

# ENAPEGS

ON LINE **2021**

24 A 27 DE MAIO

Anais do XI Encontro  
Nacional de Pesquisadores  
em Gestão Social

Volume II





# ENAPEGS

ON LINE **2021**  
24 A 27 DE MAIO

**Anais do XI Encontro  
Nacional de Pesquisadores  
em Gestão Social**

---

**Volume II**

ORGANIZAÇÃO



APOIO





# EXPEDIENTE

## Comissão de Organização Local:

Ana Milani (FEAC/UFAL)  
Brenna Alves (Unit)  
Carlos Everaldo (FEAC/UFAL)  
César Nonato (CEDU/UFAL)  
Diego Leonardo (UFAL)  
Fabiano Santana dos Santos (UFAL)  
Ibsen Bittencourt (FEAC/UFAL)  
Ives Romero Tavares do Nascimento (UFCA)  
Marconi Tabosa de Andrade (UFAL)  
Milka Barbosa (FEAC/UFAL)  
Mônica Melo (Unit)  
Paulo Everton Mota Simões (UFAL)  
Renato Luís Miranda (UFAL)  
Rodrigo Coelho (UFAL)  
Rodrigo Guimarães (FEAC/UFAL)  
Sirnelene Maria (Unit)  
Victor Carnaúba (Unit)  
Luciana da Conceição Farias Santana (ICS/UFAL)

## Comissão Científica Interinstitucional:

Airton Cardoso Cançado (UFT)	Leonardo Prates Leal (UFAL)
Armindo dos Santos de Sousa Teodósio (PUC-MG)	Lindjane Almeida (UFRN)
Aldaiza Sposati (PUC-SP)	Luciano A. Prates Junqueira (PUC-SP)
Ana Milani (FEAC/UFAL)	Magnus Luiz Emmendoerfer (UFV)
Andrea Leite Rodrigues (EACH-USP)	Marconi Andrade Tabosa (UFAL)
Angela Christina Lucas (UNICAMP)	Maria Amélia Jundurian Corá (UFAL)
Ariádne Scalfoni Rigo (UFBA)	Mário Vasconcelos Sobrinho (UFPA)
Carlos Everaldo Silva da Costa (FEAC/UFAL)	Mônica Melo (Unit)
Daniela Kabengele (UNIT)	Patrícia Mendonça (EACH-USP)
Edgilson Tavares de Araújo (UFBA)	Paula Chies Schommer (UDESC)
Edson Sadao Iizuka (FEI)	Rafael Navas (CECA/UFAL)
Fabiano Santana dos Santos (Administração - UFAL)	Raoni Fernandes Azerêdo (UFOPA)
Felipe Addor (UFRJ)	Renato Luís Miranda (UFAL)
Fernando Bessa (UnB)	Rodrigo Guimarães (FEAC/UFAL)
Fernando Guilherme Tenório (Ebape-FGV)	Rosana de Freitas Boullosa (UNB/UFBA)
Genauto Carvalho França Filho (UFBA)	Rosinha da Silva Machado Carrion (UFRGS)
Ibsen Bittencourt (FEAC/UFAL)	Sandro Silva (IPEA)
Ilzver de Matos Oliveira (Unit)	Sylmara Lopes F. Gonçalves Dias (EACH-USP)
Ives Romero Tavares do Nascimento (UFCA)	Tânia Fischer (UFBA)
Jeová Torres Silva Júnior (UFCA)	Valéria Giannella (UFSB)
José Roberto Pereira (UFLA)	Verônica Teixeira Marques (Unit)
Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)	Washington Souza (UFRN)

## Líderes de GTs:

### GT 3: Empresas Sociais e Negócios de Impacto

Líderes:

- Edson Sadao Iizuka (FEI)
- Graziella Comini (USP)
- Ibsen Bittencourt (UFAL)
- Luiza Teixeira (UFBA)
- Ruth Espínola Soriano de Mello (PUC-RJ)

### GT 4: Análise e Avaliação de Políticas Públicas

Líderes:

- Alcides Fernando Gussi (UFC)
- Carla Bronzo (FJP)
- Edgilson Tavares de Araújo (UFBA)
- Fernando Bessa (UnB)
- Verônica Marques (Unit/AL)





# SUMÁRIO

## **GT 3: Empresas Sociais e Negócios de Impacto** **6**

---

A captação de recursos financeiros no terceiro setor: um estudo de caso em uma Organização Não-Governamental (ONG) de acolhimento à criança e ao adolescente	11
A fazenda da esperança é um negócio de impacto social?	29
Empreendedorismo social feminino na região metropolitana de Belo horizonte	47
Estudo de caso do impacto de uma ong dedicada ao atendimento ortopédico	
De atletas de alto rendimento com poucos recursos - o instituto vita	69
Estudo sobre a percepção do público em geral acerca do viés social de	
Empresas b e negócios sociais	75
Impactos e desafios dos negócios sociais: um estudo multicaso em Recife/PE	99
Inovação social no Brasil: uma revisão bibliométrica	119
Mudanças nas empresas sociais no campo de ação estratégica:	
novas empresas de base social	137
Negócios sociais: um estudo de caso da Coofec's	163

## **GT 4: Análise e Avaliação de Políticas Públicas** **184**

---

A avaliação do programa água para todos na visão do público-alvo e dos gestores	187
A natureza teórico-epistemológica das publicações brasileiras no programa de aquisição de alimentos (PAA)	203
A proteção dos direitos do/a adolescente no plano individual de atendimento: entre a proteção anunciada pelo suas e a responsabilização pretendida pelo sistema de justiça	217
A rede de proteção e defesa dos direitos humanos no estado de Minas Gerais: um estudo exploratório sobre sua capacidade de resposta	239
ACUDA: análise do trabalho e do estudo como forma de ressocialização dos apenados em Porto Velho	259
Análise das políticas públicas de previdência social para LGBTI+ no Brasil	277
Aplicação da teoria dos múltiplos fluxos: Uma Análise da Política Estadual de Juventude da Bahia	295
As agroindústrias familiares no Rio Grande do Sul: fomento, diversidade e desafios	309
Avaliação de impacto social da atuação de organizações da sociedade civil: o caso do saúde criança Florianópolis	327

Cooperativismo mineral: uma visão institucional acerca da governança corporativa praticada pelas cooperativas minerais de Minas Gerais. _____	347
Cotas raciais: a efetividade de políticas públicas no Brasil _____	363
Estado da arte sobre Transporte Ativo Escolar: modelo conceitual, práticas sugeridas e adotadas, e análise dos dados de São Paulo _____	379
“Há mais o que saber sobre o meio aberto”. Gestão da Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto para Adolescentes _____	405
Institucionalização, redes e pontos de inflexão na política pública de segurança alimentar de Belo Horizonte _____	419
Intersetorialidade e as crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade: um estudo a partir do Marco Legal da Primeira Infância _____	439
Medidas socioeducativas em meio aberto: a experiência da cidade do Rio de Janeiro _____	459
O caminho dos movimentos negros na construção das políticas afirmativas no Brasil: seu processo histórico e as perspectivas para o futuro _____	465
O Conselho de Direito do Município de Presidente Tancredo Neves, Bahia e o Incentivo Fiscal _____	487
O direito a proteção social no curso do processo de apuração de ato infracional na cidade de São Paulo _____	497
O programa nacional de alimentação escolar no território rural da Baía da Ilha Grande - RJ (BIG): um estudo dos arranjos insituacionais a partir do controle e da gestão social _____	505
O Sertão é “Smart”? : Uma análise da política de cidade inteligente de Juazeiro do Norte _____	529
Oportunidades para o desenvolvimento da política pública de juventude no território _____	553
Percepção dos moradores da região Barra/Pituba sobre as estratégias de sustentabilidade adotadas pela Prefeitura Municipal de Salvador _____	575
Plano decenal de assistência social: instrumento de planejamento e avaliação _____	607
Plano diretor de Várzea Alegre-CE: uma análise enquanto política pública _____	617
Política nacional sobre drogas: um estudo de caso no centro de atenção psicossocial álcool e drogas (CAPS AD) e em uma instituição do terceiro setor, no município do sul de Minas Gerais _____	631
Políticas Sociais e seus beneficiários (in)diretos: o caso do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) _____	651
Relações epistemológicas para a avaliação de políticas públicas: a avaliação em profundidade e o círculo das matrizes epistêmicas _____	665
Serviços socioassistenciais para pessoas com deficiência ofertados nas APAES da Bahia: entre mix de serviços, assistencialismo e o direito a assistência social _____	683
Sistema de informação aplicado à gestão pesqueira: o acesso ao Registro Geral de Atividades Pesqueiras no Estado do Pará/Brasil _____	699

# **GT 3: Empresas Sociais e Negócios de Impacto**

---





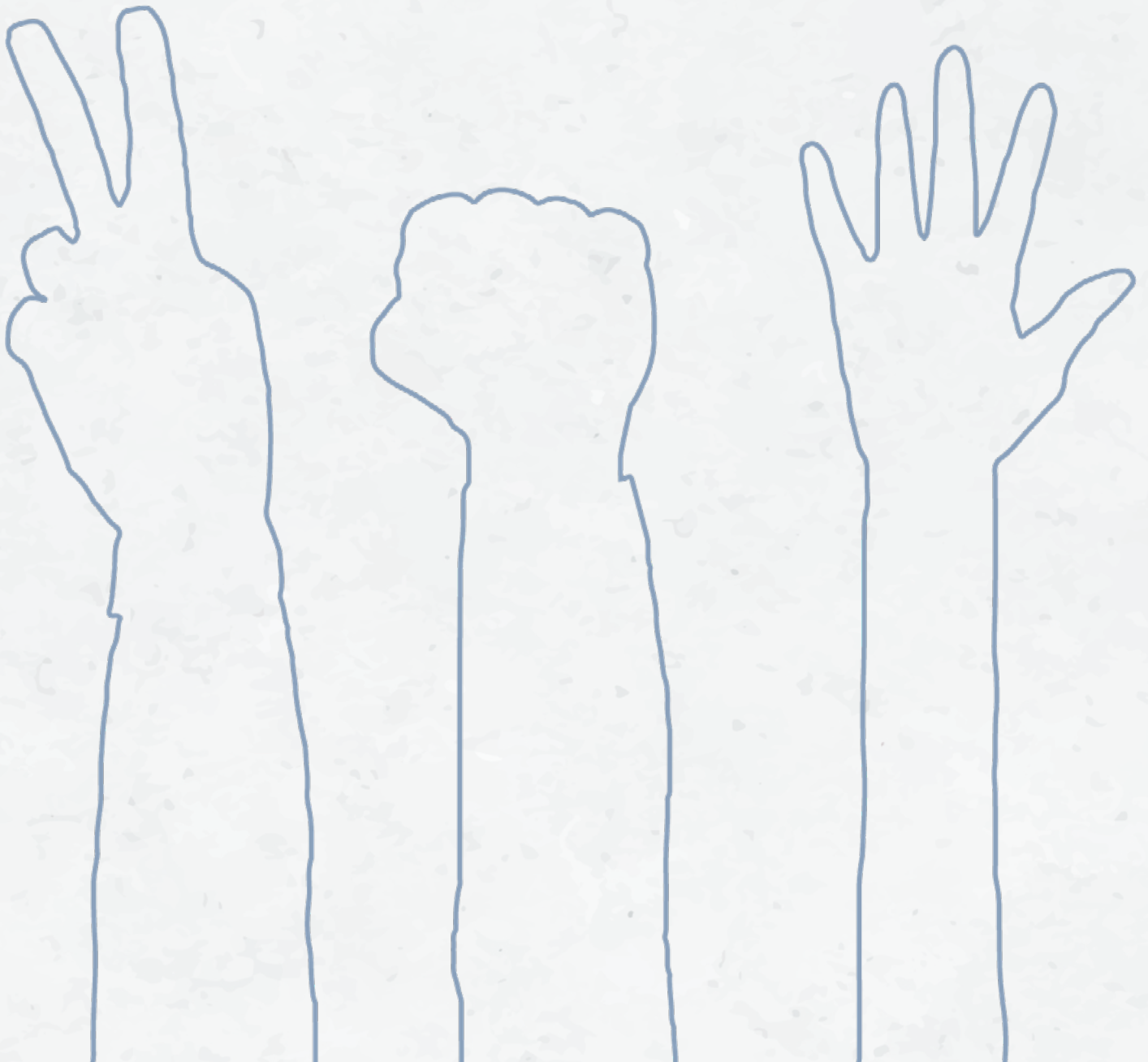


---

## Líderes:

- Edson Sadao Iizuka (FEI)
- Graziella Comini (USP)
- Ibsen Bittencourt (UFAL)
- Luiza Teixeira (UFBA)
- Ruth Espínola Soriano de Mello (PUC-RJ)





A CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS  
NO TERCEIRO SETOR: um estudo de caso em  
uma Organização Não-Governamental (ONG) de  
acolhimento à criança e ao adolescente

*FUNDRAISING IN THE THIRD SECTOR: a case study  
in a NGO that welcomes child and teen*

José Adailton de Abreu  
Universidade de Pernambuco (UPE)

Josiete da Silva Mendes  
Universidade de Pernambuco (UPE)



## RESUMO

É notável a importância do trabalho das Organizações Não Governamentais (ONGs), sobretudo em países em desenvolvimento, porém, sabe-se que essas instituições passam por grandes dificuldades para arcar com os custos de suas atividades. Portanto, esta pesquisa objetivou analisar o processo de financiamento de uma ONG de acolhimento de menores, a fim de conhecer esse aspecto para, em pesquisas futuras, desenvolver metodologias que possam aprimorar esse financiamento. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, a qual utilizou a metodologia de estudo de caso de Yin (2001) e a técnica de análise de conteúdo de Bardin (1971) para processar os dados obtidos a partir das entrevistas, análises documentais e observações feitas nas visitas à ONG. Obteve-se como resultado principal que a organização estudada não tem uma estratégia definida para sua captação, principalmente quando se refere a doações de entes privados, tendo como fonte prioritária de recursos os órgãos públicos. Portanto, conclui-se que essa instituição passa por muitas dificuldades financeiras devido a dependência em relação a captação de recursos financeiros, bem como a inexistência de capital humano voluntário. Por fim, apresenta-se reflexões acerca de novas formas pelas quais as ONGs poderiam obter financiamento.

**Palavras-chave:** captação de recursos financeiros; negócios sociais; marketing social.

## ABSTRACT

It is notable the importance of the work of Non-Governmental Organizations (NGOs), especially in developing countries, however, it is known that these institutions are experiencing great difficulties to bear the costs of their activities. Therefore, this research aimed to analyze the financing process of a NGO that welcomes minors, in order to know this aspect in order to, in future researches, develop methodologies that can improve this financing. Methodologically, it is a qualitative research, which used Yin's case study methodology (2001) and Bardin's content analysis technique (1971) to process the data obtained from interviews, document analysis and observations visits to the NGO. It was obtained as a main result that the studied organization does not have a defined strategy for its fundraising, mainly when referring to donations from private entities, having public agencies as a priority source of resources. Therefore, it is concluded that this institution is going through many financial difficulties due to the dependence on the raising of financial resources, as well as the lack of voluntary human capital. Finally, reflections are presented on new ways in which NGOs could obtain funding.

**Keywords:** fundraising; social business; social marketing.

## 1. INTRODUÇÃO

É incrível o quão distinto é o universo do terceiro setor, porém essa diversidade e seu acelerado crescimento torna difícil a tarefa de identificação de suas organizações, principalmente quando estas são tratadas de formas diferentes pelas legislações locais, pois enquanto alguns países as reconhecem formalmente, outros apenas parcialmente e há aqueles que não as acatam (FALCONER; LUCAS; SALAMON, 1998; BEZERRA; ARAÚJO, 2004).

O acelerado crescimento dessas instituições e seu reconhecimento por boa parte dos países é, segundo Falconer, Lucas e Salamon (1998), devido às pressões sociais, as quais podem ocorrer de três formas: (1) de baixo, na forma de movimentos sociais; (2) de fora, a partir de ações de instituições públicas e privadas; e (3) de cima, por meio de políticas públicas. A principal força dessas organizações é a possibilidade dada as pessoas para poderem engajar-se de forma voluntária e cobrar melhores condições de vida (FALCONER; LUCAS; SALAMON, 1998).

Outro fator importante para o crescimento das organizações do terceiro setor também se deu por pressões externas, vindas de instituições internacionais como a Igreja Católica, que nos anos 50 criou movimentos e entidades voltadas a auxiliar as populações mais pobres, resultando na formação de Comunidades Eclesiais de Base (CEB), as quais lutavam pela justiça social (FALCONER; LUCAS; SALAMON, 1998; COELHO, 2000; VIDAL *et al.*, 2007).

Todavia, a crise do Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos, a exemplo dos Estados Unidos nos anos 50, acarretou numa drástica redução dos investimentos na área social, o que resultou em outra contribuição para o surgimento das organizações do terceiro setor: a iniciativa particular de diversas pessoas da sociedade que buscavam amenizar os efeitos dessa crise (FERNANDES, 1994; FALCONER; LUCAS; SALAMON, 1998; COELHO, 2000; CRUZ; MONTEIRO; PAMPONET, 2017).

É importante salientar que o terceiro setor, enquanto grande área, pode ser visto como resultado de uma das quatro combinações entre as palavras público e privado. Fernandes (1994) relaciona tais verbetes, dizendo que as organizações pertencentes a esse setor operam com recursos privados, porém em finalidade pública. Assim, as organizações do terceiro setor distinguem-se das dos demais setores por não objetivarem o lucro e por atender, de forma complementar, às necessidades coletivas da sociedade (COELHO, 2000), todavia, Fernandes (1994) afirma que uma organização do terceiro setor pode gerar renda própria, desde que tais rendimentos não sejam distribuídos entre os seus associados.

A fim de caracterizar essas organizações, Salamon e Anheier (1998) apresentam cinco características comuns: (1) possui estrutura organizacional; (2) são instituições privadas; (3) não possuem fins lucrativos; (4) são autogovernadas; e (5) há presença de voluntariado.

Além desses pontos, é importante salientar que as organizações do terceiro setor possuem características distintas entre si quanto ao público atendido. Algumas associações privadas atendem apenas às necessidades de um grupo específico de pessoas (sócios), como por exemplo uma associação atlética de universitários, outras assistem a um público comum de pessoas sem a obrigatoriedade de associação (FRANCO, 2003).

