em duas diferentes instituições municipais na cidade de Angra dos Reis: o Conselho Municipal de Entorpecentes (COMEN) e o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas (Caps/ad) a fim de conhecer o conteúdo das discussões no COMEN e o perfil dos usuários no Caps/ad. Minha expectativa inicial era encontrar usuários de maconha e movimentos organizados que tratassem da questão da planta e suas políticas públicas relacionadas, ou seja, buscava movimentos sociais que tinham como pauta a legalização da maconha não importando seus fins e usuários de maconha que buscassem tratamento.

Como frustração inicial eu não achei em nenhum dos dois lugares o que procurava. O COMEN tratava em geral de questões relacionadas à saúde mental e a suicídio no município, assim como políticas de prevenção ao uso de drogas em geral. No Caps/ad por sua vez não havia usuários que utilizassem apenas maconha, tanto que o principal perfil de usuários que buscavam ajuda eram pessoas que utilizavam cocaína. Assim, pude perceber o quanto a questão da maconha é obscura nas agendas públicas e na mobilização social em Angra dos Reis. Parti então para espaços pertos de mim onde a maconha estava socializada e seus usuários apresentavam interação social regular, a universidade.

Os interlocutores passaram a ter acesso a canabis a partir de uma simples extensão de redes sociais, onde são formadas por amigos, conhecidos e até mesmo parentes. Assim como o contato com as “rodas de fumo” os apresentou um novo sentido de percepção da vida e do mundo. Lembrando novamente que é através dessa rede de contatos que os interlocutores aprenderam a estratégias de compra e consumo adequados.

⁹⁶ É a ação de subir as escadarias da comunidade para se comprar a maconha.

Como foi dito, as técnicas de aquisição do produto são desenvolvidas a partir da rede de contatos, e é fundamental na formação de cooperativas informais baseadas na confiança mútua e baixa lucratividade, que garante uma segurança relativa dos seus participantes aos perigos do mundo do tráfico.

É a partir desse ponto que trago para discussão minha pesquisa, em andamento, agora em uma nova etapa, um novo campo e novos objetos sociológicos. Neste projeto viso considerar além das representações das rodas de fumo e de usuários regulares de maconha para uso “recreativo”⁹⁷, uma nova representação política, militante e medicamentosa: a Maconha Medicinal. Valores como o do direito, onde sistemas normativos são atualizados e institucionalizados pelo aparato estatal contínuo buscando deslocar minha análise para a experiência que cerca o consumo e o comércio de drogas, principalmente o de cannabis. Ou seja, por um lado analisar pelo conhecimento produzido *sobre* a experiência do consumo e por outro *através* da experiência do consumo.

A região metropolitana da Grande Rio assim como a cidade do Rio de Janeiro representam grandes possibilidades para este estudo, pois possui grande consumo e comércio da erva, destacando os diferentes modos de consumo, recreativo e medicinal. O que demonstra isso é o forte movimento organizado da Marcha da Maconha, que se destaca no país inteiro, e a representação institucionalizada das associações canábicas (ABRACANNABIS e APEPI), formadas e compostas por mães que possuem filhos com epilepsia refratária e pacientes com dores crônicas, reunindo assim não só mães e pacientes como também advogados, médicos e pesquisadores.

2. Maconha Medicinal, Movimentos Sociais e Práticas de Uso

A partir de trabalhos de campo realizados em Montevideo, capital do Uruguai, em João Pessoa, capital do estado da Paraíba, cidade do Rio de Janeiro, especificamente na Marcha da Maconha, pude compreender um pouco mais sobre as potencialidades da cannabis na questão medicinal e a força que a mobilização social vem ganhando a partir dos veículos de mídia, da organização de reuniões públicas com

⁹⁷ Uso com justificativa para entretenimento e relaxamento – descrito pelos interlocutores

finalidades de protesto, assim como a “Marcha da Maconha”⁹⁸, e da representação das associações em canais públicos e políticos.

O discurso da maconha medicinal começou sendo trazido por grupos organizados de mães que tem filhos com epilepsia e hoje se estendem para diversos pacientes com diferentes doenças, inclusive doenças “psicológicas” como ansiedade, depressão por exemplo, podendo ser utilizada na forma de fumaça, como pomada, ou na forma via oral através de óleo e azeite. A organização de movimentos sociais em torno da cannabis é regularizado no Brasil, porém, apenas remédios extraídos a base de CBD⁹⁹, são permitidos para importação, já que não é permitido plantar e produzir no Brasil. A questão do CBD é importante compreender pois existem dois princípios ativos que são principais na cannabis: o CBD e o THC. O THC possui princípios psicoativos e é responsável por provocar a “onda”, mesmo assim há discussões sobre o que é a onda e como o usuário deseja senti-la, porém isso se torna dificultoso no Brasil pois não há uma regulação nem o controle da qualidade da erva.

As mães que lutam para ter acesso ao medicamento a base de CBD enfrentam dificuldades com o “uso compassivo”¹⁰⁰, com a dificuldade para obtenção de receita médica, com o lobby farmacêutico e com tramites burocráticos para retirada do medicamento na ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária). O único procedimento legal para obtenção do remédio é a importação, que por sua vez possui um alto custo, não sendo acessível a todos. Portanto a maior demanda das mães é o auto-cultivo.

Atualmente, três pessoas no Brasil conseguiram autorização judicial por meio de Habeas Corpus para plantar. Mantenho contato direto com uma dessas pessoas e indiretamente com as outras por meio da Associação Brasileira para Cannabis (ABRACANNABIS), no qual frequento semanalmente as reuniões como trabalho de campo. Além disso, junto à equipe do projeto “Maconha Medicinal: produzindo conhecimentos entre a medicina e a lei” no qual faço parte, desenvolvemos um

⁹⁸ Evento realizado em mais 40 cidades no Brasil simultaneamente no mesmo dia. Funciona como um coletivo que possui o apoio de diversas entidades públicas assim como associações. Contam também com advogados. A Marcha da Maconha possui diversas alas, assim como as alas dos psicodélicos, das mães com a maconha medicinal, com a ala do Bloco de marchinhas Planta na Mente. Enfim vem se tornando um movimento social de cada vez mais força e representatividade social.

⁹⁹ É um dos princípios ativos da planta Cannabis Sativa, porém, diferente do THC (TetraHidroCanabinol), não possui efeitos psicoativos, sendo utilizados para relaxamento, controle de convulsões e alívio de dores crônicas.

¹⁰⁰ O remédio a base de CBD só pode ser utilizado para tratamento após ser realizado todos os tipos de tratamento convencional.

trabalho de secretariado e de acompanhamento ao projeto Farmacannabis, sediado no laboratório de farmácia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

A ABRACANNABIS é uma associação que reúne diversos atores sociais além das mães, assim como advogados, pesquisadores, operadores de mídia, engenheiros, professores, justamente com a intenção de ajudar a sociedade com a produção do remédio, optando por formas de aulas de cultivo e promoção de reuniões. A lógica é “ensinar a plantar” para cada paciente poder se auto sustentar a partir do seu próprio cultivo, daí então a categoria nativa “auto cultivo”.

Importante destacar que considero “usuários de drogas” não só os usuários de maconha que utilizam para fins recreativos, quanto para fins medicamentosos, e que para a obtenção do medicamento de forma clandestina as mães também necessitam conhecer técnicas e se comportarem de forma sigilosa, assim como para o consumo que necessita de dosagens específicas. Portanto, como objetivo principal essa pesquisa busca compreender como são as formas de socialização nesse novo cenário da maconha no Brasil, incluindo o conhecimento prático de técnicas para o manuseio do medicamento, cultivo caseiro e compra.

Um de meus interlocutores, inicialmente o chamarei de Roco, é paciente de maconha medicinal e após o uso do óleo via oral ele passou a utiliza-la fumando, segundo ele os efeitos são potencializados e as dores diminuem de uma forma mais eficiente. Roco tem uma doença incurável causada pela inflamação de um parafuso em sua coluna, basicamente um erro médico. Segundo Roco, ele sente dores 24 horas por dia, e essas dores não podem ser sessadas, apenas diminuída sua intensidade, tanto que utiliza um adesivo de buprenorfina no corpo. Roco utiliza muitas vezes a palavra “teste” em seu discurso, justamente porque utiliza diversas “strains”¹⁰¹ para criar um catálogo pessoal sobre os efeitos.

Este trabalho visa colaborar, portanto para a aproximação das políticas públicas com o usuário de drogas, levando em conta o exercício de identificação de usuários, destacando suas práticas, técnicas e relação com a substância e o ambiente em que vive.

A partir observações buscarei compreender o ambiente sociocultural dos usuários de maconha que não carregam de certa forma a “culpa” consigo mesmo pela infração penal. Dialogando de início com os autores MacRae e Simões (2000),

¹⁰¹ Espécies de maconha em sua forma *in natura*.

Gilberto Velho, Becker e Policarpo, buscarei refletir a partir da maconha e da lei, possíveis ações de prevenção, abordando as circunstâncias de iniciação ao uso; o controle social tanto formal quanto informal; seus rituais e sanções, com a finalidade de repensar os programas de informação e prevenção do uso de drogas, trazendo para a ciência, vivências e pontos de vista dos próprios usuários, objetivando a formulação de políticas públicas e a redução de danos.

Não buscarei fazer uma avaliação de impacto da política pública em questão mas sim compreender seu funcionamento no dia-a-dia observando pessoas que estão em contato direto com essas políticas. Portanto, apenas buscarei retratar e descrever o funcionamento e estrutura da mesma a partir do contexto local, refletindo assim sobre a percepção do Estado sobre a repressão ao comércio ilegal e o uso da cannabis, e sobre a percepção do usuário e sua relação com a substância.

Algumas perguntas que me orientam nesse presente projeto são basicamente: Como é tratado o consumo de drogas? E o que é feito com os consumidores? Portanto, meu objetivo geral é observar dois modos de conhecimento sobre o consumo de drogas, o de quem fala sobre o consumo e o de quem consome sendo possível observar como os sistemas normativos oficiais afetam os consumidores de drogas e também como estes se relacionam com essas normatividades.

Conclusões

Policarpo (2013) sugere com base na literatura acadêmica que o consumo de drogas não se restringe à substância ou ao indivíduo que o a consome, destacando o contexto relacional que atravessa o seu consumo pela experiência não só de consumo, mas também do que faz para obter a droga.

Vale ressaltar que este projeto pode ser caracterizado como um experimento tanto analítico quanto descritivo, a fim de compreender as relações de uso e de acesso à droga por parte de usuários que tem finalidades de consumo tanto recreativas quanto medicinais.

As “rodas de fumo” são importantíssimas para a compreensão da utilização da maconha entre os usuários, tendo papel fundamental na disseminação de técnicas de uso e compra, formando assim redes de cooperação. Assim, este trabalho visa contribuir para a formulação de políticas públicas que olhem para o usuário de forma

horizontal, e que essas políticas públicas levem em conta a cultura presente entre esses usuários, objetivando assim a construção de políticas de baixo para cima.

Os movimentos sociais em torno da maconha atuantes na cidade do Rio de Janeiro, assim como as “rodas de fumo” estão sendo objetos sociológicos fundamentais para a compreensão das técnicas de uso e de compra, onde nesses movimentos sociais todos os atores envolvidos até o momento, contando com farmacêuticos, pesquisadores sociais, advogados, cultivadores, pacientes, mães e pais têm sido fundamental.

Portanto, momentaneamente, está se configurando o que me parece assim a atualização da cultura de uso da maconha no Brasil, uma vez que os usuários estão justificando o uso com o discurso medicinal. “Somos todos pacientes da maconha medicinal”, levando em consideração que a forma de utilização pode variar e os efeitos serem abrangentes para todas as categorias de uso buscadas, desde a cura de convulsões, dores crônicas até mesmo tratamento para ansiedade.

A mobilização desses atores configura uma nova etapa na história da maconha no Brasil onde o uso dessa substância sempre foi ligado a uma camada da sociedade que através da repressão continua sendo massacrada em número de mortes e lotação de presídios. Hoje, principalmente a classe média traz o discurso medicinal configurando um cenário de extrema mobilização e sensibilização de apoio às doenças.

Referências

BECKER, H. **Outsiders. Estudos de sociologia do desvio.** Rio de Janeiro: Zahar. 2008 [1963].

BRASIL. **Lei nº 10.216**, de 6 de abril de 2001

BRASIL. **Lei nº 10.216**, de 27 de outubro de 2005.

FERNANDES, F. M. B. **Considerações Metodológicas sobre a Técnica da Observação Participante.** In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 1.ed.– Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.487-503.

GROWROOM. **Growroom**. Disponível em: <<https://www.growroom.net/board>>. Acesso em 25 e 29/10/2016

Ilegal: A vida não espera. Direção e produção de Tarso Araújo e Raphael Erichsen. Rio de Janeiro: Tarso Araújo e Raphael Erichsen, 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=I-072T0enO4>. Acesso em: 22 set. 2016.

HENMAN, A. **A guerra às drogas é uma etnocida: um estudo do uso da maconha entre os índios Tenetehara d Maranhão**. In: HENMAN, A. , PESSOA JR., O. (Org). **Diamba Sarabamba: Coletânea de textos brasileiros sobre maconha**. São Paulo: Ground, 1986.

_____. **Matando o bode: desvio e consenso no uso de drogas**. São Paulo, 1982. Mimeo. Comunicação apresentada a Reunião Brasileira de Antropologia.

MACHADO, L. BOARINI, M. **Políticas Sobre Drogas no Brasil: a Estratégia de Redução de Danos**. , Psicologia: Ciência e Profissão. P. 580/595. 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2002). **“Programa Nacional de Atenção Comunitária Integrada a Usuários de Álcool e outras Drogas”**. Portaria 816/GM-30/04/2002, do Ministério da Saúde.

O’HARE, P. **Redução de danos: alguns princípios e ação prática**. São Paulo: Hucitec, 1994.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. **“O trabalho do Antropólogo”**- E. Unesp. São Paulo. (2006)

POLICARPO, Frederico. (2007), **O Programa Justiça Terapêutica da Vara de Execuções Penais do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado, PPGA/UFF.

POLICARPO, Frederico. (2016), **“Ou a gente controla o Estado, ou o Estado controla a gente”**: notas etnográficas sobre o Conselho Municipal de Entorpecentes de Angra dos Reis. Mercado de Letras, Campinas/SP.

.POLICARPO, F. **Velhos usuários e novos traficantes? Um estudo de caso sobre a atualização da nova Lei sobre Drogas na cidade do Rio de Janeiro.** DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 6 - n.º1 - JAN/FEV/MAR 2013

MACRAE, E. SIMÕES, J. **“Rodas de fumo – O uso da maconha entre camadas médias urbanas”**. CETEAD/UFBa, Salvador, 2000.

VERÍSSIMO, M. **Maconheiros, fumons e growers: um estudo comparativo do consumo e do cultivo caseiro de canábis no Rio de Janeiro e em Buenos Aires.** Universidade Federal Fluminense. Programa de Pós-graduação em Antropologia, Niterói, 2013.

VELHO, G. O. **O consumo da cannabis e suas representações culturais.** In: MACIEL, Luiz Carlos et. Al. **Maconha em debate.** São Paulo: Brasiliense, 1985.

XIBERRAS, M. **La société intoxiquée.** Paris: Méridiens Klincksieck, 1989.

ZINBERG, N. **Drug, set and setting: the basis for controlled intoxicante use.** New haven: yale University Press, 1984.

Pré III **ENPP** | Encontro Nacional de
Políticas Públicas
"O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise"

7 e 8 de junho de 2017 - Angra dos Reis - RJ

Realização



Apoio



GT3
Estado, Governo e Políticas Públicas

**GESTÃO DOS CONTRATOS DA TERCEIRIZAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO DOS ANOS 2013 A 2016**

*Bárbara Oliveira de Morais¹⁰²
Adalberto Oliveira Brito¹⁰³
Evandro Luiz Xavier Costa¹⁰⁴*

¹⁰² Universidade Federal Fluminense, bomorais@gmail.com, Bacharel.

¹⁰³ Universidade Federal Fluminense, adalbertooliv@gmail.com, Bacharel.

¹⁰⁴ Universidade Federal Fluminense, elxcosta@gmail.com, Bacharel.

RESUMO:

A terceirização na administração pública brasileira tem como objetivo a redução de custos e melhoria na eficácia no resultado dos trabalhos desenvolvidos. Dentre os desafios da administração pública estadual, percebe-se que ao longo dos anos um dos temas mais críticos da gestão pública no estado do Rio de Janeiro, envolve contratar e gerir terceiros, principalmente os de limpeza, vigilância, portaria, transportes, alimentação e outras de igual natureza conforme a legislação vigente. Por meio da análise do custo na execução das atividades terceirizadas, aliadas à pesquisa bibliográfica e de campo, este trabalho pretende descobrir as dificuldades e oportunidades do processo de transparência relativo aos contratos de terceirização firmados no estado.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Contratos; Terceirização; Atividade-Meio e Atividade-Fim.

INTRODUÇÃO

O tema desenvolvido neste trabalho relaciona-se à gestão dos contratos da terceirização na administração pública do estado do Rio de Janeiro.

Ao iniciar o estudo sobre licitações percebeu-se a grande importância no controle e na gestão efetiva dos contratos para o funcionamento das atividades do estado e no atendimento a sociedade. Com a terceirização e os contratos firmados, espera-se economia, adaptação à nova realidade do mundo do trabalho e a execução das atividades com o objetivo de desenvolvimento efetivo das organizações e o atendimento ao cidadão de maneira mais célere. Com a globalização, os processos de contratação mudaram. Tanto a gestão dos serviços quanto à gestão de pessoas no setor público passaram a terceirizar as atividades acessórias. Os modelos de gestão sofreram atualizações e novas práticas foram incorporadas na gestão das organizações públicas.

No estado do Rio de Janeiro, a Administração Pública nos últimos anos ajustou suas atividades em decorrência da prerrogativa de terceirizar e transferiu grande parte do atendimento ao cidadão a atividades terceirizadas. No ano de 2016, com a calamidade financeira que se instaurou, tornou-se necessário compreender quem são as empresas que prestam os serviços terceirizados, qual valor é pago em cada contrato e quanto é repassado aos funcionários.

Segundo Pereira (1998, p.49), para ajustar-se as reais necessidades do cidadão e alcançar esse objetivo, a nova administração pública usa da descentralização e do incentivo à criatividade e inovação envolvendo mudança na estratégia de gerência, que dá ênfase a descentralização e delegação de competência.

A terceirização é apresentada então, como uma ferramenta de auxílio à necessária reestruturação organizacional que se expande no Brasil, após os programas de privatização de empresas e de serviços públicos implementados nos anos 1990 e a reforma do estado iniciada em 1995, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, de responsabilidade do Ministério da Reforma do Estado – (MARE).

Pela ausência de uma legislação própria sobre terceirização, desde a reforma implementada nos anos 90, no âmbito estadual diversos decretos foram sancionados a respeito do tema para dar respaldo às contratações. O decreto nº 45.600/2016 que vigora atualmente regulamenta a gestão e fiscalização dos contratos no Rio de Janeiro. Partindo do pressuposto que a terceirização tem consequências positivas e negativas e que está presente principalmente nas atividades de obras e serviços, para se entender o gerenciamento desses contratos, dos processos licitatórios e promover melhorias na responsabilidade em sua execução, à problemática central foi: quanto é gasto com terceiros? Qual critério de contratação ele utiliza? E como se fiscalizam esses contratos?

O presente trabalho tem como objetivo geral verificar a evolução dos gastos com despesas de pessoal envolvidos nas atividades de obras e serviços terceirizadas no estado compreendida entre os anos de 2013 a 2016.

Os objetivos específicos foram: verificar os critérios de contratação de terceiros; identificar se há um sistema ou inovações tecnológicas utilizadas para o gerenciamento dos contratos no estado; mapear os contratos advindos da terceirização; demonstrar através de gráficos as despesas decorrentes da contratação de terceirizados e investigar a analogia entre os pressupostos teóricos e a prática na administração pública.

Este trabalho teve por justificativa produzir conhecimentos de subsídios teóricos para futuros trabalhos na área da Administração e gestão pública dos contratos terceirizados. Também deixará pressupostos iniciais para pesquisas e revisões bibliográficas futuras para profissionais, gestores e pesquisadores da área em questão.

HISTÓRICO DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No estado do Rio de Janeiro, é possível observar diversos processos e formas de terceirização de serviços, obras e mão de obra. Conforme a Lei 8.666/93, que regula o art. 37, XXI, da Constituição Federal, em seu art. 6º define obra e serviço da seguinte forma:

- Obra: toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação realizada por execução direta ou indireta;

- Serviço: toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação (...).

Na administração pública, a terceirização teve início através do Decreto nº200/67, tendo no referido decreto nomenclatura de execução indireta dos serviços. É o que pode-se verificar no art.10, §7º:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Em 1986, através do Decreto nº 2.300/86, contemplou-se a contratação de serviços de terceiros pela administração pública. Tem-se na Lei 8.666/93, sucessora do referido decreto, a definição de serviço no art.6º, II como:

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Cabe salientar que terceirização não deve ser confundida com contratação temporária por excepcional interesse público, conforme cita o art.37 da CF/88. Há na legislação outras normas que amparam e regulamentam a utilização da terceirização pelo setor público, é o caso da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - (LRF), Lei Complementar nº 101/00 que tanto no art. 18, § 1º, como no art. 72, que diz: “A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte”.

A LRF, através dos artigos citados, traz normas que fixam limites às despesas da Administração Pública com contratos de terceirização de mão-de- obra e com serviços de terceiros, respectivamente, controlando as terceirizações através de normas sobre finanças públicas.

Entende-se o processo de terceirização como aquele que é prestado de maneira indireta, através da execução de atividades descentralizadas. Queiroz (1998, p.53) define terceirização como:

Uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência, a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo das empresas que é a sua atividade fim, permitindo a estas se concentrarem no seu negócio, ou seja, no objetivo final.

Trata-se de que, as terceirizações nas esferas da Administração Pública, além de deverem o cumprimento às regras de que somente podem ter por objeto as atividades-meios do estado, excluído o fornecimento de mão-de-obra, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, passam a ser limitadas também por norma de contabilidade pública. Segundo Silva (1997, p.39), dentro do setor público:

A terceirização foi norteadada sobre o aspecto da redução da máquina pública e pelos limites de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que restringiu o processo a um mero redutor de custos, parâmetro este considerado inadequado pela literatura especializada, comprometendo a sua qualidade e efetivo estabelecimento como recurso estratégico de gestão.

Observa-se que o tema terceirizar está presente nas legislações que amparam os entes políticos a contratar mão de obra terceirizada para exercício das atividades meio, entretanto, cabe constatar que não há até o momento legislação específica que ampare esses profissionais contratados, já que a Consolidação das Leis do Trabalho - (CLT), trata especificamente da relação entre particulares, ou seja, dos direitos e obrigações do ente privado. Há no Congresso textos para análise que buscam dar direcionamentos quanto as atividades que poderão sofrer terceirização e que visa regulamentá-la.

TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Após o advento da reforma do estado em 1995, a questão central voltou-se para a reconstrução do Estado e seu desaparelhamento. Pretendia-se através da reforma na administração pública, a migração do modelo burocrático em gerencial. Para Pereira (1998, p.62), o alcance dos objetivos e ajuste das reais necessidades do cidadão viria através desse novo modelo de gestão. Percebe-se então que a ideia de gestão no setor público de forma gerencial inicia-se com a descentralização das atividades da administração pública advinda com a reforma do Estado, conforme pode-se verificar na descrição feita no documento elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado no ano de 1995:

No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). (PDRAE, 1995, p.15)

Sabe-se que a administração pública estadual ainda possui resquícios dos diferentes modelos de gestão e que mesmo após o projeto de reforma do Estado, esses modelos coexistem, influenciando na qualidade de gestão. O plano diretor elucidou os três modelos de administração: patrimonialista, burocrática e gerencial. Entende-se que a gestão do serviço público e os modelos de administração estão ligados.

Quanto à prestação de serviços públicos na Administração Pública, em regra este se dá através da via de concursos conforme cita o art. 37, II, da Constituição Federal Brasileira de 1988, entretanto, havendo necessidade temporária, conforme a referida lei pode a Administração Pública se valer da contratação temporária, previsto no § 9º o art. 37 da CRFB/88.

A exigência do concurso público para ingresso na Administração pública trata da vinculação empregatícia do servidor, garantindo amparo legal quanto a sua contratação e direitos trabalhistas. Há projetos de lei da terceirização como o PL 4.330/2004 que tramita há quase treze anos para votação, no referido projeto busca-se regulamentar contratos de terceirização no mercado de trabalho e prevê a contratação de serviços terceirizados para qualquer atividade, desde que a contratada esteja focada em uma atividade específica.

Nos últimos meses diversas reformas foram propostas, entre elas, a apreciação do texto do PL 4.302/1998, que através da Lei 13.209/2017 sancionado pelo atual Presidente Michel Temer, libera a terceirização em todas as atividades das empresas e que poderá ampliar as possibilidades de contratação de serviços terceirizados, que poderão ser feitas tanto na área meio quanto na atividade fim.

Nota-se que há uma movimentação do Legislativo Federal, em virtude da Terceirização ser um tema cada vez mais atual, em que através do resgate do PLC 30/2015, poderá haver restrições a terceirização. No projeto apresentado, pretende-se restringir a possibilidade de terceirização às atividades meio, que configuram-se como aquelas de suporte, ou secundárias, como de limpeza ou segurança.

Para alguns autores, a terceirização se tornou um recurso para a diminuição da atuação direta do Estado, servindo em alguns momentos para suprir a demanda por profissionais

qualificados que possam desempenhar suas atividades por um custo abaixo do que representa o custo do servidor e com contratação mais célere.

Para Ferraz (2006, p. 10), a terceirização não se trata apenas de redução de custos, mas é uma forma de oferecer maior agilidade, flexibilidade e competitividade. Cabe salientar que os parâmetros legais de contratação ao envolver licitação para contratação de serviços necessita atender ao princípio da economia e da eficiência, para que de fato atenda aos fins da utilização desse meio de contratação.

ATIVIDADE-FIM E ATIVIDADE-MEIO

Conforme Neto et al (2012 p.18), a atividade-fim é aquela que está ligada diretamente ao objeto do empreendimento, enquanto que a atividade-meio constitui o caminho para se alcançar aquela finalidade. Conforme a súmula 331 do TST entende-se que intermediar a mão-de-obra, transformando tal prática em regra, constitui prática ilícita, exceto as relativas a atividades de caráter temporário, serviços de vigilância, de conservação e limpeza, tais como as ligadas a atividade-meio do tomador. Caracteriza-se como terceirização ilícita aquela efetivada em uma atividade-fim do tomador.

O projeto de lei da terceirização, Lei 13.209/2017, que passou por votação no Congresso Nacional e teve aprovação via sanção presidencial, iniciou-se através do PL 4.302/1998, passou pelo PL 4.330/2004, há ainda a tramitação para análise e votação do PLC 30/2015 e PL 339/2016. Ambas as propostas buscam cada uma de sua maneira, dispor sobre o contrato de prestação de serviços a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes.

Desde seu início, o texto do PL 4.302/1998 apresenta mudanças na legislação trabalhista que envolve os terceirizados e a proposta desde sua criação vem sofrendo constantes modificações. No projeto atual, modifica-se a abrangência da terceirização, que poderá se dar tanto para as atividades-meio quanto para as atividades-fim, além de consolidar a responsabilidade das obrigações trabalhistas que passarão a ser somente das empresas terceirizadas e influenciarão as contratações.

De acordo com a reportagem presente no portal do jornal Folha de São Paulo, em entrevista concedida no dia 03 de Março de 2017, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), alegou que o texto da proposta se aprovado daria garantias trabalhistas para mais de 14 milhões de pessoas que vivem na insegurança devido a falta de amparo legal para esses profissionais contratados.

Em outra reportagem de 08 de Abril de 2015, presente no portal do G1, a referida matéria cita que o Ministério do trabalho não possui estimativas sobre os números oficiais de terceirizados no país e apresenta dados do DIEESE do ano de 2013 que trabalha com as estimativas de terceirizados por região.

Nas consultas aos portais que disponibilizam informações de cunho administrativo, financeiro e contábil do estado, como SEFAZ, Transparência e SIG não constam dados sobre a proporção de funcionários terceirizados que são decorrentes das despesas de pessoal que o estado arca. A relação dos contratos não apresentam os dados de contratação via terceirização de serviços de obras ou de serviços.

CONTRATOS E CONTRATOS DE GESTÃO

De acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988, a partir da Emenda Constitucional 19/1998 que alterou seu artigo 37, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com a reforma administrativa, procurou-se uma tentativa de dar uma maior eficiência aos serviços públicos tidos como essenciais, descentralizando e terceirizando tais atividades.

Segundo Vieira et al. (2008, p.16), a terceirização é um modelo de gestão em que a administração contrata os serviços de terceiros (particulares), não podendo ser confundida com contratação de mão de obra. Enfatiza-se o quão fundamental e importante é a conscientização do administrador público de que está lidando com dinheiro público, devendo, portanto, observar os princípios gerais da Administração pública, em especial o da legalidade.

Conforme a Lei nº 8.666 de 1993, contrato é todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (Art. 2º, Parágrafo único). A experiência brasileira com a utilização do contrato de gestão pela administração pública teve início com o Decreto nº137 de 1991, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais – (PGE), e estabelecia que as empresas estatais pudessem conforme o art.8º, submeter ao Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – (CCE), propostas de contratos individuais de gestão.

Com a Emenda Constitucional 19/1998, constitucionalizou-se o contrato de gestão celebrado entre a administração pública direta e suas entidades da administração indireta, trazendo a figura do contrato de gestão firmado entre órgãos da administração pública direta. Assim dispôs o § 8º do art. 37 da Constituição Federal:

§ 8º. A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

Em virtude da ausência de legislação própria sobre a terceirização, o Tribunal Superior do Trabalho – (TST), através da súmula 331, nos últimos anos, tem decidido a respeito de atividades que envolvem a terceirização, tendo também se manifestado através da mesma súmula a respeito da caracterização do vínculo e da distinção do contrato de gestão com a terceirização.

Sobre o tema, podemos verificar conforme a súmula de nº 331 do TST, o seguinte entendimento:

I) a contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei [6.019/74](#));

II) a contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional;

III) não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei [7.012/83](#)), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta

IV) o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração pública direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e que constem também do título executivo judicial (artigo 71 da Lei [8.666/93](#)).

Sabe-se que há diferentes análises a respeito do que se trata o contrato de gestão. Para Meirelles (2002, p.27), na administração pública domina o princípio da legalidade, e que o

contrato de gestão não é fonte de direitos, mas simplesmente um fato jurídico que permite a aplicação de determinados benefícios previstos em lei.

A distinção, portanto entre terceirização e contratos de gestão se dá na medida em que terceirizar é o ato de transferir a terceiros atividades que são de apoio mediante a contratação de um prestador de serviços para executá-la diretamente. Enquanto que contrato de gestão tem o intuito de ao ser estabelecido tornar tais atos mais eficientes.

O contrato de gestão visa estabelecer, portanto, metas a serem cumpridas pela entidade contratada, sendo, dessa forma, um instrumento baseado nos resultados propostos entre as partes contratantes.

DA FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DOS CONTRATOS

Conforme o disposto no art.67 da Lei 8.666/93, verifica-se que para a execução dos contratos deverá ser designado um agente público distinto para acompanhar os contratos, portanto, um agente atuará na função de fiscal e outro atuará na função de gestor do contrato.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

O Decreto Estadual nº 45.600/2016, no art. 4, complementa o disposto na legislação citada anteriormente conforme verifica-se abaixo:

Art. 4º - A gestão e a fiscalização da execução da contratação serão realizadas por agentes públicos especialmente designados pela autoridade competente, respectivamente denominados gestores e fiscais da contratação.

Parágrafo Único - Em se tratando de obras e serviços ou, no caso de compras, se o valor for superior ao limite estabelecido no art. 23 da Lei nº 8.666/93, o objeto da contratação será recebido por comissão de fiscalização de contrato composta por 3 (três) membros.

Nas consultas aos portais disponibilizados pelo Governo do Estado e que foram realizadas as buscas dos dados para fomentar a pesquisa, cita-se o da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro (SEFAZ), o Portal transparência e Sistema de Informações Gerenciais (SIG), não foi possível verificar quem são os responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos no estado. Espera-se que futuramente a gestão pública no estado compreenda a importância desses dados e disponibilizem-nas nos portais.

METODOLOGIA

A metodologia que orientou a pesquisa baseou-se na análise documental de relatórios públicos disponibilizados nos portais do Governo do Estado do Rio de Janeiro, a saber: Portal Transparência, Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro (SEFAZ) e pelo Sistema de Informações Gerenciais (SIG), ambos responsáveis por coletar e disponibilizar as informações dos custos decorrentes dos contratos celebrados e das despesas a serem pagas. Buscou-se demonstrar através dos dados orçamentários e dos contratos celebrados, os custos decorrentes das contratações de atividades que são terceirizadas pelos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública no estado do Rio de Janeiro de 2013 a 2016.

Conforme Gil (2002, p.90), nas pesquisas documentais de cunho quantitativo, sobretudo naquelas que utilizam processamento eletrônico, os dados são organizados em tabelas e permitem o teste das hipóteses estatísticas.

Dessa forma, a pesquisa através dos dados orçamentários extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal quadrimestral e das consultas aos contratos celebrados, utilizou de uma

análise documental que permitiu a conversão dos dados em planilhas dos contratos de terceirização de todo o estado, conversão da exposição quadrimestral em anual, apresentada conforme exigência da LRF no site da SEFAZ, que permitiu a exposição dos demonstrativos desses gastos em valores reais e percentuais, conforme demonstrados em gráficos.

Para Zanella (2009, p.52), a abordagem quantitativa enfatiza números ou informações conversíveis em números, os dados são analisados com apoio da estatística ou de outras técnicas matemáticas. A metodologia de pesquisa quantitativa, portanto, foi adotada para análise dos gastos com terceirizados e dos contratos celebrados demonstrados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro nas despesas com pessoal.

Em um contexto geral, o artigo buscou avaliar o volume destinado a contratação de serviços terceirizados, comparando-se os custos anuais destinados aos profissionais concursados e terceirizados. Buscou-se nos portais de transparência os contratos de serviços terceirizados executados através categorias de Obras e Serviços, para identificar nos dados apresentados os valores pagos em cada contrato e as informações quanto o quantitativo de profissionais terceirizados envolvidos em cada contrato e os valores repassados aos mesmos. Identificou-se com essas pesquisas os fluxos de contratações conforme as principais categorias dos contratos celebrados.

Em consonância com Gil (2002, p.42), as pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática.

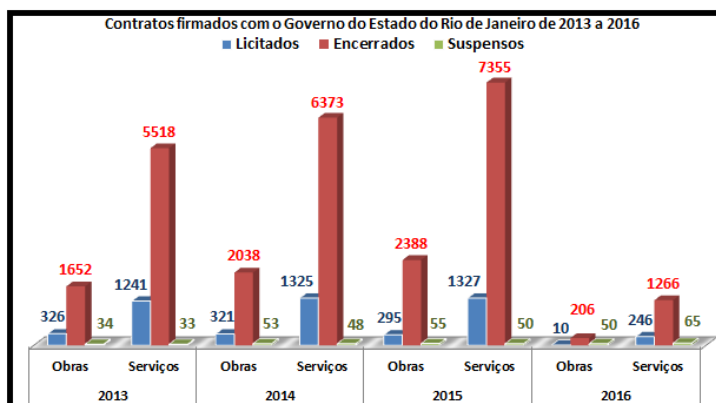
A pesquisa descritiva foi utilizada para apresentar os conceitos acerca dos temas que envolvem a temática do artigo e seu desdobramento legal. Dessa forma, busca-se conceituar e compreender o que é, e como se dá a gestão dos contratos terceirizados, quais os serviços que podem ser terceirizados, a evolução da prática de terceirização na legislação, os modelos de gestão e a importância da terceirização como forma de descentralização para a administração pública, além da elucidação de quem compete à fiscalização desses contratos. Para tanto, foi necessário à utilização de um levantamento bibliográfico que comportou acesso a referencial de artigos e livros.

A pesquisa adotada permitiu apresentar os custos gerais demonstrados através do demonstrativo contábil envolvido na contratação de terceirizados, o amparo legal para tal contratação e de que maneira se dá a transparência a esses gastos.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pesquisa nos portais da SEFAZ, Transparência e SIG, que são ferramentas para demonstração dos gastos do governo do estado apresentou os resultados a seguir. Para coleta desses dados, buscou-se a relação de contratos terceirizados referentes ao período compreendido entre 2013-2016 nas categorias Obras e Serviços que são objeto de terceirização conforme a legislação vigente.

Gráfico 1 – Evolução dos contratos firmados referentes ao ano anterior

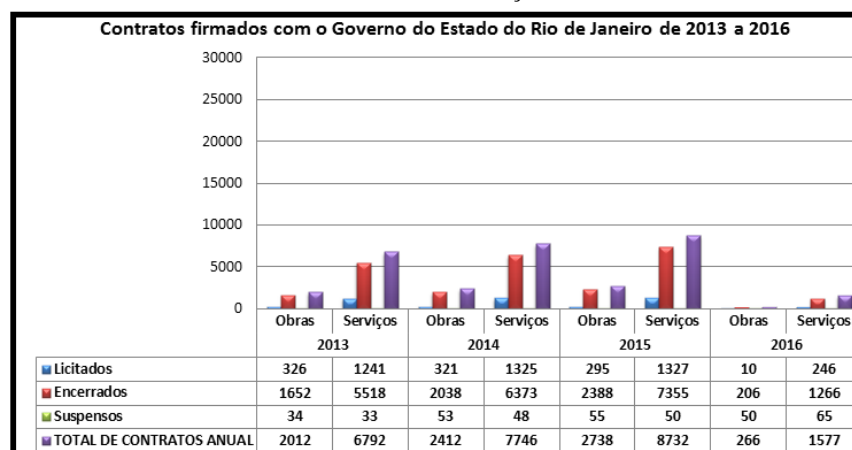


Fonte: Portal da Transparência SEFAZ (Elaborado pelo autor).

Os resultados apresentados no gráfico acima retratam a evolução dos contratos firmados e apresenta os seus status distribuídos em **Licitados**, **Encerrados** e **Suspensos**. Conforme podemos visualizar dos anos de 2013 a 2015, os contratos licitados mantiveram-se constantes, apresentando basicamente a mesma proporção. No ano de 2016, devido à crise financeira no estado do Rio de Janeiro e o decreto de calamidade financeira, houve uma significativa queda na licitação dessa modalidade. Em contrapartida, os contratos que foram firmados nos anos anteriores e que se encerraram nos anos demonstrados, apresentaram números bastante significativos tal que devido sua vigência apresentou contribuições no peso da folha de pagamento do estado. Salienta-se que o status suspenso no ano de 2016 mostrou-se com os maiores resultados dos últimos quatro anos e que diferente dos anos anteriores, o ano de 2016 encerrou menos contratos que o período compreendido de 2013 a 2015.

A fim de mapear o volume de contratos de serviços terceirizados pode-se visualizar quais modalidades no estado obtêm o maior volume de contratos firmados conforme observa-se a seguir:

Gráfico 2 – Total de Contratos de Obras e Serviços de 2013 a 2016



Fonte: Portal da Transparência SEFAZ (Elaborado pelo autor).