Essas organizações, por sua vez, enfrentam dentre outros desafios, a problemática do financiamento de suas ações, sendo este, um de seus principais problemas (ANDRADE, 2002; BEZERRA; ARAÚJO, 2004). Sabe-se que a utilização de um plano estratégico de captação de recursos financeiros é um dos passos chave para que seja possível lograr êxito no seu processo de financiamento (ANDRADE, 2002).

Diversos fatores podem contribuir para a efetivação de uma estratégia de captação de recursos financeiros, conforme apontaram Aguilar e Herbert-Hansen (2018), em sua pesquisa que analisou determinantes para o sucesso dessa atividade em ONGs de saúde mental da Dinamarca, a qual constatou 15 (quinze) variáveis que podem influenciar o processo de captação, como por exemplo, relacionamento com os doadores e com o público da comunidade na qual a ONG está inserida.

Uma nova perspectiva pode ser atrelada no tocante ao financiamento e gestão das ONGs, em que essas instituições adaptam estratégias dos negócios sociais à sua realidade. Esses negócios sociais surgiram quando da premiação do Prêmio Nobel da Paz em 2006 concedido a Muhammad Yunus, economista conhecido por ser o “banqueiro dos pobres”, pelo seu trabalho com microcrédito e seus esforços para reduzir a vulnerabilidade econômica em Bangladesh (BARKI, 2015; PETRINI; CHERER; BACK, 2016). Os negócios sociais apresentam inovação ao unir situações antagônicas: sustentabilidade financeira e geração de valor social (PETRINI; CHERER; BACK, 2016).

Segundo Barki (2015, p. 4), “os negócios de impacto surgem como uma resposta a alguns dos dilemas criados pelo capitalismo” como concentração de riquezas e dificuldades de acesso a serviços e produtos básicos. Barki (2015, p. 4) finaliza seu trabalho afirmando que os negócios sociais são “mais do que um conceito, despontam como uma filosofia para repensar e influenciar a forma de se fazer negócios”.

Essa modalidade de negócios se diferencia do modelo de atuação das ONGs e demais instituições do terceiro setor porque utilizam estratégias de mercado visando ser autofinanciada uma vez que não dependerá de doações. É nessa diferença que surge a sugestão feita por este trabalho: as ONGs não precisam mudar toda a sua estrutura de funcionamento, porém podem e devem criar maneiras pelas quais possam reduzir sua dependência financeira do Poder Público. Fundamenta-se assim na afirmação de Mair e Marti (2006) que dizem haver diversas perspectivas para os negócios sociais.

O trabalho de Petrini, Cherer e Back (2016) descreve três tipos de negócios sociais a saber: (1) base of the pyramid (negócios para a base da pirâmide); (2) negócios sociais e (3) negócio inclusivo. Os negócios para a base da pirâmide visam ofertar “qualquer produto ou serviço para venda direta a população de baixa renda”, objetivando lucro e distribuindo dividendos. Pode-se citar como exemplo o caso da Coca-Cola que comercializou o seu produto por R\$ 1,00 com foco no acesso das pessoas de baixa renda (PETRINI, CHARER e BACK, 2016).

Já os negócios sociais ofertam produtos “que solucionem problemas ligados à pobreza (educação, saúde, habitação ou serviços financeiros), ao meio ambiente e aos portadores de necessidades especiais” (PETRINI, CHARER e BACK, 2016, p. 213). Exemplo disso são empresas que “investem dinheiro e conhecimento no processo de fabricação de iogurtes. O produto possui alto teor de nutrientes (benefício às crianças desnutridas) e é vendido a população de baixa renda por um preço acessível” (PETRINI, CHARER e BACK, 2016, p. 213). Nesse tipo de negócio não se objetiva lucros e conseqüentemente não há divisão de dividendos.

Por fim, os negócios inclusivos objetivam oferecer “qualquer produto ou serviço, desde que inclua [sem exclusividade] a população de baixa renda no processo de produção, fornecimento ou distribuição” (PETRINI, CHARER e BACK, 2016, p. 213). Os negócios inclusivos visam lucros e distribuem dividendos.

Além de adaptar conceitos dos negócios sociais, é de extrema importância que as ONGs analisem seus processos de captação de recursos financeiros, uma vez que até no meio acadêmico é difícil encontrar dados acerca dessa temática, o que evidencia a importância do tema estudado aqui.

Assim, no tocante ao financiamento dessas instituições, Cruz e Estraviz (2003) relatam que para uma instituição do terceiro setor viabilizar suas atividades é necessário que haja uma atenção especial na captação de recursos, pois são diversas as fontes financeiras que essas instituições podem solicitar auxílios além do governo, como agências internacionais públicas e privadas ou até mesmo buscar recursos privados oriundos do próprio país de origem/atuação.

Todavia, deve-se frisar que o número de ONGs que surgem no Brasil é crescente e que os recursos disponíveis não cresceram na mesma proporção (SANTOS *et al.*, 2008) o que acirrou a disputa (BRAUN, 2008), portanto, o caminho para a sobrevivência das ONGs pode ser a diversificação das fontes de recursos, bem como, essas organizações precisam garantir um diferencial nesse cenário. Portanto fatores como planejamento estratégico, marketing e comunicação, podem influenciar positivamente, ou até mesmo determinar o sucesso desse financiamento (ANDRADE, 2002; CRUZ; ESTRAVIZ, 2003; AGUILAR; HERBERT-HANSEN, 2018).

A partir das crescentes dificuldades sofridas pelas ONGs para captar recursos, Andrade (2002) observou que essas instituições têm buscado diversificar suas fontes de financiamento de médio e longo prazos e até mesmo buscam gerar receita própria. Andrade (2002, p. 13) também analisou a existência de empresas que “movidas pela consciência de responsabilidade social” passaram a considerar as ONGs como parceiras para a execução de projetos sociais, abrindo assim as portas para o financiamento privado do terceiro setor.

Porém, Andrade (2002) frisa que somente as organizações com estratégias adequadas conseguem acesso a esses recursos. Em relação a essas estratégias, é importante reproduzir os achados da pesquisa de Yoruk (2012), que ao comparar quais as melhores metodologias de captação chegaram à conclusão que as pessoas que decidem doar por conta própria doam mais em relação àquelas que recebem algum tipo de estímulo. Métodos impessoais de captação, como solicitação de mala direta e anúncios de mídia não apresentam bons resultados, uma vez que soluções pessoais têm melhores retornos (YORUK, 2012).

A pesquisa de Yoruk (2012) apontou também que famílias de alta renda indeferem no padrão de resposta em relação a solicitação de doação, ou seja, se forem abordadas de maneira pessoal ou impessoal, continuarão a realizar suas doações. Já as pessoas religiosas respondem bem quando o pedido de doação vem da própria igreja a qual fazem parte (YORUK, 2012).

Entretanto, o estudo de Yoruk (2012) apontou que quanto mais alto for o nível acadêmico de um provável doador, menor é a sua receptividade ao pedido de doação seja por métodos pessoais ou impessoais. Por fim, características da personalidade dos prováveis doadores podem intervir positivamente ou não na receptividade, assim como há diferenças consideráveis quanto ao método de solicitação de doação.

Portanto, ter uma estratégia de captação de recursos financeiros bem estruturada pode determinar a sobrevivência da ONG. A pesquisa realizada por Andrade (2002) mostra que quanto mais detalhado for esse projeto, maiores são as chances de que uma empresa realize uma doação. A autora supracitada relata também que diversas empresas desejam doar e têm recursos financeiros disponíveis para essa finalidade, porém deixam de doar por não ter informações suficientes sobre o projeto, como qual o impacto social que pode ser gerado.

Diante do exposto, este trabalho justifica-se teoricamente pelo fato de poucos estudos terem abordados o processo de captação dos recursos em ONGs dessa natureza (ABREU; MENDES, 2019). No levantamento feito por Abreu e Mendes (2019) constatou-se que apenas 3 (três) artigos (FEHRENBACH; RODOGNO, 2015; CHARLES; KIM, 2016; AGUILAR; HERBERT-HANSEN, 2018), apresentavam informações que poderiam aprimorar o processo de captação dos recursos financeiros para as ONGs, porém a nível internacional, o que indica um espaço amplo para pesquisa científica nessa área no contexto brasileiro, inclusive a nível de mestrado e doutorado, dada a importância do tema e a dependência do terceiro setor de recursos governamentais (HOROCHOVSKI, 2003).

Fora do escopo dos artigos acadêmicos, a dissertação de Andrade (2002) apresenta-se como relevante para o entendimento da temática, sendo considerada pelos autores deste artigo a pesquisa mais completa e que de fato traz informações que podem contribuir no processo de captação de recursos de uma ONG. O contexto do estudo de Andrade (2002) foram ONGs localizadas na Grande Florianópolis, em Santa Catarina com o objetivo de “fazer inferências sobre as melhores práticas e potencializar tal fonte de recursos” (ANDRADE, 2002, p. 14). Para tanto, essa dissertação somada ao livro de Falcão (2015), serviu como base para a construção dos fundamentos teóricos e delineamento metodológico da presente pesquisa.

Portanto, este trabalho apresenta como relevância prática a necessidade de fornecer a instituição estudada, e por consequência as demais que atuem em área semelhante, caminhos para seu melhor gerenciamento no que se refere à captação de recursos financeiros, aprimorando o processo de tomada de decisão gerencial.

Desse modo, este artigo está estruturado em 6 (seis) seções: (1) introdução; (2) objetivos; (3) metodologia; (4) análise; (5) resultados; e referências bibliográficas.

## 2. OBJETIVOS

Assim, este trabalho tem como objetivo geral analisar as estratégias adotadas para a captação e gestão dos recursos financeiros tendo como campo de pesquisa uma ONG pernambucana de acolhimento à criança e ao adolescente, e se norteando pela seguinte questão: **Como ocorre o processo de financiamento das atividades dessa ONG?**

Para alcançar o objetivo geral e conseqüentemente responder à questão supracitada, esta pesquisa: (a) descreve como ocorre o processo de financiamento das atividades da ONG estudada; (b) identifica a existência de estratégias específicas de captação de recursos financeiros; e (c) propõe modelo de captação de recursos financeiros.

## 3. METODOLOGIA

Esta pesquisa classifica-se como exploratória pois “tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto” que se quer investigar (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 51). Em relação à abordagem do problema, pode-se classificá-la como pesquisa qualitativa pois “visa descrever e decodificar os componentes de um sistema complexo de significados”, tendo o ambiente de pesquisa como fonte direta dos dados (NEVES, 1996, s/p). Os dados coletados são descritivos, pois objetivam descrever um maior número de características de uma determinada população que se deseja estudar (RAUPP; BEUREN, 2006; PRODANOV; FREITAS, 2013).

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, pode-se classificá-la em estudo de caso pois se caracteriza como

uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2001, p. 32).

Os estudos de casos também podem ser definidos como uma investigação tecnicamente única, em que existem muitas variáveis, o que resulta em várias fontes de evidências exigindo que os dados sejam triangulados (YIN, 2001). Optou-se por essa técnica devido a especificidade da ONG em análise, que se trata da única no perímetro da região com foco no abrigo de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.



Assim, no aspecto de triangulação dos dados, os instrumentos utilizados por esta pesquisa são: (1) as entrevistas semiestruturadas com questões elaboradas pelos autores e que foram validadas a partir de uma entrevista com o responsável de uma ONG semelhante antes da aplicação na ONG escolhida; (2) observações diretas assistemáticas; e (3) a análise documental dos projetos e materiais produzidos ao longo da sua execução. Desse modo, o processo de triangulação dos dados (MERRIAM, 1998), consistiu também na realização de entrevistas com pessoas de diferentes níveis organizacionais, além das observações (LAKATOS; MARCONI, 2017) e das análises documentais (PIMENTEL, 2001).

As entrevistas e 10 (dez) horas de observações assistemáticas foram realizadas durante 4 (quatro) visitas à ONG no mês de setembro de 2019, nas quais entrevistou-se a presidente, a coordenadora, o tesoureiro e 2 (duas) educadoras da instituição, destacando que as crianças ali presentes não foram entrevistadas, apenas observadas de forma indireta. Esses entrevistados não são identificados nominalmente devido ao sigilo garantido, porém para facilitar a leitura deste trabalho, essas pessoas serão citadas como: P0 (presidente); P1 (coordenadora); P2 (educadora a); P3 (educadora b); e P4 (tesoureiro). Ressaltando que as educadoras (a e b), possuem nível médio completo e trabalham respectivamente nesta organização a aproximadamente 2 e 10 anos, sendo a educadora b a funcionária mais antiga.

No que se refere aos fundamentos teóricos, essa pesquisa orienta-se pelo modelo proposto por Andrade (2002), que aponta características importantes a serem consideradas por ONGs na busca pela captação de recursos financeiros. Para tanto, as categorias propostas na análise de seus resultados, a fim de “utilizar sempre o mesmo critério”, são: (a) pré-requisitos organizacionais (contexto interno); e (b) desenvolvimento de projetos de captação de recursos (contexto externo).

No contexto interno, analisa-se “a situação atual das fontes de financiamento; da comunicação com a sociedade; da estrutura do projeto de captação de recursos; e da missão, constituição jurídica, títulos e certificados” (ANDRADE, 2002, p, 82). Já o contexto externo analisa as doações realizadas nas ONGs estudadas (ANDRADE, 2002).

Os principais resultados da pesquisa de Andrade (2002) no contexto interno são apresentados no Quadro 1:

**Quadro 1:** Principais resultados da pesquisa de Andrade (2002) no contexto interno

## RECURSOS HUMANOS

Quando questionadas sobre a existência de profissional de captação de recursos, 71% das ONGs participantes responderam que não tinham esse profissional. Todavia, as organizações que apresentavam esse profissional captaram mais de 70% dos recursos doados no ano de 2001.

## CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Em relação ao processo de captação de recursos, 77% das ONGs participantes informaram que essa atividade não é sistemática e 74% dessas instituições não selecionam previamente as empresas antes de solicitar recursos. Esses altos índices indicam que as ONGs podem cometer erros como apresentar um excelente projeto social para um financiador errado, por exemplo.

Fonte: Adaptado de Andrade (2002).

Os principais resultados do contexto externo da pesquisa de Andrade (2002) são apresentados no Quadro 2:

**Quadro 2:** Principais resultados da pesquisa de Andrade (2002) no contexto externo

## ESTRUTURA DO PROJETO

Notou-se que a maioria das organizações participantes do estudo relataram que fazem a apresentação da organização (85%) por meio do serviço/produto ofertados (70%). Porém, percebeu-se que poucas instituições inserem em seus projetos itens como: plano de implementação (30%); planejamento financeiros (30%); marketing (15%); apresentação da equipe gerencial (10%); análise do mercado (10%) e apresentação dos riscos e oportunidades (5%). Assim, Andrade (2002, p. 104) alerta que “as empresas privadas que estão dispostas a doar recursos querem saber se eles serão bem utilizados”, sendo o projeto de captação de recursos o instrumento direcionador dessa informação. Isso pode ser evidenciado, pois quanto mais completo for o projeto, maiores são as chances de lograr êxito na captação.

Fonte: Adaptado de Andrade (2002).

Afora os elementos apresentados nos Quadros 1 e 2, para Andrade (2002), pode-se dividir a captação de recursos em 3 (três) fases: (1) autoanálise da organização; (2) desenvolvimento de estratégias e do projeto de captação de recursos; e (3) estabelecimento e continuidade da parceria.

A autoanálise consiste em (a) realizar o planejamento estratégico da instituição, como definir missão, visão e valores, (b) conhecer todo o processo legal de estímulos a doações para o terceiro setor, mecanismos de transparência e o Código de Ética e Padrões da Prática Profissional da Associação Brasileira de Captadores de Recursos (ABCR)<sup>1</sup> e (c) estabelecer mecanismos de relacionamento com a comunidade em geral (ANDRADE, 2002; CRUZ; ESTRAVIZ, 2003; TACHIZAWA, 2004; MAXIMIANO, 2015). Em outras palavras, a primeira fase da captação de recursos visa aplicar conceitos administrativos na organização como um todo, preparando-a para as fases seguintes.

A segunda fase da captação, é o desenvolvimento do projeto para uma ação específica, a qual será enviada para a empresa em que se busca a doação, sendo uma etapa importante, pois Andrade (2002) relata que solicitar doações por *telemarketing* a empresas sem ter um projeto escrito não apresenta bons resultados.

Na terceira e última fase da captação, a preocupação deve ser direcionada em como manter a empresa doadora informada da utilização dos recursos para assim garantir a continuidade da parceria. Assim, o ideal é estabelecer um canal de comunicação, a exemplo do envio de cartas/e-mails como forma de agradecimento e comunicado sobre o andamento e a conclusão do projeto, informando quais resultados foram atingidos e como contribuiu para ajudar o público-alvo da instituição (ANDRADE, 2002; MANZIONE, 2006).

Assim, seguindo o modelo e as variáveis estabelecidas por Andrade (2002), analisou-se os dados da presente pesquisa por meio dos preceitos da análise de conteúdo proposta por Bardin (1977, p. 31) que a define como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Assim, as categorias, unidades de contexto e unidades de registro da presente pesquisa são apresentadas no Quadro 3 (a seguir):

<sup>1</sup> Disponível em: <https://captadores.org.br/codigo-de-etica/>

**Quadro 3:** Modelo de análise de conteúdo

CATEGORIA	UNIDADE DE CONTEXTO	UNIDADE DE REGISTRO
A organização	Planejamento estratégico	Missão; Visão; Valores; Ameaças; Oportunidades; Forças; Fraquezas (CRUZ; ESTRAVIZ, 2003).
	Recursos humanos	Funcionários efetivos; Voluntários (FALCÃO, 2015).
	Ações	Projetos; Programas (ANDRADE, 2002; FALCÃO, 2015).
	Transparência	Prestação de contas (ANDRADE, 2002; FALCÃO, 2015).
O projeto de captação de recursos	Captação de recursos	Captador; Fontes; Instrumentos de captação; Processo (ANDRADE, 2002; FALCÃO, 2015)

Fonte: Os autores (2021).

Para elaborar o Quadro 3, levou-se em consideração o instrumento de coleta de dados, em que se relacionou as unidades de registros e as unidades de contextos com os tópicos que foram perguntados nas entrevistas e usados como norteadores para a coleta de dados nas análises documentais.

Como este trabalho visa estudar o processo de financiamento de uma ONG, optou-se por escolher essa instituição de acolhimento pelo fato da importância do seu trabalho e do seu reconhecimento perante a população local, sendo a única que presta o serviço de acolhimento na região. Porém, no momento da pesquisa a organização estava por vias de fechamento, devido justamente a falta de um planejamento estratégico específico para a captação de recursos financeiros (dados aprofundados nas seções de análises e resultados).

Essa organização é localizada em uma cidade do interior pernambucano e foi fundada em meados dos anos 2000, a partir do trabalho das esposas de membros de uma organização internacional com unidade no município de Salgueiro. Esta instituição, a princípio seria apenas uma creche, todavia decidiu-se por acolher crianças de 0 (zero) a 2 (dois) anos em situação de risco e vulnerabilidade social.

## 4. ANÁLISE

### 4.1 O PROCESSO DE FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES

A partir das análises das entrevistas realizadas no mês de setembro de 2019, assim como da análise documental, nota-se que a ONG estudada não apresenta uma estrutura de financiamento eficiente. Para início da apresentação dos resultados, destaca-se os objetivos estatutários da instituição presentes no Quadro 4.

**Quadro 4:** Objetivos estatutários da ONG de acordo com o Artigo 3º

- a. Promover e executar ações, projetos e programas visando o acolhimento e assistência de crianças de 0 a 2 anos abandonadas, ou que vivam em situação de risco pessoal e/ou social e, por meio de adoção, colocá-las em ambiente familiar;
- b. Apoiar, incentivar e difundir, através de estudos, palestras etc., a política dos direitos da criança e do adolescente instituída pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

**Parágrafo Único:** A Associação, por não dispor de espaço físico adequado e de capacidade técnica, não se propõe a acolher crianças excepcionais.

Fonte: Adaptado do Estatuto da ONG (2019).

Salienta-se que nas entrevistas realizadas (P0; P1 e P4) os entrevistados relataram que a faixa etária de acolhimento seria de 0 (zero) a 4 (quatro) anos: “a entidade (...) se preparou para atender crianças de 0 a 4 anos” (Entrevistado P4). Todavia, ao proceder com a análise documental, percebeu-se que no Estatuto Social, a faixa etária presente é de 0 (zero) a 2 (anos) (Artigo 3º, item a, do Estatuto Social).

Também foi possível constatar a partir das 10 (dez) horas observações realizadas no mês de setembro de 2019 que essa instituição recebe todos os menores de idade, com ou sem necessidades especiais. A presidente da instituição (P0) ressaltou que, mesmo com a definição da faixa etária (se referindo à faixa de 0 a 4 anos) o acolhimento sempre abrangeu um público maior: “A Casa, mesmo definindo uma faixa etária, acolheu pessoas fora desse padrão” (Entrevistado P0).

Segundo o entrevistado P4, este fato afetou, além de problemas financeiros, o convívio dos abrigados, uma vez que a instituição se preparou para receber crianças com uma faixa etária restrita:

a entidade... ela foi programada... se preparou para atender crianças de 0 a 4 anos... (...) o Ministério Público, agente fiscalizador das Leis e é quem gere mais essa questão da criança e do adolescente... eles passaram a encaminhar crianças fora dessa faixa etária e chegamos a receber crianças com 14 anos... adolescente que vinham com uma realidade muito diferente... um menino de rua... sem nenhum limite de convivência... chegou lá dentro e começa a criar aqueles tumultos... dificuldades, às vezes maltratando os menores... outras vezes maltratando os próprios cuidadores (Entrevistado P4).

Segundo o entrevistado P4, além das dificuldades de convívio, atender a um público tão diverso aumentou os custos operacionais da ONG, tornando-se uma das principais dificuldades enfrentadas.

[O principal problema] sempre foi a questão financeira porque ela [ONG] vive de doações... não tem renda própria e vive de subsídio. Só que as doações [privadas] elas se resumem mais em alimento, material de limpeza, fralda, essas coisas (Entrevistado P4).

Os relatos comprovam como a relação entre ONG e Estado acontece em polos de conflitos, pois a administração pública, por meio da legislação, opera no sentido de impor obrigações que ultrapassam os objetivos organizações das entidades não-governamentais.

No que se refere aos recursos humanos, essa instituição contava no mês de setembro de 2019 com 8 (oito) funcionárias, porém já chegou a ter 14 (catorze). As educadoras entrevistadas relataram que gostam do trabalho da instituição e lamentam o fato da possibilidade de a ONG fechar: “Acho o trabalho da ONG muito legal” (Entrevistada P2) e “Não queria que a ONG fechasse” (Entrevistada P3).

Além das funcionárias, que são fixas e remuneradas pela organização, verifica-se que existe também o capital humano voluntário, porém acontece de maneira esporádica, a exemplo de apresentações artísticas organizadas por grupos teatrais ou visitas de pessoas para uma socialização com as crianças.

Financeiramente, para manter as suas atividades, a instituição estudada realiza convênios com as prefeituras que encaminham crianças para viverem no abrigo.

Como ela [ONG] recebe crianças que não se limitavam a [LOCALIZAÇÃO E ATUAÇÃO] abrange os municípios aqui em volta e esses municípios passaram a mandar crianças para cá mediante convênio. A gente faz um convênio atribuindo um valor por cada criança abrigada daquele município e por isso o município fazia um repasse financeiro para cobrir essas despesas (Entrevistado P4).

É importante salientar que segundo o entrevistado P1, é comum ocorrerem atrasos nos repasses desses recursos mediante convênio ou até mesmo já ocorreu de alguns municípios não realizarem o pagamento. Esse fato comprova novamente como essa relação entre Estado e ONG é conturbada no aspecto de direitos e deveres.

Em relação à prestação de contas, o entrevistado P1 relatou que quando se trata de recursos públicos, essa atividade é feita de acordo com as leis específicas para essa finalidade. Todavia, os recursos doados pelas pessoas físicas e empresas privadas não possuem um mecanismo de prestação de contas específico, o que vai de encontro ao processo de gestão de projetos sociais elaborado por Falcão (2015).

É notável que esta organização poderia ter se beneficiado de recursos oriundos de empresas privadas da região de sua localização, além de poder ser financiada pelos cidadãos da sua localidade, uma vez que a temática do trabalho desta instituição é nobre e indispensável para seu público-alvo, a qual pode ser considerada como fator motivacional para a doação.

Considerando a metodologia de Cruz e Estraviz (2003), pode-se inferir que faltou diversificação das fontes de recursos financeiros no processo de captação de fundos, algo que pode ser considerado como a principal causa dos problemas financeiros enfrentados atualmente.

Segundo o entrevistado P1, a instituição também não conta com um profissional especializado em captação de recursos financeiros: “Não temos funcionários específicos para a captação de recursos” (Entrevistado P1). Isso cria dificuldades em diversificar a base de financiamento e até mesmo pode afastar o financiamento público, uma vez que são necessários conhecimentos e habilidades específicas para a realização desta atividade. Este fator reafirma as informações de Andrade (2002) e Falcão (2015), deixando claro que uma organização que possui este profissional tem maiores chances de sobreviver.

## 4.2 A CAPTAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS

Segundo os dados obtidos a partir das entrevistas realizadas com os entrevistados P1 e P4, a ONG não foca no financiamento de suas atividades a partir de financiadores do setor privado, contrariando o que aponta Andrade (2002) sobre a existência de recursos financeiros disponíveis nas empresas privadas para serem usados no financiamento de projetos sociais desenvolvidos por ONGs, assim como contraria Cruz e Estraviz (2003) que incentiva a diversificação das fontes de financiamento.

Não temos projetos financiados a partir de parcerias com empresas privadas (Entrevistado P1).

as doações [privadas] se resumem mais em alimentos e material de limpeza... material... fralda... essas coisas (Entrevistado P4).

A partir da análise documental realizada nas redes sociais da entidade, constatou-se que a ONG realiza de forma esporádica bazares de roupas, calçados e bijuterias, assim como vendem camisetas e chaveiros, o que pode ser considerado como geração de receita própria (ANDRADE, 2002).

Além dessas atividades, os entrevistados P1 e P4, relataram que é comum a realização de festas com a sociedade civil e a inserção de caixas de doação nos comércios da cidade, as quais visam captar recursos de doações esporádicas. Cruz e Estraviz (2003) sugerem que as ONGs prospectem e criem bancos de dados com as informações dos doadores e de pessoas com potencial de doação para mantê-los informados sobre o retorno de seus investimentos. Todavia não se observou esta prática na ONG estudada.

Nos materiais coletados, pode-se observar a presença de campanhas de doação nas redes sociais, como para a realização de festas de aniversários de 15 anos para as abrigadas e a compra de camas box. Essas práticas são semelhantes às sugeridas por Cruz e Estraviz (2003). Porém, infelizmente essas campanhas são sazonais e paliativas, atuando de maneira emergencial, e, portanto, não garantindo uma continuidade da captação dos recursos financeiros.

Quanto ao financiamento mediante convênio público, o entrevistado P1, quando questionado sobre quais estratégias eram utilizadas para lograr êxito nessa captação, informou que se deve seguir o edital de captação de recursos lançado pelo órgão responsável pelo recurso.

## 5. RESULTADOS

Para finalizar esse trabalho, retorna-se aos objetivos (a) descrever como ocorre o processo de captação dos recursos da ONG estudada; (b) identificar a existência de estratégias específicas de captação de recursos financeiros e (c) propor modelo de captação de recursos financeiros.

### (a) Descrição do processo de captação de recursos da ONG:

A ONG em questão tem como principal fonte de renda as doações oriundas do Poder Público, sobretudo as feitas a partir de convênios com os municípios vizinhos. Assim, relata dificuldades para receber o repasse, como atrasos ou simplesmente o não pagamento dos recursos acordados entre os municípios e a ONG. Nota-se que a organização tenta arrecadar recursos da iniciativa privada, porém de forma esporádica, sem uma estratégia de captação.

**(b) Estratégias de captação no setor privado:**

Infelizmente, este trabalho não conseguiu identificar estratégias para a captação de recursos, sobretudo no setor privado, pois no âmbito público deve-se apenas seguir os editais que são publicados. Todavia, os recursos obtidos no financiamento público sempre são destinados para uma atividade específica, e na maioria das vezes não podem ser usadas para custeio. Mesmo assim, a ONG estudada, assim como a maioria dessas entidades brasileiras, depende do Poder Público para manter suas atividades.

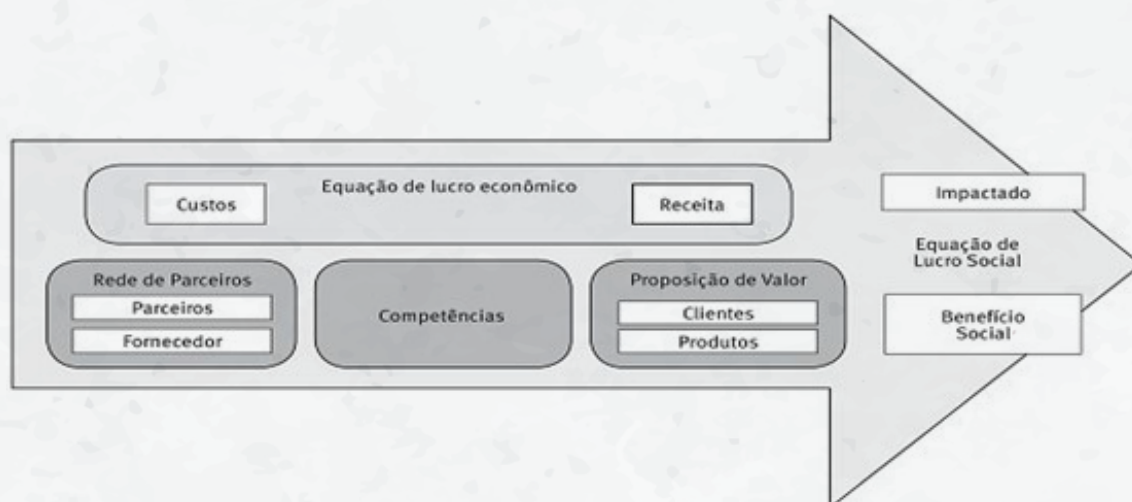
A organização em questão realiza um trabalho importante, principalmente pelo fato de que a instituição é a única ONG com essa finalidade na sua cidade e região. Abrigar crianças em situação de vulnerabilidade social é uma causa nobre e que tem o poder de sensibilizar pessoas. Porém, essa instituição passa por graves problemas financeiros, principalmente por abrigar um público muito diverso e pelo fato de não focar no financiamento privado. Esse financiamento, quase que exclusivo do Poder Público, obrigou a ONG estudada a mudar sua proposta de trabalho, a qual passou a receber inúmeras ordens judiciais do Ministério Público para o acolhimento de diversos jovens fora da faixa etária original constante do estatuto.

Nos diálogos tidos durante o processo das observações, constatou-se um certo arrependimento dos fundadores no que se refere a formalização da ONG, pois entendem que atuar no campo informal poderia ter garantido a manutenção dos seus objetivos de fundação. Porém, sabe-se que acolher menores de 18 (dezoito) anos ou maiores de 60 (sessenta) anos sem o devido processo legal pode ser considerado crime, de acordo respectivamente, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Estatuto do Idoso, portanto, são pressupostos que obrigam a essas instituições a se formalizarem. Formalizando-se ou não, qualquer ONG continuará a ter problemas, seja de ordem financeira, legal ou social.

As ONGs, no geral, podem e devem adotar estratégias das ciências administrativas, assim como fazem as empresas sociais, com o propósito de torna-se autossustentável, pois esses modelos de negócios podem ser adaptados para essa finalidade.

A Figura 1 objetiva apresentar o modelo de negócios para negócios de impacto social o qual deverá ser usado como inspiração para as ONGs.

**Figura 1:** Modelo de negócios com impacto social



Fonte: Petrini, Scherer e Back (2016, p. 214)

O modelo de negócios proposto por Petrini, Scherer e Back (2016, p. 214) estrutura-se em cinco dimensões:

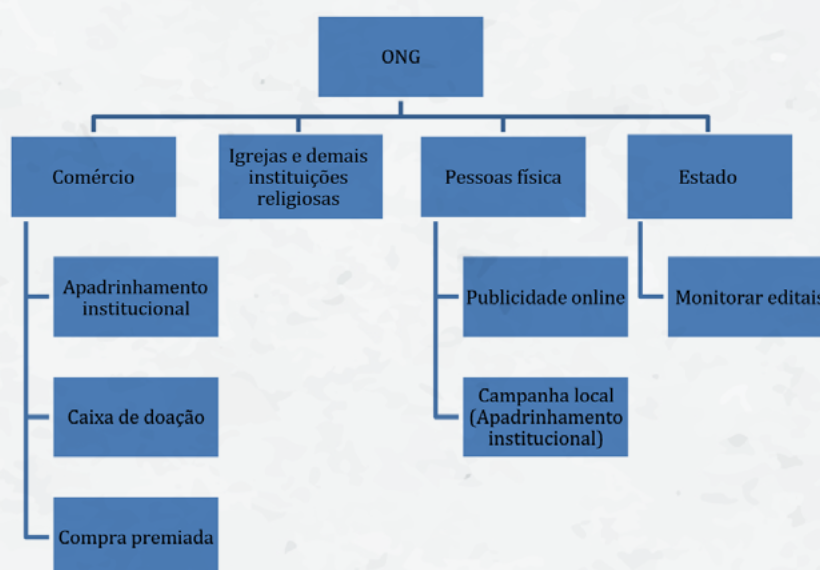
- (1) rede de parceiros (contemplando fornecedores e outras alianças externas para a constituição e manutenção do negócio), (2) competências da empresa (considerando atividades e recursos chave), (3) proposição de valor (a partir da identificação de que produto/serviço é ofertado e o grupo de clientes atendido), (4) equação de lucro econômico, refere-se às receitas geradas e (5) equação do lucro social, representando os elementos responsáveis por gerar os impactos sociais (benefícios sociais gerados e os impactos gerados por eles).

Uma vez autossustentáveis, essas instituições passam a ter maior autonomia, evitando assim que atuem em divergência com o que consta no seu Estatuto Social.

### (c) Proposta de modelo de captação de recursos financeiros

Levando em consideração os objetivos organizacionais da ONG estudada, pode-se sugerir algumas estratégias para arrecadar recursos do setor privado, as quais são apresentadas na Figura 2.

**Figura 2:** Modelo sugestivo para financiamento de ONGs



Fonte: Os autores (2021).

Com base da proposta de captação acima, as ONGs devem diversificar sua base de financiamento procurando apoio financeiro nos mais diversos setores da sociedade (comércio, igrejas e demais instituições religiosas, pessoas física e Estado).

A partir desse delineamento é possível traçar várias estratégias para lograr êxito na captação. Por exemplo, no comércio pode-se acordar um “apadrinhamento institucional”, que seria voltado tanto para empresas como para pessoas físicas, no qual o “padrinho” doaria mensalmente uma quantia que poderia ser usada inclusive para custeio das atividades da ONG. Nesse programa, a ONG emitiria um selo “Empresa Amiga da ONG” voltado para pessoa jurídica ou “Eu sou amigo da ONG” voltado para pessoa física.



Além dessa estratégia, é plausível a fixação de caixas de doações nos comércios, a fim de captar recursos das pessoas que frequentam determinados locais. Assim como realizar sorteios através de cupons fiscais emitidos por empresas parceiras a cada compra feita a partir de um valor mínimo.

Outra ideia é usar a difusão do acesso à internet para captar recursos a partir de plataformas de financiamentos coletivos (*crowdfunding*) atingindo um maior número de pessoas. Assim, é recomendável que as ONGs comercializem produtos, os quais poderiam ser produzidos por voluntários ou produzidos por terceiros. Como canal de vendas, pode-se sugerir o comércio local ou a internet em sites como o *Elo7*<sup>2</sup> (*marketplace* de venda de artesanatos).