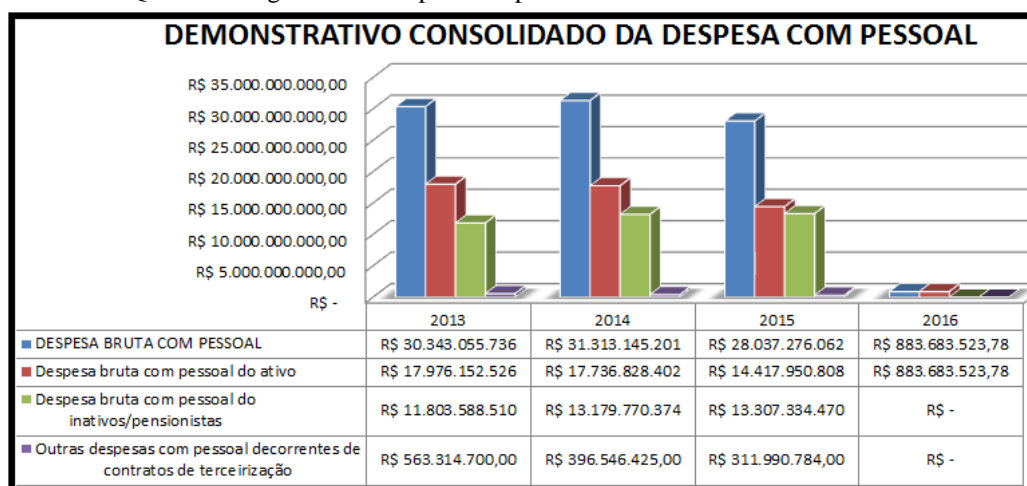
De acordo com o gráfico acima, nos últimos quatro anos, ainda com a crise no Rio de Janeiro, foram licitados de 2013 a 2016, 952 contratos de Obras e 4139 contratos de Serviços. Esses contratos são apenas os que foram fruto de contratação via licitação, pois nos portais consultados não há a demonstração de outros modelos de contratos firmados com a Administração Pública. Os sistemas utilizados permitem apenas que seja filtrado o ano e a

modalidade do contrato (Obras ou Serviços), a partir daí é possível converter esses dados no Excel e filtrar os resultados aqui exposto.

Esses resultados não são satisfatórios, pois não retrata de forma transparente o detalhamento desses contratos, apenas retratam os valores dos contratos no ano pesquisado, o nome da empresa e em termos gerais a atividade contratada. Em um sistema que forneça a transparência sobre os contratos espera-se o acesso às informações mais detalhadas a respeito desses gastos que compõem o contrato, como quantitativo de pessoal envolvido na execução da atividade presente no contrato, o gestor e fiscal de contrato que será responsável pelo mesmo, os dados da organização contratada para análise de se é objeto de atividade-meio ou fim e a economia esperada ao utilizar-se da prerrogativa de terceirizar.

Para retratar os gastos decorrentes com pessoal terceirizado oriundos dos contratos demonstrados, levantou-se nos sites SEFAZ e Transparência, os dados das despesas envolvendo os profissionais decorrentes dos contratos de terceirização, no referido relatório não há a exposição de despesas por categoria, apenas o volume total com terceirizados. Identificou-se a partir de então os seguintes gastos:

Gráfico 3 – Quantitativo gasto com despesas de pessoal de 2013 a 2016

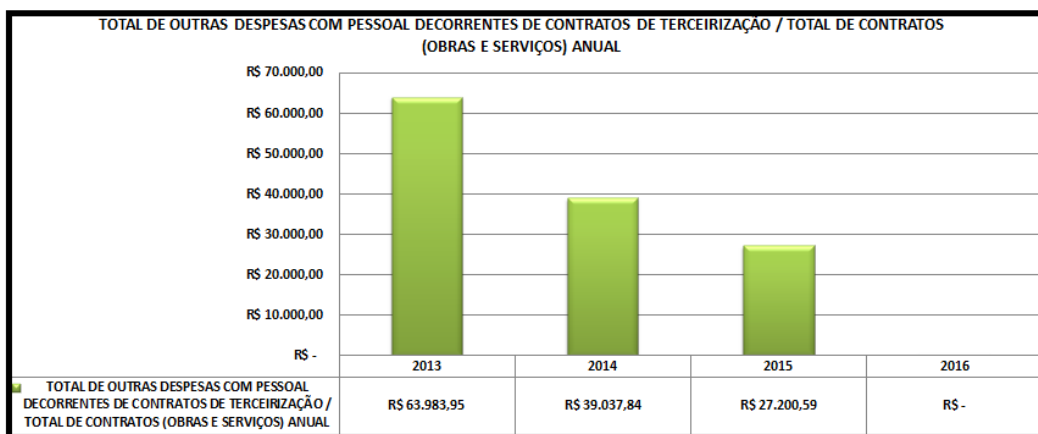


Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (Elaborado pelo autor)

O art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, prevê que ao final de cada quadrimestre será emitido Relatório de Gestão Fiscal. Para melhor demonstração acerca do referido relatório, demonstramos no gráfico acima os valores compilados anualmente. Expõe-se no gráfico 3 o volume em reais referente aos gastos de despesa com pessoal, esses gastos são demonstrados através da destinação dos recursos em **despesas bruta com pessoal, com pessoal do ativo, inativo/pensionista e decorrentes da terceirização**. A pesquisa demonstra que no ano de 2013 os gastos com terceirizados foi o maior do período analisado e que em contrapartida, devido a situação de calamidade financeira no estado e os diversos parcelamentos nos salários a que passaram e passam os servidores, esses valores não foram mensurados nos relatórios de gestão fiscal.

Devido os sites pesquisados não disponibilizarem os dados de pagamentos por forma de contratação, ou seja, despesas com pessoal terceirizado de Obras e despesas com pessoal Serviços, realizou-se o cruzamento dos dados apresentados nos gráficos 3 e 2 para compreender-se os valores de cada contrato por período segundo as informações cruzadas conforme a seguir:

Gráfico 4 – Cruzamento dos Gastos com terceirização x Total de contratos (Obras + Serviços)

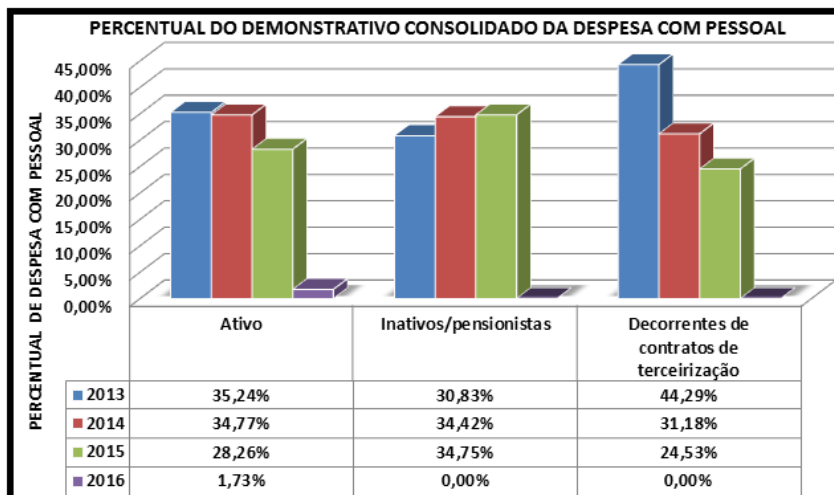


Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (Elaborado pelo autor)

A análise qualitativa e quantitativa de dados como as do gráfico acima são extremamente importantes, principalmente para a análise da gestão de pessoas na administração pública e os custos advindos da contratação através da terceirização. O resultado apresentado demonstra significativa queda no custo de cada contrato devido a diminuição como podemos observar no gráfico 2 dos contratos firmados. Porém é importante frisar que o fato de haver queda nos períodos analisados não configura-se que houve economia ao terceirizar-se, mas que em termos orçamentários analisados, em que há a verificação da razão entre despesas com pessoal terceirizado e total de contratos terceirizados, o gráfico elucida a queda.

Para identificar o peso das folhas de pagamentos por despesa, transformou-se os dados desses pagamentos de reais para percentuais e pode-se verificar a proporção dos valores destinados a terceirizados frente aos funcionários efetivos, inativos e pensionistas conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 5 – Percentual dos Gastos por Despesas



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (Elaborado pelo autor)

Os dados demonstrados nesta pesquisa permitem a percepção de que as despesas com pessoal ativo ou seja, funcionários efetivos oriundos de contratação via concurso público nos anos 2013 e 2014, mantiveram-se na mesma proporção. No ano de 2015, houve uma queda de aproximadamente 6,5% no comprometimento da folha do estado e no ano de 2016 devido a crise financeira, os dados apresentados no Relatório de Gestão Fiscal não retrataram a realidade do comprometimento da folha. Verificou-se que do período de 2013 a 2015 as

despesas com inativos e pensionistas sofreram aumentos, o mais significativo se deu de 2013 a 2014 em aproximadamente 4%. Mais uma vez, os dados de 2016 não retrataram os dados a que se propõe a pesquisa devido a crise financeira no Rio de Janeiro.

Finalmente, analisou-se os gastos com pessoal terceirizado e percebeu-se a queda em termos percentuais das despesas com terceirizados. Nos anos analisados as despesas com terceirização sofreram significativa queda, sendo que de 2013 a 2014 houve uma queda de 13% nas despesas oriundas de terceirizados, de 2014 a 2015 a queda foi de aproximadamente 6,65%. Novamente, devido ausência de informação nos sites consultados sobre o período de 2016 não foi possível retratar esse período.

Pode-se verificar que a relação entre os dados com pessoal ativo, inativo, pensionista e terceirizado evidencia o peso de cada vínculo decorrente de cada contratação com a Administração Pública. O gestor público ao tomar uma decisão de contratação deve analisar os custos acerca dessa contratação e o período em que serão gastos os recursos. De forma orçamentária a contratação de um profissional com menor custo pode parecer rentável, apresentando aparentemente economia, mas há outros pontos como eficiência que necessitam de atenção nas contratações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou a evolução histórica da terceirização na Administração Pública, o cenário da gestão dos contratos terceirizados no estado do Rio de Janeiro e a atualidade do tema de Terceirização no debate dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciários, que tramita para apreciação de novas propostas de lei e que teve recente sanção presidencial aprovada conforme a Lei 13.429/2017.

Acredita-se que a transparência aos valores decorrentes dos contratos celebrados é de fundamental importância para a demonstração dos gastos que envolveram as contratações mediante a prerrogativa de terceirização, e por essa razão, buscou-se nos portais disponibilizados pelo estado as informações que serviram de parâmetro para a análise dos dados apresentados.

Considerou-se relevante mapear os dados mais atuais, referentes aos contratos firmados e as contratações equivalentes às prestações de serviços e obras que foram executadas do período de 2013 a 2016. Para que pude-se comparar a evolução dos contratos e responder aos questionamentos iniciais do objeto do artigo proposto. Entretanto, a oferta de ferramentas capazes de facilitar a busca pelos contratos firmados e os custos individuais por contrato advindos dessas contratações não atenderam plenamente aos princípios de legalidade e publicidade a que se deve a Administração Pública cumprir, vide a ausência de informações completas e exatas, do quantitativo de profissionais contratados nos períodos analisados para a execução dos contratos firmados.

A pesquisa conseguiu mensurar e identificar os gastos decorrentes das despesas com pessoal terceirizado em dados brutos, mas não conseguiu determinar o contingente de profissionais que atuaram no período pesquisado, não sendo possível estabelecer, portanto, se houve aumento ou queda na inserção desses profissionais na configuração das atividades terceirizadas no período analisado, devido a insuficiência de dados disponibilizados nos portais pesquisados que deveriam conforme a lei de Transparência divulgar esses dados.

Foi possível concluir que há a necessidade de investimentos em projetos de um cadastro de serviços terceirizados, mediante um portal que possa contribuir para a identificação desses profissionais e as organizações e entes públicos que prestam serviços através desses. Conforme explicitado no decorrer do artigo, verificou-se que há uma projeção de quantos profissionais atualmente estão em atividades terceirizadas no país, mas não há com

maior exatidão dados referentes a esses profissionais, como seu perfil e remuneração média. Dados como os citados são essenciais para o sucesso do gerenciamento dos contratos, pois desta forma será possível fornecer informações precisas sobre a necessidade de novas contratações e uma melhor negociação com os prestadores de serviços. Além de efetivo planejamento quanto aos gastos decorrentes de tais contratações. Essa evolução não apenas tecnológica, se faz necessária não apenas para demonstração de transparência dos gastos públicos, mas possibilita a elaboração de políticas públicas e planejamento estratégico destinado a uma contratação efetiva, de fato econômica e que centraliza o controle e direção dos gastos públicos.

Na resolução deste artigo, algumas dificuldades foram encontradas, uma delas citadas acima e que refere-se à limitação dos indicadores disponíveis, que não são disponibilizados facilmente nos portais e que apresenta defasagem com a realidade atual, pois devido à crise financeira no estado do Rio de Janeiro, os dados das despesas com terceirizados do ano de 2016 não foram publicados na íntegra pelo SEFAZ, somente dados do pagamento dos ativos, que impactou a análise nos gráficos apresentados a respeito do referido ano.

Todas as situações dos modelos de contratos firmados pelo Governo do Estado não puderam ser detalhadas devido inconsistência de informações presentes nos portais do Governo. O artigo demonstrou três dessas situações, que são as dos contratos licitados, encerrados no ano pesquisado e suspensos, baseado na pesquisa realizada no portal transparência e posteriormente filtrada em planilhas para ser apresentado em gráficos demonstrativos. A proporção apresentada nos gráficos demonstrou a evolução dos contratos firmados e dos gastos com terceirização do ano de 2013 a 2016, que apresentaram quais modalidades no estado obteve o maior volume de contratos firmados.

As propostas de aprovação de uma legislação específica que respalde os direitos dos terceirizados e as áreas lícitas para contratá-los encontra-se em pauta nos três poderes há muito tempo, entretanto, é de suma importância não apenas ter uma legislação específica mas garantir que os envolvidos no processo de fato se proponham na prática a cumprir com o proposto ao se terceirizar que é economizar, acelerar a oferta de serviços ao cidadão e contribuir para uma melhor Administração Pública.

Pretende-se que no futuro, ao identificar-se os dados dos contratos celebrados, possa-se identificar os profissionais decorrentes dessas contratações. Analisa-se, portanto, que ao buscar dados dos contratos, paralelamente, haverá a necessidade de se reconhecer quem os executa, quando, onde e por quais valores, mas de uma maneira mais exata, com dados que enxerguem os profissionais por de trás dos contratos. Dessa forma, ao apresentar as propostas de legislações que contemplem os trabalhos decorrentes de terceirização, esse trabalho, tenderá a analisar em nova oportunidade, os impactos das novas legislações e das proteções aos trabalhadores terceirizados, analisando o outro lado das contratações advindas de terceirização.

6- Referências

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. de 2016.

BRASIL. **Decreto Lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 20 ago. de 2016.

BRASIL. **Decreto Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986.** [Revogado pela Lei nº 8.666, de 21.6.1993.](#) Regulamento Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del2300-86.htm. Acesso em: 20 ago. de 2016.

BRASIL. **Decreto Lei no 137, de 27 de maio de 1991.** [Revogado pelo Dec. nº 3.735, de 24.1.2001.](#) Estabelece diretrizes aplicáveis às empresas estatais federais e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D137.htm. Acesso em: 20 ago. de 2016.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 20 ago. de 2016.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008.** Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>. Acesso em: 20 ago. de 2016.

BRASIL. **Lei complementar nº101, de 4 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. Acesso em: 20 ago. de 2016.

BRASIL. **Lei nº. 8.666/93.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 20 ago. de 2016.

BRASIL. **Lei nº. 13.209/17.** Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm. Acesso em: 20 abr. de 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.302/1998.** Dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de trabalho temporário e na empresa de prestação de serviços a terceiros, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20794> Acesso em: 20 ago. de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.330/2004.** Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=246979 Acesso em: 20 ago. de 2016.

BRASIL. **Tribunal Superior do Trabalho. Súmula de jurisprudência, enunciado nº 331 (Contrato de prestação de serviços. Legalidade).** DEJT 27, 30 e 31.05.2011. Disponível em: www.tst.jus.br. Acesso em: 23 de fev. 2017.

FERRAZ, Luciano. **Função Administrativa**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 8, nov/dez – 2006/ jan de 2007.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002. 790 p.

NETO, Indalécio Gomes. **Aspectos jurídicos da terceirização**. Consulex: revista jurídica, Brasília, v. 16, n. 359, p. 19-23, jan. 2012.

PDRAE. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado, 1995**. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> Acesso em: 20 ago. de 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo: CEDEC, n. 45, p. 49-95, 1998.

PORTAL. **Transparência. Licitação, Contratos e Convênios. Consulta a contratos**. Disponível em: http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/OrcamentoTematico/Contratos?_afrop=5373984278486135&_afrowindowMode=0&_afrowindowId=null&_adf.ctrlstate=jzmkks0sp_132 Acesso em: 05 mar. de 2017.

PORTAL. **G1. Notícias. Entenda o projeto de terceirização**. Disponível em: <http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2015/04/entenda-o-projeto-de-lei-da-terceirizacao-que-sera-votado.html> Acesso em: 15 mar. de 2017.

PORTAL. **UOL. Notícias. Câmara reabre debate sobre terceirização**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/03/1863246-camara-reabre-debate-sobre-terceirizacao.shtml> Acesso em: 18 mar. de 2017.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Manual de terceirização: 9. ed.** São Paulo; STS, 1998.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 45.600/2016**. Regulamenta a gestão e a fiscalização das contratações da Administração, altera o decreto nº 42.301/2010 e dá outras providências. Disponível em: https://seguro.mprj.mp.br/documents/10227/14335586/decreto_n_45.600_de_16_de_marco_de_2016.pdf Acesso em: 18 mar. de 2017.

RIO DE JANEIRO. **Poder Executivo. Relatório de gestão fiscal: janeiro a dezembro de 2013**. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contadoria/relatoriosContabeis/lrf/2013/3%20Quadr%20Consol/Anexo_1_3%C2%BAQuad_RGF_Consolidado_2013.PDF Acesso em: 05 mar. de 2017.

RIO DE JANEIRO. **Poder Executivo. Relatório de gestão fiscal: janeiro a dezembro de 2014**. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contadoria/relatoriosContabeis/lrf/2014/3%20Quadr/Anexo_1_3%C2%B0Quad_RGF_Consolidado_2014.PDF?lve Acesso em: 05 mar. de 2017.

RIO DE JANEIRO. **Poder Executivo. Relatório de gestão fiscal: janeiro a dezembro de 2015.** Disponível em:

http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contadoria/relatoriosContabeis/lrf/2015/3%C2%BA%20Quadrimestre/Anexo_1_3%C2%BAQuad_RGF_2015.PDF?lve Acesso em: 05 mar. de 2017.

RIO DE JANEIRO. **Poder Executivo. Resolução GPCJ N°2090, de 27 de janeiro de 2017.** Aprova o Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2016, exigido pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/82524/resolucao_2090.pdf Acesso em: 05 mar. de 2017.

SILVA, Ciro Pereira da. **A terceirização responsável: Modernidade e modismo.** São Paulo: LTR, 1997.

VIEIRA, Antonieta Pereira. et al. **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Textos complementares. Metodologia da pesquisa.** UFSC, 2009.

Pré III **ENPP** | Encontro Nacional de Políticas Públicas

"O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise"

7 e 8 de junho de 2017 - Angra dos Reis - RJ

Realização



Apoio



GRUPO DE TRABALHO 3
ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA BAIXADA FLUMINENSE: O CASO DE DUQUE DE CAXIAS

RESUMO: Este trabalho pretende analisar como se dá a administração pública na Baixada Fluminense usando como estudo de caso o município de Duque de Caxias. Esta pesquisa visa a analisar os primeiros 100 dias de governo do Prefeito Washington Reis em Duque de Caxias de forma a avaliar a gestão pública municipal nesse primeiro momento. O argumento central é que a atual gestão municipal de Duque de Caxias pode ser enquadrada no modelo de administração pública gerencial tendo em vista os projetos em fase de elaboração e a nova proposta de governo para o quadriênio 2017-2020. Para tanto, serão observados, estudados e analisados projetos, programas, políticas públicas e transformações realizadas nesse espaço de tempo. Conclui-se que o atual governo municipal de Duque de Caxias tende a ser enquadrado no modelo gerencial, também conhecido como a Nova Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Nova Administração Pública; Gerencialismo; Duque de Caxias; Baixada Fluminense.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo busca analisar como se dá atualmente a administração pública na Baixada Fluminense. O município de Duque de Caxias será utilizado como estudo de caso uma vez que é um dos maiores e principais municípios da região, além de desempenhar um papel central nessa configuração. Para isso, analisaremos os primeiros 100 dias de governo - de 1º de janeiro até 10 de abril - do Prefeito de Duque de Caxias Washington Reis¹⁰⁸, cujo mandato teve início em 2017.

Com base nos projetos, programas e políticas elaborados, implementados e mencionados até o presente momento e no Plano de Governo de Washington Reis, argumentamos que a gestão municipal de Duque de Caxias pode ser enquadrada no modelo de administração pública gerencial. Este artigo faz uso da metodologia de pesquisa qualitativa, o que significa que serão analisados materiais documentais -

¹⁰⁵ Subsecretária de Captação de Recursos e Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias. Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-Rio e Mestre em Estudos Políticos e Administrativos Europeus pelo College of Europe. E-mail: anale.fsampaio@gmail.com.

¹⁰⁶ Diretora de Projetos Federais na Subsecretaria de Captação de Recursos e Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias. Bacharel em Ciência Política pela UNIRIO. E-mail: camila.maura89@hotmail.com.

¹⁰⁷ Diretora de Relações Internacionais na Subsecretaria de Captação de Recursos e Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias. Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-Rio, Mestre em Ciências Sociais pela UERJ e Especialista em Política e Planejamento Urbano pela UFRJ. E-mail: daphnebesen@gmail.com.

¹⁰⁸ Washington Reis foi Prefeito de Duque de Caxias também de 2005 a 2008.

publicações da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, e bibliográficos - pesquisas desenvolvidas nas áreas de Ciência Política e Administração Pública.

O artigo está dividido em 5 partes: (i) introdução; (ii) marco teórico, em que apresentamos a teoria da Nova Administração Pública; (iii) estudo de caso, em que apresentamos as políticas de Duque de Caxias e analisamos graficamente o Plano de Governo do atual Prefeito; (iv) análise de Duque de Caxias como um município gerencialista; e, finalmente, (v) a conclusão.

O termo “Região Metropolitana do Rio de Janeiro” foi criado em 1975 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) após a fusão do Estado do Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara (SIMÕES, 2015, p. 46). Já a Baixada Fluminense, é uma unidade territorial pertencente ao imaginário da geografia política, ou seja, não existe oficialmente em termos geográficos (SIMÕES, 2015, p. 50). O termo “Baixada Fluminense” surgiu com as comissões de saneamento que intervinham na região para eliminar áreas de alagamento e foi utilizado até o final do século XIX pelos moradores, acadêmicos, técnicos e governantes (SIMÕES, 2015, p. 50). A definição atual de Baixada Fluminense surge nas décadas de 40 e 50 na imprensa do Rio de Janeiro para se referir à uma região violenta, precária, miserável e que sofre com a ausência de serviços públicos (SIMÕES, 2015, p. 51).

A ocupação de Duque de Caxias está vinculada à do Rio de Janeiro, dando origem à metrópole do Rio de Janeiro. Essa metropolização tem como base uma divisão territorial do trabalho e a segregação social (SIMÕES, 2015, p. 53). Hoje, Duque de Caxias ainda tem um papel central na Metrópole do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense de maneira geral.

Duque de Caxias possui uma importância regional importante, indo além dos limites municipais, atraindo populações de cidades vizinhas (SIMÕES, 2015, p. 38). O centro comercial de Duque de Caxias é o terceiro maior do Estado do Rio de Janeiro em número de estabelecimentos e volume de vendas, podendo inclusive ser considerado um centro regional com alcance metropolitano (SIMÕES, 2015, p. 38).

Sua localização estratégica, ao lado da capital fluminense, vinte minutos do Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim e cortada pelo Arco Metropolitano faz com que a cidade seja um polo industrial além de contar com a segunda maior refinaria do país - A Refinaria Duque de Caxias (REDUC). Nesse contexto econômico, Duque de Caxias consta como o terceiro maior Produto Interno Bruto

(PIB) do Estado do Rio de Janeiro. Desde 2013, o município teve a sua maior parte de ganho de capital no setor químico. Além da indústria de petróleo e gás, os setores têxteis e de logística são os mais fortes do município (TCE RJ, 2016).

Na próxima seção apresentaremos a teoria da Nova Administração Pública, recorrendo textos de pesquisadores e manuais. É importante termos em mente que a teoria sobre a Nova Administração Pública nos acompanhará ao longo de todo o artigo, uma vez que é o marco teórico deste trabalho, pautando as análises e debates apresentados.

2. A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Nova Administração Pública “é um modelo de administração pública voltado para a eficiência, eficácia e efetividade do aparelho do Estado, com foco em resultados” (CNM, 2008, p. 16). Esse modelo surgiu no século XX como alternativa para superar os problemas das burocracias estatais e hoje é um modelo político difundido em todo o mundo (CNM, 2008, p. 16). O modelo gerencial é utilizado após o esgotamento do modelo patrimonialista e burocrático (CNM, 2008, p. 23). Segundo a CNM, os princípios do modelo da Administração Pública gerencial são:

(i) foco da ação das instituições públicas no cidadão; (ii) foco da atuação dos agentes públicos e do controle voltados predominantemente para os resultados, em lugar de ritos meramente processuais; (iii) busca de maior transparência às ações do Estado; (iv) instituições de instâncias de participação da sociedade na formulação, no acompanhamento da execução e na avaliação das políticas públicas; (v) revisão do tamanho da máquina pública, descentralização e desconcentração (CNM, 2008, p. 23-24).

A autora Paes de Paula (2005) expõe que “a administração pública gerencial está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990” (PAES DE PAULA, 2005, p. 37). A adoção desse modelo tanto na América Latina quanto em outras partes do mundo está associada ao debate de reforma do aparelho estatal, que teve início na Europa e nos Estados Unidos da América (PAES DE PAULA, 2005, p. 37). No Brasil, a crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao autoritarismo e patrimonialismo do Estado brasileiro abriram espaço para o modelo gerencialista ganhar força (PAES DE PAULA, 2005, p. 38).

A Administração Pública Gerencial também é conhecida como Nova Administração Pública, e surgiu como modelo perfeito para o gerenciamento do Estado reformado (PAES DE PAULA, 2005, p. 38). No Brasil, o ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira foi um dos entusiastas desse modelo, adaptando-o para o contexto nacional após estudá-lo no exterior, em países que já implementavam a Nova Administração Pública (PAES DE PAULA, 2005, p. 38).

A base do modelo gerencialista, hoje amplamente empregado por administrações públicas, está no empreendedorismo e também na ideia de trazer para o

setor público práticas executadas no setor privado (PAES DE PAULA, 2005, p. 38). Por incorporar na gestão pública diversas práticas empregadas no setor privado, o modelo gerencialista é muitas vezes criticado por também presumir uma competição entre cidades, além de propor gratificações aos funcionários que atingem as metas estabelecidas pelo governo.

Um de seus pilares é a eficiência, buscando a redução de gastos governamentais, otimizando os recursos disponíveis, por meio de parcerias público-privadas (PPPs) e de concessões que aumentem a capacidade de investimento do Estado. Essas ações conjuntas acabam fortalecendo o poder público, visto pelos entes privados não apenas como órgão regulador, mas também como parceiro, que divide tarefas com o setor privado (ABRUCIO, 2007).

Behn (1998) acredita que os governantes devem demonstrar que sua estratégia de gestão pública é mais eficiente e eficaz que outras, sendo a *accountability* importante nesse processo (BEHN, 1998, p. 38). Ainda de acordo com o autor (1998), “o paradigma da nova gestão pública exige um novo paradigma de *accountability* democrática” (BEHN, 1998, p. 39).

Esse modelo de gestão busca também uma inserção econômica do município na era da globalização (FREY, 2007, p. 145). Isso ocorre pela descentralização da gestão urbana, implementação de novas formas de cooperação e da busca por soluções compartilhadas para as questões socioeconômicas locais (FREY, 2007, p. 145). Ou seja, de certa forma, a governança é compartilhada e com isso, as responsabilidades do governo.

Muitas também são as críticas a esse tipo de modelo de administração pública. Entre os autores críticos a esse modelo, Carlos Vainer (2013), aponta que a cidade-gerencialista se aproxima de uma cidade-mercadoria, uma vez que a cidade usa como protótipo para seu planejamento, a empresa privada (VAINER, 2013). Para o autor (2000), “ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações” (VAINER, 2013, p. 86).

A analogia cidade-empresa desliza então para uma analogia cidade-empresários, que não se esgota em uma proposta simplesmente administrativa, gerencial ou operacional, na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está

sendo redefinido (VAINER, 2013). A noção de cidade, e com ela, os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, em uma operação que tem como um dos suportes a transformação da cidade em sujeito e ator econômico e, mais especificamente, em um sujeito e ator cuja natureza empresarial e mercantil introduz o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados (VAINER, 2013).

A cidade-empresa está obrigada a ser realista, a conformar-se com as tendências do mercado e a não elaborar planos utópicos. Essa cidade atua no mercado de cidades, devendo também ser ágil, competitiva e flexível. Os controles políticos são estranhos a um espaço social onde o que importa é a competitividade e a produtividade, e onde os resultados são o objetivo (VAINER, 2013).

Harvey (2005) contribui para o debate e apresenta diferenças entre “governo urbano” e “governança urbana” (HARVEY, 2005, p. 171). Para o autor (2005), “o poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais” (HARVEY, 2005, p. 171) - esse processo é conflituoso, principalmente se ocorre em espaços de formação social muito diversificada (HARVEY, 2005, p. 171). Tomando o caso de uma região metropolitana, deve-se ainda “considerar a formação da política de coalizão, a formação da aliança de classes, como base para algum tipo de empreendedorismo urbano” (HARVEY, 2005, p. 171). Diversas instituições e organizações podem participar desse jogo da iniciativa local, mesmo que muitas vezes tragam objetivos diferentes (HARVEY, 2005, p. 172). Esse modelo abre espaço para que uma marca pessoal seja imposta, moldando as políticas para fins específicos (HARVEY, 2005, p. 172).

Na próxima seção apresentaremos o estudo de caso sobre o município de Duque de Caxias. Neste momento serão expostas e analisadas graficamente as promessas de governo do Prefeito Washington Reis com o intuito de utilizarmos também o método quantitativo para chegarmos mais perto de uma conclusão a respeito do modelo de gestão pública implementado no município.

3. O CASO DE DUQUE DE CAXIAS

Durante o período eleitoral entre agosto e outubro de 2016, o atual Prefeito Washington Reis divulgou em diversos meios o seu Plano de Governo para o município de Duque de Caxias. Abarcando todas as políticas públicas, Washington focou na saúde, uma vez que segundo pesquisas qualitativas do período pré-campanha foi apontado que o maior gargalo de Duque de Caxias era a má qualidade da saúde pública. Ainda assim, não pode-se deixar de abordar outros temas tais como educação e segurança pública.

Nesse sentido, abaixo serão elucidados os principais pontos do Plano de Governo do atual Prefeito, protocolado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)¹⁰⁹ e em seguida feito uma análise se após 100 dias de governo, tais propostas já foram cumpridas, não foram cumpridas ou estão de alguma forma em curso.

Como supracitado, a saúde foi o principal tema da plataforma de campanha do atual Prefeito. Sendo assim, encontra-se como o maior número de propostas já cumpridas ou já iniciadas. O investimento na infraestrutura da rede municipal de Saúde é o primeiro ponto a ser abordado no Plano de Governo. Construído na primeira gestão do atual Prefeito Washington Reis (2005-2008), o Hospital Municipal Dr. Moacyr do Carmo é o segundo maior hospital municipal de alta complexidade da Baixada Fluminense. Atendendo não só a munícipes de Duque de Caxias, mas também cidades adjacentes, tais como Belford Roxo, São João de Meriti, Magé e Mesquita, o “Moacyr”, como é conhecido na região, não estava funcionando em sua total capacidade durante a gestão passada (EXTRA, 2017a). Nesse sentido, reestruturar e reformar o equipamento consta como uma das ações do Prefeito.

Na mesma linha, a construção do Hospital do Olho, um centro de referência oftalmológica no Estado do Rio de Janeiro também consta no Plano de Governo. A proposta objetiva a diminuição da fila de espera para cirurgias de catarata, que atualmente chega a mais de 5 mil pessoas, dentre outros serviços oftalmológicos de ponta que serão oferecidos (EXTRA, 2017b). Esta proposta foi parcialmente cumprida dentro dos 100 dias de governo, uma vez que o terreno baldio onde está a construção já se encontrava em posse da Prefeitura. Além disso, a verba estadual já articulada com o Governo do Estado e as visitas e preparação do projeto pela equipe da Secretaria Municipal de Obras ainda no período de transição (novembro de 2016) fez

¹⁰⁹Documento disponível em:

http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/RJ/58335/2/190000017620/proposta_governo1471039228651.pdf

com que agilizasse o processo. O Prefeito já inaugurou o hospital no dia 05 de abril de 2017, mas os atendimentos ainda não começaram a ocorrer pois como a maioria dos equipamentos é internacional, os procedimentos licitatórios ainda estão em curso.

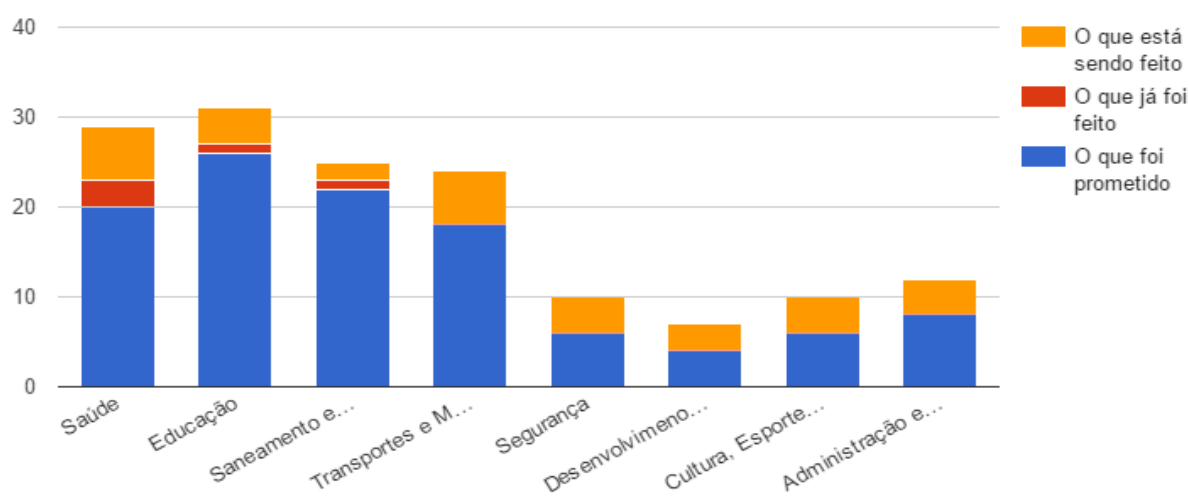
3.1 ANÁLISE DO PLANO DE GOVERNO

A fim de analisar a gestão do atual Prefeito de Duque de Caxias nesses primeiros 100 dias de governo, propusemos três perguntas de pesquisa, tendo em vista as proposições do Plano de Governo: *o que foi proposto?*; *o que foi feito?*; *o que está sendo feito?*. Na tabela 1 observamos um panorama das ações da gestão, tendo em vista, como variáveis de análise, as perguntas e os temas trabalhados no Plano de Governo.

	Saúde	Educação	Saneamento e Meio Ambiente	Transporte e Mobilidade	Segurança	Desenvolvimento e Emprego	Cultura, Esporte e Lazer	Administração e Serviço Público	Total
Prometido	20	26	22	18	6	4	6	8	110
Feito	3	1	1	0	0	0	0	0	5
Sendo feito	6	4	2	6	4	3	4	4	33

Tabela 1: Panorama das ações da gestão

De acordo com a tabela, é possível verificar que aproximadamente 30% das



ações propostas no Plano de Governo da atual gestão do município de Duque de Caxias estão em execução/já foram executadas nos primeiros 100 dias de governo. O gráfico 1 a seguir ilustra o quantitativo de execução.

Gráfico 1: Execução do Plano de Governo

Percebemos também que o governo encontra dificuldades principalmente nas áreas de Educação (com baixas notas no IDEB) e Saneamento (vale ressaltar que o município de Duque de Caxias ainda não possui um Plano Municipal de Resíduos Sólidos; ademais, os índices de saneamento urbano são baixíssimos). Já nas demais categorias Saúde; Transportes e Mobilidade; Segurança; Desenvolvimento e Emprego; Cultura, Esporte e Lazer e, por fim, Administração e Serviços Públicos, vem conseguindo atuar de forma ativa, colocando as propostas do Plano de Governo em prática. Todavia, levando em consideração o que já foi de fato executado pelo governo, ou seja, 5 das 110 ações propostas, há cerca de 4.5% do Plano de Governo concluído. Na tabela 2, consideramos, de maneira geral, para fins de análise, as promessas de governo.

	Quantidade	Porcentagem
Prometidas	110	100,00%
Concluídas	5	4,55%
Em execução	33	30,00%
Restante	72	65,45%

Tabela 2: Promessas de governo

Destacamos nessa tabela o aparente bom desempenho do governo atual, como vimos acima, cerca de 30% das ações elencadas no Plano de Governo estão em fase de execução. Todavia, apenas 5 foram de fato concluídas nos primeiros 100 dias de governo. Restam, ao todo, 72 ações para a conclusão do Plano de Governo, estabelecido pela atual gestão, ou seja, cerca de 65% do mesmo. Na tabela 3 observamos algumas estatísticas referentes ao governo, levando em consideração os dias governados (que correspondem aos primeiros 100 dias que estamos analisando),

os dias de governo (referente aos 4 anos de mandato do Prefeito) e o que resta para sua conclusão.

Governo		
	Dias	Porcentagem
Dias governados	100	6,85%
Dias de governo	1460	100,00%
Dias restantes	1360	93,15%

Tabela 3: Estatísticas de governo

Analisando para além dos primeiro 100 dias de governo, buscamos realizar uma projeção da conclusão de um dos objetos de nossa pesquisa, o Plano de Governo. Avaliando o andamento da gestão, ainda é muito cedo para concluir e ter uma certeza de como será o desempenho da gestão de Washington Reis, porém, estimamos que até o final de 2017, seguindo a tendência que se configura conforme os dados obtidos, a gestão conseguirá dar início aos projetos e programas do Plano de Governo dentro dos próximos 289 dias. Todavia, com o ritmo de execução dos objetos já concluídos, ou seja, tendo em vista que apenas 5 ações foram concluídas, dentre as 110 propostas, obtivemos uma avaliação negativa, sob uma ótica pessimista da gestão do Prefeito. O caos fiscal estabelecido no município faz com que a pífia arrecadação seja quase inteiramente consumida pela folha de pagamento dos servidores em atraso (ativos, inativos e pensionistas), sem contar a crise econômica no Estado do Rio de Janeiro e os contingenciamentos realizados pelo governo federal, nos repasses ao município. Isso significa dizer que com a instabilidade relacionada à situação econômica, financeira e fiscal geral instalada, as promessas do Plano de Governo levariam cerca de 2.200 dias para sua conclusão. Logo, segundo nossas projeções, a Prefeitura de Duque de Caxias levaria mais do que 4 anos para realizar seu Plano de Governo por completo.

Projeção		

	Dias restantes	Porcentagem
Conclusão das promessas	2200	150,68%
Execução das promessas	289,47	34,55%

Tabela 4: Projeções

3.2 O QUE SAIU DO PAPEL

Como observado anteriormente, nos primeiros 100 dias de governo, a Prefeitura conseguiu entregar 5 promessas do Plano de Governo. Em execução encontram-se aproximadamente 33 ações, porém, não é possível prever com exatidão quando estas serão concluídas, pois diversas condicionantes devem ser levadas em consideração, como a disponibilidade de verba, quadro de pessoal disponível para a implementação e sustentação da ação, situação fiscal (arrecadação municipal), repasses do Estado e do governo federal e demais questões que influenciam no andamento e na aplicabilidade dos recursos orientados pela demanda da população para a elaboração de políticas públicas.

Orientando a gestão do Prefeito Washington Reis, “Mais compromisso, Mais futuro”, as ações, voltadas para os resultados, englobam diversas áreas que se desenvolverão ao longo do governo. A seguir, apontaremos as principais ações que foram realizadas nos primeiros 100 dias de governo, para depois indicarmos em qual modelo melhor se encaixa a gestão de Washington Reis.

3.3 O QUE ESTÁ SENDO FEITO / FOI FEITO NOS PRIMEIRO 100 DIAS DE GOVERNO

Na Saúde, foi inaugurado o Hospital Municipal Dr. Moacyr do Carmo, com a ampliação de suas atividades e atendimentos, com um total de mais de 1.500 cirurgias no mutirão; Inauguração do novo CTI com 10 vagas; Inauguração da ala psiquiátrica com 12 vagas; Inauguração do Centro de Referência e Atenção Especializada à Saúde da Mulher, em Xerém; Início das obras de construção do Hospital do Olho, em parceria com o Governo do Estado, com uma expectativa de atendimentos por mês de:

3.700 consultas ambulatoriais, 3.200 exames e 990 cirurgias, segundo a Secretaria Municipal de Saúde de Duque de Caxias.

Na Educação, foi iniciado o programa de reforma das escolas, em busca de mais conforto, segurança e qualidade para alunos, professores e funcionários. Inicialmente são 6 unidades contempladas no projeto, que será ampliado em breve. Foi inaugurada também a FUNDEC Polo Social, com cursos preparatórios para 1.000 alunos, segundo a Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Duque de Caxias.

Na área administrativa e de Serviço Público, segundo a Secretaria de Governo (SEGOV/PMDC), a Prefeitura vem promovendo a valorização dos servidores municipais. A herança do governo anterior foi de quase quatro folhas de pagamento em atraso, incluindo o 13º salário dos servidores públicos. Desde janeiro de 2017, todos os salários têm sido pagos antecipadamente e os atrasados estão sendo quitados. De acordo com a Secretaria Municipal de Fazenda, os servidores inativos também estão sendo contemplados com o pagamento dos salários atrasados e o pagamento antecipado dos meses referentes ao ano 2017. Basicamente, em 100 dias de trabalho, o IPMDC já pagou R\$94.298.422,93 aos aposentados e pensionistas do município. Ademais, a Prefeitura realizou o recadastramento dos 14.000 servidores da ativa. O processo é importante para otimizar a administração municipal em busca da oferta de serviços públicos com mais qualidade para os cidadãos.

Outra medida adotada pela gestão atual é a reestruturação do trabalho de assistência na cidade, restabelecendo a estrutura e o funcionamento dos equipamentos de proteção especial e básica. Somente no SINE, foram emitidas: 1.073 carteiras profissionais; 6.749 atendimentos para emissão de carteira de identidade; 7.540 vales sociais; 2.631 atendimentos no setor cartorário; 7.416 atendimentos no Programa Bolsa Família. Também foi retomado o Programa Minha Casa Minha Vida na cidade. Nos três primeiros meses (janeiro, fevereiro e março de 2017), 985 beneficiários foram convocados. De acordo com a Secretaria de Administração, a Prefeitura buscou agilizar e desburocratizar a emissão de documentos importantes para cidadãos e empresas, como habite-se, alvarás, legalizações, guias e certidões.

Em relação ao Saneamento e Meio Ambiente e para resolver o problema de água na cidade, foi criada a CASDUC – Central de Água e Saneamento de Duque de Caxias. No reservatório do Morro do Motocross, quando as obras estiverem

concluídas, segundo a Secretaria Municipal de Obras, haverá aumento da capacidade em 17.280.000 litros de água por dia, atendendo a cerca de 100.000 moradores da região do segundo distrito.

Já na área de Cultura, Esporte e Lazer, foram implantados 30 núcleos do projeto “Aqui tem esporte”, com aulas de hidroginástica, zumba, ginástica, circuito funcional, judô, jiu-jitsu, basquetebol, voleibol e futebol. Até o momento, são 10.000 pessoas atendidas, com uma expectativa de ampliar o atendimento nos próximos dois meses. Outra ação é a reforma da Vila Olímpica Municipal, com a construção de um ginásio moderno para competições de alto nível, com o objetivo de fomentar a prática de esportes e auxiliar no desenvolvimento de atletas da região.

Vale ressaltar uma ação que não se encontra no Plano de Governo, porém, trouxe e vem trazendo impactos positivos para a gestão da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias. Trata-se da criação da Subsecretaria de Captação de Recursos e Relações Internacionais (CAPTAR), vinculada à Secretaria de Fazenda e Planejamento de Duque de Caxias. A CAPTAR tem como objetivo maximizar a captação de recursos para além das transferências voluntárias de recursos federais e estaduais, e buscar maneiras de ampliar a obtenção de recursos para o município - que hoje possui uma arrecadação considerada insuficiente, levando em conta o tamanho da máquina pública e as crescentes demandas sociais que se acumulam. Além disso, a CAPTAR conta com uma diretoria internacional, responsável por inserir o município na rede de conexões globais, gerando maior visibilidade para as ações e políticas públicas da Prefeitura de Duque de Caxias no cenário internacional, atraindo investimentos e parceiros do mundo inteiro, sendo este, um trabalho de cooperação internacional que se configura e se consolida na Baixada Fluminense.

4. DUQUE DE CAXIAS: UMA CIDADE GERENCIALISTA?

A pergunta que permeia os estudos sobre Administração Pública e que foi proposta no presente trabalho é se a gestão do atual Prefeito Washington Reis da Prefeitura de Duque de Caxias se encaixa ou não no modelo gerencial, conhecido também como Nova Administração Pública.

Segundo Paes de Paula (2005), a administração pública gerencial enfatiza a eficiência administrativa, baseada no ajuste estrutural, bem como nas recomendações dos organismos internacionais e no movimento gerencialista (PAES DE PAULA,

2005). É um modelo participativo, porém, como define a autora, apenas à nível de discurso, tendo como característica a centralização no processo decisório (PAES DE PAULA, 2005).

Apesar dos mecanismos de participação existentes, acreditamos que o modelo gerencial melhor se aplica na gestão do Prefeito Washington Reis. Uma das principais características da gestão da Prefeitura de Duque de Caxias é a vinculação de interesses econômicos à gestão pública municipal. A atuação da Prefeitura na elaboração de políticas públicas segue recomendações gerencialistas para o setor público, enfatizando a maximização de resultados, buscando parcerias com diversos setores, articulando estratégias de gestão que geram impactos diretos na sociedade.

A efetividade na gestão como peça fundamental de uma gestão a longo prazo, mensurada por indicadores, revela a importância de investimentos em melhoria na produção e entrega de serviços à população. A gestão por resultados é, portanto, de acordo com Abrucio (2007), a principal ferramenta para a efetividade das políticas públicas. Outro fator importante na busca pela efetividade de políticas públicas é a regulação, fiscalização e acompanhamento dos serviços públicos, o que pode garantir a qualidade e manutenção dos mesmos (ABRUCIO, 2007).

Entretanto, não é possível tratar da Baixada Fluminense sem ter em vista o recorte social em que vive a população e as necessidades que ainda enfrentam. A gestão que estiver à frente de um município da região deve ter consciência dos desafios que possui, fazendo com que a garantia de bem-estar social tenha preponderância sobre as demais visões de gestão.

O desenvolvimento dos municípios da Baixada Fluminense ainda se encontra em um estágio de atraso, fazendo com que as demandas sociais básicas sejam muito grandes. Grande parte dos municípios da região possuem saneamento básico insuficiente, não atendendo boa parte dos munícipes, o que gera uma queda drástica na qualidade de vida da população. Tudo isso torna a gestão pública mais voltada para a produção de serviços que atendam à população, sejam estes voltados para a segurança, desenvolvimento, educação, saúde, ou demais áreas sensíveis. A garantia de serviços básicos faz com que o poder público estenda sua capilaridade a camadas historicamente excluídas da sociedade. População esta que compõe majoritariamente a Baixada Fluminense.

Para além do aumento de mecanismos como a transparência e a responsabilização do Estado, a tendência a participar mais da vida política, ou seja, da prática da cidadania, se consolida e fomenta a democracia na medida em que a população passa a ter recursos disponíveis para mensurar o impacto da ação do gestor na vida da população. Como salienta Abrucio (2007), as políticas de desburocratização podem reduzir os custos das atividades estatais, gerando uma melhoria na vida da população, reduzindo, como afirma o autor, os custos de transação para obtenção de serviços públicos (ABRUCIO, 2007).

5. CONCLUSÃO

Concluimos que a atual gestão municipal de Duque de Caxias pode ser enquadrada no modelo de Administração Pública Gerencial. As análises apresentadas ao longo deste trabalho corroboram com o argumento uma vez que trata-se de um governo pautado na elaboração de metas e objetivos e entrega de resultados. Essa talvez seja a principal característica da Nova Administração Pública observada nos primeiros 100 dias de governo do Prefeito Washington Reis.

Acreditamos também que por já pertencer à vida política antes de ser eleito Prefeito de Duque de Caxias, Washington Reis tenha tido menos dificuldade para iniciar seu mandato como Prefeito em 2017. A “arrumação da casa” não levou muito tempo e ocorreu concomitantemente com o desenvolvimento de projetos e entrega de promessas políticas. De fato, a vida política de Washington Reis como Deputado Federal (2011-2014 e 2015-2016) também corroborou para essa facilidade e rapidez de entregas, principalmente devido às emendas parlamentares e verbas federais.

No entanto, devemos ter em mente que a análise desses 100 primeiros dias de governo é apenas uma primeira impressão e impacto. Não podemos levar os dados coletados como regra para os próximos anos, essa é uma previsão feita com base nos dados disponíveis até então. Observa-se também que os primeiros meses de governo, por se tratar de um momento de intensa cobrança tanto da mídia quanto da população, costuma ser um período de “lua de mel”, não podendo servir de padrão para o resto do mandato.

Por mais que as análises não possam prever o resto do mandato de Washington Reis em Duque de Caxias, acredita-se ao menos que o modelo gerencialista vá se

manter em sua gestão, uma vez que já está em andamento e já trouxe resultados positivos, de acordo com a avaliação do próprio governo municipal.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. 2007. “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”. *Revista de Administração Pública*, 41:67-86.

BEHN, Robert. 1998. “O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática”. *Revista do Serviço Público*, 49:5-45.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). 2008. “Nova Administração Pública: Gestão Municipal e Tendências Contemporâneas”. Brasília: CNM.

EXTRA. 2017a. “Mutirão realiza 367 cirurgias em Caxias só em janeiro”. *EXTRA*, Rio de Janeiro, 09 fev. 2017. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/mutirao-realiza-367-cirurgias-em-caxias-so-em-janeiro-20896390.html>>. Acesso em: 23 maio 2017.

EXTRA. 2017b. “Prefeitura de Caxias promete inaugurar Hospital do Olho no mês que vem”. *EXTRA*, Rio de Janeiro, 19 abr. 2017. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/prefeitura-de-caxias-promete-inaugurar-hospital-do-olho-no-mes-que-vem-21225458.html>>. Acesso em: 23 maio 2017.

FREY, KLAUS. 2007. “Governança Urbana e Participação Pública”. *RAC-Eletrônica*, 1:136-150.

HARVEY, DAVID. 2005. “Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio”. In *A produção capitalista do espaço*, 164-251. São Paulo: Annablume.

PAES DE PAULA, Ana Paula. 2005. “Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social”. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 45:36-49.

SIMÕES, Manoel Ricardo. 2015. “Duque de Caxias no contexto regional metropolitano e da Baixada Fluminense”. In: TENREIRO, ANDRÉ (org.). *Duque de Caxias: A geografia de um espaço desigual*, 35-63. Nova Iguaçu: Editora Entorn.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE RJ). 2016. *Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro 2016: Duque de Caxias*. Rio de Janeiro: TCE RJ.

VAINER, CARLOS. 2013. “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano”. In ARANTES, OTILIA; VAINER, CARLOS; MARICATO, ERMINIA, *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, 75-103. Rio de Janeiro: Vozes.

Pré III **ENPP** | Encontro Nacional de
Políticas Públicas

"O lugar das Políticas Públicas em tempos de crise"

7 e 8 de junho de 2017 - Angra dos Reis - RJ

Realização



Apoio



GRUPO DE TRABALHO 3
ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**REFORMAS ADMINISTRATIVAS EM PERSPECTIVA
HISTÓRICA: DESENVOLVIMENTO; FEDERALISMO E
ATUAÇÃO ESTATAL**

Irineu Belo Balbi¹¹⁰

RESUMO: Considera-se que ocorreram três principais reformas administrativas na administração pública federal. A primeira se desenvolveu no governo Vargas, a segunda no governo Castelo Branco e a última, implantada durante o governo FHC. Reforma administrativa é entendida como elemento da própria reforma do Estado. Parte-se do pressuposto de que a política é parte indissociável da administração pública. A partir da análise de documentos oficiais e de literatura especializada chegou-se aos seguintes

¹¹⁰ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio. Bacharel em Ciências Sociais (2012) e em Administração (2009). E-mail: irineubalbi@yahoo.com.br

resultados: o surgimento do ciclo de reformas administrativas, além da tentativa de implantar o Estado burocrático racional-legal, promoveu a centralização política e marcou a intensa atuação estatal na economia. O Decreto-lei nº 200/1967 fortaleceu a administração indireta em contexto de expansão do Estado nacional-desenvolvimentista. Na reforma de 1995, que pretendia substituir a administração burocrática, predominou a perspectiva fiscal que prevalecia à época, entretanto, redefiniu as funções do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: administração pública; reforma administrativa; reforma do Estado; federalismo.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar as reformas administrativas ocorridas na administração pública federal, entendendo-as como parte integrante da reforma do Estado brasileiro. O período investigado inicia-se em 1930 e se estende até a última década do século XX, época em que ocorreram as três principais reformas administrativas. A primeira delas se desenvolveu durante o primeiro governo Vargas, a segunda no governo Castelo Branco, em 1967, e a última, implantada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, única ocorrida em contexto democrático.

Reforma administrativa, aqui, não corresponde apenas às necessidades técnico-administrativas, mas a um reordenamento das relações de poder e a um redesenho institucional. Possui, assim, forte significado político. Ao estudarmos a administração pública como um elemento complexo, integrante da história e do desenvolvimento do próprio Estado brasileiro e de suas relações com a sociedade (BARCELOS; GABLER, 2011, p. 12), torna-se fundamental compreendermos o contexto econômico, político e o desenho institucional dos períodos investigados. Parte-se do pressuposto de que a política é parte indissociável da administração pública (NOGUEIRA, 1998; SOUZA, 1998) e que “reformular o Estado, o governo e a administração pública é introduzir novas instituições e adequá-las às realidades políticas, econômicas, sociais e culturais do contexto em que se inserem” (COSTA, 2010, p. 22).

Evidentemente que a história da administração pública não se inicia em 1930, mas representa um marco na história institucional e política do país e sua inserção no sistema capitalista moderno. O “período tornou-se referência obrigatória quando se trata de refletir sobre estruturas, atores e instituições” (PANDOLFI, 1999, p. 9) e “foi certamente um ponto de inflexão na política brasileira” (D’ARAÚJO, 2011, p. 28). Naquele momento teve início o que a literatura especializada caracteriza como a fase de pleno amadurecimento do Estado brasileiro, que se organizou e se efetivou como instituição político-jurídico-administrativa (NOGUEIRA, 1998, p. 94).

Nesse período iniciaram-se as reformas administrativas de inspiração weberiana na tentativa de implantar um Estado racional-legal burocrático. As velhas estruturas do Estado oligárquico, “corroídas pelos vícios do patrimonialismo, já não se prestavam às novas formas

de intervenção no domínio econômico, na vida social e no espaço político remanescente. Urgia reformar o Estado, o governo e a administração pública” (COSTA, 2010, p. 95).

Já nos governos militares a administração pública ganhou especial destaque (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; BRESSER PEREIRA, 2007; DIAS, 1969). Em 1964, o governo Castelo Branco instituiu uma comissão especial (Comestra) para cuidar da reforma administrativa. Em 1967 é promulgado o Decreto-Lei nº 200, considerada a segunda grande reforma administrativa, cujo principal objetivo era a descentralização e a flexibilização, buscando tornar o Estado mais ágil para expandir suas ações, particularmente no terreno econômico, de modo que a administração central não sofresse sobrecarga de funções, mas também não perdesse o controle sobre a execução das políticas públicas sob sua orientação.

A terceira reforma administrativa, apesar de não estar contida no programa de campanha presidencial de Fernando Henrique Cardoso. O objetivo central era substituir o modelo burocrático de administração pública pela administração gerencial. Para isso, pretendia adotar práticas mais condizentes com o do setor privado, fonte de inspiração para a reforma. A intenção do ministro responsável pela implementação da reforma, Luiz Carlos Bresser Pereira, era de que ela fosse concebida, e reconhecida, como a segunda reforma administrativa do Brasil, contrapondo-se totalmente à reforma burocrática do governo Vargas (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006, p. 238).

A partir do exposto, cabe destacar que o presente artigo está estruturado de acordo com os períodos em que ocorreram as principais reformas na administração pública federal, buscando analisar o contexto em que elas ocorreram, mobilizando elementos da história econômica e da política nacional; da ação estatal em relação ao mercado, bem como as nuances do sistema federativo.

ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E CICLO DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS

A partir da década de 1930 se intensifica, no Brasil, a transformação de uma sociedade com perfil agrário, nitidamente subordinada à clássica divisão internacional do trabalho, para uma sociedade mais complexa e diferenciada, lançando as bases e os fundamentos para o desenvolvimento de uma nova ordem econômico-social (DINIZ, 1999, p. 24). O país deixa a condição de agrário-exportador para se transformar em uma sociedade urbano-industrial (D’ARAÚJO, 1999, p. 7).

Nesse período ocorreu uma intensa aceleração das mudanças sociais e políticas e a história começou a andar mais rápido (CARVALHO, 2009, p. 87). O Estado brasileiro, avançou em seu processo de constituição como Estado nacional e capitalista (DRAIBE, 1985), num momento de forte expansão estatal, fenômeno que não é tipicamente brasileiro, mas reflete uma tendência internacional coerente com a era keynesiana (BURSZTYN, 1994; FIORI, 1992). A década de 1930, portanto, é um marco na história do país.

O Estado nacional aos poucos constituiu-se como núcleo organizador da sociedade e alavancou a construção do capitalismo industrial. O Estado passou a planejar, a regular e a intervir nos mercados, tornando-se o principal indutor do desenvolvimento industrial e da economia nacional (GOUVÊA, 1994). Conforme ressalta Maria Celina D’Araújo (2000), o plano de governo de Getúlio Vargas a ser posto em prática naquele momento era: desenvolvimento econômico, intervencionismo e industrialização (D’ARAÚJO, 2000, p. 23). Para isso, o governo ampliou as funções do Estado e delineou a formação do Estado-empresário, criando-se as bases para o futuro Estado desenvolvimentista (DINIZ, 2000, p. 32).

Naquele momento foram criados diversos ministérios e empresas estatais, ocorrendo uma considerável expansão do número de órgãos no âmbito do Executivo. Conforme aponta Olavo Brasil Lima Jr. (1998), até 1939, tinham sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações. Desse total de 21 agências, dez constituíam empresas do setor produtivo (LIMA JR., 1998, p. 8).

As propostas de reforma administrativa surgem a partir do novo papel intervencionista que o Estado passou a assumir em 1930 (MARCELINO, 2003; MELLO E SOUZA, 1994). “É geralmente aceito que com a década de 30 e até meados da de 40 inicia-se na administração federal o ciclo das reformas administrativas deliberadas”, conforme destaca Beatriz Wahrlich (1974, p. 28) – autora que se destaca como uma das principais referências na literatura sobre reforma administrativa. Cabe lembrar que, em alguns países da Europa, as primeiras reformas de sentido burocrático-weberiano começaram na segunda metade do século XIX (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 33; BRESSER PEREIRA, 2007, p. 106).

Victor Nunes Leal (2012, p. 94), ao analisar o cenário político-institucional da Primeira República (1889-1930), considera que a denominada Revolução de 30 deparava-se, por um lado, com uma gigantesca tarefa: a de desmontar a máquina política da Primeira República – que conseqüentemente surgiria a montagem de uma nova máquina – e dar eficiência ao aparelhamento administrativo.

No plano administrativo, em várias ocasiões, Vargas afirmou que uma das principais razões do atraso brasileiro era a baixa qualidade da administração pública. As deficiências administrativas, então, eram centrais na explicação do atraso econômico do país (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 15; 2012, p. 106).

Após 1930 foram estabelecidas diversas normas básicas que trataram de organizar a administração pública orientada pela padronização, prescrição e pelo controle – iniciativas de caráter absolutamente pioneiro (LIMA JR., 1998, p. 6). Mecanismos típicos da administração racional-legal, nos moldes weberianos, foram implantados, tais como estatutos e órgãos normativos e fiscalizadores, com o objetivo de estabelecer princípios e regras, além da padronização dos procedimentos a serem adotados.

O grande símbolo da administração pública durante o governo Vargas foi a criação do Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público), que derivou do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), instituído pela Lei nº 284, de 1936. O Dasp, além de ter exercido forte influência nas políticas governamentais, também foi o responsável pela elaboração e controle de todo o orçamento federal, até então uma atribuição do Ministério da Fazenda. O órgão, dotado de grande prestígio e revestido de múltiplas atribuições funcionou como instrumento de modernização administrativa, tentando atuar como centro irradiador de um sistema racionalizador no âmbito do governo central.

O Dasp tinha como principal objetivo aumentar a eficiência do Estado e da elite burocrática por meio da adoção de procedimentos universais, de formação e de recrutamento de quadros capacitados e de modificações no desenho e funcionamento dos aparelhos de Estado, contrapondo-se às lógicas patrimonialistas e clientelistas fortemente disseminadas no setor público (GOUVÊA, 1994, p. 85; GOMES, 1994, p. 5). A reforma do serviço público baseada no universalismo de procedimentos buscava alterar as bases tradicionais do Estado brasileiro, sobretudo com a implantação do sistema de mérito (NUNES, 2010; BRESSER PEREIRA, 2010).

Para além da organização administrativa, o Dasp também assumiu um papel central na formulação e implementação de determinadas políticas e teve a importante função do controle

político, questão chave para o governo da época. Esse controle político exercido pelo Executivo federal perante os estados se deu pela atuação dos departamentos administrativos estaduais, os chamados “daspinhos” (departamentos estaduais sob controle federal), peças fundamentais na engrenagem autoritária e centralizadora do Estado Novo (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; DRAIBE, 1985; NUNES, 2010; SOUZA, 1976; TORRES, 2004).

A centralização do poder, conforme destaca Elisa Reis (1998, p. 80), era uma forma de capacitar o Estado para agir como guardião do interesse nacional e impedir a fragmentação social – tema de grande relevância para os intelectuais da época –, além da crença em obter melhores resultados nas ações administrativas.

A tendência centralizadora de 1930 atingiu seu ponto máximo durante o período do Estado Novo (1937-45), momento em que “não se falou em federalismo” (CARVALHO, 1994, p. 16). A forte presença do governo federal serviu como fator mais importante de integração nacional, no comando da economia controlada, e da burocracia em expansão, capaz de abrir largas fontes de emprego às classes médias. A União, assim, “em poucos anos [...] consegue ser mais forte do que todas as unidades somadas” (FAORO, 2001, p. 789).

A partir do exposto pode-se afirmar que, pela primeira vez, “cuidou-se da adoção de princípios universalistas e da democratização do acesso à cargos públicos pela via do mérito comparativo, e não apenas do mérito corporativo ou adstrito a indivíduos de determinada origem” (SANTOS, 1997, p. 32). Esse pioneirismo presente na década de 30, sobretudo na figura do Dasp, gerou uma burocracia voltada para o desenvolvimento tendo como parâmetro o sistema de mérito e o universalismo de procedimentos, e representou a primeira instituição “capaz de produzir políticas públicas em maior escala” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 36).

DECRETO-LEI Nº 200/1967 E ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

A coalizão que assumiu a direção política do país após o golpe civil-militar de 1964 procurou, desde o início, implementar um projeto comprometido com os interesses do setor privado da economia e com o fortalecimento de um certo padrão de desenvolvimento capitalista, tendo como pressupostos ideológicos o binômio desenvolvimento-segurança nacional, conjugando a consolidação da ordem à modernização econômica (DINIZ; LIMA JR., 1986).

Do ponto de vista econômico, durante o governo Castelo Branco (1964-1967), prevaleceu uma orientação restritiva para o saneamento econômico-financeiro e o governo buscou sua legitimação a partir da imagem da racionalização das decisões calcadas em critérios técnicos (DINIZ; LIMA JR., 1986; LAFER, 1975).

A partir de 1964 há uma completa modificação no esquema de financiamento do Estado, resultando na reorganização de todo o sistema financeiro do país, como a reforma tributária (reforma e modernização da estrutura impositiva; aumento da carga agregada e significativo reforço da União em detrimento dos estados e municípios); a reforma monetária (novo padrão monetário e criação do Banco Central); a reforma administrativa; a reforma financeira (medidas de financiamento do setor público, dívida pública, regulação dos agentes financeiros e do mercado de capitais, criação dos fundos sociais); e, inclusive medidas de ordem social, que atuou sobre a Previdência, o regime de estabilidade, o FGTS e outros (DRAIBE, 1985, p. 257; DINIZ; LIMA JR., 1986, p. 35-36).

A criação de empresas estatais é acentuada e, no período 1966-1976 foram criadas mais empresas governamentais (60% delas) do que no curso dos 60 anos precedentes e, para o caso das empresas da União, essa proporção é ainda mais acentuada – 70% (MARTINS, 1985,

p. 60). No caso das empresas públicas, de um total de 440, abrangendo o período 1939-1983, foram criadas 267 entre 1964 e 1983 (DINIZ; LIMA JR., 1986, p. 2-9; LIMA JR., 1998, p. 14).

Em relação à reforma administrativa, ainda em 1964, o governo retirou do Congresso Nacional o projeto de lei elaborado pela Comissão Amaral Peixoto para reexame do assunto por parte do Poder Executivo. É instituída, então, a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra), sendo presidida pelo Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica, Roberto Campos, o que demonstra o grande prestígio dessa comissão, conforme destaca Lima Jr. (1998, p. 12).

Francisco Gaetani (2003, p. 25) salienta que, o fato de Castelo Branco ter participado da coordenação dos estudos da Comissão Amaral Peixoto, no âmbito das Forças Armadas, fez com que ele tivesse uma percepção da urgência do problema e o remeteu ao topo de sua agenda. A missão do grupo, nas palavras do próprio secretário-executivo da Comestra e secretário-geral de Roberto Campos, José de Nazaré Teixeira Dias, não era realizar estudos aprofundados do serviço público, já que isso vinha sendo efetuado há mais de dez anos – “mas sim em partir do Projeto da Comissão Amaral Peixoto para ajustá-lo às diretrizes básicas estabelecidas pelo Governo, em grande parte coincidentes com o pensamento expresso naquele anteprojeto” (DIAS, 1969, p. 16).

A Comestra, ao final de trinta e seis meses de trabalho, apresentou um anteprojeto, intitulado Anteprojeto de Lei de Reforma Administrativa, que se transformou no Decreto-lei nº 200, de 1967. Na oportunidade em que foi desencadeado o processo de revisão constitucional, no entanto, Castelo Branco, em 1966, assumiu a coordenação direta dos trabalhos (RIBEIRO, 2002, p. 6). O decreto, então, tornou possível implementar a reforma sem submetê-la ao Congresso para discussão e votação, apesar da instituição ter seus poderes enormemente reduzidos pelos militares.

A Comissão Amaral Peixoto, portanto, influenciou significativamente o Decreto-lei nº 200 a partir de seus estudos e diagnósticos. Essa comissão foi formada pelo então Presidente João Goulart (1961-1964) e seus estudos “passaram, desde então, a fazerem parte do acervo científico-administrativo brasileiro” (LIMA JR., 1998, p. 11), servindo com frequência aos governantes.

Dirigindo-se ao Congresso Nacional, em 1965, Castelo Branco afirmou que “o propósito é [...] que o setor público possa operar com a eficiência da empresa privada” (Mensagem Presidencial de 1965 apud DIAS, 1969, p. 50). O artigo 27 do Decreto-lei nº 200 assegura “às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticos às do setor privado” (BRASIL, 1967). O Decreto-lei nº 200/1967 estabeleceu, em seu artigo 4º, que a estrutura da administração federal é compreendida por administração direta e administração indireta. A primeira se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. A administração indireta classifica-se em três categorias: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, todas dotadas de personalidade jurídica própria (BRASIL, 1967).

O objetivo era conferir a essas entidades todas as condições em busca de eficiência e flexibilidade para seu funcionamento e, por outro lado, os representantes do Poder Executivo deveriam lançar mão dos instrumentos básicos de administração para poderem exercer, realmente, a supervisão que lhes cabe (DIAS, 1969). Ocorreria, assim, uma descentralização, ao transferir ou delegar responsabilidades dos órgãos centrais da administração pública para os órgãos da administração indireta.

Uma grande marca do período foi a continuação da expansão do Estado brasileiro, especialmente pela via da administração indireta. A autonomia da administração indireta partia do pressuposto da rigidez da administração direta e de uma suposta eficácia da administração descentralizada. A administração indireta aumentou sua participação na formação bruta de capital fixo da União em 195% em termos reais, entre 1959 e 1973, ao passo que a contribuição da administração direta decresceu 12% no mesmo período (MARTINS, 1985, p. 51).

A expansão assumida pelo governo federal ocorreu na órbita da chamada administração indireta, buscando uma descentralização na gestão, ao mesmo tempo em que ocorreu um fortalecimento no movimento de concentração e ampliação de recursos em poder da União. A distância entre as administrações direta e indireta aumentou consideravelmente. Como consequência, enquanto a administração indireta floresceu, a prestação dos serviços públicos básicos à população, tais como saúde, educação, assistência social e segurança pública – a cargo da administração direta – continuaram a deteriorar (MARTINS, 1997, p. 23-25).

Para Santos (1997, p. 39) e Ribeiro (2002, p. 5), o objetivo da concentração de recursos no âmbito do governo federal – de modo até então inexistente na história político-institucional e fiscal brasileira – era de que pudessem levar o setor público a operar com a eficiência do setor privado. Essa medida se articula com as mudanças introduzidas pelo Decreto-lei nº 200/1967, dando origem a um modo de expansão do Estado que se caracterizou pela concentração de capitais e descentralização de agências, que ganharam progressiva autonomia financeira e administrativa (MARTINS, 1985, p. 80-81).

A reforma administrativa de 1967 novamente evitou entrar nas relações mais profundas entre política e estrutura burocrática, tendo como efeito mais importante a manutenção de um padrão frágil, ineficiente, quando não corrupto, dos serviços públicos na ponta do sistema (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 52).

Em relação ao sistema federativo da época, José Murilo de Carvalho (1994, p. 25) destaca que a centralização foi muito maior do que a de 1937, pois o regime militar dispunha de recursos muito mais poderosos, tanto humanos como materiais. O federalismo, então, não passava de retórica constitucional. As relações intergovernamentais, na prática, estavam muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário do que àquelas que caracterizam as federações (ARRETCHE, 1999).

REFORMA DO ESTADO NA DÉCADA DE 1990

Após vigorar por quase trinta anos, perdia forças o amplo consenso social a respeito do papel do Estado, que procurava garantir prosperidade econômica e bem-estar social (ABRUCIO, 1997; BURSZTYN, 1994; DINIZ, 1998). As ideias predominantes nos países centrais e nas agências multilaterais em relação à política econômica moveram-se, cada vez mais, do paradigma keynesiano para a ortodoxia monetarista, privilegiando políticas rígidas de contenção de gastos públicos e de controle monetário (SALLUM JR., 2003, p. 36).

Se a transição política foi um dos principais aspectos da década de 1980, os anos de 1990 se destacou pela liberalização econômica (SALLUM JR., 2003, p. 36-41; PEIXOTO, 1994, p. 44). Os dois pilares da nova modalidade de intervencionismo estatal nos anos 1990 – abertura comercial e privatização – estavam vinculados pelo eixo da estabilização econômica (BOSCHI, 2010). Os países altamente endividados passaram a se dedicar em promover o ajuste fiscal, a liberalizar o comércio, a privatizar, a desregulamentar. Esses temas que

entraram na pauta de políticos e formuladores de políticas públicas (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 21-22; DINIZ, 2016).

Os dirigentes e alta tecnocracia das agências multilaterais tiveram papel fundamental na disseminação dessas ideias e propostas, como o FMI e o Banco Mundial que, no decorrer dos anos 1980, enfatizavam insistentemente a supremacia do mercado, em contraposição à ineficiência do Estado (DINIZ, 2000, p. 59). Tais propostas eram “apresentadas como solução para todos os males, simbolizando a luta da modernização contra o atraso” (DINIZ, 2016, p. 134).

A expansão estatal passou a ser seriamente questionada e o Estado revelava-se em si mesmo como componente da crise. Tem início, assim, um processo de desconstrução da ordem pregressa em todos os seus pilares, a começar pela própria reforma do Estado (BOSCHI, 2010). Situado no epicentro da crise, o Estado passou a perder o comando da política macroeconômica e a iniciativa do crescimento (FIORI, 1989, p. 105; 1992, p. 81). O papel do Estado, então, é colocado em xeque:

o imperativo da estabilização macroeconômica no front interno, somado à necessidade de competitividade da economia e integração do país nos circuitos globalizados no front externo, instaura uma lógica, deste feita restritiva, quanto à atuação do Estado (BOSCHI, 2010, p. 92).

Diante dessa onda, entre 1991 e 1997, foram adquiridas por empresas estrangeiras 96% das empresas brasileiras do setor eletroeletrônico, 82% das empresas do setor de alimentos e 74% das indústrias de autopeças, indicando um acentuado processo de desnacionalização de importante segmento da economia brasileira. No âmbito das grandes empresas, observou-se um intenso processo de fusão, aquisição ou associação com grupos estrangeiros. Entre 1992 e o primeiro semestre de 1997, ocorreram 374 fusões e aquisições na indústria, observando-se um ritmo de acréscimo acentuado: 21 transações em 1992; 50 em 1994; 120 em 1996 e 61 na primeira metade de 1997 (FERRAZ; KUPFER; SERRANO; 1998, p. 16-17 apud DINIZ, 2000, p. 91-92).

Essas medidas significaram a transformação mais distintiva ocorrida na relação Estado e economia. Apesar de não eliminar o intervencionismo estatal, verificou-se uma profunda alteração na atuação do Estado com a diminuição de suas funções empresariais (SALLUM JR., 2003, p. 46-47). Os novos governantes, a partir de 1995, trataram de eliminar os resíduos do Estado varguista, com a intenção de construir novas formas de regulamentar o mercado, cujo denominador comum era um liberalismo econômico moderado (SALLUM JR., 2003).

Cabe lembrar que Fernando Henrique Cardoso, em discurso de despedida do Senado antes de assumir a Presidência, anunciou a necessidade de sepultar a Era Vargas com um corte radical com o passado. Era o momento, então, de um novo modelo, abandonando o estatismo e o nacional-desenvolvimentismo e se comprometer com as oportunidades que se abriam com a globalização.

A coalizão vencedora liderou a ofensiva pela eliminação dos entraves legais e institucionais para o ajustamento aos novos tempos, dando início ao desmonte da Era Vargas (DINIZ, 2000, p. 89), tendo como alvo central o enfraquecimento dos fundamentos legais do Estado-desenvolvimentista, em parte assegurados pela Constituição de 1988.

Cabe lembrar que a Carta de 1988 ampliou as restrições ao capital estrangeiro, empresas estatais ganharam mais espaço para suas atividades; o Estado obteve mais controle sobre o mercado, além de aumentar a estabilidade no emprego dos servidores públicos. Foram

vários os avanços da Carta de 1988, mas em relação ao desenho estatal foi mantido um modelo “que já não mais respondia às demandas (...), tanto no que tange ao relacionamento com o mercado como no que diz respeito à própria organização da burocracia” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2008, p. 22).

Nesse aspecto, o governo de Cardoso foi bem-sucedido, já que os projetos de reforma constitucional e infraconstitucional submetidos ao Congresso foram quase todos aprovados, destacando-se: o fim da discriminação constitucional ao capital estrangeiro; a exploração, o refino e o transporte de petróleo e gás, monopolizados pela Petrobrás, foram transferidos para a União e convertidos em concessão do Estado às empresas, principalmente a estatal – que manteve grandes vantagens em relação a outras concessionárias privadas. O Estado também passou a conceder os direitos de exploração dos serviços de telecomunicação (telefonia fixa e celular, exploração de satélites) às companhias privadas – anteriormente as empresas públicas tinham o monopólio desses serviços (SALLUM JR., 2003, p. 44-45). Ocorreu, portanto, um redesenho nas funções desempenhadas pelo Estado.

Tratando-se da reforma administrativa, embora não constasse nos temas da campanha eleitoral de 1994, o tema passou a ser alvo do governo. “Fernando Henrique observou que essa reforma [administrativa] não estava na agenda, que não fizera parte dos compromissos de sua campanha” (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 154). No primeiro ano de seu governo, Fernando Henrique Cardoso transformou a antiga Secretaria da Presidência em novo ministério, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), liderado por Luiz Carlos Bresser Pereira. Este propôs que a reforma administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais, já definidas como prioritárias pelo novo governo, tais como reforma fiscal, reforma da previdência social e eliminação dos monopólios estatais.

A emenda constitucional da reforma administrativa foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995, seguida do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cuja proposta básica, nas palavras do próprio Bresser Pereira (2006, p. 22), seria “transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial”. Publicado em novembro de 1995, o PDRAE (denominado adiante como plano diretor) definia objetivos e estabelecia diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

Inicialmente, o plano diretor apresenta as principais razões para a crise do Estado, causada pela “crise fiscal; [...] esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado” e, diante disso, considerava urgente a “superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática” (BRASIL, 1995, p. 10-11).