Além disso, a ONG pode utilizar a estratégia de geração de tráfego online para captar recursos de pessoas que estejam interessadas em realizar doações para as atividades específicas desenvolvidas pela ONG e que estejam buscando ONGs em motores e busca, como o *Google*. A exemplo disso, teríamos a criação de uma *landing page* com a função de captar informações pessoais dos prováveis doadores, para em seguida serem contatados pela ONG.

Por fim, as ONGs podem monitorar editais para projetos sociais tanto do Estado como de instituições de fomento nacional e internacional privadas, estas a partir de ferramentas disponíveis na internet, como o site Filantropia<sup>3</sup>.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, M. G. V. **Organizações do terceiro setor: estratégias para captação de recursos junto às empresas privadas**. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2002.

BRAUN, J. R. R. **Green branding: design gráfico e a gestão de marcas de ONGs ambientalistas**. 2008. Dissertação (Mestrado em Design e Expressão Gráfica) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2008.

AGUILAR, N. F.; HERBERT-HANSEN, Z. N. L. Addressing funding issues for Danish mental health NGOs. **Journal of Public Mental Health**, v. 17, n. 2, p. 79-89, 2018.

BEZERRA, J.M. C.; ARAÚJO, M. A. D. Planejamento estratégico em ONGs e sustentabilidade econômico-financeira: o caso da Casa de Passagem. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 5, p. 799 a 816, jan. 2004.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1. ed. Lisboa: Edições 70, 1971.

BARKI, E. Negócios de Impacto: Tendência ou Modismo? **GV-Executivo**, v. 14, n. 1, 2015. COELHO, S. C. T. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**.

São Paulo: Editora Senac, 2000.

<sup>2</sup> [www.elo7.com.br](http://www.elo7.com.br)

<sup>3</sup> [www.filantropia.org](http://www.filantropia.org)

CRUZ, J. A. G.; MONTEIRO, M. C.; PAMPONET, L. S. L. A crise do *welfare state* e a ascensão do terceiro setor. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XX, n. 163, ago 2017. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=19430&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19430&revista_caderno=4). Acesso em: 08 de março de 2019.

CRUZ, C. M.; ESTRAVIZ, M. **Captação de diferentes recursos para organizações sem fins lucrativos**. 2 ed. São Paulo: Global, 2003.

FALCÃO, R. **Elaboração de projetos e sua captação de recursos**. 1. ed. São Paulo: Editora Nova.e, 2015.

FERNANDES, R. C. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. 2. ed. Riode Janeiro: Editora Relume-Dumará, 1994.

FRANCO, A. **Terceiro Setor: A nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento**. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED), 1ª Edição, v. 1, 2003.

FALCONER, A. P.; LUCAS, A.; SALAMON, L. A emergência do terceiro setor – uma revolução associativa global. **Revista de administração**, v. 33, n. 1, p. 5-11, 1998.

FERNANDES, D. R. Uma visão sobre a análise da Matriz SWOT como ferramenta para elaboração da estratégia. **Revista de Ciências Jurídicas**, v. 13, n. 2, 2012.

GUERRA, João Henrique Lopes. Proposta de um protocolo para o estudo de caso em pesquisas qualitativas. *In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção*, v. 30, p. 1-13, 2010.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GADOTTI, M. Educar para a sustentabilidade. **Inclusão Social**, v. 3, n. 1, p. 75-78, 2008.

HOROCHOVSKI, R. R. Associativismo civil e Estado: Um estudo sobre organizações não-governamentais (ONGs) e sua dependência de recursos públicos. **Em Tese**, v. 1, n. 1, p. 109-127, 2003.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

LANDIM, L. **A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível**. 1993. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional e Universidade Federal do Riode Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 1993.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAZIONE, S. **Marketing para o terceiro setor: guia prático para implantação de marketing em organizações filantrópicas**. 1. ed. São Paulo: Novatec Editora, 2006.

MELO, M. Profissionalização institucional no Terceiro Setor e atuais demandas. **Revista Com Textos**, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2011.

MERRIAM, S. B. **Qualitative Research and Case Study Applications in Education**. San Francisco: Editora Jossey-Bass Publishers, 1998.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v. 1, n. 3, 1996.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Rio Grande do Sul: Editora Feevale, 2013.

PETRINI, M.; SCHERER, P.; BACK, L. MODELO DE NEGÓCIOS COM IMPACTO SOCIAL. **Revista de Administração de Empresas**, v. 56, n. 2, p. 209-225, 2016.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. **Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de pesquisa**, n. 114, p. 179-195, 2001.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. **The Emerging Sector Revisited: A Summary; Revised Estimates**. Baltimore: Editora Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1998.

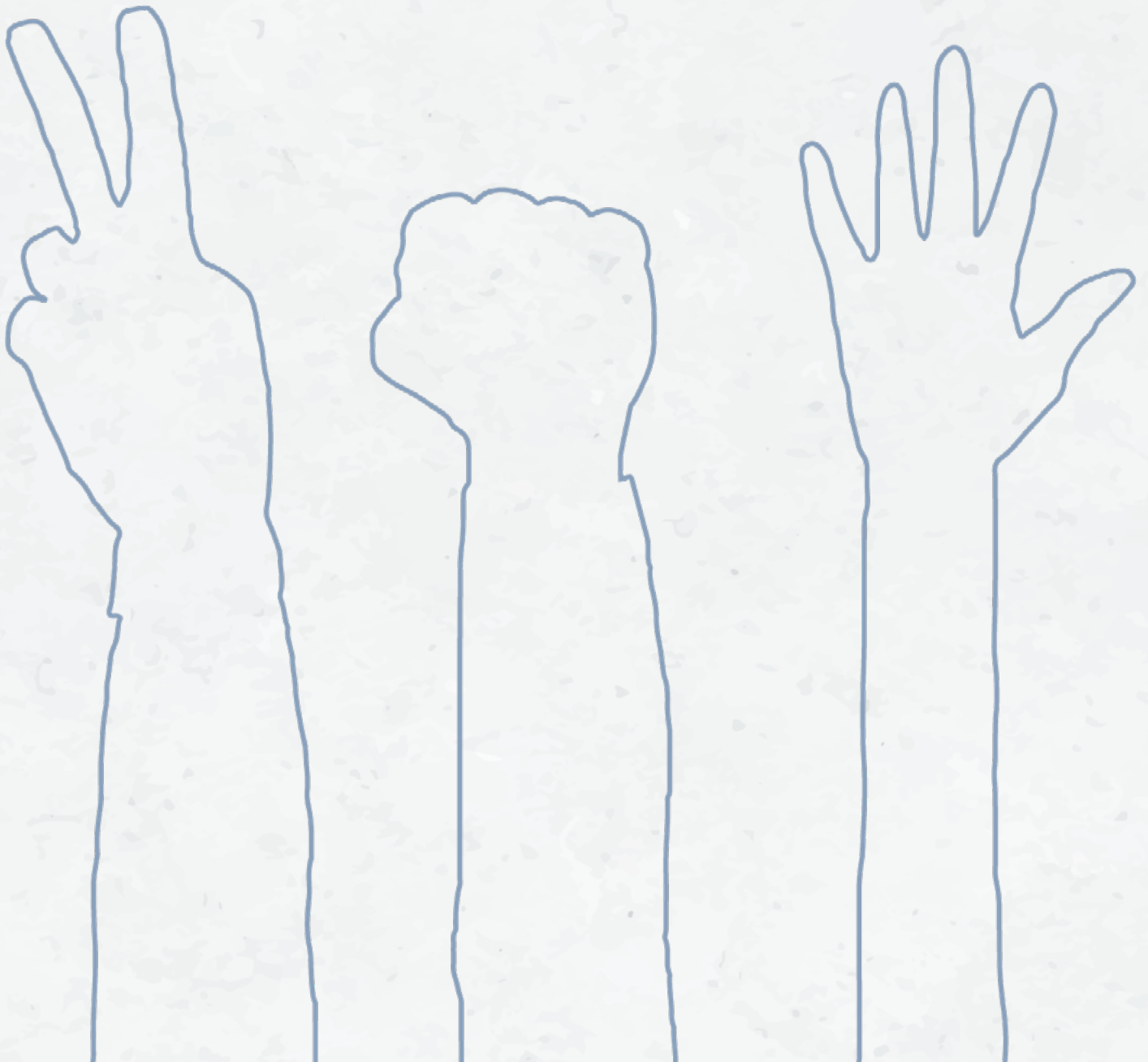
SANTOS, N. C.; SUBLABAN, C. S. Y.; NETO, M. S.; GIULIANI, A. C.; SPERS, V. R. E. Captação de recursos financeiros em organizações sem fins lucrativos: a utilização de indicadores de gestão para os doadores e beneficiários dos projetos sociais. **Revista de Gestão USP**, v. 15, n. especial, p. 75-91, 2008

TACHIZAWA, T. **Organizações não governamentais e terceiro setor: criação de ONGs e estratégia de atuação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VIDAL, F. A. B.; COSTA, D. P. B.; COSTA, S.; BRANCO, I. C. Gestão participativa e voluntariado: sinais de uma racionalidade substantiva na administração de organizações do Terceiro Setor. **Revista da Faculdade Integrada do Ceará**, v. 1, n. 2, p. 27-39, 2004.

YORUK, B. K. Do Charitable Solicitations Matter? A Comparative Analysis of Fundraising Methods. **Fiscal Studies**, v 33, n 4, p. 467-487, 2012.

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



# A FAZENDA DA ESPERANÇA É UM NEGÓCIO DE IMPACTO SOCIAL?

## *IS HOPE FARM A SOCIAL IMPACT BUSINESS?*

Maria Espedita Freitas Pacheco De Souza<sup>1</sup>

Daiane Tretto Da Rocha<sup>2</sup>

Rubens Savaris Leal<sup>3</sup>

Rita de Cássia da Silva Costa<sup>4</sup>



<sup>1</sup> Graduada em Administração pela Universidade Federal de Roraima (UFRR);

<sup>2</sup> Professora do curso de administração da UFRR, <http://lattes.cnpq.br/9336675738032507>.

<sup>3</sup> Professor do curso de administração da UFRR, <http://lattes.cnpq.br/4206599725563520>.

<sup>4</sup> Professora do curso de administração da UFRR, <http://lattes.cnpq.br/6958963862800471>.

## RESUMO

Diante do atual contexto social e ambiental, onde a população mundial está se preocupando com fatores antes não considerados como tão importantes para a sociedade, surgem os Negócios de Impacto Social e/ou Ambiental. Este trabalho tem como objetivo identificar as características que um empreendimento deve possuir para ser considerado um Negócio de Impacto. O objeto de estudo é a Fazenda da Esperança. Para isso, foi realizada uma pesquisa descritiva qualitativa, com análise documental e entrevista com o administrador da Fazenda da Esperança. Foi possível identificar as características e as atividades exercidas pela Instituição, que a mesma se encaixa na Carta de Princípios para Negócios de Impacto no Brasil, além de que, a Fazenda da Esperança possui características que atendem tanto o lado social como o ambiental, tendo como foco a recuperação de dependentes químicos e na orientação das famílias desses dependentes, através de projetos e atividades que resgatam a autoestima, a responsabilidade pelo trabalho, meio ambiente e convívio familiar dos envolvidos no processo, causando mudanças na vida dessas pessoas e de toda a comunidade.

**Palavras-chave:** Empreendedorismo, Negócios de Impactos, Fazenda da Esperança.

## 1. INTRODUÇÃO

O cenário econômico atual traz desafios de cunho social e ambiental antes considerados irrelevantes ou de pequenos impactos na economia, na sociedade e no meio ambiente. Cada vez mais são discutidos temas sobre desigualdades sociais e deterioração do meio ambiente.

Isso nos leva a pensar em empreendimentos que impactam tanto o setor econômico em termos de lucratividade e ganho de mercado, como particularidades referentes ao aspecto social e ambiental, que giram em torno da sustentabilidade e da responsabilidade social.

É neste contexto que os negócios de impactos vêm ganhando espaço, pois são empreendimentos que têm como missão resolver problemas socioambientais. Surge, então, a inquietação de identificar se um empreendimento é um negócio de impacto ou uma empresa tradicional, que desenvolve ações de responsabilidade social. Assim, levantou-se a seguinte problemática: a Fazenda da Esperança pode ser considerada como um negócio de impacto?

Este trabalho tem como objetivo geral verificar quais as características da Fazenda da Esperança, localizada no estado de Roraima, que podem identificá-la como um negócio de impacto. Os objetivos específicos que direcionaram a pesquisa foram: fazer uma pesquisa bibliográfica sobre a temática “Negócios de Impacto”; verificar as diretrizes que determinam os negócios de impacto; conhecer as atividades exercidas pela Fazenda da Esperança, por meio de análise documental e entrevista com o administrador da fazenda.

O empreendedorismo social surgiu como uma oportunidade, que tem a intenção de resolver um problema que causa outros maiores, os quais vão impactando beneficentemente a população de um determinado lugar, seja de maneira isolada ou de maneira geral. O desejo de mudar, de crescer e ao mesmo tempo contribuir com mudanças benéficas para a comunidade onde vivemos, inovar e fazer a diferença dando oportunidade de crescimento a outrem, é o que motivou este estudo.

## EMPREENDEDORISMO SOCIAL

O empreendedorismo social surgiu como uma alternativa de redução dos problemas de ordem social e ambiental, que hoje são vistos de forma mais explícitas e preocupantes para toda a sociedade. Historicamente, percebe-se que cada vez mais instituições se unem para desenvolver ações em prol de uma sociedade mais igualitária, proporcionando assim oportunidades de crescimento para os menos favorecidos.

Como se lê em Comini (2016, p. 23), a intensificação do protagonismo filantrópico data de 1990 e na segunda década do século XXI é possível identificar avanços significativos com a aproximação do governo, empresas e terceiro setor. Para a autora, “Estes atores reconheceram que a colaboração intersetorial é condição necessária para viabilizar um desenvolvimento sustentável”. Além dessas alianças,

percebe-se uma tendência de revisão de valores nas organizações, particularmente em termos de maior consciência sobre o impacto que desejam provocar na sociedade e no meio ambiente. Como resultado, observa-se o segmento de novos formatos organizacionais híbridos, que buscam atingir dois objetivos antes vistos como incompatíveis: sustentabilidade financeira e geração de valor socioambiental. **Empresas sociais** (social enterprise), **negócios inclusivos** (inclusive business), **negócios sociais** (social business), **negócios com impacto**, são alguns dos termos usados atualmente para explicar as organizações que visam as soluções de problemas socioambientais com eficiência e a sustentabilidade financeira por meio de mecanismos de mercado (COMINI, 2016, p. 23).

Como visto, várias nomenclaturas são dadas aos negócios de impactos como: negócio social, negócio de impacto social, negócio inclusivo, negócio socioambiental entre outros. Analisando pelo ponto de vista do tipo de negócio, clientela, entre outros aspectos como missão e visão, a terminologia a ser utilizada para identificar o negócio de impacto vai depender do contexto desse negócio, dando-se assim a nomenclatura que melhor espelhe a missão da empresa e a importância do empreendimento para a localidade, levando-se em conta o impacto social ou ambiental que esse negócio causa à comunidade.

Comini (2016) relata que o termo empreendedor tem sido utilizado de uma maneira simplista, usado para reconhecer pessoas que têm a capacidade de produzir negócios, ajustando a modelos de organizações capitalistas, com características de empresa privada e com enunciado de maximizar o lucro aos acionistas, sendo que o termo empreendedor é mais abrangente.

Na visão da autora, o empreendedor atua em diversos âmbitos organizacionais, seja em organizações com ou sem fins lucrativos ou em entidades com finalidades sociais ou ambientais, sejam elas públicas ou privadas. Diante do exposto, o termo empreendedor é amplo, onde damos de encontro com o objetivo e visão do empreendedor, ou seja, o empreendimento pode ser de negócio de impacto ou apenas um empreendimento normal, que vise apenas a produção e obtenção de lucros.

Drucker (1987, apud COMINI, 2016) ressalta que os elementos próprios da ação empreendedora – visão estratégica, inovação, senso de oportunidade, eficiência de gestão, efetividade de resultados – constituem os componentes essenciais ao empreendedorismo social.

Para Robert e Woods (2005, apud ROSSONI, ONOZATO, HOROCHOVSKI, 2006), muitas das particularidades e habilidades dos empreendedores sociais e dos convencionais são parecidas, ambos são idealistas, inovadores, atentos as mudanças e oportunidades, constroem acertos, contatos e comunicação, gostam

do que fazem. Os empreendedores sociais se diferem dos convencionais no que se refere à motivação e ao propósito do negócio, tendem a visões morais, justiça social, atendendo necessidades sociais, enquanto os empreendedores convencionais buscam atender apenas as necessidades financeiras.

Para Melo Neto e Froes (2002, apud ROSSONI, ONOZOTO, HOROCHOVSKI, 2006, p.3), o empreendedor social é “movido a ideias transformadoras e assume uma atitude de inconformismo e crítica diante das injustiças sociais existentes em sua região e no mundo.” É um empreendedor com desejos de igualdade social, que tenta ajudar através de ações que proporcionam a independência e o autossustento, desenvolvendo a sociedade de forma coletiva, com melhorias contínuas promovendo o bem-estar de toda a comunidade.

No quadro abaixo, Melo e Froes apresentam as principais diferenças entre o empreendedorismo privado e o empreendedorismo social:

**Quadro 1** - Empreendedorismo privado x Empreendedorismo social

<b>EMPREENDEDORISMO PRIVADO</b>	<b>EMPREENDEDORISMO SOCIAL</b>
1. É individual	1. É coletivo
2. Produz bens e serviços para o mercado	2. Produz bens e serviços para a comunidade
3. Tem o foco no mercado	3. Tem o foco na busca de soluções para os problemas sociais
4. Sua medida de desempenho é o lucro	4. Sua medida de desempenho é o impacto social
5. Visa satisfazer necessidades dos clientes e ampliar as potencialidades do negócio	5. Visa resgatar pessoas da situação de risco social e promovê-las

Fonte: Melo Neto e Froes (2002, apud ROSSONI, ONOZOTO, HOROCHOVSKI, 2006, p.4).