A administração pública brasileira é abordada de forma linear, cuja história

evoluiu através de três modelos básicos: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada (BRASIL, 1995, p. 15).

O plano diretor tem o modelo racional-burocrático como lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar dia a dia diante da globalização econômica. Defende a implantação de uma administração pública gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada. Salienta, também, que nesse novo contexto o cidadão se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 7).

Considera, ainda, que o Estado deve assumir novas funções diante do processo histórico e econômico, mais compatível com as modificações em curso, ou seja, liberalização da economia e privatização; mais do que intervir na economia, o Estado deveria adquirir um

papel de regulador. O documento ressalta que a administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior (BRASIL, 1995, p. 15-16).

Tratando-se do contexto mundial, a partir de meados da década de 1990, 123 países moveram-se na direção de empreender reformas administrativas com o objetivo último de elevar o desempenho dos aparatos burocráticos (KAMARCK, 2000 apud REZENDE, 2002a, p. 112). Ao analisar comparativamente a reforma do setor público em 12 países, Pollit e Bouckaert (2002), identificaram as razões mais comumente para iniciar reformas: reduzir gastos; melhorar a qualidade dos serviços; tornar as operações do governo mais eficientes; melhorar a efetividade da seleção e da implementação de políticas.

A reforma do Estado elaborada durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), conforme apontam Nunes, Ribeiro e Peixoto (2007, p. 184-185) foi orientada por diretrizes amplamente difundidas no contexto internacional de “retirada” do poder público da produção direta de bens e serviços; criação de marcos regulatórios para os setores privatizados ou liberalizados e implementação de reformas gerenciais na administração pública para combater a estagnação econômica e a crise fiscal identificada em diversos países.

Até mesmo os opositores da reforma administrativa de 1995, conforme destaca Sonia Fleury (1997), atribuem ao projeto de Bresser o mérito de ter colocado em “evidência um tema que parecia ter sido condenado ao ostracismo, dentro de uma concepção mais radical que negava qualquer papel ao Estado nacional, em suas dimensões política e administrativa, em um contexto de economia globalizada” (FLEURY, 1997, p. 299).

Flávio Rezende (2002) considera que o Mare conseguiu obter apoio substancial de atores estratégicos para o ajuste fiscal, mas, por outro lado, não obteve o mesmo êxito para suas políticas de mudança institucional. Atores que detinham maior poder decisório do que o Mare no interior da burocracia governamental – Casa Civil, Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento – percebiam a reforma administrativa como uma questão mais diretamente associada aos processos de redução de pessoal e de controle de custos com a máquina administrativa, do que ao processo de introdução de mudanças substanciais nos arranjos institucionais existentes (REZENDE, 2002, p. 64-65). Os autores têm incentivos a cooperar com os objetivos de ajuste fiscal e reduzidos incentivos a promover mudança institucional.

CONSIDERAÇÃO FINAIS

Durante a década 1930, mecanismos típicos da administração racional-legal nos moldes weberianos foram implantados no Brasil, são eles: estatutos e órgãos normativos e fiscalizadores, que visavam estabelecer princípios e regras e também a padronização dos procedimentos a serem adotados. Fatores esses que foram pesquisados por Beatriz Wahrlich (1974) e que serviram de referência para outros autores, como Bresser Pereira (1998); Costa (2008); Diniz (2000); Lima Jr., (1998); Nascimento (1967). Pode-se dizer que a reforma administrativa da década de 1930 representou o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo (MARCELINO, 1987).

O Dasp – embora jamais tenha completado sua missão – deu inúmeros passos positivos para a modernização do aparelho de Estado e para a reforma administrativa (NUNES, 2010, p. 81), pois avançou no sentido da racionalização da administração pública pela introdução do recrutamento com base no sistema de mérito e pela ênfase no critério da

competência técnica no desempenho das funções burocráticas. Cabe ressaltar que, depois de um quarto de século de Dasp e de esforços daspianos, apenas 12% dos servidores públicos brasileiros haviam sido recrutados pelo processo de concursos públicos (MELLO E SOUZA, 1994, p. 62-63; NUNES, 2010, p. 97).

Tratava-se, pela primeira vez no Brasil, de edificar uma arquitetura de Estado nacional moderno que ampliava suas funções de intervencionismo econômico e social, ao mesmo tempo que montava uma burocracia tecnicamente qualificada e impessoal, segundo moldes weberianos (GOMES, 2012, p. 71).

Apesar de revisões em vários órgãos da administração federal por meio do Decreto-lei nº 200, de 1967, o sistema de mérito ficou restrito aos postos iniciais da carreira e a desejável e necessária profissionalização do servidor público, novamente não ocorreu, assim como a institucionalização da organização do tipo weberiano (LIMA JR., 1998, p. 13-14). O Decreto-lei consolidou de forma definitiva a estrutura e a intervenção empresarial do Estado brasileiro, que cresceu continuamente com a multiplicação da administração indireta (CARVALHO, 1994, p. 23).

Apesar da retórica econômica liberal, o governo Castelo Branco levou a intervenção do Estado, em todas as esferas da política nacional, a níveis nunca antes atingidos. Na economia, a ênfase foi colocada na acumulação de capital por meio da contenção dos salários e no desenvolvimento da indústria de base. Ocorreu uma intensa centralização da União em detrimento dos demais entes federativos, submissos economicamente e politicamente à União. O federalismo não passava de retórica constitucional, conforme destaca José Murilo de Carvalho (1994).

Durante a década de 1990 predominou a ideia de que seria preciso eliminar o “mal” que o Estado estava causando à sociedade, ao mercado e à liberdade (NOGUEIRA, 2011, p. 34). Nos primeiros seis meses do governo FHC ocorreu uma efetiva liberalização econômica e reforma do Estado, a saber: eliminação dos monopólios estatais das telecomunicações e do petróleo, a definição de empresa nacional, a participação das empresas estrangeiras no setor mineral, na navegação costeira e o monopólio da comercialização do gás encanado. A atuação estatal, portanto, passou por profundas mudanças, assim como ocorreu após 1930.

O processo de redemocratização do país, somado à grave crise das contas públicas e ao vertiginoso processo inflacionário, que tomaram conta da economia nacional ao longo dos anos 80, constituíram-se, de certa forma, como uma novidade, que exigiu uma coordenação maior entre os interesses da área econômica e os da área administrativa, entrelaçando de vez a ideia de reforma administrativa a uma ideia de reforma do Estado (COSTA, 2002, p. 16 *apud* BARCELOS; GABLER, 2011, p. 15).

Conforme destaca Eli Diniz (2001, p. 13), as reformas realizadas nos anos 90, notadamente a privatização comercial e a abertura da economia, tiveram eficácia no desmonte dos alicerces da antiga ordem, de tal forma que qualquer perspectiva de retorno ao passado torna-se anacrônica. Em oposição ao que muitas vezes tem se argumentado, os resultados gerais das reformas da década de 1990 não apontaram para a constituição de um Estado mínimo, mas para a reconstrução da forma de intervenção e gestão do aparelho estatal (ABRUCIO; LOUREIRO; 2008; DINIZ, 2000).

Grande parte da literatura especializada considera que o governo Fernando Henrique privilegiou a ótica fiscal em detrimento da reforma gerencial (ABRUCIO, 2007; COSTA, 2010; DINIZ, 2000, 2001; NOGUEIRA, 2011; PAULA, 2005; REZENDE, 2002, 2004). Enfraquecendo, assim, a suposta substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial.

Conforme ressalta Marco Aurélio Nogueira (2011, p. 46), houve avanços em termos de eficiência e de racionalização, mas esses avanços se estabeleceram bem mais em função de critérios fiscais e quantitativos do que em função de critérios sociopolíticos (resultados sociais, fortalecimento da democracia, revigoramento da vida pública).

Para o ex-ministro do Mare, até 1930 prevaleceu o modelo patrimonialista na administração pública brasileira. Na Era Vargas ocorreu a implantação do modelo burocrático e, a partir de 1995, a introdução da reforma gerencial que veio em substituição ao modelo anterior. Essa visão evolucionista, no entanto, não contribuiu muito para analisar a dinâmica e o processo que gerou um redesenho institucional e rearranjos na administração pública brasileira, bem como as especificidades existentes em cada momento (BALBI, 2015). Essas categorias utilizadas, conforme aponta Lustosa da Costa (2010), sugere uma espécie de “fim da história da administração pública”, enquanto a chamada administração gerencial aparece como uma “espécie de panaceia redentora do estatismo patrimonialista e do ogro burocrático” (COSTA, 2010, p. 160).

Bresser Pereira (1998) afirma que “a Reforma Gerencial não está terminada – este é um processo que levará anos –, mas os passos que foram previstos no início do governo foram todos dados” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 205). Alguns pontos merecem destaque. Primeiro, a reforma proposta não tem como substituir o modelo racional-legal. Nesse caso, o problema refere-se ao próprio diagnóstico de Bresser-Pereira, conforme apontam Lima Jr. (1998) e Diniz (2000, 2001). Se não existe na realidade administrativa e política, o modelo burocrático plenamente instalado, não há como este ser substituído.

O que se tem no Brasil é um sistema híbrido (DINIZ, 2000, 2001), com a convivência de modelos de administração incompletos, inconsistentes e superpostos (LIMA JR., 1998). Na melhor das hipóteses, é possível identificar momentos em que a prevalência de algum dos três modelos é mais acentuada. “Por isso, os modelos patrimonial, burocrático e gerencial sempre compartilharam, de maneira harmoniosa até, o ambiente cultural da administração pública brasileira” (TORRES, 2004, p. 140).

Por outro lado, a reforma de Bresser foi possível resgatar um tema de grande relevância para o debate público e para a sociedade: a reforma do Estado. A reforma administrativa permitiu incorporar termos e conceitos que passaram a ser empregados por todos aqueles envolvidos, de alguma forma, com a administração pública brasileira, tais como administração gerencial; contratos de gestão; agências reguladoras; agências executivas; organizações sociais. A proposta do Mare foi pioneira no Brasil no sentido de tratar a reforma do Estado como uma questão não apenas administrativa, mas fundamentalmente política (SOUZA; CARVALHO, 1999, p. 208).

Mesmo produzindo pouquíssimos resultados concretos, ela obteve uma vitória ideológica, conforme aponta Lustosa da Costa (2010), pois constitui, hoje, uma espécie de pensamento único em matéria de administração pública. É a “teoria (e a ideologia) dominante nos centros universitários, nas escolas de formação (...). É o mantra dos novos tecnocratas que ocupam papéis de liderança institucionalizada na administração pública brasileira” (COSTA, 2010, p. 236).

O problema maior da reforma de 1995 não é de ter importado ideias da administração privada, até porque apresentar resultados e ser eficiente na gestão pública, por exemplo, certamente é algo que agradaria a todos, independentemente do espectro ideológico (BALBI, 2015). A questão, para além do efeito fiscal, é não ter discutido e adotado mecanismos de participação da sociedade; incentivado a descentralização federativa; democratizado acesso ao processo de políticas públicas; aprimorado o funcionamento das agências reguladoras.

Faltou, principalmente, incorporar a dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados nas relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública, conforme apontam Nogueira (2011) e Paes de Paula (2005).

Se a questão não é apenas “gerenciar” – fazer com que as coisas funcionem da melhor maneira –, mas mudar, transformar e produzir igualdade de forma ampliada e sustentável, então, é no conjunto da experiência sociocultural, determinada em termos históricos concretos e em termos de história universal, que os olhares devem se concentrar (NOGUEIRA, 2011, p. 15). Pois, os “ganhos reais provenientes de uma reforma administrativa não podem ser contabilizados aritmeticamente: eles não são de natureza orçamentário-financeira, mas política” (NOGUEIRA, 1990, p. 15-16).

A síntese histórica realizada, longe de esgotar o assunto, pode contribuir para compreendermos melhor as mudanças e as continuidades da ação estatal e sua relação direta com a administração pública brasileira, tendo como norte a reforma do Estado. Esta deve estar sempre atrelada a objetivos bem definidos, como democratizar o acesso aos serviços básicos; ter eficácia nas políticas públicas adotadas; reduzir as intensas desigualdades regionais e de renda; qualificar o corpo burocrático e, mais do que se preocupar somente com ajuste fiscal ter como missão o benefício direto do cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando. 1997. “O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente”. In: *Cadernos ENAP*, n.10.

_____. 2002. “Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: lições dos anos FHC”. In: ABRUCIO; LOUREIRO (org.). *O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC*. Brasília: MP, SEGES, p. 143-245.

_____. 2006. “Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil”. In: FLEURY, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Editora FGV: Rio de Janeiro, p. 76-125.

_____. 2007. “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”. *Revista de Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. espec., p. 67-86.

_____; PEDROTI, Paulo; PÓ, Vinicius. 2010. “A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas”. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria; PACHECO (org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 73-108.

ARRETCHE, Marta. 1999. “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n. 40, p. 111-141.

BALBI, Irineu. 2015. Reforma administrativa no Brasil em perspectiva histórica: centralização, modelo burocrático e desenvolvimento. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

BARCELOS, Fábio; GABLER, Louise. 2011. “Entre caminhos e descaminhos: o Estado brasileiro e a organização do Poder Executivo (1990-1994)”. Rio de Janeiro: *Arquivo Nacional*. (Cadernos Mapa; n. 3 - Memória da Administração Pública Brasileira).

BOSCHI, Renato. 2010. “Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro”. In: *Revista Insight Inteligência*. Edição 48, ano XII, p. 84-103.

- BRASIL. 1967. “Decreto-lei nº 200 de 1967”. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF.
- _____. 1995. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília.
- BRESSER PEREIRA, Luiz. 2006. “Da administração pública burocrática à gerencial”. In: _____, SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7ªed. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 237-270.
- _____. 2007. “Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil”. In: *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 28, p. 9-30.
- _____. 2008. “Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995”. In: *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, out./dez.
- _____. 2010. “Prefácio à primeira edição. Política e insulamento burocrático no Brasil”. In: NUNES, Edson. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, p. 25-30.
- BURSZTYN, Marcel. 1994. “Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro”. In: *Revista do Serviço Público*, p. 27-36.
- CARVALHO, José Murilo de. 1994. *O Federalismo brasileiro em perspectiva histórica*. Rio de Janeiro, Mimeo.
- _____. 2009. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 12ª ed.
- COSTA, Frederico Lustosa da. 2008. “Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas”. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, set./out., 2008, p. 829-874.
- _____. 2010. *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- D’ARAÚJO, Maria Celina (org.). 1999. *As instituições brasileiras da Era Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ: Ed. FGV.
- _____. 2000. *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- _____. (org.). 2011. *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- DIAS, José de Nazaré T. 1969. *A reforma administrativa de 1967*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- DINIZ, Eli; LIMA JR., Olavo Brasil de. 1986. *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília, Ipea/Cepal.
- DINIZ, Eli. 1998. “Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado”. In: *Lua Nova*, n. 45, p. 29-49.
- _____. 1999. “Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais”. In: PANDOLFI, Dulce (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 21-38.
- _____. 2000. “Reforma do Estado, regime político e Estado de Direito: continuidades e rupturas no padrão de ação estatal”. In: DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 31-57.
- _____. 2001. “Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea”. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v.15, n.4, out./dez. 2001, p. 13-22.
- _____. 2016. “Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80”. In: SZWAKO, José; MOURA, Rafael; D’AVILA, Paulo. *Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz*. Rio de Janeiro: CNPq, Faperj, NCT/Pped, Ideia D, p. 133-156.

- DRAIBE, Sônia. 1985. *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FAORO, Raymundo. 2001. Mudança e revolução. In: FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. rev. São Paulo: Globo, p. 741-818.
- FIORI, José Luís. 1989. “Sobre a crise do Estado brasileiro”. In: *Revista de Economia Política*, vol. 9, nº 3, jul-set, p. 103-114.
- _____. 1992. “Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal”. In: *Revista de Economia Política*, vol. 12, nº 1 (45), jan-mar, p. 76-89.
- FLEURY, Sonia. 1997. “Programa de estudos e pesquisas em reforma do Estado e governança”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.31, n.4, jul./ago., p. 299-309.
- GAETANI, Francisco. 2003. “O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação”. *Revista do Serviço Público*, ano 54, n. 4, out-dez., p. 23-43.
- GOMES, Ângela de Castro (coord.). 1994. *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- _____. 2012. “Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas”. In: BASTOS, Pedro P. Zahluth; FONSECA, Pedro C. Dutra (orgs.). *A Era Vargas: desenvolvimento, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, p. 69-91.
- GOUVÊA, Gilda Portugal. 1994. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Pauliceia.
- LAFER, Celso. 1975. *O sistema político brasileiro*. Editora Perspectiva, São Paulo.
- LEAL, Victor Nunes. 2012. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- LIMA JR., Olavo Brasil. “As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos”. In: *Revista do Serviço Público*, v.49, n.2, abr./jun.
- MARCELINO, Gileno. “Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.37, n.3, mai./jun., p. 641-659.
- MARTINS, Luciano. 1985. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. 1997. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Cadernos Enap, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- MELLO E SOUZA, Nelson. 1994. “Reforma administrativa: um debate interminável”. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.28, n.1, p. 54-70, jan./mar.
- NASCIMENTO, Kleber. 1967. “Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira”. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.1, 1º sem., p. 11-50.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. 1990. “Reforma administrativa ou reforma do Estado?”. In: *Perspectivas*. São Paulo, 12-13, p. 1-17.
- _____. 1998. *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. 2011. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 3ª ed. São Paulo: Cortez.
- NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro; PEIXOTO, Vitor. 2007. “Agências reguladoras no Brasil”. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio (org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, p. 183-206.
- _____. 2010. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamond.

- PACHECO, Regina Silvia. 2004. "Reforma da gestão pública de 1995-98". In: Yoshiaki Nakano; José Márcio Rego; Lilian Furquim. (Org.). *Em Busca do Novo: O Brasil e o Desenvolvimento na Obra de Bresser-Pereira*. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p. 443-462.
- PAULA, Ana Paula Paes de. 2005. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- PEIXOTO, João Paulo. 1994. "Reforma do Estado no contexto da trajetória política brasileira". In: *Revista do Serviço Público*, p. 37-19.
- _____. "Notas sobre a liberalização econômica no Brasil e Canadá". Paper apresentado no *Enanpad*, 1999, p. 1-14.
- PANDOLFI, Dulce (org.). 1999. *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999.
- POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert. 2002. "Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional". In: *Revista do Serviço Público*, ano 53, nº 3, jul-set, p. 7-31.
- REIS, Elisa. 1998. "O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro". In: REIS, Elisa. *Processos e escolhas: estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, p. 67-90.
- REZENDE, Flávio da Cunha. 2002. "As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada". In: ABRUCIO; LOUREIRO (org.). *O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC – parte 1*. Brasília: MP, SEGES. 2002, p. 163-207.
- _____. 2002a. "Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal". In: *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, 19, p. 111-121.
- _____. 2004. "Tendências da gestão pública nos países da OCDE". Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea. *Escola de Governo e Administração Pública*. Fundação do Desenvolvimento Administrativo, São Paulo, p. 1-12.
- RIBEIRO, Sheila Maria Reis. 2002. "Reforma do aparelho do Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90". In: *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado e la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 oct.
- SALLUM JR., Brasílio. 2003. "Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, nº 52, jun. 2003, p. 35-54.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. 1997. *Reforma administrativa no contexto da democracia: a PEC nº 173/95 e sua adequação ao Estado brasileiro*. Brasília: DIAP e Arko Advice Editorial.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello. 1976. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo, Alfa-Omega, p. 83-104.
- SOUZA, Celina. 1998. "Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate". In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.32, n.4, jul./ago., p. 43-61.
- _____; CARVALHO, Inaiá. 1999. "Reforma do Estado, descentralização e desigualdades". In: *Lua Nova*, n.48, p. 187-212.
- TORRES, Marcelo Douglas. 2004. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- WAHRLICH, Beatriz. 1974. "Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n.8, abr./jun., p. 27-75.

GRUPO DE TRABALHO (3) (ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS)

EMPREGO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DA PROFISSIONALIZAÇÃO DA BUROCRACIA (2000- 2016)

*Maycon Rohen Linhares¹¹¹
Vitor de Moraes Peixoto¹¹²*

RESUMO: O desenvolvimento da burocracia e a profissionalização da força de trabalho da administração pública estão diretamente relacionados com a capacidade de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e a prestação de serviços para os cidadãos. O escopo deste trabalho são os 5.570 municípios brasileiros. Para descrever o panorama do Estado brasileiro, que possuía em 2015 cerca de 9,2 milhões de funcionários públicos, este trabalho utiliza dados disponíveis nos Censos Demográficos, RAIS e Perfil dos Municípios Brasileiros.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia; Profissionalismo; Emprego Público.

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro pós-1988 assumiu a responsabilidade pelo fornecimento de uma profusão de serviços à população. Para entregar esses serviços o Estado, como qualquer outra organização, demanda um quadro de funcionários capaz de conduzir a burocracia estatal de maneira que os cidadãos tenham seus direitos atendidos.

A insatisfação do cidadão com os serviços prestados pelo Estado acaba endossando um discurso de ineficiência e “inchaço” da máquina pública. Mas será que realmente há no Brasil um excesso de funcionários públicos? Quantos são esses funcionários? Qual o grau de

¹¹¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. E-mail: maycon_rohen@hotmail.com.

¹¹² Doutor, Professor Associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. E-mail: moraespeixoto@gmail.com.

escolaridade deles? Eles foram admitidos por concurso público ou contratados discricionariamente pelo gestor público? Este trabalho pretende ser mais uma contribuição para se entender o real tamanho do funcionalismo municipal e suas características.

O escopo desse trabalho são os municípios brasileiros, porém optou-se por apresentar a evolução da administração pública tanto no nível federal quanto no nível local, para que se evidencie as disparidades na trajetória e profissionalização dos quadros de ambos entes federados. Antes de discutir o atual panorama da profissionalização da gestão pública municipal faremos uma breve contextualização histórica destacando as principais mudanças institucionais que acarretaram em alterações na estrutura administrativa do Estado. Para descrever como o Estado brasileiro passou de 39 mil funcionários públicos em 1872 para 9,2 milhões em 2015 este trabalho buscará caracterizar cada período histórico com as informações sobre o número de funcionários públicos existente a época.

O desenvolvimento da burocracia e a profissionalização dos quadros funcionais começaram ainda no Brasil colônia, sofreram transformações significativas com a vinda da família real para o Brasil em 1808, com a instalação da república em 1891 e a adoção do modelo federativo, provocando intensa mudança nos arranjos administrativos. No governo Getúlio Vargas com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) na década de 1930, o Decreto Lei nº 200 em 1967 durante o governo militar e no governo Fernando Henrique Cardoso a reforma gerencial da Administração Pública comandada por Bresser-Pereira em 1995.

DO BRASIL COLÔNIA A REPÚBLICA VELHA

Na condição de colônia de Portugal, o aparato administrativo presente no Brasil era ínfimo, a Coroa portuguesa tinha interesses estritamente econômico, de modo que a principal função pública na época era arrecadadora, exercida de forma delegada pela Coroa aos poderosos locais. Como aponta Eneuton Dornelles Pessoa de Carvalho (2011) cabia aos poderosos locais as nomeações para cargos públicos, desde que respeitados os limites impostos pela Coroa, mas sem qualquer critério meritocrático, as indicações se davam por retribuição de favores ou aliciamento.

Os municípios se constituíram como a primeira unidade administrativa, em sua maioria com perfil rural, que atraíam pessoas para atividades primário-exportadoras, por isso os detentores de terra possuíam tanto poder na influência para cargos públicos. A administração das vilas e cidades eram realizadas pelas câmaras¹¹³, que detinham atribuições executivas e judiciárias, o serviço público era considerado uma honraria e só poderia ser exercido pelos “homens bons”. O principal imposto da época era o dizimo¹¹⁴, cobrado por particulares que possuíam contrato com a Coroa (CARVALHO, E. D. P. 2011).

A Coroa portuguesa tinha dificuldades de controle na arrecadação, por isso em 1549 instala o Primeiro Governo-Geral do Brasil, com objetivo de estabelecer uma centralização administrativa e jurídica, aumentar a arrecadação de tributos e melhorar a defesa do território, envia a colônia o primeiro quadro profissional da burocracia estatal:

¹¹³“As câmaras eram compostas de três ou quatro vereadores – que, em algumas cidades, eram também denominados senadores – e eram presididas ou por um juiz ordinário, em caráter eletivo, ou por um juiz de fora, representante do poder real e nomeado pela Coroa” (CARVALHO, E. D. P. 2011, p.23).

¹¹⁴ Correspondia a 10% da produção bruta.

O pessoal administrativo que Tomé de Souza trouxe de Portugal se compunha de um ouvidor-geral, a figura central da justiça; um provedor-mor da fazenda; um alcaide-mor, para tratar dos assuntos da cidade; um capitão-mor, para a defesa da costa; um escrivão da provedoria da fazenda; um escrivão da provedoria, alfândega e defuntos; um tesoureiro das rendas; um escrivão dos contos; um almoxarife dos mantimentos; um boticário; um mestre de fazer cal; e um mestre de pedreiro (CARVALHO, E. D. P. 2011, p.24).

A centralização político-administrativa em detrimento da autonomia local é reforçada em 1750 sob o comando do Marquês de Pombal. No âmbito dos serviços prestados pelo Estado a grande ação é a criação de um sistema educacional em substituição aos Jesuítas, o que leva pela primeira vez na administração colonial a realização de concurso público, em 1759, para a investidura no cargo público de professor, realizado na Bahia, onde foram aprovados 19 professores.

Durante o período colonial o grande marco para a construção do Estado brasileiro se deu com a vinda da família real para o Brasil em 1808. A chegada da corte no Rio de Janeiro proporcionou uma nova experiência administrativa devido a criação de novos cargos públicos e tarefas administrativas. Entre as principais estruturas estatais trazidas de Portugal ou reconstruídas no Brasil na época estão “o Banco do Brasil, a Casa da Pólvora, a Tipografia Régia, a Biblioteca Nacional, a Academia da Marinha, de Artilharia e Fortificações” (CARVALHO, E. D. P. 2011, p.28).

Com a independência de Portugal o Brasil passa ter autonomia administrativa, liberdade comercial e, principalmente, fica livre das restrições impostas pelo estatuto colonial. Administrativamente não houve nenhuma grande alteração na gestão da máquina pública, o patrimonialismo ainda ditava as nomeações para cargos públicos. Apenas um pequeno grupo de homens que assumiu a alta gestão do Império possuía experiência na burocracia, construídas a serviço da Coroa Portuguesa, com formação superior na Europa.

Na segunda metade do século XIX, a expansão da economia cafeeira contribuiu para urbanização das cidades, o que resultou em novas atribuições para o Estado. O quadro administrativo na época mesclava as clientelas, compostas por servidores desqualificados, e alguns poucos burocratas qualificados na alta gestão. Mesmo nas áreas mais importante do Estado como o Fisco, a atuação do que hoje a literatura chama de “burocratas do nível de rua” prejudicava o funcionamento da máquina. Como relata Carvalho (E. D. P. 2011) os agentes tributários não viam problema em utilizar o imposto arrecado em benefício próprio e depois ressarcir o Estado, ao invés de recolher imediatamente os valores aos cofres públicos.

No decorrer do século XIX surgiram no Brasil as primeiras instituições de ensino superior, principalmente o curso de Direito, com objetivo de formar quadros tanto para magistratura, quanto para o serviço público. A maioria desses burocratas se concentravam na região litorânea, exercendo, principalmente, atividade de coleta de impostos. Nas cidades do interior a função administrativa era ínfima, contavam basicamente com uma igreja e raramente uma câmara. Importante lembrar que nesse período a oferta de serviços públicos eram mínimas, as instituições de ensinos eram poucas e concentradas nos grandes centros, a saúde era de cunho filantrópico mantidas pela Igreja através das Santas Casas, os dejetos da população eram lançados nos rios e mares, a iluminação pública, quando existia, era a base de óleo de baleia.

Já no fim do século XIX, parte da renda obtida pelo setor agroexportador passa ser investido em outros setores econômicos, tendo como principal mercado a nova força de trabalho assalariada que substituiu a mão-de-obra escrava. O progresso econômico permite o Estado ampliar a oferta de serviços públicos, como a criação de departamentos de assistência sanitária e higiene pública, ampliação no número de escolas, desenvolvimento da infraestrutura urbana, serviço de telégrafo, iluminação pública e etc.

Com a diversificação de serviços prestados pelo Estado, a máquina pública cresceu e com isso surgem novos cargos e funções públicas. Se no começo no Brasil Colônia a distribuição de cargos públicos se dava em virtude de parentesco e amizade, agora a disputa político-partidária começa a ser preponderante na concessão de cargos públicos. Apesar da tentativa do governo central de recrutar servidores por mérito, as cidades eram dominadas pelo poder político das oligarquias rurais.

Ao se tornar uma República Federativa em 1891 o Brasil passa a reconhecer as antigas províncias como estados federativos dotados de certa autonomia. Com isso o poder central perde influência na indicação de cargos públicos e diminui os serviços públicos prestados, ao passo que fortalece a figura do governador, que para exercer o mandato são obrigados a costurar alianças com os chefes políticos locais, a emblemática figura do coronel.

Com os novos entes federados aumentam as estruturas administrativas, cada estado passa a demandar servidores para atender sua nova estrutura organizacional e executar os serviços públicos. Como destaca Carvalho (E. D. P. 2011) essas estruturas estaduais eram bastante variadas, pois o que determinava o leque de serviços públicos e o número de cargos públicos a serem ocupados era a arrecadação de cada estado. Na visão do autor mesmo com a maior autonomia dos estados o número de cargos públicos não obteve um crescimento excessivo, por duas razões em especial: a maior parte da população vivia em área rural e demandava pouco serviço público; e a população que vivia nos grandes centros contavam com escassos serviços públicos, que em sua maioria eram limitados ou oferecidos pela iniciativa privada.

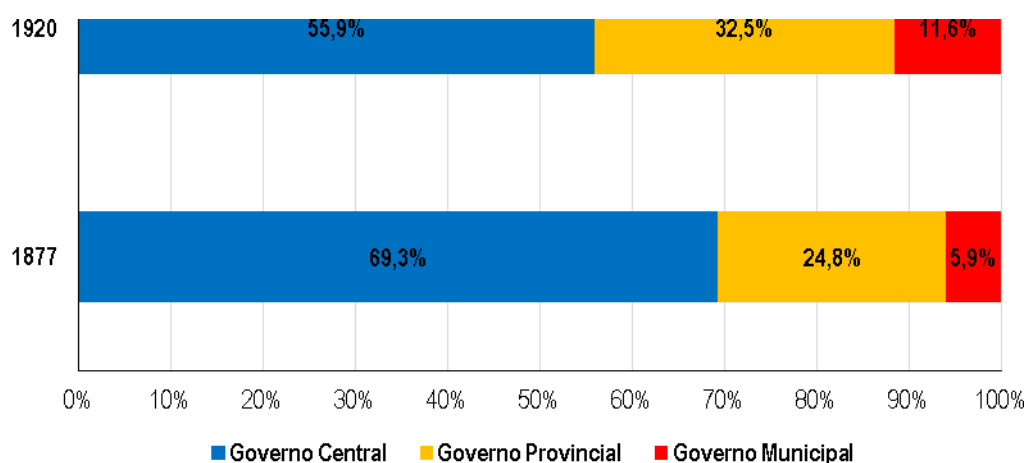


Figura 1: Percentual de empregados públicos por nível de governo (1877 e 1920)

Fonte: Adaptado José Murilo de Carvalho (2010), p 157.

A Figura 1 elucida a transformação da distribuição de emprego público antes e depois do modelo federativo implementado em 1891. Mesmo com 30 anos de modelo federativo o Brasil ainda concentrava a maior parte dos empregos públicos no governo central, ao passo que em 1930 os Estados Unidos que também adotavam o modelo federativo em três níveis possuíam 81% dos funcionários públicos nos governos estaduais e locais, enquanto no governo central detinha apenas 19% dos empregos públicos. Além da descentralização do emprego público observada no período, outro fato que chama atenção é a evolução nominal do número de empregados públicos que saltou de 78.753 em 1877 para 184.421 em 1920, um crescimento de 134% no período de pouco mais de 30 anos (CARVALHO, J. M. 2010).

Não raro vemos trabalhos que apontam a República Velha como o período de grande inchaço da máquina pública, o predomínio das relações patrimonialista, etc. Os cargos públicos disponíveis no aparelho estatal eram preenchidos, em sua maioria, por indicações dos coronéis, figura que controlava os recursos no âmbito local e utilizava do poder de nomeações para manutenção da ordem e controle da máquina pública para seu benefício eleitoral. De fato, ao analisarmos os Censos demográficos do IBGE o número de empregados públicos civis apresenta um alto crescimento, passando de 10.710 em 1872 para 97.712 no ano de 1920, uma variação de 912%. No mesmo período a população cresceu 308% atingindo 30,6 milhões de habitantes em 1920, em termos relativos os empregados públicos civis e militares representavam 0,37% da população em 1872 e 0,6% em 1920 (CARVALHO, E. D. P. 2011).

DA ERA VARGAS AO REGIME MILITAR

Com a derrocada da política do “café com leite¹¹⁵”, assume o poder o gaúcho Getúlio Vargas em 1930. Com a ascensão de Vargas ao poder e a instituição de um regime autoritário em 1937 o Estado brasileiro passa por uma reorganização. Entre os principais fatores político-administrativo estão o fechamento do Congresso Nacional e o fim das eleições para governadores, que passam a ser nomeados diretamente por Vargas, os chamados interventores.

Devido à crise econômica mundial de 1929, que enfraqueceu os produtores de café e a elite rural como um todo, o Brasil passa então a uma nova fase de desenvolvimento, a industrialização. Com a mudança de foco do rural para o urbano, o Estado assumi a função de promotor do desenvolvimento industrial e aumenta o rol de serviços públicos oferecidos a população, principalmente aquelas residentes em áreas urbanas. A evidência principal desse novo modelo de Estado é a criação, em 1930, do Ministério da Educação e Ministério da Saúde, que foram responsáveis por elaborar e implementar, pela primeira vez, políticas de educação e saúde com caráter nacional, não sendo mais focalizadas e fragmentadas.

Com as novas responsabilidades atribuídas ao Estado, surge na década de 30 uma nova visão de administração pública que desse suporte ao desenvolvimento de novas políticas e centralizasse as decisões no nível federal. Sob o comando de Luis Simões Lopes começa em 1936 os estudos de uma comissão para reforma da administração pública, que se consolidaria na criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP) através do Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938.

O DASP aposta no modelo de burocracia weberiana em contraponto ao patrimonialismo, que até então era habitual no trato da coisa pública. Evidente que um modelo não elimina totalmente o outro, pois ambos podem coexistir na mesma estrutura estatal. O que

¹¹⁵ Revezamento entre os estados de Minas Gerais e São Paulo no poder central.

se pretende com a introdução da burocracia no Estado é uma mudança de cultura organizacional, padronização e normatização (universalismo de procedimentos), ingresso no serviço público e progressão na carreira com base em critérios meritocráticos. Entre as funções do DASP estavam:

O estudo pormenorizado das repartições e dos departamentos públicos federais e estaduais; a organização de proposta orçamentária, de acordo com instruções da presidência da República; a fiscalização dessas instruções e de sua execução orçamentária; a seleção de candidatos a cargos públicos federais (excetuando-se cargos da Câmara, das Secretarias e de Magistrado); a promoção; readaptação e o aperfeiçoamento de funcionários civis da União; e a inspeção de serviços públicos (RABELO, 2011).

Apesar do notável avanço administrativo proporcionado com a implementação do DASP, da redução do número de nomeações políticas e do concurso público como regra para o ingresso no serviço público, muitos cargos ainda eram, legalmente, preenchidos por critérios políticos. A Lei nº 284/1936 dividia os ocupantes de cargo público em: funcionários e extranumerários. Os funcionários eram os servidores que ingressaram na administração pública via concurso, enquanto os extranumerários formavam o quadro de servidores indicados pelo governante. Como destaca Carvalho (E. D. P. 2011), uma das maiores dificuldades do DASP como coordenador-geral do sistema administrativo nacional foi a criação de agências, autarquias e institutos independentes, que se tornaram a principal via de acesso para servidores extranumerários.

A administração pública indireta ganha ainda mais força após o Decreto Lei nº 200/1967, uma Reforma Administrativa realizada pelos militares que consolidou a administração pública indireta como executora das políticas públicas e a administração pública direta como responsável pela função de direção. O Decreto determinava o funcionamento da administração indireta muito próximo ao funcionamento das empresas privadas, possibilitando inclusive a contratação de especialistas em caráter permanente ou temporário pelo regime celetista. Para Carvalho (E. D. P. 2011), essa prática resultou na dispensa do concurso público como procedimento para ingressar no serviço público.

O grande objetivo da reforma realizada pelos militares era tornar a máquina pública capaz de empreender o modelo desenvolvimentista. Assim, tornou administração indireta pessoa jurídica de direito privado, mais autônoma e simplificando procedimentos que permitiam uma gestão de recursos humanos e materiais mais flexível, o que não era possível na administração pública regida pelo direito público.

O BRASIL PÓS 1988

Com a redemocratização em 1985, o Brasil inicia uma nova fase política, tendo como sua principal agenda a elaboração de um plano econômico que resultasse em estabilidade ao país; nesse momento, o tema “reforma administrativa” não fazia parte do grande debate nacional. Com início dos debates para elaboração da Constituição de 1988, mais especificamente para redação do capítulo que trata sobre a administração pública, os constituintes optaram por fortalecer o modelo burocrático iniciado na década de 30 e priorizaram a administração direta, uma possível retaliação ao aumento do clientelismo após a descentralização e flexibilização proporcionadas pelo Decreto Lei 200/67. Para Bresser-Pereira o texto constitucional é resultado de forças contraditórias:

De um lado, ela [a Constituição] é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudescem com o advento da democracia. Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta (...). Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.14).

Como produto da Constituição de 1988, se estabeleceu um sistema de concursos públicos mais rígido e a instauração de um Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos civis, tanto da administração direta quanto das autarquias e fundações. Entre as principais críticas de Bresser-Pereira (1996) ao texto da Constituição de 1988 podemos listar os seguintes: fim da autonomia das autarquias e fundações públicas; um único tipo de vínculo para todos os servidores públicos, independente se eram agentes da limpeza, porteiros, médicos, professores, policiais, etc.; o corporativismo, que estabeleceu um sistema de remuneração integral, sem relação com tempo de serviço prestado, possibilidade de aposentadorias especiais¹¹⁶, acumulação de aposentadoria por professores universitários; e permitir que mais de 400 mil funcionários celetistas se transformassem em funcionários estatutários, passando a ter direito de estabilidade e aposentadoria integral. Para o autor, essas medidas acarretaram em um pesado ônus fiscal para a sociedade e como consequência acarretou em um desprestígio dos administradores públicos brasileiros.

Em 1989, o Brasil teve sua primeira eleição direta para presidente, resultando na chegada de Fernando Collor ao Palácio do Planalto. A exemplo do governo anterior, o grande tema em debate era o controle da inflação, porém Collor eleito sob o mote do “Caçador de Marajás”, introduz uma reestruturação da administração pública, visando a redução do aparelho do Estado. Bresser-Pereira (1996) classifica como “desastrada” a tentativa de Collor de reduzir a máquina pública, demitir funcionários e extinguir órgãos sem antes se assegurar da legalidade dos atos, pois para tal deveria ser feito uma reforma na Constituição. O autor argumenta que a brusca redução salarial e a intervenção na administração pública empregada pelo governo Collor “desorganizou ainda mais a já precária estrutura burocrática existente, desprestigiando os servidores públicos, de repente acusados de todos os males do país e identificados com o corporativismo” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.17).