Esse quadro mostra de maneira direta o que diferencia o empreendedorismo social do empreendedorismo privado. Quando falamos em coletividade, pensamos no social, foco nas pessoas, melhorias, oportunidades direcionadas a um determinado público, com objetivo de mudança social que causa impacto positivo para a comunidade. O empreendedorismo privado tem um outro foco, e não é coletivo, é individual, tem como foco o mercado, e não soluções de problemas sociais, buscando o lucro e ampliação do negócio no mercado.

Vários autores caracterizam o empreendedorismo social com focos diferentes. Segundo Comini (2016, p.33), “Pode-se encontrar na literatura três principais correntes que explicam os negócios sociais. A perspectiva europeia [...] A perspectiva norte-americana [...] e a terceira perspectiva, predominante em países em desenvolvimento”.

Diante disso percebemos que cada perspectiva explica negócios sociais conforme a sua abrangência e disseminação nos respectivos países. Na perspectiva europeia, conforme Comini (2016) esse tipo de negócio está bem alastrado, tendo como nomenclatura empresa social com reconhecimento e até com formato jurídico em alguns países da Europa, onde são ressaltados a importância da atuação dos beneficiários das empresas sociais na tomada de decisão da instituição, bem como o reinvestimento do lucro na própria organização, para potencializar o crescimento da empresa e do impacto social proposto.



A perspectiva europeia tende a participação ativa de todos os envolvidos no empreendimento, valorizando o coletivo no processo de tomada de decisão, levando em conta todos os stakeholders (empregados, investidores, fornecedores, clientes, usuários), com uma gestão transparente e governança associacionista cooperativista em prol de um bem comum, com um propósito social.

Na perspectiva norte-americana, Comini (2016) ressalta que a nomenclatura utilizada é iniciativa social, empregada tanto para indicar um objetivo social, quanto para indicar uma unidade de negócio de impacto existente em uma empresa tradicional. Além de que esse termo é também adotado para as organizações sem fins lucrativos, que atuam no mercado pela venda de bens e serviços.

Ainda, na perspectiva norte-americana, empresas que tenham a iniciativa de contribuir para o bem social, são consideradas como negócios de impacto. Entra aí a visão de que uma empresa tradicional (que visa o lucro e distribuição de dividendos) pode contribuir para ações sociais que possam causar um impacto social, não deixando de considerar também as organizações sem fins lucrativos, que podem atuar no mercado através da oferta de bens e serviços de forma inovadora, causando impactos sociais, proporcionando assim oportunidades aos menos favorecidos.

Na perspectiva de países emergentes (COMINI, 2016), a nomenclatura negócio social é a mais utilizada e mais abrangente, pois engloba todas as organizações ou empreendimentos que realizam mudança social por intermédio de atividades de mercado, abrangendo também as ONGs, empresas ou empreendimentos que intervêm em atividades do setor público, produzindo serviços e produtos de porte expressivo para mudanças sociais. “O determinante é a intenção explícita e consciente para criar valor à comunidade, que vai além do benefício social gerado por uma empresa ao criar empregos.” (GUTIÉRREZ, EZEQUIEL, TRUJILLO, 2006 apud COMINI, 2016, p.40).

Na perspectiva dos países emergentes, é ampla a concepção de que o que define um negócio social, é a intenção de proporcionar benefícios sociais ou ambientais e oportunidades de crescimento. O formato jurídico da instituição não define a intencionalidade, um negócio social pode advir de qualquer empresa que atue no mercado e que tenha a intenção de gerar impactos sociais e ou ambientais, interferindo e transformando assim as condições sociais de uma determinada comunidade.

Diante dessas perspectivas, existem vários autores e correntes que abordam o assunto inerente a negócios de impactos que geram transformação social. Podemos citar aqui o professor economista

Muhammad Yunus<sup>5</sup>, que chegou a ganhar o Prêmio Nobel da Paz 2006. Os destaques ao seu trabalho é a atuação em prol da erradicação da pobreza em todo o mundo, que ao longo dos anos criou negócios de grandes impactos sociais reconhecidos por órgãos internacionais como a ONU, União Europeia, agências de desenvolvimento, ONGs, corporações multinacionais e instituições acadêmicas.

Muhammad Yunus começou a fazer a diferença quando decidiu emprestar dinheiro a baixo custo para algumas mulheres endividadas de uma comunidade de Bangladesh, na aldeia de Jobra, com o objetivo de ajudar essas mulheres a pagarem suas dívidas e assim passarem a ter a esperança de um mundo melhor. Diante disso, Yunus criou o Grameen Banck (conhecido como banco dos pobres) que emprestava dinheiro a juros menores a pessoas que não tinham acesso a bancos comerciais, impactando assim, vidas de formas positivas, diminuindo a pobreza e proporcionando o desenvolvimento.

---

<sup>5</sup> Informações obtidas em: [www.yunusnegociossociais](http://www.yunusnegociossociais)

Seus empreendimentos e trabalhos passaram a ser conhecidos e admirados, mostrando que negócios com focos sociais podem mudar positivamente muitas vidas. Suas ideias foram expandindo-se e muitos países começaram a abraçar essa nova maneira de empreender e ver o empreendedorismo social como uma forma de ajudar um determinado público, causando um impacto social relevante, de forma a proporcionar oportunidades e contribuindo para o desenvolvimento de pessoas que na maioria das vezes não tiveram oportunidades.

Santana e Souza (2015) relatam que um negócio social surge com o objetivo de resolver problemas sociais, onde esses empreendimentos são autossustentáveis e são semelhantes aos negócios tradicionais, as diferenciam pelos objetivos propostos. Nesse contexto, citam Yunus como um grande precursor e idealizador de negócios sociais, mencionando os sete princípios determinados por Yunus que caracterizam um negócio social:

1. O objetivo do Negócio será a redução da pobreza ou a solução de outros problemas (como educação, saúde, acesso à tecnologia e meio ambiente) que ameaçam as pessoas e a sociedade e não a maximização do lucro;
2. O negócio deve ser financeiramente e economicamente sustentável;
3. Os investidores recebem de volta somente o valor investido – nenhum dividendo é pago além do dinheiro investido devidamente atualizado;
4. Depois que o investimento for devolvido, o lucro da empresa fica na empresa, para ampliação e melhorias;
5. Ambientalmente conscientes;
6. Colaboradores recebem valor de mercado com melhores condições de trabalho;
7. Fazer tudo com alegria.

Além das características dimensionadas por Yunus, outras correntes de pensamentos abordam questões inerentes ao tema, onde há uma divergência em relação à distribuição dos lucros que, segundo Comini (2016), está profundamente relacionado ao formato do negócio social. Existem correntes que alegam que a distribuição de lucros é parte da lógica de mercado, não sendo obstante ao crescimento do negócio e nem ao desempenho de sua missão social. Inversamente a isso, a distribuição de lucro abriria condições atrativas para maiores investimentos externos, proporcionando aumentos no efeito multiplicador do negócio (CHU, 2008; J.P.MORGAN,2010 apud COMINI, 2016, p.43).

Entretanto, Yunus (2007 apud COMINI,2016) é totalmente contrário a esta colocação, alegando que os negócios sociais devem maximizar a riqueza coletiva e não a individual. Resguardando o reinvestimento do lucro no empreendimento, favorecendo exclusivamente os atores sociais, que são o motivo da atuação da iniciativa.

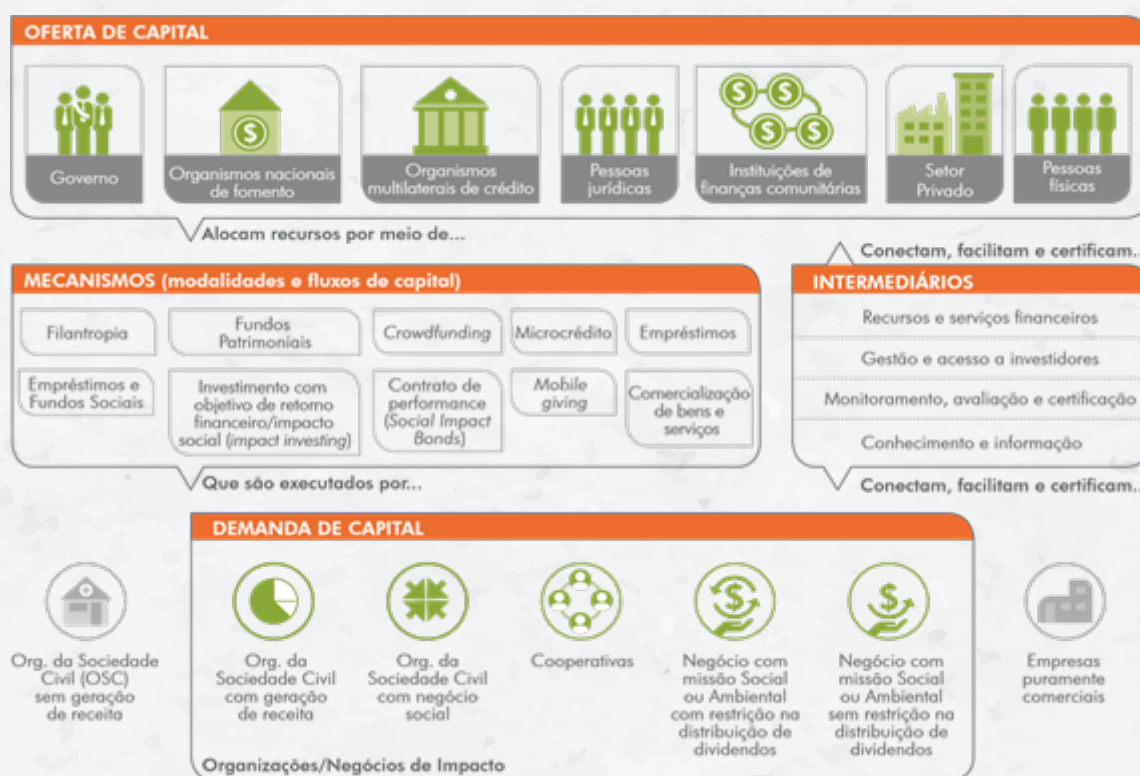
## NEGÓCIOS SOCIAIS NO BRASIL

Em 2013 se estabeleceu no Brasil a Yunus Negócios Sociais, com o mesmo intuito de financiar empreendimentos que tenham como objetivo causar um impacto social. Vale ressaltar que no Brasil, assim como em todo mundo, existem muitas diferenças sociais, onde nem todos têm a oportunidade de crescimento, que há imensos desafios sociais e ambientais que precisam de modelos inovadores de negócios que ultrapassem os existentes. É preciso alavancar e desenvolver negócios que proporcionam a redução da pobreza, a vulnerabilidade de pessoas, de comunidades, equilibrando-se com o meio ambiente de forma sustentável.

Em 2015, a Força Tarefa de Finanças Sociais - FTFS (hoje denominada “Aliança pelos Investimentos e Negócios de Impacto”) de forma voluntária, elaborou uma Carta de Princípios para Negócios de Impacto no Brasil. Essa carta vem com quatro princípios básicos, com o objetivo de nortear os empreendimentos que têm como missão resolver problemas sociais e ambientais de forma autossustentável, além de conectar investidores que tenham a intenção de aplicar seu capital em prol de uma sociedade mais justa e humana, diminuindo diferenças sociais, proporcionando acesso da sociedade a uma vida melhor, acesso a alimentação, saúde, educação, tecnologia de qualidade, melhorando também os serviços públicos.

O documento é direcionado a diversos tipos de organizações que atuam em negócios de impactos como: associações, OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) com geração de receita, cooperativas e empresas, que atuam com ou sem distribuição de dividendos.

Figura 1 – Composição básica do ecossistema de Finanças Sociais



Fonte: Carta de Princípios para Negócios de Impactos no Brasil (2015, p.5).

Conforme a Força Tarefa de Finanças Sociais, a Carta de Princípios para Negócios de Impactos no Brasil tem quatro princípios que são<sup>2</sup>:

### 1. Compromisso com a Missão Social e Ambiental

Nesse princípio todo negócio de impacto tem que evidenciar em documentos legais e de comunicação, sejam eles internos ou externos à sua missão social e ambiental, como parte do objetivo central da organização.

<sup>2</sup> Os Princípios foram elencados na ordem em que foram redigidos na Carta de Princípios para Negócios de Impactos no Brasil, disponível em: [www.aliancapeloimpacto.gov](http://www.aliancapeloimpacto.gov)

Evidenciando como suas operações e seus produtos e serviços irão gerar de forma contínua, impacto social e ou ambiental positivo. Os negócios de impactos podem adotar níveis distintos de formalização de sua missão socioambiental.

**a) nível 1:** evidenciar explicitamente sua Teoria de Mudança, tornando-a visível na missão, na visão e nos valores institucionais da organização;

**b) nível 2:** incluir no Contrato Social (item objeto social), no Estatuto Social ou em documento equivalente, a transformação, o impacto que visa gerar;

**c) nível 3:** comunicar de forma sistemática, através de documentos internos e externos a todos os seus públicos de interesse, sua missão, visão e valores.

Esse Princípio é a cara da organização, onde evidencia-se de forma estrutural e documental, o negócio de impacto que a organização vai focar, com o intuito de gerar mudança, e essa mudança tem que ser explícita de forma clara. A Teoria da Mudança é uma ferramenta fundamental para facilitar o gerenciamento da mudança proposta, onde serão mapeados de forma lógica e sequencial os recursos, objetivos, resultados e os impactos esperados com a implementação do projeto na organização. Especificando com detalhe a mudança desejada, qual o público alvo, como fazer essa mudança, prazo, ou seja, cada passo que será dado em busca dos resultados esperados.

## 2. Compromisso com o Impacto Social e Ambiental Monitorado

Os negócios de impactos precisam ter sua Teoria da Mudança explícita, monitorada e reportada periodicamente. Para tanto, de forma rotineira, tais empreendimentos devem:

**a) nível 1:** explicitar a transformação socioambiental que pretendem gerar, deixando claras quais métricas de resultado e de impacto social e ambiental irão monitorar;

**b) nível 2:** coletar e analisar dados para acompanhamento dos resultados alcançados;

**c) nível 3:** reportar de forma transparente, os resultados e os dados, fazendo uso de linguagem acessíveis às partes interessadas. Explicitando se estão ou não alcançando os objetivos;

**d) nível 4:** tem seus resultados auditados por organização externa independente.

Nesse princípio, a organização deixa de maneira clara o impacto social proposto, de forma a explicitar como será o controle e monitoramento das ações executadas em prol do objetivo a ser alcançado, acompanhando, documentando e comunicando toda implementação do projeto.

## 3. Compromisso com a Lógica Econômica

Os negócios de impactos têm que atuar com base num modelo de operação comercial voltado para a sustentabilidade financeira. Isso deve ocorrer, principalmente, por meio de receitas oriundas dos seus produtos e serviços. Essa característica permite alavancar soluções sociais e ambientais a partir de soluções de mercado, economicamente viáveis e escalonáveis no longo prazo, podendo utilizar-se de recursos filantrópicos ou subsidiados, para o alcance de seu equilíbrio financeiro de curto, médio e longo prazo.

Entretanto, devem também demonstrar em seus planos de negócios e nos relatórios de resultados, a capacidade de desenvolver atividades econômicas sustentáveis, por meio, por exemplo, da atração de investidores e de contratos comerciais de maior porte e duração.

Os níveis a seguir descrevem os estágios de aderência à lógica econômica proposta:

**a) nível 1:** o negócio de impacto depende de capital filantrópico para cobrir mais de 50% de seus custos operacionais.

**b) nível 2:** o negócio de impacto depende de capital filantrópico para cobrir de 25% a 50% de seus custos operacionais

**c) nível 3:** o negócio de impacto depende de capital filantrópico para cobrir até 25% dos seus custos operacionais.

**d) Nível 4:** o negócio de impacto não depende de capital filantrópico.

Percebemos que nesse princípio a organização vai passando por fases de dependência financeira de capital filantrópico para arcar com os seus gastos operacionais até não depender mais dessa ajuda para manter o seu negócio. A capacidade de poder exercer atividades econômicas, mostrando que o empreendimento é capaz de suprir e bancar os seus custos operacionais através das vendas de seus produtos e serviços, tornando-se sustentável, é de suma importância para que esse empreendimento possa ser classificado como um negócio de impacto.

#### 4. Compromisso com a Governança Efetiva

Os negócios de impactos consideram os demais autores do ecossistema como parte fundamental de seu desenvolvimento. Uma estrutura de governança efetiva é a chave para a evolução de estratégias e para a implementação de ações que irão possibilitar o atingimento dos objetivos institucionais. Para tanto, o modelo de governança tem que ser:

**a) nível 1:** um legado socioambiental superior ao valor econômico extraído, com uma distribuição balanceada do risco entre investidores, empreendedores, fornecedores, clientes, comunidade e a sociedade;

**b) nível 2:** ter transparência na tomada de decisões, mantendo informados os stakeholders (público de interesse) sobre as ações que impactam suas dinâmicas e expectativas, e garantir a esse público o direito de ser ouvido através de participação de conselhos consultivos ou deliberativos;

**c) nível 3:** possibilitar à comunidade apoiada ou ao público-alvo o compartilhamento oficial da propriedade, da governança e do destino do negócio.

Nesse princípio é demonstrado a segurança e confiança da organização, onde é evidenciado a maneira que o poder é exercido em prol do objetivo da instituição, administrando os recursos sociais e econômicos, demonstrando transparência e responsabilidade, orientada pelo consenso, igualdade, inclusão, efetividade e eficiência, e prestação de contas, mantendo assim os stakeholders informados de todo o processo.

Conforme a Carta de Princípios para Negócios de Impactos no Brasil (2015), as Organizações de Impactos, dependendo do seu formato legal e da sua missão, podem ou não distribuir dividendos. No ecossistema brasileiro existem diferentes formatos de organizações desse tipo. Destacam-se as seguintes:

1. Organizações da Sociedade Civil, com atividades de geração de receitas e que podem receber doações, mas não podem distribuir lucros.
2. Negócios Sociais com formato jurídico de empresa, que visam o lucro, mas que reinvestem esses recursos inteiramente no negócio.
3. Negócios de Impactos que distribuem lucros a seus investidores.

O retorno sobre o capital investido (filantrópico ou comercial), não é um princípio para os Negócios de Impactos. Essa distribuição, deve ser pactuada com o investidor, haja vista que, dependendo do tipo de estrutura jurídica da empresa, essa distribuição é permitida e isso não a descaracteriza como negócio de impacto.