A queda de Collor leva ao governo Itamar Franco, assumindo em um período que a estabilidade econômica era o grande tema da agenda política. O maior feito do curto mandato de Itamar Franco foi a elaboração do Plano Real, na área administrativa foi um governo discreto. A janela de oportunidade para o debate sobre as reformas do Estado surge com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995. Eleito com o discurso da estabilidade monetária, retomada do crescimento e reformas administrativas para uma gestão pública mais eficiente, ao assumir a presidência, FHC cria o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) e convida Bresser-Pereira para comandar a atuação do ministério.

Bresser-Pereira assume a função inspirado nas premissas da *new public management*, movimento internacionalmente difundido que propunha reformulações nos objetivos estatais, uma substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial. Dentre outras diretrizes, a

¹¹⁶ Permitia aos servidores aposentarem-se em torno dos 50 anos.

nova gestão pública propunha mais ênfase nos resultados em detrimento a regras gerais mais rígidas.

O diagnóstico realizado por Bresser-Pereira evidenciou, principalmente, os imbróglis administrativos no texto da Constituição de 1988. A reforma proposta pelo ministro tinha por objetivo, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal e, a médio prazo, a modernização da administração pública, levando eficiência ao atendimento do cidadão. No âmbito do ajuste fiscal, a reforma propunha a exoneração de funcionários nos municípios e nos estados¹¹⁷ devido ao excesso de quadros, imposição de um teto salarial para os servidores públicos e alteração no método de aposentadoria¹¹⁸. Ambas as medidas exigiriam mudanças constitucionais. No que tange a modernização da administração pública a proposta era o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e uma descentralização administrativa via agências autônomas e organizações sociais que desempenhariam as atividades mediante a celebração dos contratos de gestão (BRESSER-PEREIRA, 1996). Parte das propostas se consolidaram em 1998 com as Emendas Constitucionais de número 18 e 19, apesar da resistência na arena legislativa:

Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas (ABRUCIO, 2007).

METODOLOGIA

O Direito Constitucional brasileiro pós-88 diferencia os trabalhadores da administração pública em uma série de categorias, a partir do tipo de vínculo celebrado entre o trabalhador e a administração pública. Constitucionalmente, esses agentes públicos são divididos em Servidores Públicos, Empregados Públicos e Servidores Temporários. Além disso, a Constituição de 1988 faz diferença entre Cargo, Emprego e Função, porém no passado já foram divididos entre Funcionários, Extranumerários, etc. Devido as diversas nomenclaturas ao longo do tempo, optou-se por utilizar o termo *funcionários públicos* para se referir a todo indivíduo que exerce uma atividade pública com vínculo e remuneração paga pelo erário público, estando legalmente incorporado ao quadro de funcionários mesmo que de maneira transitória.

Para realizar este trabalho, construiu-se um banco de dados com informações do quadro de funcionários públicos de todos os 5.570 municípios brasileiros. Os dados utilizados, referentes ao perfil e quantitativo dos funcionários públicos, foram coletados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Perfil MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Os dados sobre os servidores do governo federal são regularmente fornecidos pelo Boletim Estatístico de Pessoal, elaborado pela Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. A continuidade e robustez dos dados tornam as análises da administração pública federal mais inteligíveis. Quando o objeto de análise são

¹¹⁷ Para Bresser-Pereira (1996) a União não possuía excesso de quadros.

¹¹⁸ Aumento do tempo de serviço, idade mínima para se aposentar e valor da aposentadoria proporcional a contribuição (BRESSER-PEREIRA, 1996).

os municípios, os dados são mais precários. As duas principais fontes utilizadas nesse trabalho (Perfil Munic e RAIS) obtêm as informações através de formulários enviados aos declarantes. Os dados disponibilizados pela Perfil Munic são mais desagregados, porém sofrem de descontinuidade o que dificulta análises comparativas. A base da RAIS é de abrangência nacional e tem capacidade coercitiva sobre os estabelecimentos privados, que ficam sujeitos a multa em caso de não preenchimento dos formulários enviados pelo MTE, o que não acontece com os estabelecimentos públicos. Assim como a Perfil Munic, os dados da RAIS dependem da resposta de um relator, estando sujeitas a imprecisões. Porém, a RAIS fornece informações anualmente o que facilita as análises comparativas longitudinais.

DISCUSSÃO E RESULTADOS

Para apresentar a evolução do emprego público nos últimos anos, será apresentado o crescimento do emprego na Administração Pública e na Iniciativa Privada; o crescimento do emprego público nos municípios por tipo de vínculo; o grau de escolaridade dos funcionários; e o sexo.

A Figura 2 apresenta o crescimento nominal do emprego formal no Brasil em um período de 20 anos, estando incluídos na Administração Pública todos os indivíduos com vínculo empregatício civil ou militar com as administrações públicas diretas e indiretas, nos três níveis de governo. Tanto a Administração Pública quanto a Iniciativa Privada apresentam crescimento no período analisado, enquanto a Administração Pública aumentou seus quadros em 3,7 milhões de funcionários, crescimento de 68%. A Iniciativa Privada gerou aproximadamente 20,6 milhões de empregos formais, sendo um crescimento de 112%.

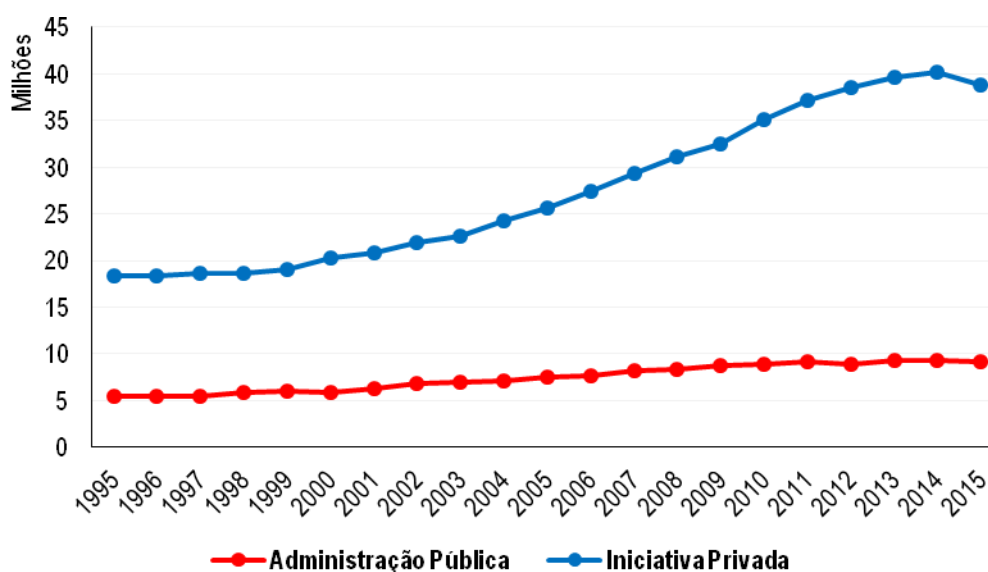


Figura 2: Crescimento do emprego formal no Brasil (1995-2015)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da RAIS.

É pertinente registrar que, só no período de 1991 a 2000, foram emancipados 1.016 municípios, o que representou um acréscimo de 18% no total; apenas no ano de 1997 foram criados 533 municípios. Como apresenta Cavalcante e Carvalho (2017), nesse período o governo federal estava passando por uma vertiginosa redução em seus quadros. Entre os anos 1988 e 2001, o governo federal teve uma redução de quase 220 mil servidores civis, ao passo que, como demonstrado no gráfico, os empregos formais na Administração Pública

aumentaram em mais de 400 mil, apenas de 1997 para 1998. No fim da década de 90, os estados brasileiros estavam passando por uma dura crise fiscal e conduzindo os processos de privatizações de empresas públicas. O momento vivido pelos estados é sintetizado no trabalho de Rui de Brito Affonso:

A renegociação da enorme dívida estadual junto à União foi vinculada a programas de demissão de funcionários públicos, venda ou rígido controle dos bancos estaduais, privatização de empresas nas áreas de energia elétrica, saneamento, transportes e comunicações e apoio à proposta de reestruturação do sistema tributário na área do ICMS (AFFONSO, 2000, p.35).

Diferente do governo federal, que produz através do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Boletim Estatístico Pessoal (BEP), possui informações sobre número de funcionários, tipo de vínculo, remuneração média, sexo, etc. Os municípios brasileiros não concentram em um só lugar todas as informações sobre seus quadros funcionais, o que dificulta o acompanhamento da variação do emprego público municipal em períodos temporais longos e com a riqueza de detalhes que se tem quando analisamos o funcionalismo no nível federal. A fonte de dados mais precisa e que tem como objeto de análise todos os municípios brasileiros é a pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, realizada pelo IBGE.

O IBGE divide os funcionários lotados nas prefeituras em cinco tipos de vínculos: estatutários, celetistas, somente comissionados, estagiários e sem vínculo permanente. Os servidores municipais classificados como estatutários são aqueles admitidos via concurso público, possuem estatuto próprio e tem como principal característica a estabilidade no cargo. Os funcionários celetistas são aqueles regidos pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), possuem carteira assinada e direito ao FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), porém não possuem estabilidade no cargo. O vínculo de estagiário destina-se a estudantes de nível médio ou superior. O IBGE considera funcionários sem vínculo permanente aqueles que “são os cedidos por outros órgãos, os prestadores de serviços, os voluntários, contratados administrativamente, dentre outros.” (IBGE, 2012).

A Figura 3 apresenta a variação nominal dos funcionários públicos municipais nos anos que foram realizadas as pesquisas Perfil dos Municípios Brasileiros. Em 11 anos os municípios brasileiros aumentaram seus quadros em quase 2 milhões de funcionários, atingindo em 2015 a marca de 6,1 milhões de empregos. Nominalmente o maior crescimento se deu na categoria Estatutários com a admissão de 1,1 milhão de novos funcionários públicos. No entanto, os maiores crescimentos percentuais foram justamente nas categorias que não exigem processos meritocráticos para ingresso no cargo, os funcionários Somente Comissionados aumentaram em 54%, os funcionários enquadrados como Sem Vínculo Permanente expandiram em 187%, enquanto os funcionários Celetistas reduziram em 37% e os Estatutários cresceram 43%. Os funcionários agrupados na categoria Outros são os estagiários e os não classificados, que somaram pouco mais de 150 mil funcionários em 2015.

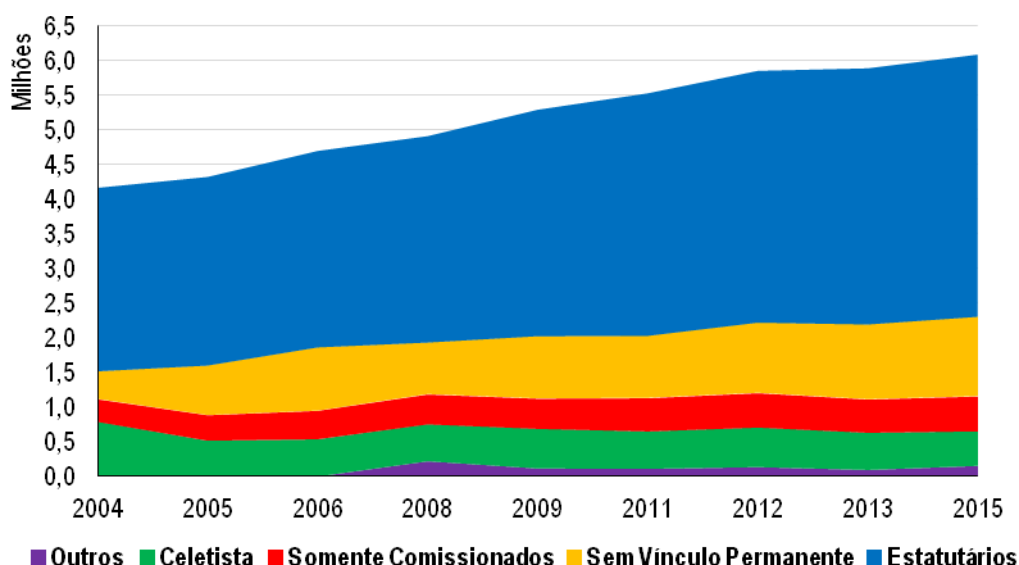


Figura 3: Funcionários públicos da administração direta municipal por tipo de vínculo (2004-2015)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE.

Para qualificar se a gestão pública está se tornando mais ou menos profissional, uma variável importante é o grau de instrução dos funcionários absorvidos pela máquina pública. A tabela abaixo apresenta o grau de escolaridade dividido em oito níveis de instrução dos funcionários civis e militares, das administrações públicas direta e indireta, nos três níveis de governo, que compõe os vínculos de empregos formais ativos na RAIS no setor Administração Pública.

Tabela 2: Grau de escolaridade dos funcionários formais da Administração Pública (2006-2015)

Ano	Fundamental Incompleto	Fundamental Completo	Médio Incompleto	Médio Completo	Superior Incompleto	Superior Completo	Mestrado	Doutorado
2006	1.085.317	867.477	336.475	2.618.480	362.230	2.423.593	25.556	2.687
2007	1.079.048	929.457	346.858	2.723.602	351.605	2.742.133	22.403	3.290
2008	1.038.797	842.367	328.872	2.859.216	352.065	2.847.068	37.731	4.020
2009	994.273	936.206	323.111	3.024.164	364.621	3.073.671	42.643	5.281
2010	972.006	876.409	301.638	3.170.736	359.278	3.179.045	59.317	4.951
2011	926.619	774.324	295.599	3.253.862	373.647	3.415.152	58.347	6.051
2012	818.816	743.375	252.390	3.120.153	342.414	3.580.749	72.035	7.511
2013	770.187	835.725	256.340	3.215.193	346.445	3.829.092	78.603	8.824
2014	698.026	800.890	236.878	3.216.793	320.465	3.979.614	90.641	12.526
2015	669.424	689.531	239.150	3.168.653	331.239	3.990.546	97.308	13.024
Varição	-38,3%	-20,5%	-28,9%	21,0%	-8,6%	64,7%	280,8%	384,7%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da RAIS.

Como podemos observar na Tabela 1 no período analisado os funcionários com menor grau de escolaridade diminuiram tanto nominalmente quanto percentualmente, ao passo que os funcionários com nível de escolaridade tiveram grande aumento nominal e proporcional. Em

2006 os funcionários com ensino Fundamental Incompleto¹¹⁹ correspondiam a 14% do total de funcionários da Administração Pública, em 2015 esses funcionários representavam apenas 7% do total, o mesmo acontece com os funcionários com Fundamental Completo e Médio Incompleto. O inverso acontece com os funcionários com ensino Superior Completo, Mestrado e Doutorado, os funcionários com ensino Médio Completo permanecem estáveis em 34% do total.

Se compararmos com os setores que compõe a Iniciativa Privada o único que possui maior número de mestres e doutores que a Administração Pública é o setor de Serviços, que em 2015 contava com quase 159 mil funcionários com mestrado e mais de 74 mil funcionários com doutorado, o que representa 0,93% e 0,43%, respectivamente, dos funcionários formais do setor que em 2015 empregava mais de 17 milhões de pessoas.

As informações sobre os empregos formais no Brasil com o detalhamento do grau de instrução dos funcionários conforme apresentado na Tabela 1 só está disponível na RAIS do ano 2006 em diante. Porém é possível saber o número de funcionários com ensino Superior Completo de anos anteriores e em qual setor eles estão empregados, o que nos possibilita comparar a evolução dos funcionários com ensino Superior Completo na Iniciativa Privada e na Administração Pública.

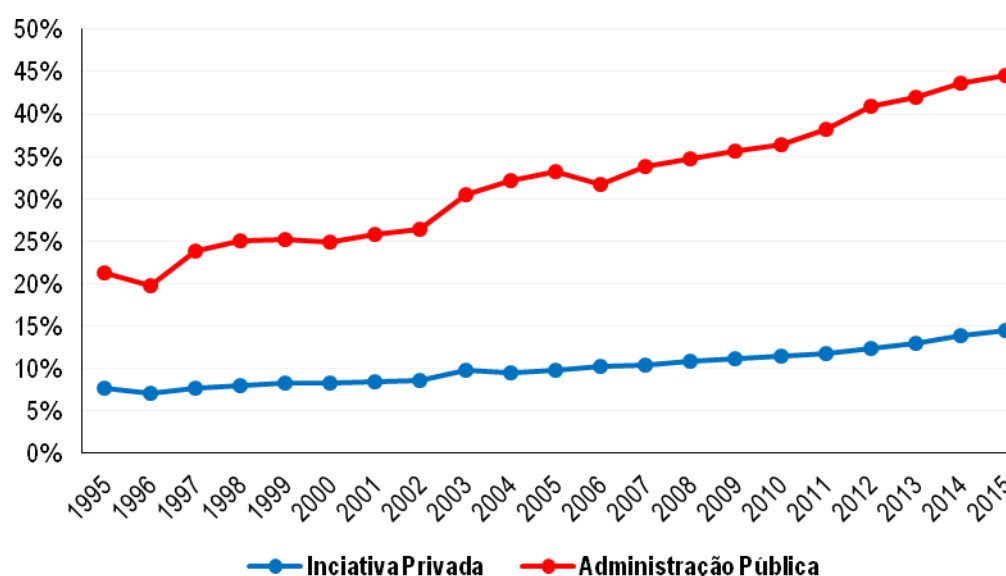


Figura 4: Percentual de funcionários formais com ensino Superior Completo (1995-2015)
 Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da RAIS.

Dentre os trabalhadores formais em 1995 pouco mais de 2,5 milhões tinham concluído o ensino superior, esse número ultrapassa 9,7 milhões em 2015. A Figura 4 mostra o quanto esses trabalhadores representavam no total de funcionários da Iniciativa Privada e da Administração Pública, como podemos observar em 1995 cerca de 21% dos funcionários da Administração Pública possuíam ensino superior completo, enquanto na Iniciativa Privada não chegava aos 8% do total de funcionários. No decorrer do tempo essa diferença se acentua e em 2015 o número de funcionários com ensino superior na Administração Pública já representavam quase 45% do total, enquanto na Iniciativa Privada não chega aos 15% de funcionários com ensino superior completo.

¹¹⁹ Na categoria Fundamental Incompleto estão incluídos os Analfabetos.

Quando observamos o total de trabalhadores formais com ensino superior completo distribuídos entre a Iniciativa Privada e a Administração Pública, verificamos que 42% dos trabalhadores formais com ensino superior completo estão no setor da Administração Pública, que empregava em 2015 pouco mais de 9 milhões de pessoas, ao mesmo tempo que a Iniciativa Privada empregava quase 39 milhões de pessoas. Analisando o período de 1995 a 2015 é possível notar que em 2004 e 2005 praticamente a metade dos trabalhadores com ensino superior completo estavam a serviço da Administração Pública.

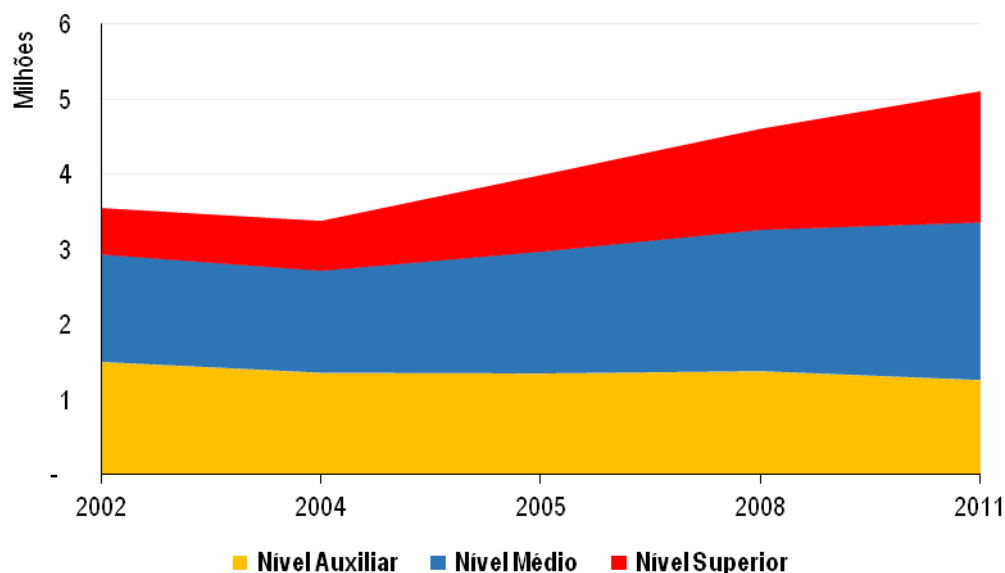


Figura 5: Funcionários públicos municipais da administração direta por grau de escolaridade (2002-2011)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE.

As informações sobre o grau de escolaridade dos funcionários públicos para o nível municipal fornecidas pelo IBGE não são tão detalhadas quanto as contidas na RAIS, porém é possível observar que o número de funcionários com Nível Auxiliar vem reduzindo ao longo tempo, no período analisado a redução foi de 16%. Já os funcionários de Nível Superior crescem em ritmo acelerado, a variação no período foi um aumento de 182%. No primeiro ano da análise o número de funcionários com Nível Superior não chegava a metade do número de funcionários com Nível Auxiliar, enquanto em 2011 o número de funcionários com Nível Superior já era maior do que os funcionários de Nível Auxiliar.

Os municípios brasileiros são extremamente heterogêneos, para se ter uma ideia 80% dos municípios brasileiros tem menos de 20 mil eleitores e nesses municípios não residem nem 30% do eleitorado total do país, ao passo que nos grandes municípios que não representam nem 2% dos 5.570 municípios, residem quase 40% dos eleitores brasileiros. Esses municípios possuem capacidade de arrecadação e ofertas de serviços públicos distintos, por isso nos gráficos a seguir eles serão divididos em categorias do tamanho do eleitorado.

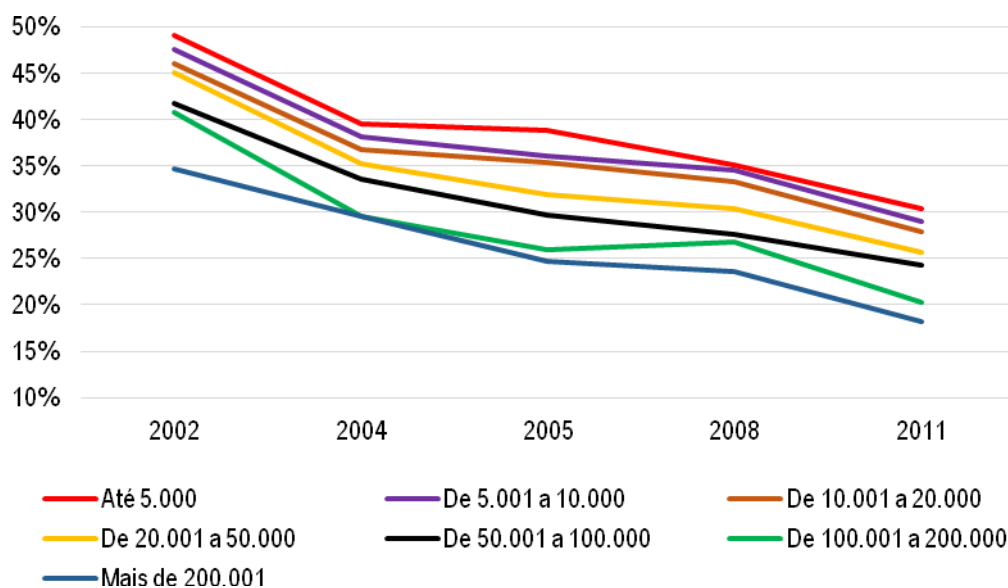


Figura 6: Percentual de funcionários públicos municipais de Nível Auxiliar por tamanho do eleitorado (2002-2011)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE.

Na Figura 6 é possível observar o movimento de queda em todas as categorias do tamanho do eleitorado no percentual médio de funcionários de Nível Auxiliar. Os menores municípios possuem um percentual médio maior desses funcionários, no ano de 2002 os funcionários de Nível Auxiliar representavam quase 50% da força de trabalho dos municípios com até 5 mil eleitores, já nos grandes municípios com mais de 200 mil eleitores esse percentual médio não chegava a 35%, o percentual médio reduz de acordo com a categoria do tamanho do eleitorado.

Quando observamos os percentuais médios dos funcionários com Nível Superior o movimento é exatamente o oposto dos funcionários com Nível Auxiliar, independentemente do tamanho do eleitorado todas as categorias apresentaram aumento percentual de funcionários com ensino superior completo. Os médios e grandes municípios apresentam percentuais médios de funcionários de Nível Superior maior do que os pequenos municípios. Os grandes e médios municípios oferecem serviços públicos mais complexo do que os pequenos municípios o que em tese demandaria uma mão de obra mais qualificada, outro fato a se considerar é a maior oportunidade de ingresso no ensino superior oferecidos em médios e grandes municípios, esses fatores podem contribuir para essa diferença.

Apesar dos municípios com até 5 mil eleitores serem os que apresentam maior percentual médio de funcionários de Nível Auxiliar eles não possuem a menor média de funcionários de Nível Superior, isso porque existe um contingente de funcionários que necessariamente devem possuir ensino superior completo, pela natureza do cargo que ocupam, por exemplo: contador, procurador, médico, enfermeiro, professor¹²⁰, etc. Em 2002 pouco mais de 10% dos funcionários dos pequenos municípios possuíam ensino superior completo, já em 2011 ultrapassavam 25% do total de funcionários.

¹²⁰ Em 2009 foi lançado o plano de formação para educadores das redes públicas que não possuíam formação superior, conforme exigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). A educação básica constitucionalmente é responsabilidade dos municípios.

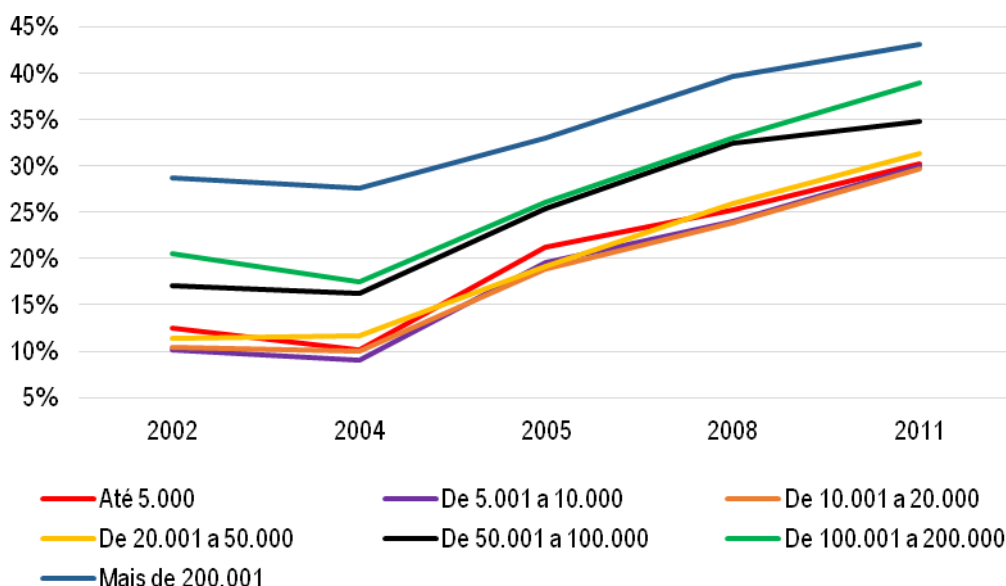
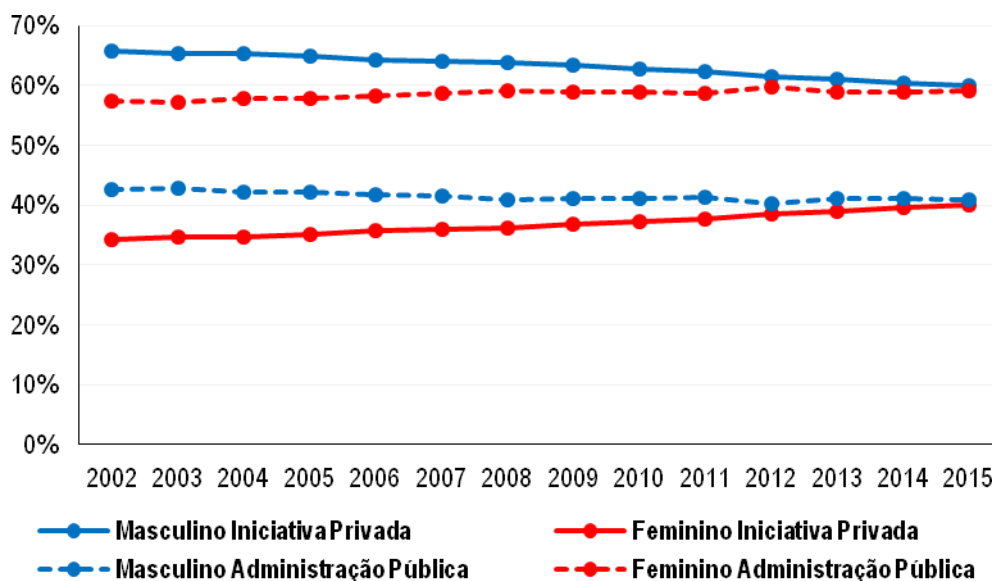


Figura 7: Percentual de funcionários públicos municipais de Nível Superior por tamanho do eleitorado (2002-2011)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE.

Outro fator importante na análise dos quadros de servidores da Administração Pública é a composição por gênero. No governo federal como demonstrado por Cavalcante e Carvalho (2017) dos servidores civis ativos no ano de 2015 cerca de 46% eram do sexo feminino, dentre os funcionários comissionados DAS 5 e 6 não chegava a 30%. Se os autores levassem em conta os servidores militares do governo federal esse número seria ainda menor, as mulheres são apenas 7% do efetivo total de defesa¹²¹ do país. Não há para os municípios brasileiros informação sobre o sexo dos funcionários e muito menos como esses funcionários e funcionários se dividem por tipo de vínculo, como ocorre no nível federal. Porém de forma agregada é possível saber o percentual de funcionários por sexo que ocupa a Administração Pública e a Iniciativa Privada.



¹²¹ Só a partir de 1980 as mulheres começaram a integrar o quadro das Forças Armadas, primeiramente na Marinha e em funções administrativas.

Figura 8: Percentual de funcionários por sexo na Administração Pública e na Iniciativa Privada (2002-2015).

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da RAIS.

Tomando como base todos os funcionários públicos das administrações diretas e indiretas, civis e militares dos três níveis de governo que compõe a Administração Pública e os trabalhadores da Iniciativa Privada a Figura 8 apresenta a variação dos percentuais de por sexo masculino e feminino dos funcionários ativo com emprego formal entre os anos 2002 e 2015. Diferente do que acontece quando se olha apenas para os funcionários civis do governo federal as mulheres compõe a maior parte dos servidores que integram a Administração Pública, ocupando quase 60% dos cargos. Na Iniciativa Privada apesar do aumento ao longo do período analisado apenas 40% da força de trabalho é feminina.

CARGOS COMISSIONADOS

Os cargos comissionados, ou de confiança, são cargos onde não há exigibilidade de concurso público para sua ocupação. Eles são considerados de livre nomeação e exoneração, sua ocupação é transitória e o chefe do poder executivo tem a discricionariedade na indicação de seus ocupantes.

No governo federal como apresenta Sérgio Praça (2014) há em torno de 21 mil cargos comissionados o que significa aproximadamente 4% do total de funcionários da administração federal. Esses cargos são divididos em seis níveis de DAS (Direção e Assessoramento Superior), as responsabilidades, acesso a informações privilegiadas, influência nas decisões e salários vão crescendo progressivamente do nível 1 ao 6.

Quando olhamos para o nível municipal esse número cresce substancialmente ultrapassando os 500 mil cargos comissionados, ou seja, se esses funcionários estivessem em uma mesma cidade, esta seria uma das 40 mais populosas do Brasil. O total de funcionários comissionados representam 8,4% dos mais de 6 milhões de funcionários públicos municipais.

Mas a grande diferença entre os cargos comissionados nos níveis federal e municipal se dá pelo advento do Decreto nº 5.497 de 2005 que em grande medida limita a discricionariedade na nomeação de comissionados no nível federal. Este decreto sancionado ainda no primeiro governo Lula determina logo em seu primeiro artigo que 75% dos cargos em comissão DAS níveis 1, 2 e 3 e 50% dos cargos DAS nível 4 devem ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira. O decreto prevê ainda que a nomeação de um não servidor de carreira só poderá ser realizada após consulta ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que será o responsável por normatizar, acompanhar e controlar o cumprimento dos percentuais fixados.

O Decreto só não prevê limites para os DAS 5 e 6 que são as funções comissionadas dos Secretários Executivos e Ministros de Estado respectivamente. Esses DAS representam cerca de 5% apenas dos comissionados, ou seja, a grande maioria dos ocupantes de cargos comissionados do governo federal são servidores de carreira. Não há lei que obrigue os municípios a seguirem essas normas, como ente autônomo o município é o responsável por definir as regras de criação e nomeações de cargos comissionados, desde que dentro do limite de gasto com pessoal estabelecido pela LRF, fica a critério do chefe executivo local a indicação para as vagas disponíveis.

Tabela 3: Total de funcionários da administração pública municipal direta por tipo de vínculo e grau de escolaridade (2005-2011).

Tipo de Vínculo	Ano	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Pós-graduação
Estatutário	2005	870.815	974.556	603.093	101.283
	2008	762.804	1.036.278	681.418	166.571
	2011	754.221	1.224.728	959.655	277.556
	Variação	-13,4%	25,7%	59,1%	174,0%
Celetista	2005	171.948	188.695	101.649	8.353
	2008	156.726	202.062	130.689	14.485
	2011	130.597	210.705	146.386	22.715
	Variação	-24,0%	11,7%	44,0%	171,9%
Somente Comissionados	2005	73.626	167.614	89.403	7.703
	2008	82.083	208.015	106.410	8.317
	2011	73.874	229.618	127.725	13.019
	Variação	0,3%	37,0%	42,9%	69,0%
Sem Vínculo Permanente	2005	229.502	295.660	98.827	8.968
	2008	198.181	312.899	127.991	14.181
	2011	198.353	367.399	198.023	21.945
	Variação	-13,6%	24,3%	100,4%	144,7%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE.

A Tabela 2 apresenta os funcionários públicos municipais por tipo de vínculo e grau de escolaridade nos anos disponibilizados pela Perfil Munic. Os funcionários Somente Comissionados foi a única categoria que não apresentou redução no percentual de funcionários com Ensino Fundamental e foi a categoria com menor crescimento percentual de funcionários com Ensino Superior e Pós-graduação. Ao passo que os funcionários da categoria Estatutários foram os que apresentaram maior crescimento percentual em funcionários com Pós-graduação.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou ser mais um elemento para elucidar a variação no emprego público no Estado brasileiro ao longo do tempo, principalmente nos municípios brasileiros, que apresentam maior carência de trabalhos quantitativos sobre o tema.

Os principais resultados deste trabalho são: 1. Tanto a Administração Pública quanto a Iniciativa Privada apresentam crescimento no período analisado, enquanto a Administração Pública apresentou crescimento de 68%, a Iniciativa Privada cresceu 112%. 2. Os municípios brasileiros aumentaram seus quadros em quase 2 milhões de funcionários nos últimos 11 anos. 3. Nominalmente o maior crescimento se deu na categoria Estatutários, no entanto os maiores crescimentos percentuais foram nas categorias Somente Comissionados e Sem Vínculo Permanente. 4. Independentemente do tamanho do município os funcionários com ensino superior apresentaram maior crescimento percentual. 5. Analisando o período de 1995 a 2015

em média 47% dos trabalhadores com ensino superior estavam a serviço da Administração Pública. 6. Os funcionários Estatutários possuem grau de escolaridade maior do que os Somente Comissionados. 7. Quase 60% dos funcionários públicos no Brasil são do sexo feminino. O Brasil passou de 4 funcionários por mil habitantes em 1872 para 45 funcionários públicos por mil habitantes em 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de administração pública*, v. 41, n. especial, 2007.

Afonso, José Roberto. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. *Revista do BNDES*, v. 3, n. 5, p. 31-62, 1996.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço público*, v. 47, n. 1, p. 07-40, 1996.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

Carvalho, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial*. Editora Record, 2010.

Carvalho; Eneuton Dornelles Pessoa. *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. IPEA, Diálogos para o Desenvolvimento-Volume 5. (2011).

Cavalcante, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública – RAP*, 2017.

Praça, Sérgio. Corrupção e rotatividade em organizações governamentais. *Revista Espaço e Ética*, v. Ano I, n., p. 143–148, 2014.

Rabelo, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais* Vol. 3 Nº 6, dez. 2011.

GRUPO DE TRABALHO (3) (ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS)

EMPREGO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DA PROFISSIONALIZAÇÃO DA BUROCRACIA (2000- 2016)

*Maycon Rohen Linhares¹²²
Vitor de Moraes Peixoto¹²³*

RESUMO: O desenvolvimento da burocracia e a profissionalização da força de trabalho da administração pública estão diretamente relacionados com a capacidade de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e a prestação de serviços para os cidadãos. O escopo deste trabalho são os 5.570 municípios brasileiros. Para descrever o panorama do Estado brasileiro, que possuía em 2015 cerca de 9,2 milhões de funcionários públicos, este trabalho utiliza dados disponíveis nos Censos Demográficos, RAIS e Perfil dos Municípios Brasileiros.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia; Profissionalismo; Emprego Público.

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro pós-1988 assumiu a responsabilidade pelo fornecimento de uma profusão de serviços à população. Para entregar esses serviços o Estado, como qualquer outra organização, demanda um quadro de funcionários capaz de conduzir a burocracia estatal de maneira que os cidadãos tenham seus direitos atendidos.

A insatisfação do cidadão com os serviços prestados pelo Estado acaba endossando um discurso de ineficiência e “inchaço” da máquina pública. Mas será que realmente há no Brasil um excesso de funcionários públicos? Quantos são esses funcionários? Qual o grau de escolaridade deles? Eles foram admitidos por concurso público ou contratados

¹²² Mestrando do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. E-mail: maycon_rohen@hotmail.com.

¹²³ Doutor, Professor Associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. E-mail: moraespeixoto@gmail.com.

discricionariamente pelo gestor público? Este trabalho pretende ser mais uma contribuição para se entender o real tamanho do funcionalismo municipal e suas características.

O escopo desse trabalho são os municípios brasileiros, porém optou-se por apresentar a evolução da administração pública tanto no nível federal quanto no nível local, para que se evidencie as disparidades na trajetória e profissionalização dos quadros de ambos entes federados. Antes de discutir o atual panorama da profissionalização da gestão pública municipal faremos uma breve contextualização histórica destacando as principais mudanças institucionais que acarretaram em alterações na estrutura administrativa do Estado. Para descrever como o Estado brasileiro passou de 39 mil funcionários públicos em 1872 para 9,2 milhões em 2015 este trabalho buscará caracterizar cada período histórico com as informações sobre o número de funcionários públicos existente a época.

O desenvolvimento da burocracia e a profissionalização dos quadros funcionais começaram ainda no Brasil colônia, sofreram transformações significativas com a vinda da família real para o Brasil em 1808, com a instalação da república em 1891 e a adoção do modelo federativo, provocando intensa mudança nos arranjos administrativos. No governo Getúlio Vargas com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) na década de 1930, o Decreto Lei nº 200 em 1967 durante o governo militar e no governo Fernando Henrique Cardoso a reforma gerencial da Administração Pública comandada por Bresser-Pereira em 1995.

DO BRASIL COLÔNIA A REPÚBLICA VELHA

Na condição de colônia de Portugal, o aparato administrativo presente no Brasil era ínfimo, a Coroa portuguesa tinha interesses estritamente econômico, de modo que a principal função pública na época era arrecadadora, exercida de forma delegada pela Coroa aos poderosos locais. Como aponta Eneuton Dornelles Pessoa de Carvalho (2011) cabia aos poderosos locais as nomeações para cargos públicos, desde que respeitados os limites impostos pela Coroa, mas sem qualquer critério meritocrático, as indicações se davam por retribuição de favores ou aliciamento.

Os municípios se constituíram como a primeira unidade administrativa, em sua maioria com perfil rural, que atraíam pessoas para atividades primário-exportadoras, por isso os detentores de terra possuíam tanto poder na influência para cargos públicos. A administração das vilas e cidades eram realizadas pelas câmaras¹²⁴, que detinham atribuições executivas e judiciárias, o serviço público era considerado uma honraria e só poderia ser exercido pelos “homens bons”. O principal imposto da época era o dizimo¹²⁵, cobrado por particulares que possuíam contrato com a Coroa (CARVALHO, E. D. P. 2011).

A Coroa portuguesa tinha dificuldades de controle na arrecadação, por isso em 1549 instala o Primeiro Governo-Geral do Brasil, com objetivo de estabelecer uma centralização administrativa e jurídica, aumentar a arrecadação de tributos e melhorar a defesa do território, envia a colônia o primeiro quadro profissional da burocracia estatal:

¹²⁴“As câmaras eram compostas de três ou quatro vereadores – que, em algumas cidades, eram também denominados senadores – e eram presididas ou por um juiz ordinário, em caráter eletivo, ou por um juiz de fora, representante do poder real e nomeado pela Coroa” (CARVALHO, E. D. P. 2011, p.23).

¹²⁵ Correspondia a 10% da produção bruta.

O pessoal administrativo que Tomé de Souza trouxe de Portugal se compunha de um ouvidor-geral, a figura central da justiça; um provedor-mor da fazenda; um alcaide-mor, para tratar dos assuntos da cidade; um capitão-mor, para a defesa da costa; um escrivão da provedoria da fazenda; um escrivão da provedoria, alfândega e defuntos; um tesoureiro das rendas; um escrivão dos contos; um almoxarife dos mantimentos; um boticário; um mestre de fazer cal; e um mestre de pedreiro (CARVALHO, E. D. P. 2011, p.24).

A centralização político-administrativa em detrimento da autonomia local é reforçada em 1750 sob o comando do Marquês de Pombal. No âmbito dos serviços prestados pelo Estado a grande ação é a criação de um sistema educacional em substituição aos Jesuítas, o que leva pela primeira vez na administração colonial a realização de concurso público, em 1759, para a investidura no cargo público de professor, realizado na Bahia, onde foram aprovados 19 professores.

Durante o período colonial o grande marco para a construção do Estado brasileiro se deu com a vinda da família real para o Brasil em 1808. A chegada da corte no Rio de Janeiro proporcionou uma nova experiência administrativa devido a criação de novos cargos públicos e tarefas administrativas. Entre as principais estruturas estatais trazidas de Portugal ou reconstruídas no Brasil na época estão “o Banco do Brasil, a Casa da Pólvora, a Tipografia Régia, a Biblioteca Nacional, a Academia da Marinha, de Artilharia e Fortificações” (CARVALHO, E. D. P. 2011, p.28).

Com a independência de Portugal o Brasil passa ter autonomia administrativa, liberdade comercial e, principalmente, fica livre das restrições impostas pelo estatuto colonial. Administrativamente não houve nenhuma grande alteração na gestão da máquina pública, o patrimonialismo ainda ditava as nomeações para cargos públicos. Apenas um pequeno grupo de homens que assumiu a alta gestão do Império possuía experiência na burocracia, construídas a serviço da Coroa Portuguesa, com formação superior na Europa.

Na segunda metade do século XIX, a expansão da economia cafeeira contribuiu para urbanização das cidades, o que resultou em novas atribuições para o Estado. O quadro administrativo na época mesclava as clientelas, compostas por servidores desqualificados, e alguns poucos burocratas qualificados na alta gestão. Mesmo nas áreas mais importante do Estado como o Fisco, a atuação do que hoje a literatura chama de “burocratas do nível de rua” prejudicava o funcionamento da máquina. Como relata Carvalho (E. D. P. 2011) os agentes tributários não viam problema em utilizar o imposto arrecado em benefício próprio e depois ressarcir o Estado, ao invés de recolher imediatamente os valores aos cofres públicos.

No decorrer do século XIX surgiram no Brasil as primeiras instituições de ensino superior, principalmente o curso de Direito, com objetivo de formar quadros tanto para magistratura, quanto para o serviço público. A maioria desses burocratas se concentravam na região litorânea, exercendo, principalmente, atividade de coleta de impostos. Nas cidades do interior a função administrativa era ínfima, contavam basicamente com uma igreja e raramente uma câmara. Importante lembrar que nesse período a oferta de serviços públicos eram mínimas, as instituições de ensinos eram poucas e concentradas nos grandes centros, a saúde era de cunho filantrópico mantidas pela Igreja através das Santas Casas, os dejetos da população eram lançados nos rios e mares, a iluminação pública, quando existia, era a base de óleo de baleia.

Já no fim do século XIX, parte da renda obtida pelo setor agroexportador passa ser investido em outros setores econômicos, tendo como principal mercado a nova força de trabalho assalariada que substitui a mão-de-obra escrava. O progresso econômico permite o Estado ampliar a oferta de serviços públicos, como a criação de departamentos de assistência sanitária e higiene pública, ampliação no número de escolas, desenvolvimento da infraestrutura urbana, serviço de telégrafo, iluminação pública e etc.

Com a diversificação de serviços prestados pelo Estado, a máquina pública cresceu e com isso surgem novos cargos e funções públicas. Se no começo no Brasil Colônia a distribuição de cargos públicos se dava em virtude de parentesco e amizade, agora a disputa político-partidária começa a ser preponderante na concessão de cargos públicos. Apesar da tentativa do governo central de recrutar servidores por mérito, as cidades eram dominadas pelo poder político das oligarquias rurais.

Ao se tornar uma República Federativa em 1891 o Brasil passa a reconhecer as antigas províncias como estados federativos dotados de certa autonomia. Com isso o poder central perde influência na indicação de cargos públicos e diminui os serviços públicos prestados, ao passo que fortalece a figura do governador, que para exercer o mandato são obrigados a costurar alianças com os chefes políticos locais, a emblemática figura do coronel.

Com os novos entes federados aumentam as estruturas administrativa, cada estado passa a demandar servidores para atender sua nova estrutura organizacional e executar os serviços públicos. Como destaca Carvalho (E. D. P. 2011) essas estruturas estaduais eram bastante variadas, pois o que determinava o leque de serviços públicos e o número de cargos públicos a serem ocupados era a arrecadação de cada estado. Na visão do autor mesmo com a maior autonomia dos estados o número de cargos públicos não obteve um crescimento excessivo, por duas razões em especial: a maior parte da população vivia em área rural e demandava pouco serviço público; e a população que via nos grandes centros contavam com escassos serviços públicos, que em sua maioria eram limitados ou oferecidos pela iniciativa privada.

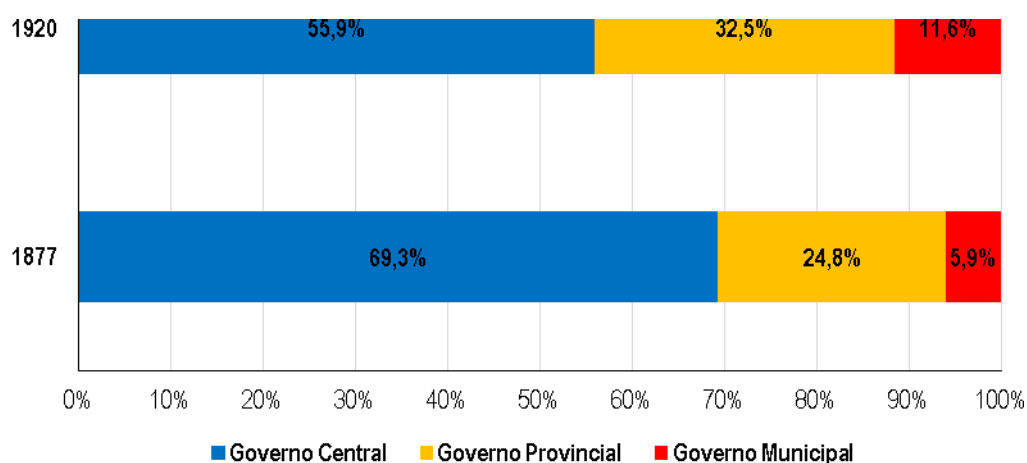


Figura 9: Percentual de empregados públicos por nível de governo (1877 e 1920)

Fonte: Adaptado José Murilo de Carvalho (2010), p 157.

A Figura 1 elucida a transformação da distribuição de emprego público antes e depois do modelo federativo implementado em 1891. Mesmo com 30 anos de modelo federativo o Brasil ainda concentrava a maior parte dos empregos públicos no governo central, ao passo que em 1930 os Estados Unidos que também adotavam o modelo federativo em três níveis possuíam 81% dos funcionários públicos nos governos estaduais e locais, enquanto no governo central detinha apenas 19% dos empregos públicos. Além da descentralização do emprego público observada no período, outro fato que chama atenção é a evolução nominal do número de empregados públicos que saltou de 78.753 em 1877 para 184.421 em 1920, um crescimento de 134% no período de pouco mais de 30 anos (CARVALHO, J. M. 2010).

Não raro vemos trabalhos que apontam a República Velha como o período de grande inchaço da máquina pública, o predomínio das relações patrimonialista, etc. Os cargos públicos disponíveis no aparelho estatal eram preenchidos, em sua maioria, por indicações dos coronéis, figura que controlava os recursos no âmbito local e utilizava do poder de nomeações para manutenção da ordem e controle da máquina pública para seu benefício eleitoral. De fato, ao analisarmos os Censos demográficos do IBGE o número de empregados públicos civis apresenta um alto crescimento, passando de 10.710 em 1872 para 97.712 no ano de 1920, uma variação de 912%. No mesmo período a população cresceu 308% atingindo 30,6 milhões de habitantes em 1920, em termos relativos os empregados públicos civis e militares representavam 0,37% da população em 1872 e 0,6% em 1920 (CARVALHO, E. D. P. 2011).

DA ERA VARGAS AO REGIME MILITAR

Com a derrocada da política do “café com leite”¹²⁶, assume o poder o gaúcho Getúlio Vargas em 1930. Com a ascensão de Vargas ao poder e a instituição de um regime autoritário em 1937 o Estado brasileiro passa por uma reorganização. Entre os principais fatores político-administrativo estão o fechamento do Congresso Nacional e o fim das eleições para governadores, que passam a ser nomeados diretamente por Vargas, os chamados interventores.

Devido à crise econômica mundial de 1929, que enfraqueceu os produtores de café e a elite rural como um todo, o Brasil passa então a uma nova fase de desenvolvimento, a industrialização. Com a mudança de foco do rural para o urbano, o Estado assumi a função de promotor do desenvolvimento industrial e aumenta o rol de serviços públicos oferecidos a população, principalmente aquelas residentes em áreas urbanas. A evidência principal desse novo modelo de Estado é a criação, em 1930, do Ministério da Educação e Ministério da Saúde, que foram responsáveis por elaborar e implementar, pela primeira vez, políticas de educação e saúde com caráter nacional, não sendo mais focalizadas e fragmentadas.

Com as novas responsabilidades atribuídas ao Estado, surge na década de 30 uma nova visão de administração pública que desse suporte ao desenvolvimento de novas políticas e centralizasse as decisões no nível federal. Sob o comando de Luis Simões Lopes começa em 1936 os estudos de uma comissão para reforma da administração pública, que se consolidaria na criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP) através do Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938.

O DASP aposta no modelo de burocracia weberiana em contraponto ao patrimonialismo, que até então era habitual no trato da coisa pública. Evidente que um modelo não elimina totalmente o outro, pois ambos podem coexistir na mesma estrutura estatal. O que

¹²⁶ Revezamento entre os estados de Minas Gerais e São Paulo no poder central.

se pretende com a introdução da burocracia no Estado é uma mudança de cultura organizacional, padronização e normatização (universalismo de procedimentos), ingresso no serviço público e progressão na carreira com base em critérios meritocráticos. Entre as funções do DASP estavam:

O estudo pormenorizado das repartições e dos departamentos públicos federais e estaduais; a organização de proposta orçamentária, de acordo com instruções da presidência da República; a fiscalização dessas instruções e de sua execução orçamentária; a seleção de candidatos a cargos públicos federais (excetuando-se cargos da Câmara, das Secretarias e de Magistrado); a promoção; readaptação e o aperfeiçoamento de funcionários civis da União; e a inspeção de serviços públicos (RABELO, 2011).

Apesar do notável avanço administrativo proporcionado com a implementação do DASP, da redução do número de nomeações políticas e do concurso público como regra para o ingresso no serviço público, muitos cargos ainda eram, legalmente, preenchidos por critérios políticos. A Lei nº 284/1936 dividia os ocupantes de cargo público em: funcionários e extranumerários. Os funcionários eram os servidores que ingressaram na administração pública via concurso, enquanto os extranumerários formavam o quadro de servidores indicados pelo governante. Como destaca Carvalho (E. D. P. 2011), uma das maiores dificuldades do DASP como coordenador-geral do sistema administrativo nacional foi a criação de agências, autarquias e institutos independentes, que se tornaram a principal via de acesso para servidores extranumerários.

A administração pública indireta ganha ainda mais força após o Decreto Lei nº 200/1967, uma Reforma Administrativa realizada pelos militares que consolidou a administração pública indireta como executora das políticas públicas e a administração pública direta como responsável pela função de direção. O Decreto determinava o funcionamento da administração indireta muito próximo ao funcionamento das empresas privadas, possibilitando inclusive a contratação de especialistas em caráter permanente ou temporário pelo regime celetista. Para Carvalho (E. D. P. 2011), essa prática resultou na dispensa do concurso público como procedimento para ingressar no serviço público.

O grande objetivo da reforma realizada pelos militares era tornar a máquina pública capaz de empreender o modelo desenvolvimentista. Assim, tornou administração indireta pessoa jurídica de direito privado, mais autônoma e simplificando procedimentos que permitiam uma gestão de recursos humanos e materiais mais flexível, o que não era possível na administração pública regida pelo direito público.

O BRASIL PÓS 1988

Com a redemocratização em 1985, o Brasil inicia uma nova fase política, tendo como sua principal agenda a elaboração de um plano econômico que resultasse em estabilidade ao país; nesse momento, o tema “reforma administrativa” não fazia parte do grande debate nacional. Com início dos debates para elaboração da Constituição de 1988, mais especificamente para redação do capítulo que trata sobre a administração pública, os constituintes optaram por fortalecer o modelo burocrático iniciado na década de 30 e priorizaram a administração direta, uma possível retaliação ao aumento do clientelismo após a descentralização e flexibilização proporcionadas pelo Decreto Lei 200/67. Para Bresser-Pereira o texto constitucional é resultado de forças contraditórias:

De um lado, ela [a Constituição] é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudescem com o advento da democracia. Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta (...). Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.14).

Como produto da Constituição de 1988, se estabeleceu um sistema de concursos públicos mais rígido e a instauração de um Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos civis, tanto da administração direta quanto das autarquias e fundações. Entre as principais críticas de Bresser-Pereira (1996) ao texto da Constituição de 1988 podemos listar os seguintes: fim da autonomia das autarquias e fundações públicas; um único tipo de vínculo para todos os servidores públicos, independente se eram agentes da limpeza, porteiros, médicos, professores, policiais, etc.; o corporativismo, que estabeleceu um sistema de remuneração integral, sem relação com tempo de serviço prestado, possibilidade de aposentadorias especiais¹²⁷, acumulação de aposentadoria por professores universitários; e permitir que mais de 400 mil funcionários celetistas se transformassem em funcionários estatutários, passando a ter direito de estabilidade e aposentadoria integral. Para o autor, essas medidas acarretaram em um pesado ônus fiscal para a sociedade e como consequência acarretou em um desprestígio dos administradores públicos brasileiros.

Em 1989, o Brasil teve sua primeira eleição direta para presidente, resultando na chegada de Fernando Collor ao Palácio do Planalto. A exemplo do governo anterior, o grande tema em debate era o controle da inflação, porém Collor eleito sob o mote do “Caçador de Marajás”, introduz uma reestruturação da administração pública, visando a redução do aparelho do Estado. Bresser-Pereira (1996) classifica como “desastrada” a tentativa de Collor de reduzir a máquina pública, demitir funcionários e extinguir órgãos sem antes se assegurar da legalidade dos atos, pois para tal deveria ser feita uma reforma na Constituição. O autor argumenta que a brusca redução salarial e a intervenção na administração pública empregada pelo governo Collor “desorganizou ainda mais a já precária estrutura burocrática existente, desprestigiando os servidores públicos, de repente acusados de todos os males do país e identificados com o corporativismo” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.17).

A queda de Collor leva ao governo Itamar Franco, assumindo em um período que a estabilidade econômica era o grande tema da agenda política. O maior feito do curto mandato de Itamar Franco foi a elaboração do Plano Real, na área administrativa foi um governo discreto. A janela de oportunidade para o debate sobre as reformas do Estado surge com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995. Eleito com o discurso da estabilidade monetária, retomada do crescimento e reformas administrativas para uma gestão pública mais eficiente, ao assumir a presidência, FHC cria o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) e convida Bresser-Pereira para comandar a atuação do ministério.

Bresser-Pereira assume a função inspirado nas premissas da *new public management*, movimento internacionalmente difundido que propunha reformulações nos objetivos estatais, uma substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial. Dentre outras diretrizes, a

¹²⁷ Permitia aos servidores aposentarem-se em torno dos 50 anos.

nova gestão pública propunha mais ênfase nos resultados em detrimento a regras gerais mais rígidas.

O diagnóstico realizado por Bresser-Pereira evidenciou, principalmente, os imbróglis administrativos no texto da Constituição de 1988. A reforma proposta pelo ministro tinha por objetivo, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal e, a médio prazo, a modernização da administração pública, levando eficiência ao atendimento do cidadão. No âmbito do ajuste fiscal, a reforma propunha a exoneração de funcionários nos municípios e nos estados¹²⁸ devido ao excesso de quadros, imposição de um teto salarial para os servidores públicos e alteração no método de aposentadoria¹²⁹. Ambas as medidas exigiriam mudanças constitucionais. No que tange a modernização da administração pública a proposta era o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e uma descentralização administrativa via agências autônomas e organizações sociais que desempenhariam as atividades mediante a celebração dos contratos de gestão (BRESSER-PEREIRA, 1996). Parte das propostas se consolidaram em 1998 com as Emendas Constitucionais de número 18 e 19, apesar da resistência na arena legislativa:

Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas (ABRUCIO, 2007).

METODOLOGIA

O Direito Constitucional brasileiro pós-88 diferencia os trabalhadores da administração pública em uma série de categorias, a partir do tipo de vínculo celebrado entre o trabalhador e a administração pública. Constitucionalmente, esses agentes públicos são divididos em Servidores Públicos, Empregados Públicos e Servidores Temporários. Além disso, a Constituição de 1988 faz diferença entre Cargo, Emprego e Função, porém no passado já foram divididos entre Funcionários, Extranumerários, etc. Devido as diversas nomenclaturas ao longo do tempo, optou-se por utilizar o termo *funcionários públicos* para se referir a todo indivíduo que exerce uma atividade pública com vínculo e remuneração paga pelo erário público, estando legalmente incorporado ao quadro de funcionários mesmo que de maneira transitória.

Para realizar este trabalho, construiu-se um banco de dados com informações do quadro de funcionários públicos de todos os 5.570 municípios brasileiros. Os dados utilizados, referentes ao perfil e quantitativo dos funcionários públicos, foram coletados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Perfil MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Os dados sobre os servidores do governo federal são regularmente fornecidos pelo Boletim Estatístico de Pessoal, elaborado pela Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. A continuidade e robustez dos dados tornam as análises da administração pública federal mais inteligíveis. Quando o objeto de análise são

¹²⁸ Para Bresser-Pereira (1996) a União não possuía excesso de quadros.

¹²⁹ Aumento do tempo de serviço, idade mínima para se aposentar e valor da aposentadoria proporcional a contribuição (BRESSER-PEREIRA, 1996).

os municípios, os dados são mais precários. As duas principais fontes utilizadas nesse trabalho (Perfil Munic e RAIS) obtêm as informações através de formulários enviados aos declarantes. Os dados disponibilizados pela Perfil Munic são mais desagregados, porém sofrem de descontinuidade o que dificulta análises comparativas. A base da RAIS é de abrangência nacional e tem capacidade coercitiva sobre os estabelecimentos privados, que ficam sujeitos a multa em caso de não preenchimento dos formulários enviados pelo MTE, o que não acontece com os estabelecimentos públicos. Assim como a Perfil Munic, os dados da RAIS dependem da resposta de um relator, estando sujeitas a imprecisões. Porém, a RAIS fornece informações anualmente o que facilita as análises comparativas longitudinais.

DISCUSSÃO E RESULTADOS

Para apresentar a evolução do emprego público nos últimos anos, será apresentado o crescimento do emprego na Administração Pública e na Iniciativa Privada; o crescimento do emprego público nos municípios por tipo de vínculo; o grau de escolaridade dos funcionários; e o sexo.

A Figura 2 apresenta o crescimento nominal do emprego formal no Brasil em um período de 20 anos, estando incluídos na Administração Pública todos os indivíduos com vínculo empregatício civil ou militar com as administrações públicas diretas e indiretas, nos três níveis de governo. Tanto a Administração Pública quanto a Iniciativa Privada apresentam crescimento no período analisado, enquanto a Administração Pública aumentou seus quadros em 3,7 milhões de funcionários, crescimento de 68%. A Iniciativa Privada gerou aproximadamente 20,6 milhões de empregos formais, sendo um crescimento de 112%.

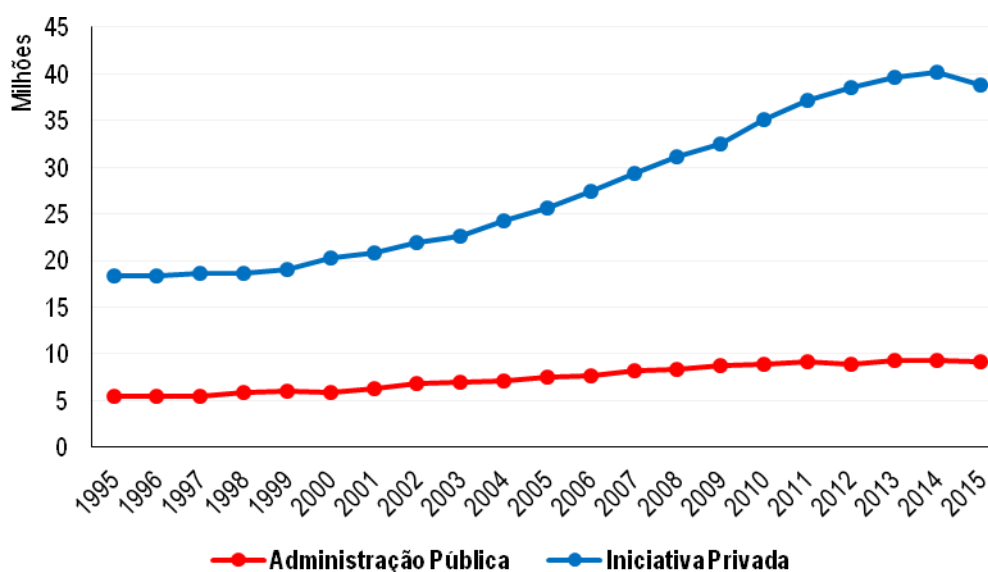


Figura 10: Crescimento do emprego formal no Brasil (1995-2015)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da RAIS.

É pertinente registrar que, só no período de 1991 a 2000, foram emancipados 1.016 municípios, o que representou um acréscimo de 18% no total; apenas no ano de 1997 foram criados 533 municípios. Como apresenta Cavalcante e Carvalho (2017), nesse período o governo federal estava passando por uma vertiginosa redução em seus quadros. Entre os anos 1988 e 2001, o governo federal teve uma redução de quase 220 mil servidores civis, ao passo que, como demonstrado no gráfico, os empregos formais na Administração Pública

aumentaram em mais de 400 mil, apenas de 1997 para 1998. No fim da década de 90, os estados brasileiros estavam passando por uma dura crise fiscal e conduzindo os processos de privatizações de empresas públicas. O momento vivido pelos estados é sintetizado no trabalho de Rui de Brito Affonso:

A renegociação da enorme dívida estadual junto à União foi vinculada a programas de demissão de funcionários públicos, venda ou rígido controle dos bancos estaduais, privatização de empresas nas áreas de energia elétrica, saneamento, transportes e comunicações e apoio à proposta de reestruturação do sistema tributário na área do ICMS (AFFONSO, 2000, p.35).

Diferente do governo federal, que produz através do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Boletim Estatístico Pessoal (BEP), possui informações sobre número de funcionários, tipo de vínculo, remuneração média, sexo, etc. Os municípios brasileiros não concentram em um só lugar todas as informações sobre seus quadros funcionais, o que dificulta o acompanhamento da variação do emprego público municipal em períodos temporais longos e com a riqueza de detalhes que se tem quando analisamos o funcionalismo no nível federal. A fonte de dados mais precisa e que tem como objeto de análise todos os municípios brasileiros é a pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, realizada pelo IBGE.

O IBGE divide os funcionários lotados nas prefeituras em cinco tipos de vínculos: estatutários, celetistas, somente comissionados, estagiários e sem vínculo permanente. Os servidores municipais classificados como estatutários são aqueles admitidos via concurso público, possuem estatuto próprio e tem como principal característica a estabilidade no cargo. Os funcionários celetistas são aqueles regidos pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), possuem carteira assinada e direito ao FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), porém não possuem estabilidade no cargo. O vínculo de estagiário destina-se a estudantes de nível médio ou superior. O IBGE considera funcionários sem vínculo permanente aqueles que “são os cedidos por outros órgãos, os prestadores de serviços, os voluntários, contratados administrativamente, dentre outros.” (IBGE, 2012).

A Figura 3 apresenta a variação nominal dos funcionários públicos municipais nos anos que foram realizadas as pesquisas Perfil dos Municípios Brasileiros. Em 11 anos os municípios brasileiros aumentaram seus quadros em quase 2 milhões de funcionários, atingindo em 2015 a marca de 6,1 milhões de empregos. Nominalmente o maior crescimento se deu na categoria Estatutários com a admissão de 1,1 milhão de novos funcionários públicos. No entanto, os maiores crescimentos percentuais foram justamente nas categorias que não exigem processos meritocráticos para ingresso no cargo, os funcionários Somente Comissionados aumentaram em 54%, os funcionários enquadrados como Sem Vínculo Permanente expandiram em 187%, enquanto os funcionários Celetistas reduziram em 37% e os Estatutários cresceram 43%. Os funcionários agrupados na categoria Outros são os estagiários e os não classificados, que somaram pouco mais de 150 mil funcionários em 2015.

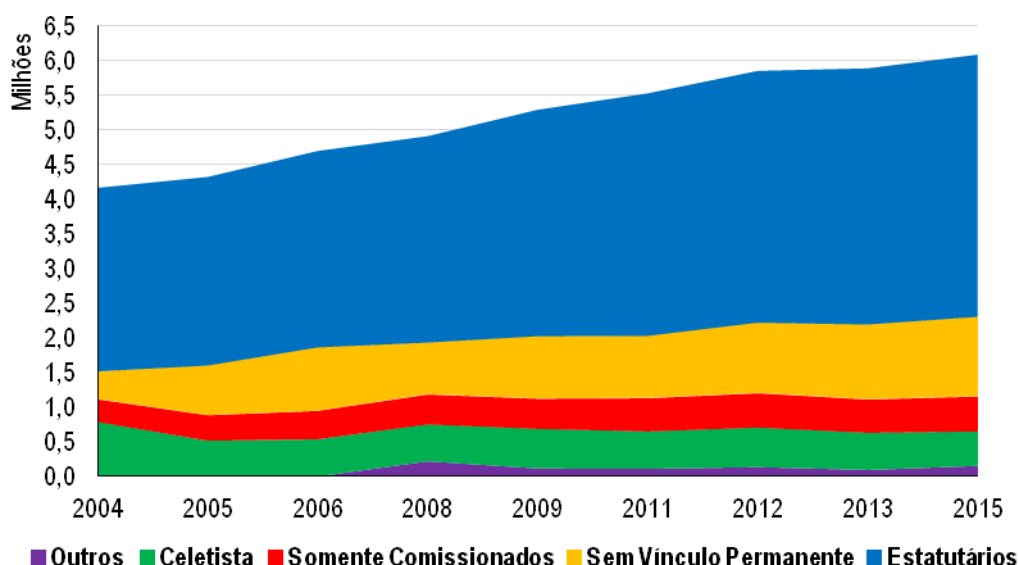


Figura 11: Funcionários públicos da administração direta municipal por tipo de vínculo (2004-2015)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE.

Para qualificar se a gestão pública está se tornando mais ou menos profissional, uma variável importante é o grau de instrução dos funcionários absorvidos pela máquina pública. A tabela abaixo apresenta o grau de escolaridade dividido em oito níveis de instrução dos funcionários civis e militares, das administrações públicas direta e indireta, nos três níveis de governo, que compõe os vínculos de empregos formais ativos na RAIS no setor Administração Pública.

Tabela 4: Grau de escolaridade dos funcionários formais da Administração Pública (2006-2015)

Ano	Fundamental Incompleto	Fundamental Completo	Médio Incompleto	Médio Completo	Superior Incompleto	Superior Completo	Mestrado	Doutorado
2006	1.085.317	867.477	336.475	2.618.480	362.230	2.423.593	25.556	2.687
2007	1.079.048	929.457	346.858	2.723.602	351.605	2.742.133	22.403	3.290
2008	1.038.797	842.367	328.872	2.859.216	352.065	2.847.068	37.731	4.020
2009	994.273	936.206	323.111	3.024.164	364.621	3.073.671	42.643	5.281
2010	972.006	876.409	301.638	3.170.736	359.278	3.179.045	59.317	4.951
2011	926.619	774.324	295.599	3.253.862	373.647	3.415.152	58.347	6.051
2012	818.816	743.375	252.390	3.120.153	342.414	3.580.749	72.035	7.511
2013	770.187	835.725	256.340	3.215.193	346.445	3.829.092	78.603	8.824
2014	698.026	800.890	236.878	3.216.793	320.465	3.979.614	90.641	12.526
2015	669.424	689.531	239.150	3.168.653	331.239	3.990.546	97.308	13.024
Variação	-38,3%	-20,5%	-28,9%	21,0%	-8,6%	64,7%	280,8%	384,7%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da RAIS.

Como podemos observar na Tabela 1 no período analisado os funcionários com menor grau de escolaridade diminuirão tanto nominalmente quanto percentualmente, ao passo que os funcionários com nível de escolaridade tiveram grande aumento nominal e proporcional. Em

2006 os funcionários com ensino Fundamental Incompleto¹³⁰ correspondiam a 14% do total de funcionários da Administração Pública, em 2015 esses funcionários representavam apenas 7% do total, o mesmo acontece com os funcionários com Fundamental Completo e Médio Incompleto. O inverso acontece com os funcionários com ensino Superior Completo, Mestrado e Doutorado, os funcionários com ensino Médio Completo permanecem estáveis em 34% do total.

Se compararmos com os setores que compõe a Iniciativa Privada o único que possui maior número de mestres e doutores que a Administração Pública é o setor de Serviços, que em 2015 contava com quase 159 mil funcionários com mestrado e mais de 74 mil funcionários com doutorado, o que representa 0,93% e 0,43%, respectivamente, dos funcionários formais do setor que em 2015 empregava mais de 17 milhões de pessoas.

As informações sobre os empregos formais no Brasil com o detalhamento do grau de instrução dos funcionários conforme apresentado na Tabela 1 só está disponível na RAIS do ano 2006 em diante. Porém é possível saber o número de funcionários com ensino Superior Completo de anos anteriores e em qual setor eles estão empregados, o que nos possibilita comparar a evolução dos funcionários com ensino Superior Completo na Iniciativa Privada e na Administração Pública.

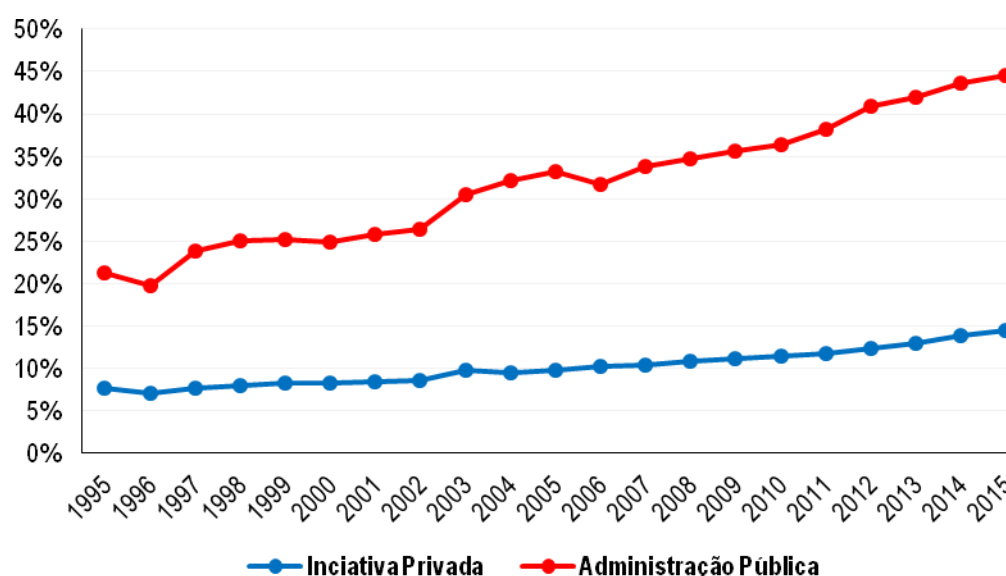


Figura 12: Percentual de funcionários formais com ensino Superior Completo (1995-2015)
 Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da RAIS.

Dentre os trabalhadores formais em 1995 pouco mais de 2,5 milhões tinham concluído o ensino superior, esse número ultrapassa 9,7 milhões em 2015. A Figura 4 mostra o quanto esses trabalhadores representavam no total de funcionários da Iniciativa Privada e da Administração Pública, como podemos observar em 1995 cerca de 21% dos funcionários da Administração Pública possuíam ensino superior completo, enquanto na Iniciativa Privada não chegava aos 8% do total de funcionários. No decorrer do tempo essa diferença se acentua e em 2015 o número de funcionários com ensino superior na Administração Pública já representavam quase 45% do total, enquanto na Iniciativa Privada não chega aos 15% de funcionários com ensino superior completo.

¹³⁰ Na categoria Fundamental Incompleto estão incluídos os Analfabetos.

Quando observamos o total de trabalhadores formais com ensino superior completo distribuídos entre a Iniciativa Privada e a Administração Pública, verificamos que 42% dos trabalhadores formais com ensino superior completo estão no setor da Administração Pública, que empregava em 2015 pouco mais de 9 milhões de pessoas, ao mesmo tempo que a Iniciativa Privada empregava quase 39 milhões de pessoas. Analisando o período de 1995 a 2015 é possível notar que em 2004 e 2005 praticamente a metade dos trabalhadores com ensino superior completo estavam a serviço da Administração Pública.

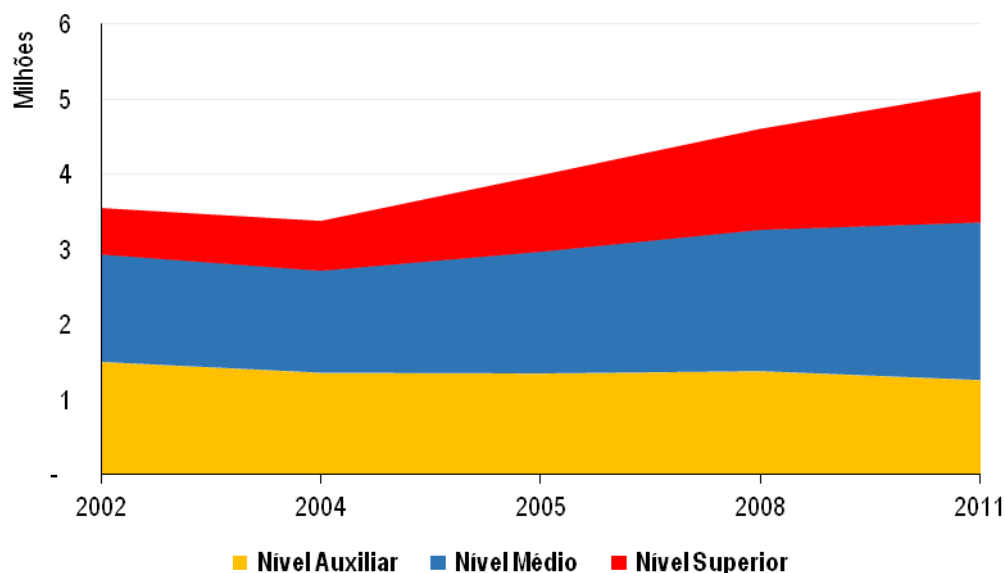


Figura 13: Funcionários públicos municipais da administração direta por grau de escolaridade (2002-2011)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE.

As informações sobre o grau de escolaridade dos funcionários públicos para o nível municipal fornecidas pelo IBGE não são tão detalhadas quanto as contidas na RAIS, porém é possível observar que o número de funcionários com Nível Auxiliar vem reduzindo ao longo tempo, no período analisado a redução foi de 16%. Já os funcionários de Nível Superior crescem em ritmo acelerado, a variação no período foi um aumento de 182%. No primeiro ano da análise o número de funcionários com Nível Superior não chegava a metade do número de funcionários com Nível Auxiliar, enquanto em 2011 o número de funcionários com Nível Superior já era maior do que os funcionários de Nível Auxiliar.

Os municípios brasileiros são extremamente heterogêneos, para se ter uma ideia 80% dos municípios brasileiros tem menos de 20 mil eleitores e nesses municípios não residem nem 30% do eleitorado total do país, ao passo que nos grandes municípios que não representam nem 2% dos 5.570 municípios, residem quase 40% dos eleitores brasileiros. Esses municípios possuem capacidade de arrecadação e ofertas de serviços públicos distintos, por isso nos gráficos a seguir eles serão divididos em categorias do tamanho do eleitorado.