A Carta de Princípios vem como objetivo de nortear as Organizações a desenvolverem negócios que possam resolver problemas sociais ou ambientais, de forma a mudar uma comunidade ou um público direcionado. De maneira geral a Carta estabelece que se o empreendimento se encaixar nos princípios citados, seja em qualquer um dos níveis, esse empreendimento é considerado um Negócio de Impacto.

Com relação à estrutura jurídica, segundo Bornhausen (2017) no Brasil ainda não existe uma legislação específica direcionada aos Negócios de Impacto. Diante disso, um empreendimento social para ser criado juridicamente, ou seja, para que esse empreendimento seja formalizado, é preciso utilizar-se de legislações que são aplicadas às empresas privadas com fins lucrativos (denominadas como empreendimentos do segundo setor), ou como empresas privadas sem fins lucrativos (denominadas como empreendimentos do terceiro setor).

A Força Tarefa de Finanças Sociais, em um estudo sobre os formatos legais existentes no Brasil que podem servir aos negócios de impactos, aborda a falta de uma legislação específica para negócios de impactos, quando afirma que:

No Brasil não temos um formato legal definido como “Negócio de Impacto”, e a percepção é a de que a criação de um formato legal é um processo longo e exigente[...] em paralelo, percebe-se que os Negócios de Impacto têm utilizado as formas legais já existentes para apoiar suas operações sem prejuízos evidentes tanto da busca por equilíbrio financeiro quanto da busca por impacto social (FTFS, 2015, p.7).

Diante dessa falta de reconhecimento jurídico nas denominações desse tipo de empreendimento, órgãos governamentais buscam estratégias para apoiar e fomentar os negócios de impactos, pois vêm neles parcerias em ações onde o governo não conseguiu alcançar com políticas públicas, ou onde nem tenha políticas públicas direcionadas para um determinado problema, seja ele, social ou ambiental.

Entre as estratégias lançada pelo Governo, podemos citar o Decreto 9.244, publicado em 19 de dezembro de 2017<sup>3</sup>, que instituiu a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (ENIMPACTO) e criou o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto, com o objetivo de fomentar, alavancar e direcionar em-

<sup>3</sup> Decreto disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil](http://www.planalto.gov.br/ccivil)

preendimentos e investimentos que impactam de forma social e ou ambiental, afim de diminuir as diferenças sociais no Brasil.

Esse Decreto, além de instituir, ele regulamenta as estratégias a serem adotadas em prol do fortalecimento dos negócios de impactos no Brasil, os investimentos nesse tipo de negócio (sejam esses investimentos públicos ou privados), assim como as organizações intermediárias que conectam e facilitam a ligação entre oferta e demanda de capital que possibilitam a implantação de negócios de impactos significativos e sustentáveis.

Diante desse objetivo, o Decreto também institui a composição de um comitê que terá o poder de direcionar, estudar e analisar estratégias que irão contribuir para o desenvolvimento e atingimentos das estratégias traçadas que terão como objetivos os previstos no art. 3º, incisos I ao V do referido Decreto. Cujos incisos falam sobre: a ampliação da oferta de capital para os negócios de impactos; o aumento da quantidade de negócios de impactos; o fortalecimento das organizações intermediárias que oferecem apoio ao desenvolvimento de negócios de impactos e capacitação aos empreendedores; a promoção de um ambiente institucional normativo favorável aos investimentos e aos negócios de impactos ; o fortalecimento da geração de dados que proporcionem mais visibilidade aos investimentos e aos negócios de impactos.

A criação do comitê vem para facilitar o diálogo entre investidores, parceiros e empresas que pleiteiam negócios sustentáveis, com cunho social e ou ambiental. O Comitê é composto por diversas instituições que contribuirão para o desenvolvimento das ações (instituições citadas no art. 6º, incisos I ao IV do Decreto 9.244/2017), sendo esse comitê presidido pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (hoje vinculado ao Ministério da Economia, especificamente da Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviço e Inovação). A Portaria MDIC nº 252-SEI<sup>4</sup> de 06 de fevereiro de 2018, designou membros para a composição do Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto.

A ENIMPACTO vem crescendo e ganhando espaço, no que tange à implementação de negócios de impacto, propiciando a esse ramo de empreendimento um link mais abrangente com investidores, colaboradores e parceiros que possam fazer do empreendimento uma alternativa de negócios sustentáveis que podem contribuir com o crescimento econômico e social, transformando pessoas e tornando o mundo mais justo.

Um dos principais focos de atuação da ENIMPACTO é o de criar, junto ao Congresso Nacional, uma personalidade jurídica que possa contemplar especificamente os negócios de impacto e diferenciá-los de outros empreendimentos, visando assim propiciar com maior facilidade investimentos para esse setor, diminuindo burocracias e proporcionando benefícios fiscais e tributários que possam facilitar a implantação e implementação nesse tipo de negócio.

### 3. METODOLOGIA

O procedimento utilizado foi a pesquisa bibliográfica, onde a visão de alguns autores sobre a abordagens da temática Negócios de Impacto, proporcionou o melhor entendimento do tema. Segundo Lakatos e Marconi (2003, p.183), “[...] a pesquisa bibliográfica tem a finalidade de colocar o pesquisador em contato direto com tudo que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto.”

<sup>8</sup> Disponível em: [www.mctic.gov.br](http://www.mctic.gov.br)

Foi utilizado o método descritivo, com abordagem qualitativa, que segundo Gerhardt, (2009) esse tipo de pesquisa busca abordar o fenômeno, levantando informações que podem levar o pesquisador a ter um conhecimento melhor do assunto, descrevendo assim as características do fenômeno abordado, não se preocupando com representação numérica, mas sim com a profunda compreensão do assunto e dos fatores inerentes ao tema pesquisado.

Utilizamos a pesquisa documental, quando analisamos leis, normas e documentos que direcionam Negócios de Impactos no Brasil e quando conhecemos o estatuto da Fazenda da Esperança, objeto desse estudo.

A Fazenda da Esperança está localizada no município de Iracema, no estado de Roraima. Realizou-se um estudo de caso com o objetivo de conhecer as atividades executadas na instituição, de forma a analisar se o empreendimento é um Negócio de Impacto.

Além de análise dos documentos e informações disponibilizadas no site da Fazenda da Esperança<sup>5</sup>, foi realizada uma entrevista com 15 questões abertas baseadas nas diretrizes apontadas pela Aliança. A entrevista ocorreu no dia 03/06/2019, com o administrador da Fazenda, o senhor Flávio de Jesus Moraes.

As informações obtidas na entrevista e análise documental serão cruzadas com os conceitos e conhecimentos obtidos na pesquisa bibliográfica, juntamente com a Carta de Princípios para Negócios de Impacto no Brasil<sup>6</sup> para apontar se as características da Fazenda comungam com os critérios que caracterizam um negócio de impacto.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao analisarmos os Negócios de Impactos, percebemos que na maioria das vezes não é tão simples identificar se um empreendimento é um negócio de impacto ou não. Como propomos no início desse trabalho, vamos constatar se a Fazenda da Esperança localizada em Roraima é um Negócio de Impacto usando como referência para classificar, a Carta de Princípios para Negócios de impacto.

Em pesquisa ao site oficial da Fazenda da Esperança (2019)<sup>7</sup> constatamos que a organização está presente em vários estados do Brasil e em outros países. No site é relatado que a Fazenda da Esperança surgiu na cidade de Guaratinguetá, no estado de São Paulo tendo como seus idealizadores Nelson Rosendo Giovanelli e o Frei Hans Stapel. A ideia foi se difundindo e se espalhando por outros estados e países.

Conforme informações extraídas do site, constatamos que a Fazenda é uma Sociedade Civil de direito privado, sem fins lucrativos, com duração por tempo indeterminado, financiada em parte pelo poder público através de convênios que tem tempo determinado para início e fim. São financiadas também por doações de pessoas físicas e jurídicas, assim como doações das famílias dos acolhidos. Estas informações constam também no Estatuto Social da Fazenda da Esperança de Roraima.

<sup>9</sup> Disponível em: [www.fazenda.gov](http://www.fazenda.gov)

<sup>10</sup> A Carta de Princípios para Negócios de Impactos no Brasil foi elaborada em 2015 pela Força Tarefa de Finanças Sociais (FTFS), hoje denominada Aliança pelos Investimentos e Negócios de Impacto.

<sup>11</sup> Disponível em [www.fazenda.org.br](http://www.fazenda.org.br)



O site da Fazenda da Esperança (2019) declara que a instituição oferece gratuitamente o acolhimento de pessoas que têm transtorno decorrente da dependência química (drogas e álcool, sendo esses o principal foco), que através da adesão voluntária buscam tratamento para esses transtornos, que prejudicam o convívio social e familiar.

O tratamento ocorre no período de 12 meses, onde o acolhido fica internado, para auxílio na recuperação da dependência. “Além de acolher pessoas com dependência química, a instituição também presta serviço socioassistencial para pessoas em situação de risco e exclusão social como: presidiários, portadores do HIV, mulheres, crianças, adolescentes e famílias em situação de risco, decorrente da pobreza ou violação de seus direitos, e pessoas em situação de rua” (ENTREVISTA, 2019).

Com 35 anos de experiência na área de recuperação de dependentes químicos, a Fazenda da Esperança é uma comunidade terapêutica. Considerada como a maior obra da América Latina especializada nessa área de recuperação, que vem regenerando vidas e famílias. No total são 130 unidades no mundo, sendo que 86 estão localizadas no Brasil e o restante, 22, estão distribuídas em outros países (FAZENDA DA ESPERANÇA, 2019)<sup>8</sup>.

Durante entrevista (2019) com o administrador da Fazenda da Esperança em Roraima, o mesmo explicou sobre as questões relacionadas às atividades da instituição, e em sua fala relata que “a Fazenda da Esperança trabalha no tripé: trabalho, espiritualidade e convivência, baseados em um processo pedagógico que elevam a autoestima e resgatam a dignidade da pessoa humana”.

Segundo Flávio Moraes (ENTREVISTA, 2019), a unidade de Roraima foi criada em 2008, com o Grupo Esperança Viva- GEV<sup>9</sup>, e sua inauguração foi no dia 12 de dezembro de 2009, na antiga vila São Raimundo, localizada no município de Iracema, com o objetivo de prestar serviços na mesma linha em que todas as Fazendas da Esperança prestam. A Fazenda da Esperança em Roraima só atende homens atualmente, isso se dá devido às suas instalações, que ainda não são apropriadas para atender simultaneamente homens e mulheres.

Ao expor as atividades executadas pela instituição junto aos internos, o senhor Flávio Moraes (ENTREVISTA, 2019) relata as seguintes atividades:

- 1. A Laborterapia:** que vê o trabalho como uma função terapêutica, onde os internos trabalham com panificação (com padaria completa), a fabricação de sabão em barra, criação de animais, horta e artesanato;
- 2. Espiritualidade:** priorização aos hábitos espirituais através de estudos bíblicos, missas e cultos;
- 3. Convivência:** valorização da interação, da convivência familiar, aplicando a divisão dos afazeres diários de uma residência (lar), como uma grande família;
- 4. Lazer:** com atividades esportivas, musicais, academia entre outros.

Segundo o senhor Flávio Moraes (ENTREVISTA, 2019), a Fazenda da Esperança financia suas atividades por meio das “receitas oriundas das vendas dos produtos fabricados pelos internos da Fazenda, e que essas receitas são revestidas na manutenção da referida Instituição”.

<sup>8</sup> Informações extraídas do site [www.fazenda.gov](http://www.fazenda.gov), referente a Fazenda da Esperança, pesquisada em 2019.

<sup>9</sup> O Grupo Esperança Viva – GEV é composto por voluntários e funcionários da Fazenda, que acompanham e dão suporte aos dependentes químicos e seus familiares.

Segundo o entrevistado (2019) “tudo o que é produzido pelos acolhidos é vendido e retorna para a manutenção da Instituição através das vendas normais e da cesta de produtos no valor de um salário mínimo que são entregues às famílias dos acolhidos”. Dessa forma, mensalmente as famílias contribuem na venda dos seguintes produtos: pães, biscoitos, salgados e sabão.

Flávio Moraes (ENTREVISTA, 2019) informou que a fazenda também recebe doações de pessoas físicas e jurídicas, mas essas doações são esporádicas. Além disso, eles possuem um convênio com o Governo Federal voltado para manutenção predial. A Fazenda faz parcerias com o SENAI-RR (Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial de Roraima) pra realização de cursos profissionalizantes, com o MEDITA RORAIMA na realização de curso de yoga, com restaurantes e hotéis de Boa Vista para o fornecimento de óleo de cozinha para fabricação de sabão e, recentemente, fechou uma parceria com uma empresa roraimense para plantação do mogno africano.

O entrevistado (2019) informou que estão com um projeto em andamento para plantação da babosa. Essa plantação subsidiará a produção de Shampoo, condicionador e suco, todos tendo como matéria prima a babosa.

Questionado sobre a percepção do impacto gerado, Flávio Moraes (ENTREVISTA, 2019) apontou que “o impacto gerado pela fazenda é o auxílio na recuperação dos dependentes químicos, devolvendo a autoestima, a espiritualidade e a possibilidade de conviver melhor com a família e a sociedade, resgatando dessa forma a dignidade da pessoa humana, possibilitando a melhoria de vida”.

Atualmente, mais de 200 pessoas são beneficiadas pela Fazenda Esperança em Roraima, entre educandos, famílias de educandos e voluntários. Em média, 15 pessoas estão envolvidas no processo de recuperação e socialização dos educandos, pessoas essas que ajudam no funcionamento, na administração e no acompanhamento das atividades exercidas pelos educandos.

Em Roraima, a Fazenda da Esperança enfrenta desafios constantes no decorrer de suas atividades. Durante a pesquisa, foi detectada a necessidade de um número maior de parceiros que possam contribuir com as terapias ocupacionais, que é importante para a recondução do interno ao convívio social, ao fim do período de 12 meses de tratamento.

Ao verificar se a Fazenda da Esperança segue os princípios da Carta de Princípios para Negócios de Impactos no Brasil, podemos constatar que:

**Quadro 2** - Adequação aos Princípios.

PRINCÍPIO	PRÁTICA
Compromisso com a Missão Social e Ambiental	A Fazenda tem compromisso com a missão social e ambiental, deixa explícita a sequência de mudanças que proporcionam o alcance do objetivo da entidade, isso pode ser detectado na metodologia aplicada no tratamento dos dependentes químicos, pois os internos passam por etapas, e cada etapa é um processo para alcançar o objetivo, além de que os envolvidos no processo assinam uma carta de compromisso denominada “Carta Resposta”, onde são expostas todas as normas e procedimentos adotados para nortear as atividades desenvolvidas e em seu Estatuto Social fica bem claro os impactos e o público que irão se beneficiar.

PRINCÍPIO	PRÁTICA
Compromisso com a Lógica Econômica	Os impactos são monitorados através do grupo de trabalho GEV – Grupo Especial de Voluntários, que acompanham a evolução do tratamento dos dependentes químicos, tanto na estadia na Fazenda como no retorno desses à sociedade. Esse acompanhamento é uma maneira de monitorar o desempenho da Instituição e os impactos causados para a comunidade envolvida, esses resultados são divulgados no site oficial da Fazenda da Esperança, através da prestação de contas e de relatórios elaborados e enviados para a matriz, sendo eles auditados por auditoria interna e auditoria independente.
Compromisso com a Governança Efetiva	Fazenda da Esperança tem um legado socioambiental significativo, superior ao valor econômico devido ao impacto positivo causado ao público-alvo, trabalhando de forma transparente, de maneira democrática e participativa, onde todos os envolvidos são consultados, além de ter os conselhos deliberativos e consultivos gerais e os conselhos locais, que auxiliam nas implementações das ações que possibilitam o atingimento dos objetivos da instituição.

Fonte: elaboração própria (2018).

O quadro acima relaciona a prática da Fazenda da Esperança com relação a Carta de Princípios, e conseguimos visualizar que as ações e as atividades da Fazenda satisfazem cada Princípio, comprovando que nosso objeto de estudo (Fazenda da Esperança de Roraima) é um Negócio de Impacto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Fazenda da Esperança é uma Sociedade Civil de direito privado, sem fins lucrativos, com geração de receitas para autossustentação, e toda a receita arrecadada com a venda dos produtos dessa atividade é reinvestida na Associação para a sua manutenção e funcionamento. Essas características mais o atendimento à Carta de Princípios para Negócios de Impactos no Brasil, e o fato de não distribuir lucros comprovam que a Fazenda da Esperança é um Negócio de Impacto.

A missão, visão e valores da Instituição são bem definidos, explicitando compromisso com a questão social, tendo como propósito resolver os problemas dos dependentes químicos, visando resgatá-los e promovê-los. A dependência química é um problema social que afeta direta ou indiretamente a sociedade, portanto, a atuação da Fazenda na resolução desses problemas proporciona impactos sociais relevantes para a melhoria da qualidade de vida.

Um ponto importante que pode ser motivo para pesquisas futuras é a mensuração e avaliação do impacto que a Fazenda da Esperança de Roraima causa no público-alvo (dependentes químicos) e na comunidade em geral, sendo esse estudo direcionado ao âmbito local.

## REFERÊNCIAS

COMINI, Graziella Maria. **Negócio sociais e inovação social: Um retrato de experiências brasileiras**. Tese (Livre Docência) – USP. São Paulo, 2016. p. 23-45.

BRASIL. Decreto nº 9.244 de 19 de dezembro de 2017. Institui a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e cria o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. **Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, DF, 19 dez. 2017. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9244.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9244.htm)>. Acesso em: 20 abril 2019.

BRASIL. Portaria nº 252-SEI de 06 de fevereiro de 2018. Designa os membros do Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 fev. 2018. Disponível em:

<[http://www.mdic.gov.br/images/DOU\\_-\\_Portaria\\_sobre\\_composi%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_Comit%C3%AA-FEV2018.pdf](http://www.mdic.gov.br/images/DOU_-_Portaria_sobre_composi%C3%A7%C3%A3o_do_Comit%C3%AA-FEV2018.pdf)>. Acesso em: 20 abril 2019.

BORNHAUSEN, Robert Althoff Konder. **Desafios jurídicos dos negócios de impactos no Brasil**. UFSC. Santa Catarina, 2017. p. 23-24. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/177472/desafios\\_juridicos\\_dos\\_negocios\\_de\\_impacto\\_soci\\_al\\_no\\_brasil\\_12\\_07\\_2017.pdf?sequence=1](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/177472/desafios_juridicos_dos_negocios_de_impacto_soci_al_no_brasil_12_07_2017.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 20 maio 2019.

FAZENDA DA ESPERANÇA.. Disponível em <<http://www.fazenda.org.br>> Acesso em: 02 fev. 2019.

FORÇA TAREFA DE FINANÇAS SOCIAIS. **Carta de princípios para negócios de impactos no Brasil**. [S.l.: s.n], 2015. 20 p. Disponível em: <[https://forcatarefa-assets.s3.amazonaws.com/uploads/2015/10/Carta\\_Principios.pdf](https://forcatarefa-assets.s3.amazonaws.com/uploads/2015/10/Carta_Principios.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2019.

**Estudo dos formatos legais existentes no Brasil que podem servir aos negócios de impactos**. [S.l.: s.n], 2015. p. 6-7 Disponível em: <https://forcatarefa-assets.s3.amazonaws.com/uploads/2015/10/FormatosLegais.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

GERHADT, Tatiane Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org). **Métodos de pesquisa**. UAB/UFGS. Porto Alegre, editora da UFRGS, 2009. p. 31-37. Disponível em:

<<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marisa de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas; 2003. P. 183-185.

MORAES. Entrevista com Flávio de Jesus Moraes. Entrevista concedida a Maria Espedita Freitas Pacheco deSouza no dia 03 de junho 2019.

MUHAMAD YUNUS – Negócios Sociais. Disponível em: < <https://www.yunusnegociossociais.com/muhammad-yunus>>. 30 mar. 2019.

.ROSSONI, Luciano; ONOZATO, Erika; HOROCHOVISKI, Rodrigo Rossi. **O Terceiro Setor e o Empreendedo-**

**rismo Social: Explorando as Particularidades da Atividade Empreendedora com Finalidade Social no Brasil.** In: XXX Encontro da ANPAD, **Anais...** Salvador, 2006. p. 1-5. Disponível em:

<<http://ibqp.org.br/wp-content/uploads/2016/09/O-Terceiro-Setor-e-o-Empreendedorismo-Social-explorando-as-Particularidades-da-Atividade-Empreendedora-com-Finalidade-social-no-Basil.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

SANTANA, Ana Lucia Janser de Mello; SOUZA, Leandro Marins de (Org). **Empreendedorismo com Foco em Negócios Sociais.** NITS UFPR. Paraná, 2013. p. 114-116. Disponível em:

<[http://www.negociossociais.ufpr.br/wordpress/wp-content/uploads/2015/05/EMPREENDEDORISMO\\_NEGOCIOS-SOCIAIS.pdf](http://www.negociossociais.ufpr.br/wordpress/wp-content/uploads/2015/05/EMPREENDEDORISMO_NEGOCIOS-SOCIAIS.pdf)>. Acesso em 10 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA. **Normas para Apresentação dos trabalhos técnicos científicos da UFRR.** 3. Ed. Boa Vista: [s.n], 2017. Disponível em:<[http://ufrr.br/procisa/index.php?option=com\\_content&view=article&id=249:normas-para-apresentacao-dos-trabalhos-tecnico-cientificos&catid=18&Itemid=102](http://ufrr.br/procisa/index.php?option=com_content&view=article&id=249:normas-para-apresentacao-dos-trabalhos-tecnico-cientificos&catid=18&Itemid=102)>. Acesso em: 28 mar. 2019.



# EMPREENDEDORISMO SOCIAL FEMININO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Adriane Maria Arantes de Carvalho  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
adriane.arantescarvalho@gmail.com



## RESUMO

O empreendedorismo social está associado à busca de soluções para os problemas sociais e necessidades da comunidade. O artigo tem por objetivo o exame dos perfis e das práticas de gestão empreendidas por mulheres em negócios sociais na região metropolitana de Belo Horizonte. A pesquisa, de enfoque qualitativo, baseou-se em narrativas individuais coletadas por meio de entrevistas junto a três empreendedoras sociais e analisadas frente às categorias analíticas propostas. Observou-se que apesar dos perfis serem muito distintos, há uma certa unidade quando se investiga o que move a ação dessas mulheres: o desejo de transformação de uma realidade social na qual encontram-se inseridas. Destacam-se a coragem e a determinação de enfrentar os riscos como competências empreendedoras. A sustentabilidade do negócio apresenta-se como um dos principais desafios, assim como a próprio modelo de gestão, o qual apoia-se num modelo de redes e evidencia o desafio do desenvolvimento de novos modelos.

**Palavras-chave:** Mulher. Empreendedorismo social. Negócios sociais. História de Vida.

## ABSTRACT

Social entrepreneurship is associated with the search for solutions to the social problems and needs of the community. The article aims to examine the profiles and management practices undertaken by women in social businesses in the metropolitan region of Belo Horizonte. The research, with a qualitative focus, was based on individual narratives collected through interviews with three social entrepreneurs and analyzed against the proposed analytical categories. It was observed that although the profiles are very different, there is a certain unity when investigating what drives the action of these women: the desire to transform a social reality in which they are inserted. The courage and determination to face risks as entrepreneurial skills are highlighted. The sustainability of the business presents itself as one of the main challenges, as well as the management model itself, which is based on a network model and highlights the challenge of developing new models.

**Keywords:** Women. Social entrepreneurship. Social business. Life History.

## 1. INTRODUÇÃO

Belo Horizonte tem assistido à emergência de diversas iniciativas que têm buscado uma nova ocupação do espaço urbano a partir de “uma dinâmica de ressignificação dos ambientes já existentes [...] em uma proposta de transformação desses locais a partir de valores baseados na cooperação e coprodução de quem convive no seu entorno” (DUARTE; TEODÓSIO, 2016), propiciando o surgimento de negócios sociais.

Entende-se que iniciativas dessa natureza – empreendedorismo social, negócio social ou outro termo correlato – representam um campo propício para o enfrentamento da exclusão e do trabalho precarizado. Para Fayolle e Matlay (2010), os empreendimentos sociais trabalham com uma lógica de solidariedade a favor de uma coesão social e na busca de um bem-estar social.

Apesar de não haver um conceito estabelecido para o termo empreendedorismo social, destaca-se que este apresenta “características teóricas, metodológicas e estratégicas próprias, sinalizando diferenças entre uma



gestão social tradicional e uma empreendedora” (OLIVEIRA, 2004, p.9). De acordo com Melo Neto e Froes, citados por Oliveira (2004), no empreendedorismo social ocorre a produção de bens e serviços para a comunidade, local e global, de forma coletiva e integrada. O foco está na busca de soluções para os problemas sociais e necessidades da comunidade e sua medida de desempenho são o impacto e a transformação social, uma vez que tem por objetivo resgatar pessoas da situação de risco social, promovê-las, e gerar capital social, inclusão e emancipação social. Também pode ser entendido como um processo que valoriza a participação em ações empreendedoras locais e estimula a relação / conexão entre as pessoas com o seu território (cidade, terra e cultura) (NOVAES; GIL, 2009).

Nesse contexto o empreendedor social assume um papel importante, sendo percebido como um indivíduo que sonha em transformar a realidade, sendo capaz de mobilizar e sensibilizar as pessoas e, não apenas pensa no coletivo, mas atua coletivamente (GEHLEN, citado por NISHIMURA *et al.*, 2012).

Este artigo tem por objetivo o exame dos perfis e das práticas de gestão empreendidas por mulheres em empreendimentos de caráter social na região metropolitana de Belo Horizonte. Com ele busca-se identificar quais são os perfis de mulheres em cargos de gestão em empreendimentos sociais, analisar quais são as competências que elas julgam importante desenvolver para o exercício da gestão e quais dificuldades enfrentam.

Desta maneira espera-se contribuir para um melhor entendimento do papel desempenhado pelas mulheres nos empreendimentos sociais pois, apesar do importante papel conquistado pela mulher no mundo nas últimas décadas, poucos estudos consideram a questão do gênero no empreendedorismo social (HUMBERT, 2012, citado por VAZ *et al.*, 2015),

## 2. EMPREENDEDORISMO SOCIAL

A emergência do empreendedorismo social encontra-se relacionada ao contexto de crise e desafios sociais, econômicos e ambientais com os quais se deparam as sociedades contemporâneas (PARENTE *et al.*, 2011), apesar de sua essência encontrar-se presente há mais tempo (OLIVEIRA, 2004).

A partir de uma perspectiva europeia, Parente *et al.* (2011) destaca que as origens do empreendedorismo social provêm da incapacidade e da inadequação das instituições governamentais em solucionar novos problemas sociais. Desta maneira, iniciativas da sociedade civil procuram alternativas para as necessidades sociais não atendidas pelo

Estado ou pelo mercado (PARENTE *et al.*, 2011; FAYOLLE; MATLAY, 2010). O empreendedorismo social abarca muitas formas e manifestações (FAYOLLE; MATLAY; 2010), utilizando o conceito de “negócio como veículo de inovação” (PARENTE *et al.*, 2011) para criar valor social (HERVIEUX *et al.*, citado por VASCONCELOS; LEZANA, 2012). O fio condutor do empreendedorismo social é o problema social a ser enfrentado (ROSSONI; ONOZATO; HOROCHOVSKI, 2006, citado por VAZ *et al.* 2015).

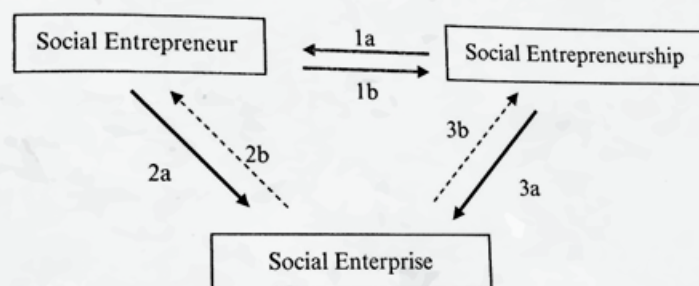
Percebe-se na literatura que não há uma definição precisa do que seja o empreendedorismo social. Assim parte-se do conceito mais amplo de empreendedorismo, que pode ser definido como “a análise de como, por quem e com que efeitos, as oportunidades para criar bens e serviços futuros são descobertas, avaliadas e exploradas”, para traçar a sua especificidade: criação de valor social por meio de atividades inovadoras. (SHANE; VENKATARAMAN, 2000, citados por PARENTE *et al.*, 2011, p.271).

Uma demarcação teórica importante é distinguir o conceito de empreendedorismo social de outros conceitos similares, demarcando claramente o que ele não é. Assim, o empreendedorismo social não é uma profissão, não exigindo formação específica (universitária ou técnica) ou conselho regulador (OLIVEIRA, 2004). Também não se confunde com o conceito de responsabilidade social empresarial, a qual refere-se a um conjunto de ações desencadeadas por uma empresa frente às necessidades da comunidade, ou com o de empreendedorismo privado, que é individual e produz bens e serviços com a finalidade de obtenção de lucro (MELO NETO; FROES, citados por OLIVEIRA, 2004).

Para Fayolle e Matlay (2010), os empreendimentos sociais trabalham com uma lógica de solidariedade a favor de uma coesão social e na busca de um bem-estar social. Como destacam Vasconcelos e Lezana (2012), “nos empreendimentos sociais, diferentemente dos privados, as entrevistas revelaram que os momentos históricos são carregados de significado social e coletivo”. (VASCONCELOS; LEZANA, 2012, p.1043)

Brouard e Larivet (2010) propõem um framework para explicar o relacionamento entre os conceitos de empreendedor social (social entrepreneur), empreendedorismo social (social entrepreneurship) e empresa social (social enterprise). (FIG. 1)

**Figura 1** – Relacionamento entre conceitos



**Fonte:** Brouard e Larivet (2010, p.51).

Eles partem do pressuposto de que o empreendedor social e o empreendedorismo social, apesar de possuírem conceitos próprios, estão fortemente ligados. Por sua vez, a empresa social pode existir sem ambos, pois pode ter sido criado por um empreendedor que depois pode ter se afastado ou virado um gestor. As ligações entre os conceitos podem ser assim consideradas:

- 1a. Um empreendedor social está necessariamente engajado num empreendimento social (forte ligação);
- 1b. O empreendedorismo social está necessariamente corporificado por, pelo menos, um empreendedor social (forte ligação);
- 2a. Um projeto de um empreendedor social deve ser cristalizado numa organização formalmente chamada de empresa social (forte ligação);
- 2b. Uma empresa social pode ou não ser conduzida por um empreendedor social (ligação fraca);
- 3a. O empreendedorismo social conduz à criação ou desenvolvimento de uma empresa social (ligação forte);
- 3b. Uma empresa social não é necessariamente ou permanentemente engajado no processo de empreendedorismo social (ligação fraca (Brouard e Larivet, 2010, p.51)

Os empreendimentos sociais podem ainda ser caracterizados segundo o modelo financeiro adotado em: empreendimentos sociais sem fins lucrativos, empreendimentos sociais híbridos e empreendimentos sociais com fins lucrativos, mas cujo objetivo principal é o impacto social (MARTINS, 2016). De acordo com a Schwab Foundation, citada por Martins (2016), os empreendimentos sociais sem fins lucrativos são aqueles que não possuem fontes de recursos próprias e dependem do apoio e a doação de terceiros. Atuam em falhas do governo e do mercado. Por sua vez, os empreendimentos sociais híbridos combinam o apoio e a doação de terceiros com a geração de renda própria (MARTINS, 2016). E, finalmente os empreendimentos sociais com fins lucrativos configuram-se como empresas com finalidade de lucro, mas cujo objetivo principal é o impacto social (MARTINS, 2016).

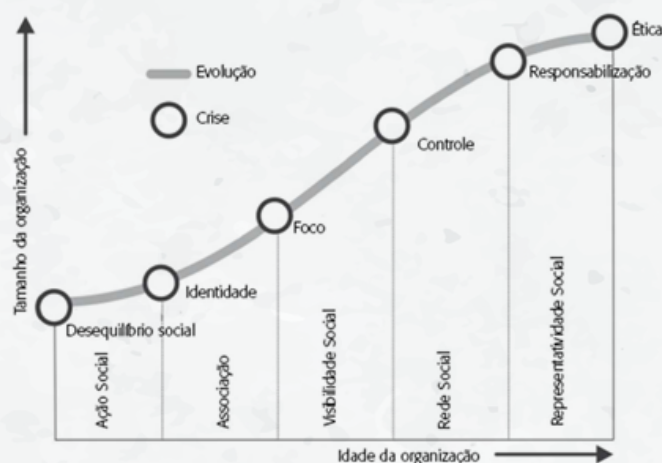
Deve-se ainda destacar o conceito de negócios sociais, cujo termo foi cunhado por Muhammad Yunus –fundador da *Yunus Social Business* e Prêmio Nobel da Paz em 2015 (MARTINS, 2016). Para Yunus, um negócio social pode ser entendido como um empreendimento dedicado a resolver problemas sociais, econômicos ou ambientais, cujo objetivo é acima de tudo social e não econômico (MARTINS, 2016). E, para a Artesímia, negócio social diz respeito a empresas que oferecem soluções para problemas sociais da população de baixa renda (MARTINS, 2016).

Uma pesquisa desenvolvida pela Avina apontou algumas características principais de negócios sociais brasileiros: com relação ao faturamento, 64% dos negócios sociais são classificados como microempresas; 86% financiam as operações do dia a dia com recursos próprios; a maioria (25%) concentra-se geograficamente na região Sudeste; 96% dos empreendimentos nasceram com o intuito de causar impacto social; e 72% concentram-se no setor de serviços (AVINA *et al*, 2011). A pesquisa destaca que muitas iniciativas são híbridas e, portanto, não se enquadram num conceito específico e que estes encontram-se em desenvolvimento.

## 2.1 O CICLO DE VIDA DE EMPREENDIMENTOS SOCIAIS E O EMPREENDEDOR SOCIAL

Os empreendimentos sociais podem assumir diferentes formatos e configurações. Numa tentativa de representar os diversos estágios evolutivos de empreendimentos sociais, Vasconcelos e Lezana (2012) investigaram dez empreendimentos sociais e propuseram um ciclo de vida baseados tanto em modelos de organizações privadas quanto em organizações não-lucrativas (Fig. 2).

**Figura 2** – Ciclo de vida de empreendimentos sociais



Fonte: Vasconcelos e Lezana (2012, p.1051).

O modelo possui cinco etapas e retrata seis crises que se apresentam na transição entre as etapas. Parte-se da constatação de um desequilíbrio social (crise) que motiva a criação do empreendimento. Assim a primeira etapa seria de ação social, a qual possui orientação subjetiva, derivada da ação do empreendedor e de voluntários. O empreendimento não é formalizado legalmente porque o que importa é trazer uma solução para os problemas sociais que são diagnosticados. O custeio é realizado com o dinheiro do empreendedor. A crise de identidade decorre do entendimento de que a manutenção das atividades necessita do apoio e do envolvimento de outros e a formação de um grupo. A segunda etapa é a de Associação, que busca fontes de financiamento (privado e público) e de formalização do empreendimento. A crise é representada pela falta de foco dos projetos. A terceira etapa é a de busca de visibilidade social e de gestão participativa. O empreendedor deixa de ser o provedor e começa a construir uma imagem de maior significado e alcance social e de mobilizador de recursos. O fortalecimento de parcerias e da imagem do empreendimento leva o empreendedor a assumir posições e compromissos mais amplos relacionados ao problema social que enfrenta. A crise de controle retrata a necessidade de compartilhamento do poder e da condução do empreendimento.

A quarta etapa é a de articulação em rede social, o que leva a uma expansão por poder de ação de representação da causa defendida, mas também pode provocar um afastamento da esfera de atuação local. A crise de responsabilização resulta da fragmentação e horizontalização do poder e de uma dificuldade do empreendedor de lidar com os entraves políticos, sociais e econômicos decorrentes. Finalmente a quinta etapa é a de representatividade social, patamar no qual o reconhecimento e a representatividades alcançam patamares elevados, podendo ter a sua atuação internacionalizada. A crise é ética porque refere-se aos valores que movem a atuação do empreendedor.