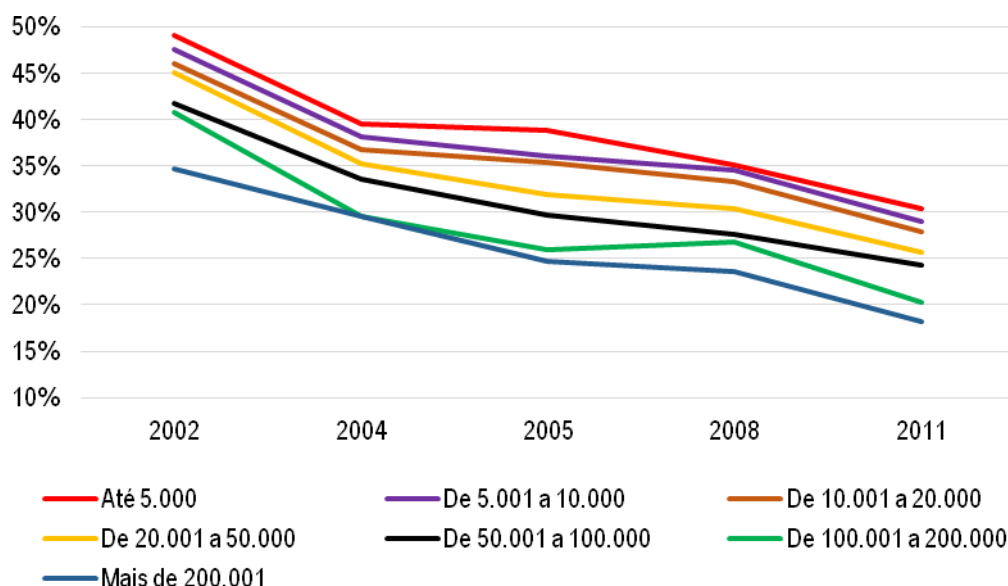


Figura 14: Percentual de funcionários públicos municipais de Nível Auxiliar por tamanho do eleitorado (2002-2011)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE.

Na Figura 6 é possível observar o movimento de queda em todas as categorias do tamanho do eleitorado no percentual médio de funcionários de Nível Auxiliar. Os menores municípios possuem um percentual médio maior desses funcionários, no ano de 2002 os funcionários de Nível Auxiliar representavam quase 50% da força de trabalho dos municípios com até 5 mil eleitores, já nos grandes municípios com mais de 200 mil eleitores esse percentual médio não chegava a 35%, o percentual médio reduz de acordo com a categoria do tamanho do eleitorado.

Quando observamos os percentuais médios dos funcionários com Nível Superior o movimento é exatamente o oposto dos funcionários com Nível Auxiliar, independentemente do tamanho do eleitorado todas as categorias apresentaram aumento percentual de funcionários com ensino superior completo. Os médios e grandes municípios apresentam percentuais médios de funcionários de Nível Superior maior do que os pequenos municípios. Os grandes e médios municípios oferecem serviços públicos mais complexo do que os pequenos municípios o que em tese demandaria uma mão de obra mais qualificada, outro fato a se considerar é a maior oportunidade de ingresso no ensino superior oferecidos em médios e grandes municípios, esses fatores podem contribuir para essa diferença.

Apesar dos municípios com até 5 mil eleitores serem os que apresentam maior percentual médio de funcionários de Nível Auxiliar eles não possuem a menor média de funcionários de Nível Superior, isso porque existe um contingente de funcionários que necessariamente devem possuir ensino superior completo, pela natureza do cargo que ocupam, por exemplo: contador, procurador, médico, enfermeiro, professor¹³¹, etc. Em 2002 pouco mais de 10% dos funcionários dos pequenos municípios possuíam ensino superior completo, já em 2011 ultrapassavam 25% do total de funcionários.

¹³¹ Em 2009 foi lançado o plano de formação para educadores das redes públicas que não possuíam formação superior, conforme exigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). A educação básica constitucionalmente é responsabilidade dos municípios.

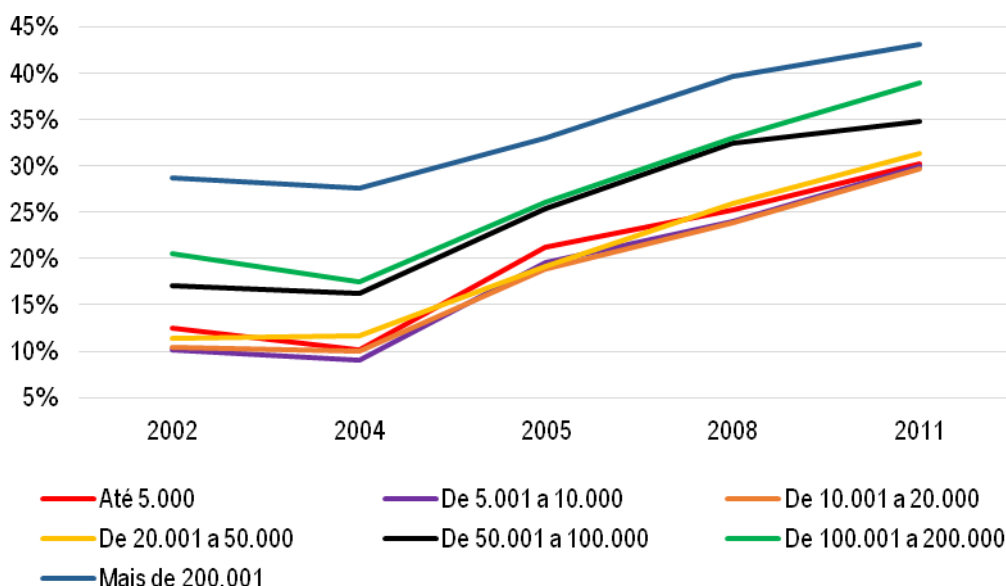
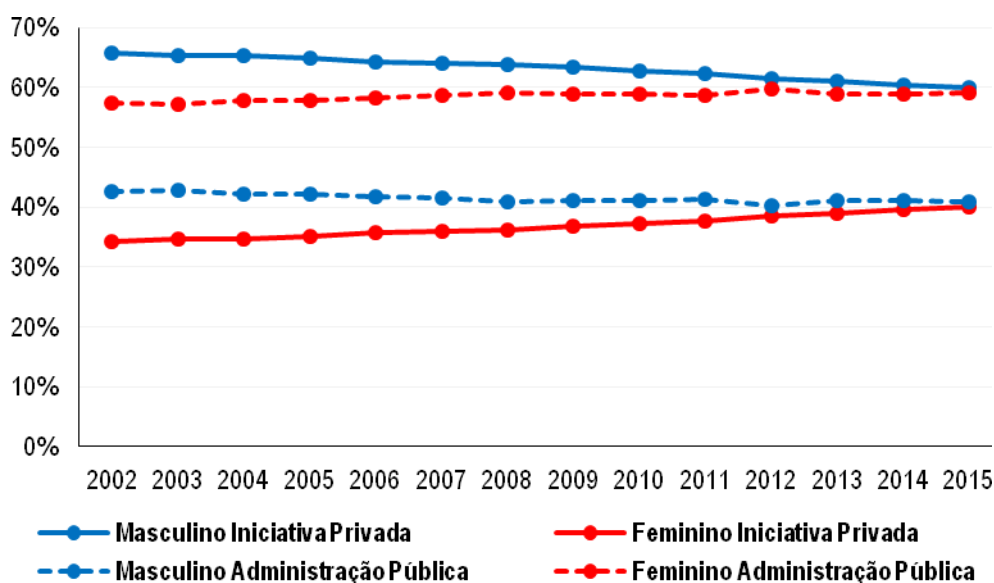


Figura 15: Percentual de funcionários públicos municipais de Nível Superior por tamanho do eleitorado (2002-2011)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE.

Outro fator importante na análise dos quadros de servidores da Administração Pública é a composição por gênero. No governo federal como demonstrado por Cavalcante e Carvalho (2017) dos servidores civis ativos no ano de 2015 cerca de 46% eram do sexo feminino, dentre os funcionários comissionados DAS 5 e 6 não chegava a 30%. Se os autores levassem em conta os servidores militares do governo federal esse número seria ainda menor, as mulheres são apenas 7% do efetivo total de defesa¹³² do país. Não há para os municípios brasileiros informação sobre o sexo dos funcionários e muito menos como esses funcionários e funcionários se dividem por tipo de vínculo, como ocorre no nível federal. Porém de forma agregada é possível saber o percentual de funcionários por sexo que ocupa a Administração Pública e a Iniciativa Privada.



¹³² Só a partir de 1980 as mulheres começaram a integrar o quadro das Forças Armadas, primeiramente na Marinha e em funções administrativas.

Figura 16: Percentual de funcionários por sexo na Administração Pública e na Iniciativa Privada (2002-2015).

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da RAIS.

Tomando como base todos os funcionários públicos das administrações diretas e indiretas, civis e militares dos três níveis de governo que compõe a Administração Pública e os trabalhadores da Iniciativa Privada a Figura 8 apresenta a variação dos percentuais de por sexo masculino e feminino dos funcionários ativo com emprego formal entre os anos 2002 e 2015. Diferente do que acontece quando se olha apenas para os funcionários civis do governo federal as mulheres compõe a maior parte dos servidores que integram a Administração Pública, ocupando quase 60% dos cargos. Na Iniciativa Privada apesar do aumento ao longo do período analisado apenas 40% da força de trabalho é feminina.

CARGOS COMISSIONADOS

Os cargos comissionados, ou de confiança, são cargos onde não há exigibilidade de concurso público para sua ocupação. Eles são considerados de livre nomeação e exoneração, sua ocupação é transitória e o chefe do poder executivo tem a discricionariedade na indicação de seus ocupantes.

No governo federal como apresenta Sérgio Praça (2014) há em torno de 21 mil cargos comissionados o que significa aproximadamente 4% do total de funcionários da administração federal. Esses cargos são divididos em seis níveis de DAS (Direção e Assessoramento Superior), as responsabilidades, acesso a informações privilegiadas, influência nas decisões e salários vão crescendo progressivamente do nível 1 ao 6.

Quando olhamos para o nível municipal esse número cresce substancialmente ultrapassando os 500 mil cargos comissionados, ou seja, se esses funcionários estivessem em uma mesma cidade, esta seria uma das 40 mais populosas do Brasil. O total de funcionários comissionados representam 8,4% dos mais de 6 milhões de funcionários públicos municipais.

Mas a grande diferença entre os cargos comissionados nos níveis federal e municipal se dá pelo advento do Decreto nº 5.497 de 2005 que em grande medida limita a discricionariedade na nomeação de comissionados no nível federal. Este decreto sancionado ainda no primeiro governo Lula determina logo em seu primeiro artigo que 75% dos cargos em comissão DAS níveis 1, 2 e 3 e 50% dos cargos DAS nível 4 devem ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira. O decreto prevê ainda que a nomeação de um não servidor de carreira só poderá ser realizada após consulta ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que será o responsável por normatizar, acompanhar e controlar o cumprimento dos percentuais fixados.

O Decreto só não prevê limites para os DAS 5 e 6 que são as funções comissionadas dos Secretários Executivos e Ministros de Estado respectivamente. Esses DAS representam cerca de 5% apenas dos comissionados, ou seja, a grande maioria dos ocupantes de cargos comissionados do governo federal são servidores de carreira. Não há lei que obrigue os municípios a seguirem essas normas, como ente autônomo o município é o responsável por definir as regras de criação e nomeações de cargos comissionados, desde que dentro do limite de gasto com pessoal estabelecido pela LRF, fica a critério do chefe executivo local a indicação para as vagas disponíveis.

Tabela 5: Total de funcionários da administração pública municipal direta por tipo de vínculo e grau de escolaridade (2005-2011).

Tipo de Vínculo	Ano	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Pós-graduação
Estatutário	2005	870.815	974.556	603.093	101.283
	2008	762.804	1.036.278	681.418	166.571
	2011	754.221	1.224.728	959.655	277.556
	Variação	-13,4%	25,7%	59,1%	174,0%
Celetista	2005	171.948	188.695	101.649	8.353
	2008	156.726	202.062	130.689	14.485
	2011	130.597	210.705	146.386	22.715
	Variação	-24,0%	11,7%	44,0%	171,9%
Somente Comissionados	2005	73.626	167.614	89.403	7.703
	2008	82.083	208.015	106.410	8.317
	2011	73.874	229.618	127.725	13.019
	Variação	0,3%	37,0%	42,9%	69,0%
Sem Vínculo Permanente	2005	229.502	295.660	98.827	8.968
	2008	198.181	312.899	127.991	14.181
	2011	198.353	367.399	198.023	21.945
	Variação	-13,6%	24,3%	100,4%	144,7%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE.

A Tabela 2 apresenta os funcionários públicos municipais por tipo de vínculo e grau de escolaridade nos anos disponibilizados pela Perfil Munic. Os funcionários Somente Comissionados foi a única categoria que não apresentou redução no percentual de funcionários com Ensino Fundamental e foi a categoria com menor crescimento percentual de funcionários com Ensino Superior e Pós-graduação. Ao passo que os funcionários da categoria Estatutários foram os que apresentaram maior crescimento percentual em funcionários com Pós-graduação.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou ser mais um elemento para elucidar a variação no emprego público no Estado brasileiro ao longo do tempo, principalmente nos municípios brasileiros, que apresentam maior carência de trabalhos quantitativos sobre o tema.

Os principais resultados deste trabalho são: 1. Tanto a Administração Pública quanto a Iniciativa Privada apresentam crescimento no período analisado, enquanto a Administração Pública apresentou crescimento de 68%, a Iniciativa Privada cresceu 112%. 2. Os municípios brasileiros aumentaram seus quadros em quase 2 milhões de funcionários nos últimos 11 anos. 3. Nominalmente o maior crescimento se deu na categoria Estatutários, no entanto os maiores crescimentos percentuais foram nas categorias Somente Comissionados e Sem Vínculo Permanente. 4. Independentemente do tamanho do município os funcionários com ensino superior apresentaram maior crescimento percentual. 5. Analisando o período de 1995 a 2015

em média 47% dos trabalhadores com ensino superior estavam a serviço da Administração Pública. 6. Os funcionários Estatutários possuem grau de escolaridade maior do que os Somente Comissionados. 7. Quase 60% dos funcionários públicos no Brasil são do sexo feminino. O Brasil passou de 4 funcionários por mil habitantes em 1872 para 45 funcionários públicos por mil habitantes em 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de administração pública*, v. 41, n. especial, 2007.

Afonso, José Roberto. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. *Revista do BNDES*, v. 3, n. 5, p. 31-62, 1996.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço público*, v. 47, n. 1, p. 07-40, 1996.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

Carvalho, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial*. Editora Record, 2010.

Carvalho; Eneuton Dornelles Pessoa. *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. IPEA, Diálogos para o Desenvolvimento-Volume 5. (2011).

Cavalcante, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública – RAP*, 2017.

Praça, Sérgio. Corrupção e rotatividade em organizações governamentais. *Revista Espaço e Ética*, v. Ano I, n., p. 143–148, 2014.

Rabelo, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais* Vol. 3 Nº 6, dez. 2011.

POLÍTICAS SOCIAIS, GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS (GT3 – ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS)

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO PERÍODO DOS GOVERNOS LULA E DILMA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA PARA O BRASIL, ESTADO DO RIO DE JANEIRO E CAMPOS DOS GOYTACAZES.

*Nayanna Cardoso de Brito*¹³³
*Breno Augusto da Silva e Silva*¹³⁴

RESUMO:

A distribuição de renda é a maneira que a riqueza de uma dada região está alocada entre seus residentes de forma que, em determinadas localidades, pode haver alta ou baixa concentração de renda. Para mensurar a produção (e como ela está dividida entre os indivíduos da população) utilizam-se, respectivamente, o Produto Interno Bruto (PIB) e o PIB *Per Capita*. Contudo, nesse último indicador não há precisão, pois não necessariamente essa renda é igualmente distribuída. Analisou-se, portanto, o Índice de Gini. Dito isso, o artigo averiguou o Brasil, Estado do Rio de Janeiro e município de Campos dos Goytacazes-RJ e fez uma análise comparativa entre eles nos períodos compreendido entre 2002 a 2014 sendo possível compreender a evolução da distribuição de renda em função das medidas adotadas.

PALAVRAS-CHAVE: Indicadores econômicos, distribuição de renda, transferências governamentais, bem-estar social.

1. INTRODUÇÃO

A distribuição de renda no Brasil é uma questão importante, tendo em vista que há uma concentração de renda. Quando analisa-se em termos mais regionais, como o estado do Rio de Janeiro e região de Campos dos Goytacazes, aparentemente, algo semelhante ao Brasil parece ocorrer.

¹³³ Universidade Federal Fluminense/FAPERJ, cardoso.nayanna@gmail.com, graduanda.

¹³⁴ Universidade Federal Fluminense/FAPERJ, bresils@bol.com.br, doutor.

Para entender o comportamento da renda é preciso pesquisar um dos mais importantes agregados macroeconômicos, o que mensura a produção de bens finais de toda a economia, denominado Produto Interno Bruto (PIB) uma vez que por meio desse indicador podemos analisar qual é a riqueza total de um determinado país ou região.

Entretanto, um PIB com um valor alto pode significar que o país em análise seja rico, mas não necessariamente a sua população. Desta maneira, chega-se ao conceito PIB *Per capita*, que é obtido por meio da razão entre o PIB e o número de habitantes da região especificada. Essa medida já é mais adequada do que o PIB para se medir a riqueza dos indivíduos, pois se pode entender qual é a renda média daquela população.

Ainda assim, embora o PIB *Per Capita* mostre o quanto cada habitante se apropriaria, em média, do PIB, isso não significa que a distribuição de capital seja equitativa. Assim, muitos poderiam estar se apropriando de grande parte do PIB, enquanto outros ficariam desfavorecidos. Dessa forma é necessário analisar como o PIB estaria distribuído na população.

Para tal análise é utilizado um indicador denominado Índice de Gini. De acordo com esse coeficiente, quanto mais próximo de um, o valor da região, mais desigual é a distribuição de renda; nesse caso há uma concentração de renda em pequena parte da população. Por outro lado, quanto mais perto de zero, mais igualitária a distribuição de riqueza.

Há mais uma medida que estabelece um contraponto com PIB *Per Capita*, considerando a dimensão econômica do desenvolvimento, esse indicador é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pretende medir o desenvolvimento humano, ele é mesurado por meio de três elementos fundamentais: saúde, educação e renda. Esse índice varia entre 0 (zero) e 1 (um). Quanto mais próximo de zero menor é o IDH da região e quanto mais perto de um maior é o índice. Geralmente países desenvolvidos apresentam seu IDH próximo a um e os menos desenvolvidos se aproximam de zero.

Para Oliveira et al. (2008) a desigualdade da distribuição de renda no Brasil vem diminuindo nos últimos anos; o fator que levou ao declínio foi o investimento na educação e o Programa de transferência de Renda, como o Bolsa família.

Soares (2006) afirma que houve redução da desigualdade no período de 1976-2004 e o que determinou essa queda foram, em parte, programas de transferência de Renda, como o Programa Bolsa família e, de forma complementar, o decréscimo da desigualdade nos rendimentos do trabalho.

2. OBJETIVO

O objetivo geral consiste em analisar, nos períodos dos governos Lula e primeiro governo de Dilma, a distribuição de renda dos residentes do Brasil, estado do Rio de Janeiro e da cidade de Campos dos Goytacazes, com o intuito de averiguar como a renda da região está distribuída entre os indivíduos. A partir disso, será feita uma comparação em termos nacionais, estaduais e municipais. Além de investigar quais os fatores que contribuíram para que reduzisse a desigualdade e mostrar qual das regiões apresentou um ritmo mais acelerado dessa redução.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada envolveu o uso de estatística descritiva e gráfico, a fim de analisar as variações dos dados, tais como: Produto Interno Bruto (PIB), PIB *Per Capita*, Índice de Gini, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Programa de Bolsa Família, o número de indivíduos em extrema pobreza e programa de valorização do salário mínimo.

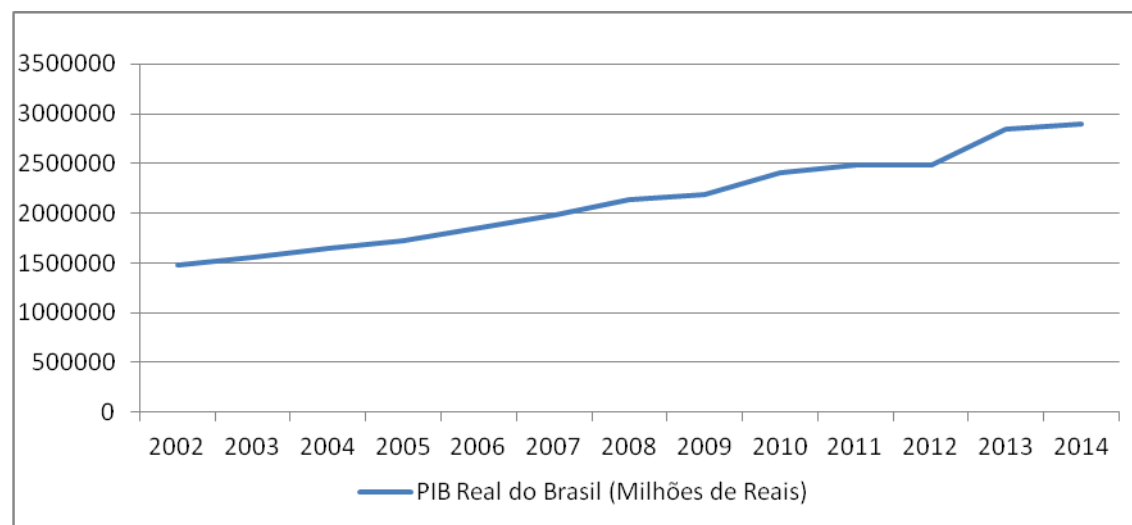
4. RESULTADOS PRELIMINARES

Esta seção irá investigar dados, tais como: PIB, PIB Per Capita, Índice de Gini, IDH e o Programa Bolsa Família, uma das medidas adotadas pelo governo com intuito de reduzir a desigualdade, referentes a país, estado e cidade, a fim de verificar em qual região mais se reduziu a desigualdade e qual o melhor caminho para tal.

O PIB a preços correntes do Brasil em 2002 ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), foi de R\$ 1,477821769 trilhão, e em 2003, no primeiro ano de governo Lula, o valor aumentou em 15% atingindo R\$ 1,699947694 trilhão. No ano posterior o aumento foi de 14% gerando um montante de R\$ 1,941498358 trilhão. Em 2005, o número cresceu em 11%, somando R\$ 2,147239292 trilhões. No período seguinte, foi de 10%, totalizando R\$ 2,369483546 trilhões. Em 2007 iniciou-se o segundo mandato do governo Lula, nesse ano houve um aumento de 12%, alcançando R\$ 2,661344525 trilhões. No ano subsequente, apesar da crise que ocorreu nos Estados Unidos, que atingiu diversos países, o Brasil registrou aumento de 12% fechando em R\$ 3,032203490 trilhões. Em 2009, o aumento foi um pouco menor, mas ainda assim positivo, de 7% gerando um total de R\$ 3,239404053 trilhões. No último ano do governo Lula (2010), o aumento foi significativo, de 16% atingindo R\$ 3,770084872 trilhões. Em 2011, primeiro ano do mandato de Dilma, o aumento foi de 10% somando R\$ 4,143013337 trilhões. No momento seguinte, houve o menor aumento apontado desde 2002, de 6% registrando uma quantia total de R\$ 4,392093997 trilhões. O ano de 2013 assinalou o maior crescimento comparando com período estudado, 21%, gerando um total de R\$ 5,331619000 trilhões. No período seguinte, o valor subiu em 8%, alcançando R\$ 5,778953000 trilhões.

O PIB a preços nominais não esclarece o quanto foi produzido, de fato, pelo país, pois o preço pode aumentar, mas não necessariamente a produção acompanha. Dito isso, precisou-se deflacionar o PIB, ou seja, retirar a inflação o período, utilizando-se Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA). Desse modo, o PIB em termos reais do Brasil, de 2002 a 2014 obteve uma evolução de 96%. No primeiro ano do período mencionado PIB Real foi de R\$ 1,477821769 trilhão, passando para R\$ 2,903540973 trilhões do final do período. Essa variação pode ser vista no gráfico 1.

Gráfico 1: PIB Real do Brasil

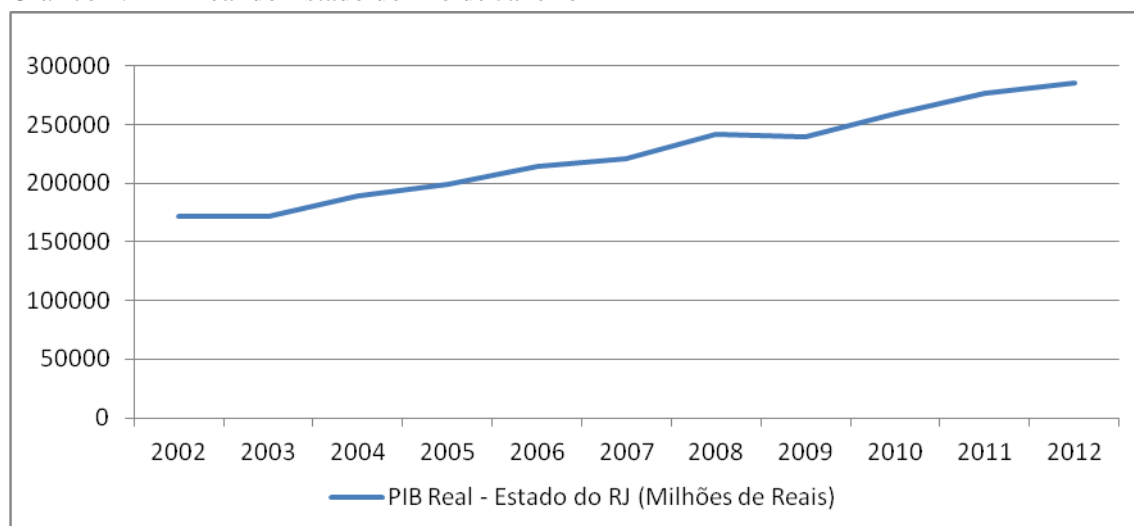


Fonte: Resultado da Pesquisa.

De acordo com os dados do IBGE, a cidade do Rio de Janeiro no ano de 2002 apresentou um PIB de R\$ 171,371993 bilhões. Após um ano, houve um aumento de 10%, chegando à R\$ 188,014960 bilhões. Em 2004, o crescimento foi de 19%, totalizando R\$ 222,945041 bilhões. No período seguinte, o valor subiu 11%, somando R\$ 247,017528 bilhões. Em 2006, registrou novamente 11% a mais, atingindo R\$ 275,327129 bilhões. No ano posterior, aumentou em 8%, gerando um total de R\$ 296,767784 bilhões. Em 2008, variou 16%, crescendo para R\$ 343,182068 bilhões. No momento subsequente, a variação foi a menor do período analisado de 3%, impactou em R\$ 353,878136 bilhões. Em 2010, cresceu 15%, a maior variação do intervalo estudado, avançando para R\$ 407,122794 bilhões. No ano consecutivo, houve uma evolução de 14%, gerando um total de R\$ 462,376208 bilhões. Em 2012, subiu 9%, somando R\$ 504,221371 bilhões.

Segundo cálculos da pesquisa o PIB Real, ou seja, deflacionado, do estado do Rio de Janeiro apresentou uma expansão de 67%. No ano de 2002 o valor era de R\$ 171,371993 bilhões e subiu para R\$ 285,5087724 bilhões em 2012. Esses dados podem ser analisados no gráfico 2.

Gráfico 2: PIB Real do Estado do Rio de Janeiro



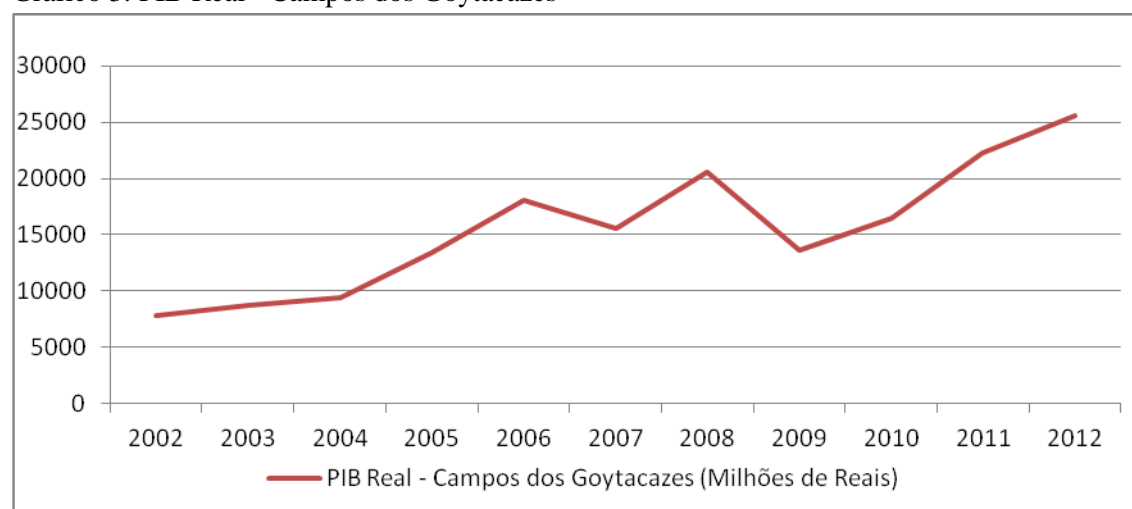
Fonte: Resultado da Pesquisa.

A Cidade de Campos dos Goytacazes, em 2002, registrou um PIB de R\$ 7,854594 bilhões. No ano de 2003, obteve um aumento de 22%, totalizando R\$ 9,572418 bilhões. Em 2004, o aumento foi de 15%, menor do que no ano anterior, gerando um montante de R\$ 11,041006 bilhões. No ano seguinte, houve uma variação de 51%, somando R\$ 16,653399 bilhões. Em 2006, variou 39%, gerando um total de R\$ 23,134307 bilhões. Posteriormente, houve uma retração de 10%, retrocedendo para R\$ 20,811798 bilhões. Em 2008, ocorreu uma variação percentual positiva de 40%, evoluindo para R\$ 29,206675 bilhões. No período subsequente, declinou novamente 31%, reduzindo para R\$ 20,157567 bilhões. Em 2010, o valor voltou a subir em 28%, progredindo para R\$ 25,836677 bilhões. No ano de 2011, aumentou em 44%, avançando para R\$ 37,204320 bilhões. Em 2012, subiu em 21%, finalizando em R\$ 45,129215.

Já em termos reais, o valor do PIB Real da cidade do interior do Rio apresentou uma variação de 225%; em comparação com as outras duas regiões foi a que revelou maior

progresso. No período de 2002 o valor foi de R\$ 7,854594 bilhões e no final do ano de 2012 se expandiu para R\$ 25,55382916 bilhões. Pode-se observar essas evoluções no gráfico 3.

Gráfico 3: PIB Real - Campos dos Goytacazes



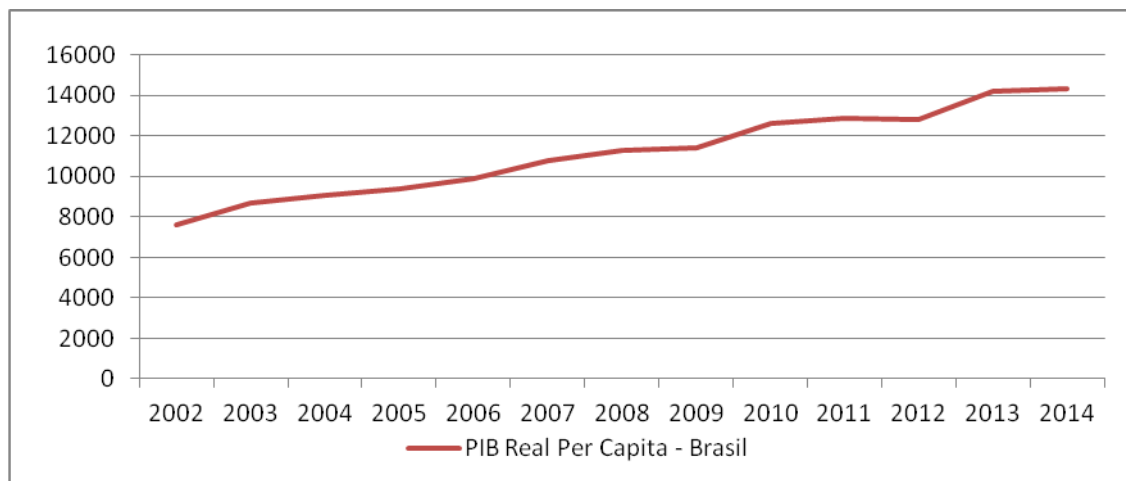
Fonte: Resultados da Pesquisa

Comparando a evolução do Produto Interno Bruto de 2002 a 2012, das três regiões, nota-se que as variações foram positivas. O PIB corrente do Brasil, Estado do Rio de Janeiro e Campos dos Goytacazes, foram, respectivamente: 291%, 264% e 364%. No entanto, o PIB (real) deflacionado - isto é retirando-se a inflação do período, para uma melhor precisão do número de produtos produzidos na região, sem contar com a variação do preço - foi de 68%, 67% e 225%. A variação do PIB Real país foi 1% maior que o do estado RJ. E esse, por sua vez, foi 159% menor que Campos dos Goytacazes. Isso significa que a cidade apresentou um maior crescimento em sua produção.

Segundo dados divulgados pelo IBGE, o país apresentou seguintes valores, referentes ao PIB Per Capita, em valores anuais, ao longo de 10 anos: o primeiro ano selecionado para pesquisa foi 2002, que obteve um valor de R\$ 7,631 mil. No ano seguinte, houve uma variação de 24%, chegando a R\$ 9,498 mil. Em 2004, esse número aumentou 13%, alcançando R\$ 10,692 mil. Dali a um ano, a renda média subiu 9%, somando R\$ 11,658 mil. Em 2006, a elevação foi novamente de 9%, atingindo R\$ 12,688 mil. No ano seguinte, o valor cresceu em 14%, saltando para R\$ 14,465 mil. Em 2008, aumentou 11%, se aproximando de R\$ 15,990 mil. No ano subsequente, houve variação positiva de 6%, aumentando para R\$ 16,918 mil. Em 2010, a diferença do ano anterior foi de 17%, registrando R\$ 19,767 mil. No período seguinte, houve mudança de 9%, elevando a renda para R\$ 21,536 mil. Em 2012, aumentou 5%, somando R\$ 22,646 mil.

Assim como feito para encontrar o PIB Real, foi feito para o PIB Real Per Capita. No Brasil, no ano de 2002 a renda real média para cada indivíduo era de R\$ 7,631mil. Em 2014 esse valor aumentou, chegando a R\$ 14,320 mil. Nota-se que houve variação positiva no período, pois a renda aumentou em 88%. Esses dados podem ser observados no gráfico 4.

Gráfico 4: PIB Real Per Capita - Brasil

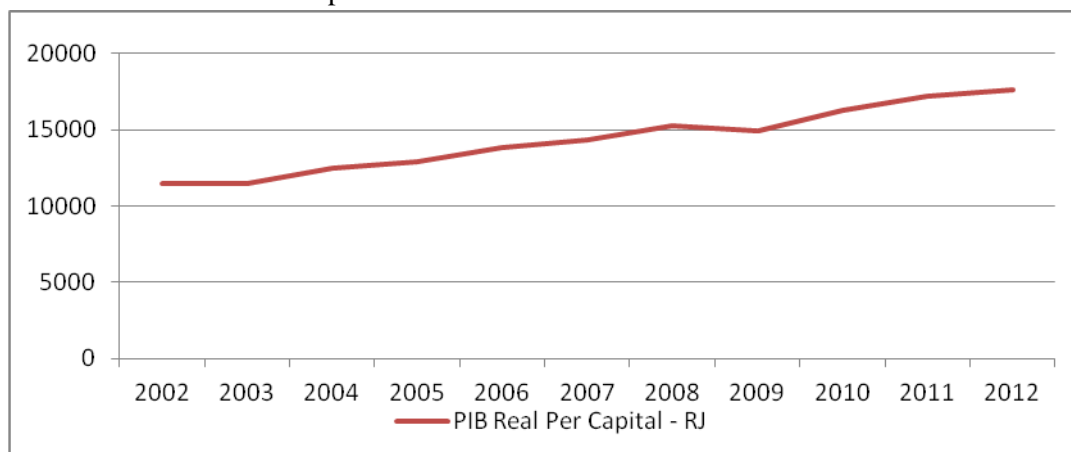


Fonte: Resultado da pesquisa.

O Estado do Rio de Janeiro registrou um PIB Per Capita de R\$ 11,459 mil, em 2002. Observou-se um aumento de 9% no ano seguinte, marcando R\$ 12,513 mil. Em 2004, obteve a maior variação do período analisado de 17%, totalizando R\$ 14,663 mil. Posteriormente, houve acréscimo de 10%, gerando um somatório de R\$ 16,057 mil. Em 2006, variou 10% novamente, aumentando para R\$ 17,692 mil. No período posterior, continuou crescendo, nesse momento, em 9%, atingindo R\$ 19,245 mil. Em 2008, elevou em 12%, chegando a R\$ 21,621 mil. No ano subsequente, a variação continuou positiva, porém a menor do período estudando, 2%, se aproximando de R\$ 22,103 mil. Em 2010, a riqueza dos indivíduos aumentou em 15%, somando R\$ 25,455 mil. No período consecutivo, registrou 13%, alcançando R\$ 28,696 mil. Em 2012, alterou a renda média em 8%, elevando o valor para R\$ 31,064 mil.

Em termos estaduais, os moradores do Rio de Janeiro no primeiro ano recebiam, em média, R\$ 11,459 mil. No ano de 2012 a quantia aumentou para R\$ 17,589 mil. A variação positiva foi de 54%. Esses valores estão ilustrados no gráfico 5.

Gráfico 5: PIB Real Per Capita – Estado do Rio de Janeiro



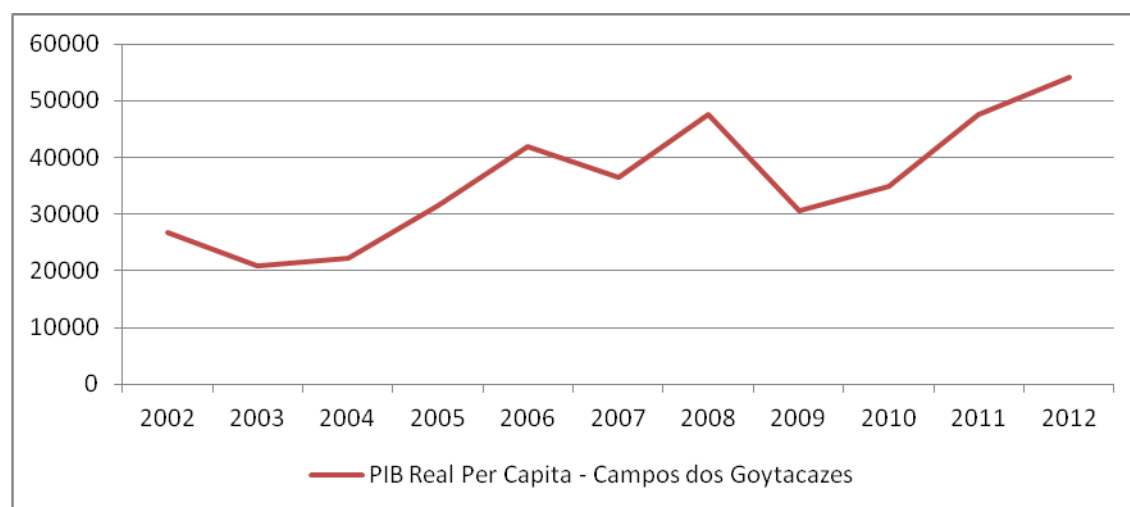
Fonte: Resultado da Pesquisa.

A cidade Campos dos Goytacazes marcou em 2002 um PIB Per Capita de R\$ 26,663 mil. No ano seguinte, houve uma variação negativa de 14%, regredindo para R\$ 22,831 mil. Em 2004, teve uma variação positiva de 14%, aumentando para R\$ 26,118 mil. O ano posterior apresentou a maior modificação do período, 50%, atingindo R\$ 39,073 mil.

mil. Em 2006, a diferença em relação ao ano anterior foi de 38%, somando R\$ 53,842 mil. No período subsequente, houve uma variação negativa de 9%, diminuindo para R\$ 48,846 mil. Em 2008, o valor voltou a crescer, aumentado em 38%, gerando um saldo de R\$ 67,445 mil. Posteriormente, houve uma variação negativa de 33%, retrocedendo para R\$ 45,117 mil. Em 2010, retornou a crescer, variando positivamente em 21%, expandindo para R\$ 54,607 mil. No ano consecutivo, continuou progredindo, aumentando em 46%, totalizando R\$ 79,484 mil. Em 2012, subiu em 20%, gerando uma soma de R\$ 95,552 mil.

Em termos municipais, em 2002, a riqueza real anual média dos indivíduos era de R\$ 26,663 mil. No período de 2012 esse número aumentou para R\$ 54,105 mil. Os residentes de Campos tiveram uma variação positiva na renda de 103%. O valor da renda real média em termos nacionais é inferior tanto ao estado quanto ao município, tendo em vista que o país é mais populoso e apresenta maior diversificação de renda. É importante ressaltar que esse é um índice que não representa a realidade da distribuição de renda com precisão, visto a renda não é igualmente repartida. O gráfico 6 apresenta o comportamento das variáveis de PIB Real Per Capita anual do município.

Gráfico 6 – PIB Real Per Capita – Campos dos Goytacazes



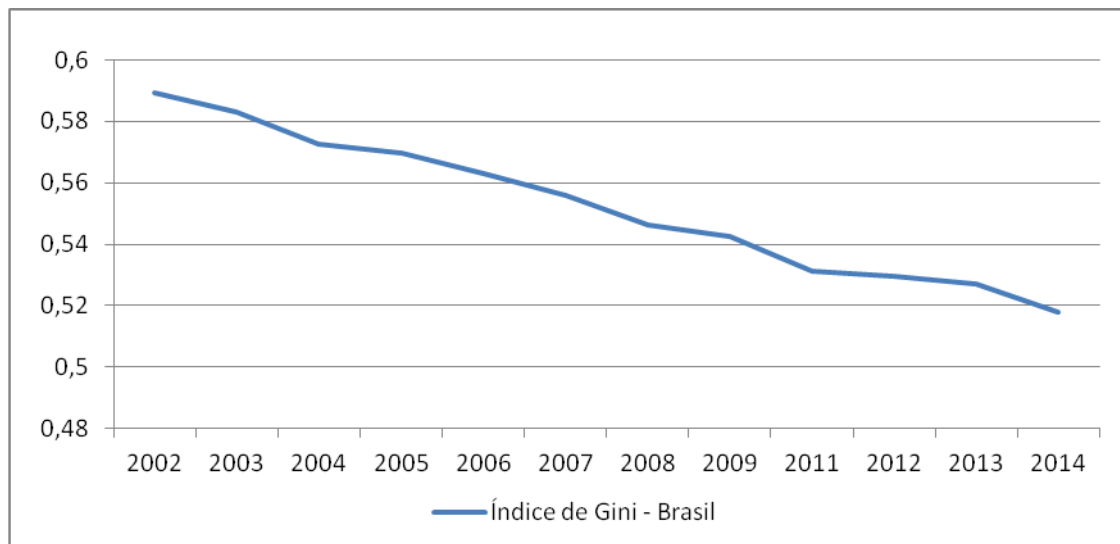
Fonte: Resultados da pesquisa.

Observando os dados do Índice de Gini encontrados, pode-se afirmar que de 2002 para 2014 houve redução de 12% no Brasil. Em 2002, registrava 0,598. E em 2014 registrou-se a menor concentração de renda do período, 0,518. Em termos estaduais o Índice de Gini apresentou oscilações, mas no final do intervalo observou-se redução de 4%. No ano de 2002 marcou 0,549. No último ano analisado, 2014, apontou o menor valor para o período, 0,525. A cidade de Campos registrou, em 2000, 0,56 e em 2010 houve um decréscimo para 0,55.

O Índice de Gini, como mostrado acima, em 14 anos, retratou uma evolução. O Brasil reduziu a sua concentração de renda em 12%, ou seja, sua distribuição de renda permaneceu no mesmo patamar de 0,5. Isto é, não possui uma renda tão concentrada, mas também não apresenta uma renda tão igualitária. Pode-se notar, ainda, que o desenvolvimento do estado do RJ, com relação ao mesmo indicador e período resultou em uma redução da

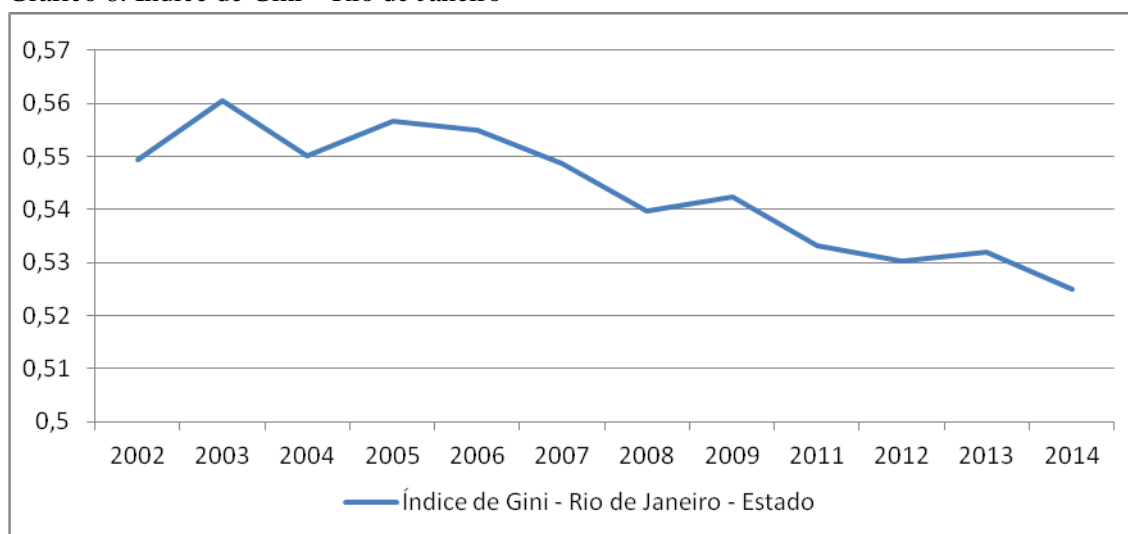
variável em 4%. E em termos municipais, esse índice apresentou uma retração de 2%, também, mantendo-se, no mesmo patamar do país e estado. Observa-se que a redução do Índice de Gini, no período, embora tenha ocorrido nas três regiões, foi maior no país e menor na cidade de Campos dos Goytacazes. Tais variações podem ser vistas no gráfico 7 e 8.

Gráfico 7: Índice de Gini - Brasil



Fonte: Resultado da pesquisa.

Gráfico 8: Índice de Gini – Rio de Janeiro



Fonte: Resultado da Pesquisa

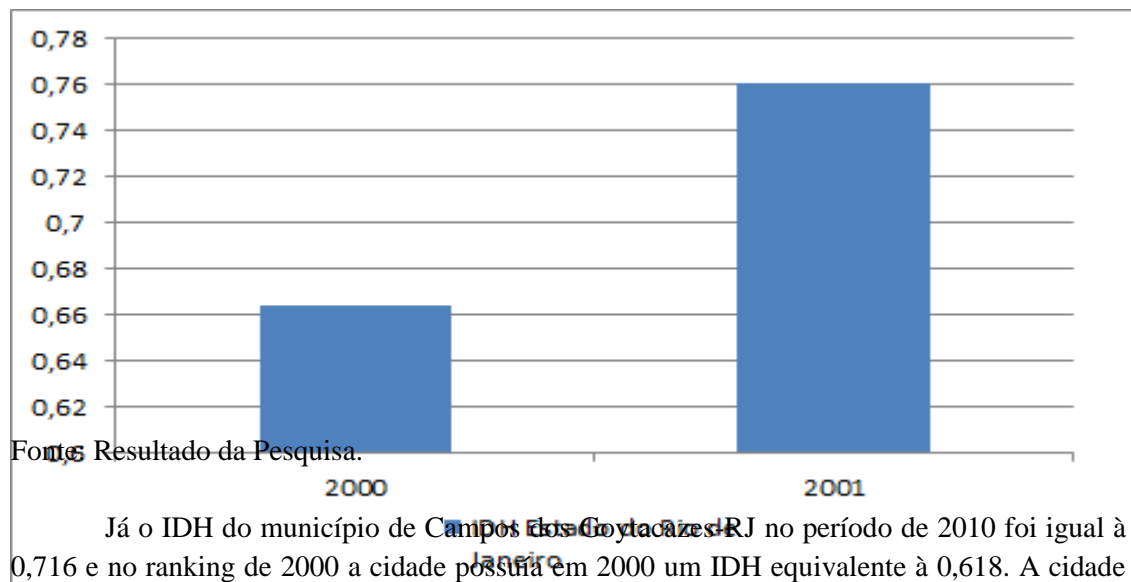
Outro índice que também estabelece um contraponto ao PIB *Per Capita* é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ele apresenta variação entre zero e um. Quando a região possui um valor próximo à 1 significa que maior é o seu IDH e quando possui um valor perto de zero, menor será o seu IDH.

Dito isso, o Brasil, em 2014 apresentou um IDH igual à 0,755. No Ranking Global, feito no mesmo ano, o país se posicionou em septuagésimo quinto (75º) lugar no mundo, com “alto índice de desenvolvimento humano”.

O IDH do estado do Rio de Janeiro, no ano 2000, foi de 0,664 ficando em quarto (4º) lugar no Ranking IDHM Unidade de Federação, permanecendo na mesma posição que o

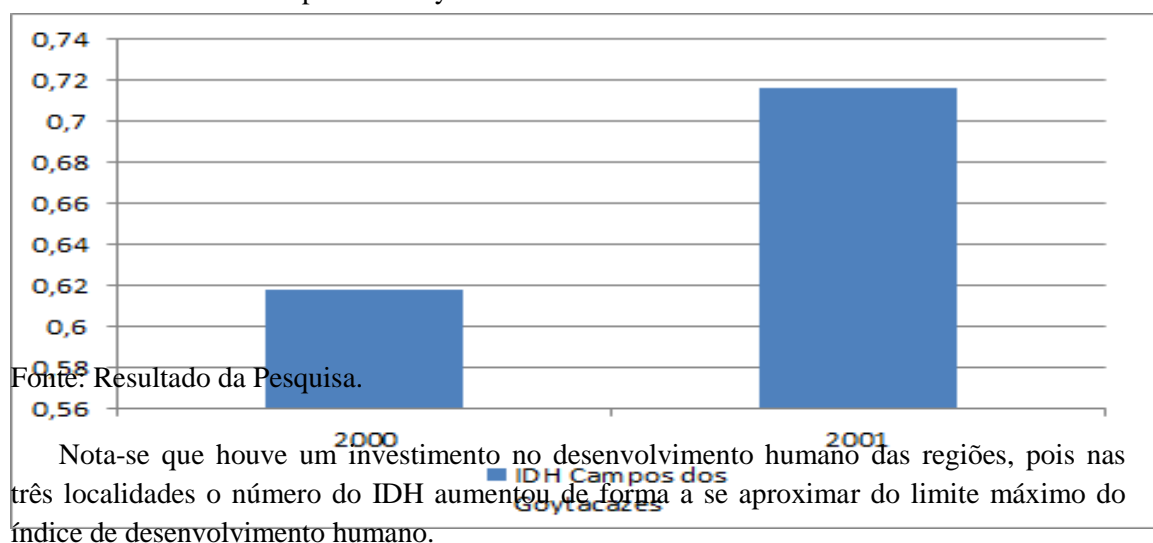
Ranking do período de 2010, porém com valor superior ao de 2000, que foi 0,761. O estado saiu da faixa de médio desenvolvimento humano (0,600-0,699) para alto desenvolvimento humano (0,700-0,799). Os dados dessa região podem ser analisados no gráfico 9.

Gráfico 9: IDH do Estado do Rio de Janeiro



Já o IDH do município de Campos dos Goytacazes-RJ no período de 2010 foi igual à 0,716 e no ranking de 2000 a cidade possuía em 2000 um IDH equivalente à 0,618. A cidade ocupava a faixa de médio desenvolvimento humano e alcançou a faixa de alto desenvolvimento humano. Esse índice pode-se observado no gráfico 10.

Gráfico 10: IDH de Campos dos Goytacazes



Nota-se que houve um investimento no desenvolvimento humano das regiões, pois nas três localidades o número do IDH aumentou de forma a se aproximar do limite máximo do índice de desenvolvimento humano.

O Índice de Desenvolvimento Humano utiliza três critérios de avaliação, tais como: renda, longevidade e educação. O primeiro consiste no PIB Per Capita (medida aritmética do PIB dividida entre os residentes) medido em dólares, o segundo refere-se a expectativa de vida ao nascer e por último a taxa de alfabetização e taxa de matrícula.

Em termos estaduais, no ano 2000, o IDHM UF Renda, Longevidade e Educação foram respectivamente: 0,745, 0,740 e 0,530. Em 2010 esses valores aumentaram para 0,782, 0,835 e 0,675. Isto é, em todos os critérios houve um avanço em direção ao limite superior.

Na cidade de Campos dos Goytacazes o IDHM de 2000 de Renda, Longevidade e Educação foram equivalentes à 0,662, 0,751 e 0,472, respectivamente. Em 2010 o

desenvolvimento humano evoluiu, avançando para 0,715, 0,830 e 0,619. Por falta de dados encontrados não pode ser feita a mesma avaliação em termos nacionais.

Pode-se encontrar trabalhos como de Ferreira et al. (2006), que apresenta dados como o mostrado acima. O autor investigou quais os fatores reduziram a desigualdade brasileira, entre o período de 1981-2004, utilizando variáveis com diferentes características. Um dos índices mais importantes foi o nível de escolaridade, que segundo o autor, corresponde a 34-42% da desigualdade total. O nível de renda apresentou uma redução da diferença entre o meio rural e urbano. Essa diferença caiu 60% entre 1981 e 2004, passando de 17-13%, em 1981 para 7-5% em 2004.

Assim como Oliveira et al. (2008) discutem a desigualdade de distribuição de renda da população brasileira e como ela poderia ser reduzida, no período de 2001 e 2005. Eles analisam como a educação, que aumenta a oferta de mão-de-obra qualificada e os Programas de Transferência de Renda Condicionada impactam na sociedade, ou seja, como esses fatores podem fazer para que a distribuição de renda seja mais igualitária. Eles utilizam o Índice de Gini, em 2001 o resultado foi de 0,597 e em 2005 reduziu para 0,566, mesmo parecendo uma diferença pequena, aponta uma continuidade desse decréscimo.

Além do Índice de Gini e do IDH, o grau de desigualdade pode ser analisado por meio da razão entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres. Essa razão compara a renda média dos indivíduos que pertencem ao grupo do décimo mais rico com a renda média dos quatro décimos mais pobres. No Brasil, em 2002, os 10% mais ricos se apropriaram de uma renda 22 vezes maior que o grupo de 40% mais pobres. Em 2012, esse número reduziu em 31%, ou seja, a renda dos 10% mais ricos passou a ser 15 vezes maior que a renda dos 40% mais pobres. No estado do Rio de Janeiro, os 10% mais ricos possuíam uma renda média 16 vezes maior do que a renda dos 40% mais pobres. Em 2012 o valor diminuiu 10%, ou seja, a renda média do grupo dos 10% mais ricos foi 15 vezes superior aos 40% mais pobres. Por falta de dados encontrados, não foi possível analisar a cidade de Campos dos Goytacazes.

Portanto, nota-se que a razão entre os 10% mais ricos e 40% mais pobres teve uma maior redução em marco nacional. Isto ocorreu em virtudes de outras regiões terem reduzido com maior afinco a diferença de renda dos agentes individuais. A região que mais reduziu a diferença de renda foi a região Centro-Oeste.

O governo brasileiro vem adotando ações com o intuito de reverter o quadro de desigualdade no país, entre eles esta o Bolsa família. No país foi investido, em 2008 e 2012, respectivamente, R\$ 905,899897 milhões e R\$ 2,012500000 bilhões com 10.557.996 e 13.900.733 beneficiados, dos anos citados. Em média cada brasileiro beneficiário recebeu R\$ 85,64 em 2008 e R\$ 144,77 em 2012.

Analisando em termos estaduais, especificamente o Rio de Janeiro, no ano de 2008 o valor de R\$ 40,864635 milhões foi destinado a esse estado. Esse valor cresceu ao longo dos anos chegando a R\$ 111,250132 milhões no ano de 2012. O número de beneficiários passou de 498.378 em 2008 para 789.827 em 2012. Em média os beneficiários do estado do Rio de Janeiro receberam R\$ 81,99 em 2008 e R\$ 140,85 em 2012.

Em termos municipais, especificamente a cidade do Rio de Janeiro foram destinados R\$ 11,251414 milhões em 2008, valor que passou para R\$ 29,924174 milhões em 2012. Os favorecidos foram de 139.248 no ano de 2008 e de 220.177 no ano de 2012. Os beneficiários residentes dessa cidade receberam, em média, R\$ 80,80 em 2008 e R\$ 135,90 em 2012.

Outra cidade do estado do Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes, recebeu R\$ 1,540142 milhão em 2008, sendo que esse valor aumentou para R\$ 3,808070 milhões em

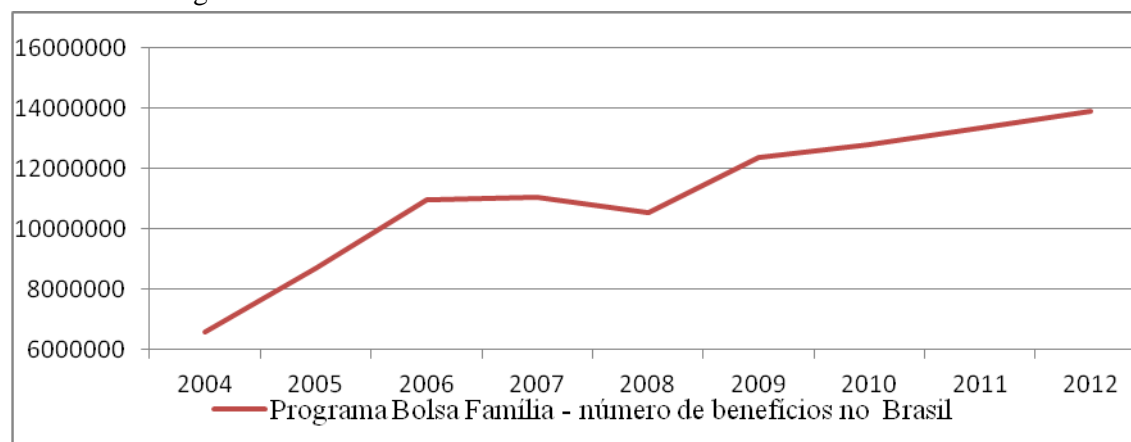
2012. O número de beneficiários aumentou de 19.984 no ano de 2008 para 26.897 em 2012. A média recebia por eles foi de R\$ 77,06 em 2008 e R\$ 141,57 em 2012.

Observando as médias recebidas pelos beneficiários nos anos 2008 e 2012, nota-se que houve aumento do valor de um ano para o outro tanto no Brasil, quanto no estado do Rio de Janeiro, quanto nas cidades do Rio de Janeiro e de Campos dos Goytacazes. O valor de 2008 na cidade de Campos dos Goytacazes foi inferior tanto ao valor do país, do estado do Rio de Janeiro e a cidade do Rio de Janeiro. Porém, em 2012 foi inferior apenas ao valor do país, superior ao do estado e cidade do Rio de Janeiro.

Analisando-se o crescimento percentual entre 2008 e 2012 do valor médio recebido pelos beneficiários do Programa Bolsa Família em Campos dos Goytacazes obteve um percentual maior que o Brasil, o estado e a cidade do Rio de Janeiro. No Brasil o aumento percentual foi de 69%, no estado do Rio de Janeiro foi de 71%, na cidade do Rio de Janeiro o crescimento foi de 68% e na cidade de Campos dos Goytacazes a elevação foi de 83%. Dito isto, observa-se que o crescimento percentual maior em Campos se dá por conta do valor inicial (no ano de 2008) ser muito baixo, apenas R\$ 77,06. Observam-se esses valores nos gráficos 11, 12 e 13.

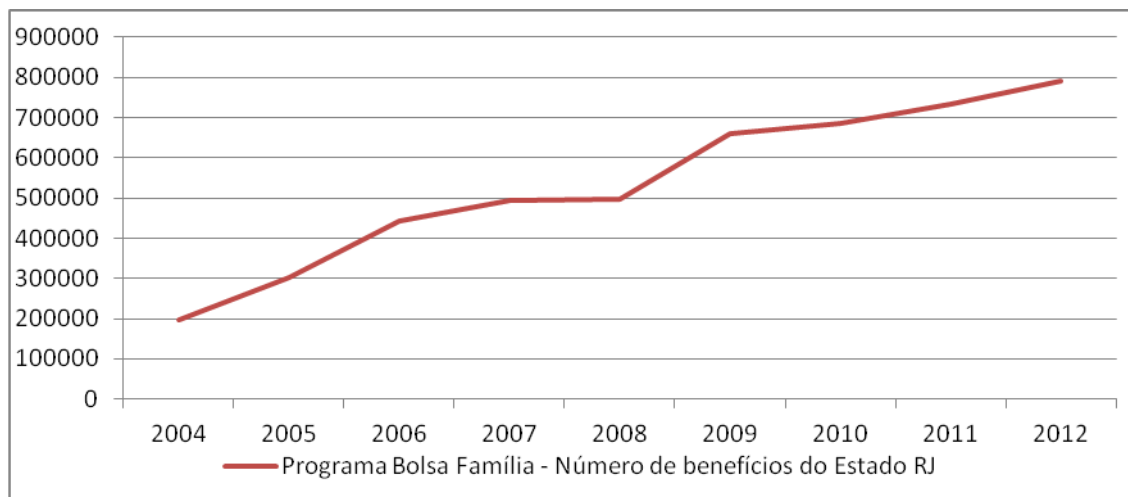
Este raciocínio pode ser visto também em outros trabalhos, como por exemplo, de Soares (2006). O autor aponta que a queda da desigualdade renda ocorreu por dois motivos. O primeiro, com participação de um quarto, foi devido ao Programa de Transferência de Renda, como por exemplo, o Bolsa Família e o segundo, com participação de três quartos, deu-se por conta do decréscimo da desigualdade nos rendimentos do trabalho.

Gráfico 11: Programa Bolsa Família – Número de benefícios no Brasil



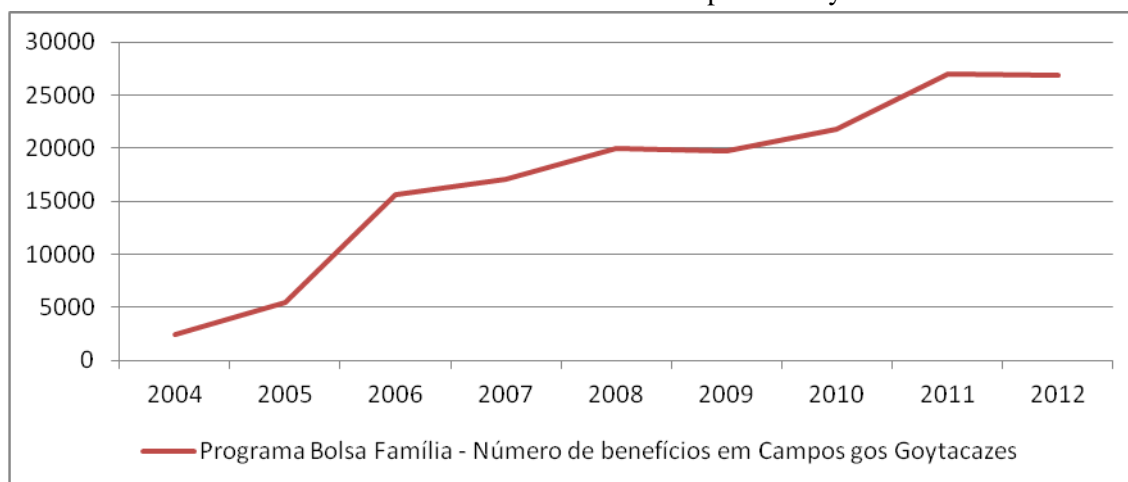
Fonte: Resultados da Pesquisa.

Gráfico 12: Bolsa Família – Número de benefícios no Estado RJ



Fonte: Resultados da Pesquisa

Gráfico 13: Bolsa Família – Número de benefícios em Campos do Goytacazes



Fonte: Resultados da Pesquisa

Em virtude de programas de transferências de renda, como o Programa Bolsa Família, inúmeras pessoas saíram da linha de extrema pobreza. Esses indivíduos possuíam uma renda inferior ao valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente um cidadão. Cada região possui uma estimativa de valor diferente para esta cesta.

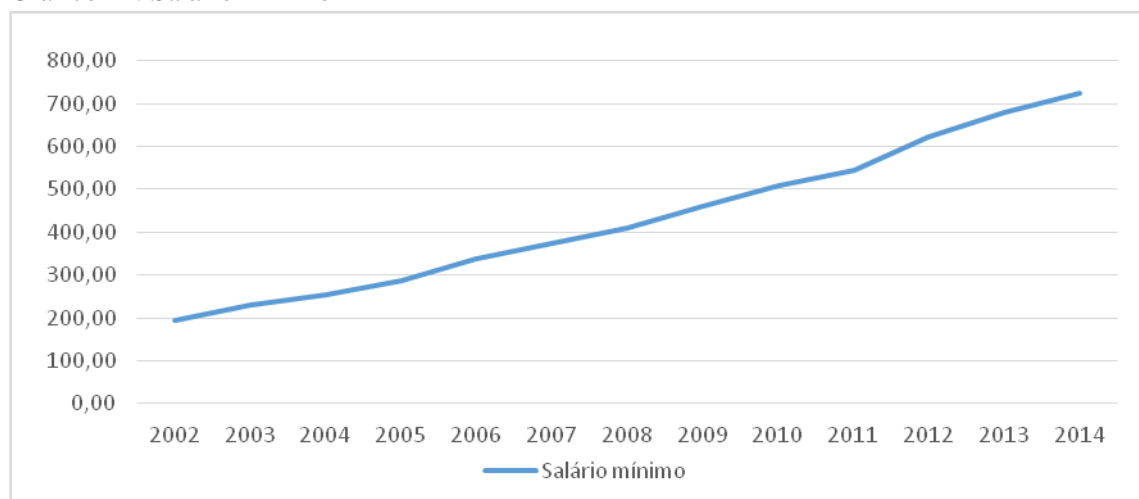
De acordo com esse parâmetro, de 2002 a 2014 o país registrou uma retração de 66% de indivíduos em situação de extrema pobreza. Tomando como base, ainda esse critério, o estado do Rio de Janeiro também apresentou contração de 62%, ou seja, há menos seres humanos em necessidade caótica sem ter a quantidade de alimento indispensável para sua sobrevivência. Em limites municipais, ocorreu uma queda de 43% no número de homens nessa situação caótica.

Como dito anteriormente, cada região possui um valor estimado para quantidade de calorias necessárias para um indivíduo, no estado do Rio o valor, em reais, no ano de 2012, foi, em média, de R\$ 133,20 por mês e o valor do benefício do Programa Bolsa Família foi, em média, de R\$ 140,85 por mês. Isto é, esse programa contribuiu para que pessoas que antes não possuíam condições de consumir uma cesta com a quantia fundamental para sobrevivência, após o benefício, passassem a ter acesso.

Para corroborar a discussão acima temo o autor Barros et al. (2007) apresentou em seu artigo teorias que vão de encontro com o presente trabalho. Isto é, para o pesquisador o declínio da desigualdade se deu por causa do crescimento na proporção de apropriação de renda pelos mais pobres.

Além do Programa Bolsa Família, o governo adotou política de valorização do salário mínimo. O valor médio do salário mínimo no ano de 2002 foi de R\$ 195. Em 2014 esse valor médio aumentou para R\$ 724. Observa-se que a variação foi de 271%. Em termos reais, ou seja, salário mínimo deflacionado foi valorizado em 76%. Contudo, o poder de compra dos trabalhadores aumentou, ou seja, com o salário mínimo de 2014 permite que o indivíduo adquira uma cesta de compra maior do que a cesta que ele comprava em 2002.

Gráfico 14: Salário mínimo



Fonte: Resultado da Pesquisa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho afirma a melhora da distribuição de renda por meio dos programas de transferência pública, como por exemplo, o Bolsa Família e o programa voltado para valorização do salário mínimo, que fez com que o valor mínimo, pago aos trabalhadores, aumentasse.

Resultados semelhantes já foram identificados em trabalhos anteriores. Segundo Serrano e Summa (2001), o Índice de Gini, durante todo o período de 2000, teve uma queda contínua. Até o ano 2004 a redução desse importante índice, ocorreu, em parte, por conta do baixo crescimento da economia do período, das oportunidades de emprego e diminuição da parcela salarial. Mas o salário mínimo real estava subido. A redução da desigualdade se dava mais por causa da queda do salário dos mais ricos em relação ao aumento do salário dos mais pobres. Após 2005, devido ao crescimento das transferências governamentais houve aumento na taxa de crescimento dos salários mínimos reais, gerando um crescimento mais rápido da economia e aumento dos empregos formais.

Assim como, também, apresentado por Barros et al. (2007), a desigualdade de renda brasileira decresceu a partir de 2001. Nesse momento a renda não derivada do trabalho, como por exemplo, as transferências públicas, aumentou a participação na renda total dos indivíduos e apresentou mudanças na distribuição de renda, sendo responsável por cerca de metade da queda da desigualdade.

Importante ressaltar que embora tenha ocorrido redução da desigualdade de renda no país, estado e no município, segundo o índice de Gini, o ritmo de queda da desigualdade tem sido mais acelerado no país do que no estado do Rio e em Campos dos Goytacazes.

No artigo de Barros et al. (2007), os autores discutem a queda da desigualdade de renda, que ocorreu de forma acentuada e contínua. Apesar da redução significativa, no período de 2001 a 2005, alcançando em 2005 a menor taxa nos últimos 30 anos, o Brasil ainda possui uma alta taxa de desigualdade comparada aos demais países. Mas a velocidade com que esta diminuiu foi a mais acelerada do mundo. O declínio da desigualdade teve como uma das causas o crescimento na proporção de apropriação de renda pelos mais pobres.

Dessa maneira, é relevante buscar as causas dessa diferença e encontrar mecanismos que façam com que a redução da desigualdade no estado do Rio e no município de Campos possam acelerar ainda mais o ritmo da melhora na distribuição de renda.

6. REFERÊNCIAS

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; **O Papel das Transferências Públicas na Queda Recente da Desigualdade de Renda Brasileira.** Disponível em: <<https://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap16.pdf>> Acessado em: 30/11/16.

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R.; **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1258.pdf> Acesso em: 22/11/2016

BCB, **Banco Central do Brasil.** Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em: 11/02/2016

Câmara de Campos dos Goytacazes. Disponível em: <www.camaracampos.rj.gov.br>. Acesso dia 22/05/2015.

FEIJÓ, C. **Contabilidade Social.** 4º Ed. (2013)

FERREIRA, F.; LEITE, P.; LICHFIELD, J.; ULYSSEA, G.; **Ascensão e queda da desigualdade de renda no Brasil.** Disponível em: <<http://www.uff.br/revistaeconomica/V8N1/francisco.pdf>> Acesso em: 11/02/2016

IBGE - **Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia,** censo 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2012/tabelas_pdf/sintese_ind_7_1_7.pdf>. Acesso em 22/05/2015.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia**, censo 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2012/tabelas_pdf/sintese_ind_7_1_9.pdf>. Acesso em: 04/06/2015.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia**, referência 2002. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>>. Acesso em: 16/01/2017.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia**, referência 2002 à 2012. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=46>. Acessado em: 08/02/2017

IPEA, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=482> Acesso em: 06/02/2016

IPEADATA, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, senso 2008 e 2012. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/SelNivelR.aspx?serid=290547435&module=S>> Acesso em: 27/01/2016

IPEADATA, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, senso 2008 e 2012. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/SelNivelR.aspx?serid=290547434&module=S>> Acesso em: 27/01/2016

IPEADATA, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>> Acesso em: 08/08/2017

OLIVEIRA, T.; MORAES, Z.; ANDRADE, M.; GONÇALVES, A.: **Uma abordagem sistêmica da Distribuição de Renda no Brasil: Um passado desigual com melhoras recentes**. Disponível em: <http://legacy.unifacef.com.br/quartocbs/artigos/D/D_153.pdf> Acesso 21/05/2015.

PNUD, **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>> Acessado em: 25/05/2017

ROCHA, F.; MATTOS, E.; **Distribuição de Renda e Gasto Público: Uma Análise de Eficiência para os Estados Brasileiros**. Jun, 2011. Disponível em: <www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2011/6_bif369.pdf#page=10> Acesso em: 14/05/2015

SERRANO, F.; SUMMA, R.; **Política Macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na Economia Brasileira dos anos 2000**. Disponível em: <<http://circusrevista.com.ar/wp-content/uploads/Serrano-Summa-2011-AKB.pdf>> Acessado em 30/11/2016.

SOARES, S.; **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004.** Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1670/1/TD_1166.pdf> Acesso em 28/12/2015.

SZWARCWALD, C.; BASTOS, F.; ESTEVES, M.; ANDRADE, C.; PAEZ, M.; MEDICI, E.; DERRICO, M.; **Desigualdade de renda e situação de saúde: o caso do Rio de Janeiro.** Disponível em: < <http://www.scielosp.org/pdf/csp/v15n1/0032.pdf> > Acessado em 22/11/2016.

WAQUIL, P.; MATTOS, E.; **Distribuição de renda no Rio Grande do Sul: um comparativo entre o rural e o urbano.** Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Paulo_Waquil/publication/236984947_DISTRIBUICO_DE_RENDA_NO_RIO_GRANDE_DO_SUL_UM_COMPARATIVO_ENTRE_O_RURAL_E_O_URBANO/links/0deec5285268df1b78000000.pdf> Acesso em: 28/12/2015.

FOTOS







Artigo 1º da resolução n.º 005 de 16 de julho de 2009, que cria e estabelece diretrizes para o funcionamento dos CEHIs. Disponível em: <http://angra.rj.gov.br/downloads/bo/BO-213em20-08-2009.pdf>. Cabe ressaltar que os “Centros de Educação de Horário Integral” presente nesta resolução, passaram a ser chamados no município como “Centro de Educação e Horário Integral”. No entanto, tramitava na Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SECT) junto ao Conselho Municipal de Educação (CME), entre os anos 2014-2016, a perspectiva de atualizar esta resolução que se encontra defasada na carga horária anual dos alunos, adicionando, ainda, em seu corpo, algumas especificidades percebidas ao longo dos anos pelos educadores. Dentre as propostas apresentadas, encontramos a perspectiva de modificação da nomenclatura para “Centros de Educação em Tempo Integral” (CETIs), pois a terminologia “tempo integral” remete a uma visão mais qualitativa do tempo [grifos nossos]. Neste bojo, informamos que estas atualizações foram efetivadas por meio da resolução n.º 003 de 25 de agosto de 2016 e publicada no Boletim Oficial n.º 665 de 02 de setembro de 2016.

ⁱⁱ Entrevista da assessora Carmem Rangel (Fundação Darcy Ribeiro) concedida no dia da inauguração do I Centro de Educação e Horário Integral (10.09.2009). Reportagem disponível em: http://www.angra.rj.gov.br/imprensa_noticias_release.asp?vid_noticia=32331&IndexSigla=imp#.VcFjz_NViko. Acesso em 29.04.2016.

ⁱⁱⁱ Pronunciamento da Secretária de Educação, à época, sobre os CEHIS. Disponível em: http://www.angra.rj.gov.br/imprensa_noticias_release.asp?vid_noticia=32331&IndexSigla=imp#.VcFjz_NViko. Acesso em 29.04.2016.

-
- ^{iv} Pronunciamento do Prefeito Tuca Jordão na inauguração do I CEHI. Reportagem disponível em: http://www.angra.rj.gov.br/imprensa_noticias_release.asp?vid_noticia=32331&IndexSigla=imp#.VcFjzNViko. Acesso em 29.04.2016.
- ^v Com exceção da escola localizada na Ilha Grande que, devido à questão de logística, os alunos cumprem uma jornada diária de 8h.
- ^{vi} Entrevista da Secretária de Educação à época, sobre o PME. Disponível em: http://www.angra.rj.gov.br/imprensa_noticias_release.asp?vid_noticia=29562&IndexSigla=IMP#.Vh7lY-xViko. Acesso em 29.04.2016.
- ^{vii} Entrevista com uma coordenadora representante do Núcleo de Programas do MEC na SECT. http://www.angra.rj.gov.br/imprensa_noticias_release.asp?vid_noticia=28357&IndexSigla=imp#.Vh7lnOxViko. Acesso em 29.04.2016.
- ^{viii} O palestrante abordou “O currículo na perspectiva de uma educação integral”. Disponível em: http://www.angra.rj.gov.br/imprensa_noticias_release.asp?vid_noticia=28381&IndexSigla=IMP#.Vh7lk-xViko. Acesso em 29.04.2016.
- ^{ix} Os dados dispostos na citação podem ser conferidos no Portal da Prefeitura de Angra dos Reis. http://www.angra.rj.gov.br/imprensa_noticias_release.asp?vid_noticia=28381&IndexSigla=IMP#.Vh7lk-xViko. Acesso em 29.04.2016.
- ^x Podemos encontrar a discussão referente às políticas educacionais interrompidas no endereço: <http://educacaointegral.org.br/noticias/governo-ja-interrompeu-quatro-politicas-educacionais/>. Acesso em 18.09.2016.
- ^{xi} Fragmento da letra da música “*Encontros e Despedidas*”, composta por Milton Nascimento e Fernando Brent. Disponível em: <http://www.vagalume.com.br/maria-rita/encontros-e-despedidas.html>. Acesso em 29.04.2016.