## 2.2 O EMPREENDEDORISMO SOCIAL FEMININO

Ao analisar as experiências brasileiras, Oliveira (2004) observa que os conceitos de empreendedor social utilizados se aproximam daqueles difundidos por organizações fortemente envolvidas com o empreendedorismo social, tais como a Ashoka (Estados Unidos), Schwab Foundation for Social Entrepreneurship (Suíça), School of Social Entrepreneurship (Reino Unido), dentre outras.

Gehlen (2006), citado por Nishimura *et al.* (2012), caracteriza o empreendedor social como uma pessoa que sonha com a transformação da sociedade e que, para fazer isso, mobiliza e sensibiliza as pessoas, tendo consciência de que é preciso atuar coletivamente. Para a Ashoka, citada por Oliveira (2004), o empreendedor é um visionário, com capacidade empreendedora e criatividade.

Como observa Nishimura *et al.* (2012), apesar de algumas empreendedoras pesquisadas alcançarem reconhecimento e perfil de pessoa pública, elas não alcançam promoção individual. As autoras destacam que isso comprova que as empreendedoras sociais colocam o foco trabalho que executam, mas, pode-se indagar se isso não afasta seus projetos dos estágios mais avançados do ciclo de vida dos empreendimentos sociais de Vasconcelos e Lezana (2012).

As motivações do empreendedor social estão relacionadas ao seu perfil: “solidariedade, a paixão pelo que faz e a vontade de promover uma mudança social” (NISHIMURA *et al.*, 2012, p.3). Para Cruz (2007), citado por Nishimura *et al.* (2012), empreendedores sociais atuam nessa área por três motivos básicos: afinidade pessoal, preocupação com um grupo social específico; ou pela sua formação acadêmica. Destaca-se ainda que, a partir de um recorte feito da pesquisa da Avina, Martins (2016) observa que “os empreendedores de negócios sociais ou inclusivos no Brasil provavelmente não fazem parte da base da pirâmide e devem empreender pela causa ou por uma oportunidade” (MARTINS, 2016, p.43). Ainda são poucos os estudos que consideram a questão do gênero no empreendedorismo social (HUMBERT, 2012, citado por VAZ *et al.*, 2015),

Para Machado *et al.* (2003), citado por Vaz *et al.* (2015), as motivações para as mulheres empreenderem decorrem da necessidade de contribuir com o orçamento familiar, da busca de maior flexibilidade para conciliar as atividades com a vida familiar e o cuidado com os filhos. É comum na literatura associar o empreendedorismo à questão da feminilidade e do cuidado com o outro (NISHIMURA *et al.*, 2012). Ao estudar as motivações de empreendedoras sociais no município de Florianópolis, Nishimura *et al.* (2012) constataram que o envolvimento decorreu da vivência com uma problemática social.

Por sua vez, Vaz *et al.* (2015) identificaram como principais motivos de empreendedoras sociais do Estado de Sergipe as oportunidades percebidas com a exploração do negócio, a possibilidade e a paixão de contribuir para a mudança social da região (especialmente de outras mulheres em situação semelhante à da empreendedora), o fato de estarem em dificuldades financeiras e a influência de uma liderança local que estimulou a formalização do empreendimento. De acordo com Hossain *et al.*, citado por Nassif *et al.* (2011), o desejo se tornarem-se independentes contribui de maneira significativa para as mulheres empreenderem.

A falta de conhecimentos específicos no momento da criação do empreendimento, somada às dificuldades de acesso a financiamentos e de altas taxas tributárias foram apontadas como problemas (NASSIF *et al.*, 2011). Sucupira e Braga (2010) constataram que os empreendimentos econômicos solidários femininos são, em grande parte, informais, com menor probabilidade de investimento e que a remuneração é menor se comparada aos grupos formados apenas por homens.

Nassif *et al.* (2011) destacam também as seguintes barreiras enfrentadas por mulheres empreendedoras brasileiras: dificuldades de autoconceito e aceitação; falta de suporte afetivo e social; dificuldade para atuar no mercado internacional; dificuldade de financiamento e ausência de modelos de referência de empreendedoras; e conhecimento precário e dedicação para ter sucesso. A maternidade também aparece como um elemento dificultador na progressão da carreira (NISHIMURA *et al.*, 2012).

Para superar essas barreiras, Nishimura *et al.* (2012) apontam como características empreendedoras a visão e a persistência. Nassif *et al.* (2011) destacam a importância do reconhecimento das oportunidades para a criação e desenvolvimento do negócio, o senso de urgência relativo à inovação, à formulação de estratégias e o comprometimento com o negócio como competências básicas. As autoras também afirmaram que as competências devem ser avaliadas como competências afetivas (habilidades interpessoais, comprometimento e percepção social) e cognitivas (percepção de oportunidade, percepção de negócio e liderança) e que as empreendedoras pesquisadas percebem “a importância de desenvolverem a percepção de oportunidade, alinhando o conhecimento técnico com as habilidades pessoais” (NASSIF *et al.*, 2011, p.13).

A participação de mulheres empreendedoras em redes sociais foi estudada por Machado e Jesus (2010). Apesar de não se referir a empreendimentos sociais, o estudo revela que a participação em redes propicia um maior reconhecimento social e legitimidade no papel às empreendedoras, melhora a capacidade de comunicação e o espírito de associativismo, assim como o conhecimento delas sobre a gestão da empresa e do próprio negócio. Quando se desloca o olhar para o impacto disso no negócio, os autores observaram que há um aumento da visibilidade da empresa junto às demais empresas da rede, um aumento na capacidade de identificar novas oportunidades de negócio e de aumento das vendas, assim como do estabelecimento de novas parcerias.

Qual a estratégia ou estilo de gestão das mulheres que estão à frente de empreendimentos sociais? Parte-se do pressuposto de que haveria uma possibilidade maior de “adoção de modelos alternativos de gestão não voltados somente a aspectos financeiros pela sua própria origem e é um setor no qual as mulheres predominam e exercem comando”. (FIGUEIREDO; DELLAGNELO; 2011, p.6). No entanto, ao analisar as práticas de gestão em uma organização não governamental atendida pelo Programa Cultura Viva, implementado pelo Ministério da Cultura e dirigida por mulheres, Figueiredo e Dellagnelo (2011) puderam constatar que isso não

ocorreu. Segundo as autoras, a gestão empreendida pelas gestoras não rompeu com o modelo burocrático e, além disso, observou-se a “presença de algumas características de discriminação de gênero análogas às frequentemente verificadas em empresas”. (FIGUEIREDO; DELLAGNELO; 2011, p.14)

No entanto, ao estudar empreendimentos de economia solidária, Gaiger (2007) observa argumenta que elas apresentam uma tendência geral a realizarem os seus fins, de preservação da vida em condições dignas, por meio da participação democrática e da reciprocidade, trazendo uma racionalidade diferenciada para os empreendimentos.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa tem abordagem qualitativa, pois remete a um “processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação” (OLIVEIRA, 2016, p.37).

Optou-se pela utilização de histórias ou narrativas individuais que consistem na narração, por uma pessoa, de sua experiência vivida. Parte-se do pressuposto de que “a narração é autobiográfica, uma vez que é a própria personagem que a constrói e a produz, estimulada, mas o menos possível, influenciada ou orientada, pelo pesquisador que deve se mostrar discreto” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p.158). Desta maneira, o ponto de vista buscado é o do autor-participante.

A utilização de narrativas é um tipo especial de caso de uso no qual busca-se compreender e captar a maneira como a história individual entrelaça-se com a das organizações e da sociedade (LAVILLE; DIONNE, 1999). Essa escolha permite a captura do significado que as pessoas atribuem às coisas e ao seu entorno, sob a perspectiva dos participantes (BOGDAN; TAYLOR, citados por NASSIF *et al.*, 2011). Entende-se que a partir das narrativas pessoais será possível compreender como foram sendo moldados os perfis e as características de gestão das empreendedoras sociais.

Questões apaixonantes, para as quais as respostas, como em muitas situações, continuarão individuais. Respostas que, por outro lado, essas pessoas teriam dificuldade de exprimir se as questões fossem propostas diretamente. Mas essas respostas são, ao mesmo tempo, suscetíveis de lançar uma luz sobre as relações indivíduos-sociedade-cultura. (LAVILLE; DIONNE, 1999, p.157- 158)

A identificação das entrevistadas ocorreu por meio da técnica de *snow ball*, ou seja, a partir de indicações de pessoas que atuam nas frentes de economia solidária e de empreendedorismo. As entrevistadas são mulheres dirigentes de iniciativas de empreendedorismo social e que atuam na região metropolitana de Belo Horizonte em 2017.

Para a definição das categorias analíticas adotou-se o modelo misto que permite a seleção de categorias no início, mas permite que o pesquisador possa modificá-las em função da análise que realizará. As categorias selecionadas foram: (1) fatores decisivos para empreender, (2) estilo e práticas de gestão, (3) desafios e obstáculos na carreira empreendedora e (4) Competências desenvolvidas e em desenvolvimento ao longo da trajetória. As competências 1, 3 e 4 tiveram como referência o trabalho de Nassif *et al.* (2011).

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas não estruturadas. Em função do objeto de pesquisa, a entrevista despadronizada, ou não estruturada, é a mais indicada, pois “trata-se de estudar os motivos, os sentimentos, a conduta das pessoas” (ANDER-EGG, citado por MARCONI, LAKATOS, p.215). Para esse tipo de entrevista, pode ser organizada uma série de perguntas específicas e interrogações que remetam a hipóteses da pesquisa. No entanto cabe ao pesquisador manter-se o mais discreto possível e evitar toda intervenção que possa atrapalhar ou influenciar a narrativa.

As entrevistas ocorreram no mês de outubro de 2017 e, durante as entrevistas, foi solicitado que elas abordassem livremente os seus negócios. Assim evitou-se propor questões a serem respondidas, permitindo que elas priorizassem o que abordar. Após a transcrição das entrevistas, o relato foi devolvido às entrevistadas para serem revistos, num esforço de atender a critérios de validade e confiabilidade.

Para a análise de dados foi utilizada a análise de conteúdo, a qual aplica-se à pesquisa qualitativa. Ela pode ser aplicada a uma grande variedade de conteúdos e “permite abordar uma grande diversidade de objetos de investigação: atitudes, valores, representações, mentalidade, ideologias etc. (LAVILLE; DIONNE, 1999, p.214).

## 4. ANÁLISE DAS HISTÓRIAS DAS EMPREENDEDORAS SOCIAIS E DE SEUS NEGÓCIOS

Inicialmente será realizada a apresentação das entrevistadas e de suas iniciativas. Posteriormente serão analisadas as categorias analíticas propostas no estudo.

### 4.1 AS EMPREENDEDORAS E SEUS EMPREENDIMENTOS

A empreendedora E1 é uma mulher de 51 anos, com ensino médio e mãe de dois jovens. Sua história pessoal é marcada pela participação em movimentos ligados à igreja, à moradia, à associação de bairro e à de catadores e recicladores. Exerceu atividades no comércio, na indústria - como operadora de produção numa fábrica de autopeças - e como proprietária de um pequeno negócio informal (salão de beleza). E1 comenta que teve muito apoio da família, mas que também alguns membros não se conformaram com o fato dela “ficar catando lixo pela rua afora com toda a educação dada pela mãe”. Mas ela afirma que acabou sendo o “orgulho da mãe” antes do seu falecimento, porque a sua escolha possibilitou a conquista de várias coisas. E1 também enfatiza que foi por meio do seu trabalho, como catadora, que a filha se formou em pedagogia e expressa o reconhecimento e o orgulho que os filhos possuem dela.

No ano de realização da pesquisa, E1 era membro e presidenta da Cooperativa Solidária dos Recicladores e Grupos Produtivos do Barreiro e Região (Coopersoli). A Coopersoli existe desde 2000 e possui 47 cooperados. E1 foi a primeira presidente da Central Cooperativa de Trabalhadores de Materiais Recicláveis de Minas Gerais (Rede Sol) - que abrange 14 cooperativas nas regiões do entorno de Belo Horizonte, coordenadora do

Fórum Estadual de Economia Solidária, membro executivo do Fórum Municipal de Cidadania de Belo Horizonte e membro e representante do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis.

A empreendedora E2 é uma jovem de 27 anos, microempresária individual. Nascida em Belo Horizonte, após concluir a graduação em Relações Públicas, em 2012, mudou-se para São Paulo. Possui pós-graduação em Gestão de Inovações Sociais pelo Instituto Amani e diversos cursos livres. Em 2016 retornou a Belo Horizonte para ficar à frente de três iniciativas que se localizavam no mesmo espaço físico no momento da pesquisa.

A primeira iniciativa é a Casa Imaginária, espaço compartilhado de experimentação e criatividade, que abriga outras iniciativas de várias pessoas. O negócio foi montado com mais duas empreendedoras em 2016 e não foi efetivamente formalizado. Esse empreendimento foi pensado inicialmente com um formato de *coworking*. No

entanto, as sócias não identificaram uma demanda consistente e, por isso, ele persiste como um espaço compartilhado no qual elas alugam as salas “para pessoas que queiram fazer coisas diferentes” [E2]. A receita é proveniente do aluguel e o valor cobrado é o suficiente para dividir as despesas, sendo que o que sobra além disso é muito pouco, não remunerando o trabalho de gestão. O espaço é cedido pela família de uma das sócias e é ocupado por um ateliê de artes (compartilhado por quatro pessoas), um centro de yoga (compartilhado por seis professores), um profissional de tecnologia da informação, um profissional de arquitetura, três designers, uma associação e, eventualmente, outros dividem a sala com as sócias e seus projetos /empreendimentos próprios. Com a venda do imóvel, a Casa Imaginária tinha a previsão de encerrar as duas atividades em dezembro de 2017 e não havia uma decisão das sócias sobre o rumo a ser tomado em relação ao empreendimento.

A segunda iniciativa é um movimento social, o Nossa Grama Verde, que busca valorizar os empreendimentos locais em Belo Horizonte e que conta com a adesão de 105 pequenas iniciativas locais (NOSSA GRAMA VERDE, 2016). Finalmente a terceira iniciativa é o Húmus: adubo para pessoas, que, criada junto a uma nova sócia, promove encontros e conversas com a intenção de “trazer incentivos, nutrientes, para as pessoas se desenvolverem e se conectarem mais com elas mesmas, com as outras pessoas e como o mundo” [E2].

A empreendedora E3 tem formação superior e é funcionária pública da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) na área de saúde mental. Nascida num vilarejo no distrito de Ouro Preto, divisa com o distrito de Ouro Branco, é a primogênita numa família com sete filhos de pais semianalfabetos. Quando pequena estudou numa escola pequena vinculada a uma empresa siderúrgica onde seu pai trabalhava. A escola tinha uma sala única para crianças e adolescentes entre 6 e 11/12 anos de idade e ia até o 2º ano do ensino fundamental. E3 ressalta que a sua experiência não foi muito diferente dos demais descendentes de africanos escravizados no Brasil. Ao descrever a sua lembrança desse período, recorda-se que o aprendizado era prazeroso, assemelhando-se a uma brincadeira. Impulsionada pelo desejo do pai, ela sai de casa aos 10 anos para prosseguir nos estudos. Primeiramente vai morar na casa da avó para cursar o 3º e 4º anos do ensino fundamental, depois muda-se para Itabirito para finalizar o ensino fundamental numa escola pública estadual e, posteriormente, vai cursar magistério numa escola particular.

E3 começou a trabalhar muito cedo, com a alfabetização de adultos. Foi convidada por uma professora – referência para a educação na cidade - a assumir o seu primeiro trabalho formal: professora de uma escola na zona rural em um vilarejo no distrito de Itabirito. Depois de dois anos na zona rural, volta para Itabirito e participa da primeira experiência com uma escola da APAE na cidade. Mas aí começa a perceber que podia ir além, pois “ia fazendo, aprendendo e entendendo que não era suficiente” [E3]. Aos 18 anos muda-se para Belo Horizonte, prepara-se e ingressa no curso superior de Terapia Ocupacional. Numa das primeiras aulas sobre saúde mental, identifica-se e decide atuar nessa área. Esse desejo vai se concretizar com a aprovação num concurso na Prefeitura de Belo Horizonte e a designação para um Centro de Convivência, do qual torna-se coordenadora. E3 foi a primeira pessoa da família a ingressar num curso superior e caracteriza o trabalho que desenvolve como inovador e de constante construção com as pessoas em cada situação vivenciada. Afirma que há espaço para experimentação, e que isso não significa improvisação. A atuação no centro de convivência permite o “contato com a cidade, com a realidade, contato com o sofrimento e com a ressignificação disso através das atividades de arte e de cultura” [E3], no qual as pessoas portadoras de sofrimento mental voltam a desejar, sonhar e a pensar em trabalhar.

E3 é coordenadora de um centro de convivência da PBH e da Associação de Trabalho e Produção Solidária (SURICATO). Criada em 2004, para promover a inserção de pessoas em sofrimento mental em tratamento da rede de saúde mental municipal, a Suricato é uma associação formada por 43 associados, que são pessoas em tratamento na rede municipal de saúde mental e que aderem voluntariamente à proposta. Conta quatro núcleos produtivos (bordado, marcenaria, culinária e mosaico) e com o Espaço Cultural Suricato que abrange uma loja para comercialização da produção dos núcleos e um bar, que promove eventos de quinta a sábado. Todos que trabalham no Espaço Cultural – recepcionistas, cozinheiros, artistas, garçons – são associados.



Como pode-se observar, os casos apresentados são muito diferentes e abordam empreendimentos muito diversos.

## 4.2 FATORES DECISIVOS PARA EMPREENDER

Nassif *et al.* (2011) identificou como fatores de estímulo ao empreendedorismo feminino a saturação da rotina do mundo corporativo e a busca de autonomia e independência financeira. Os resultados obtidos na pesquisa revelaram outras razões.

Um dos motivos que levaram E1 a agir foi a constatação da necessidade de gerar renda para que os moradores de um conjunto habitacional – moradia conquistada por meio de um movimento social – pudessem pagar o condomínio. Segundo ela, havia muitas “mulheres, mães, chefes de famílias, que não sabiam como gerar renda pra poder pagar condomínio”, até porque “muitas moravam de favor ou de aluguel” anteriormente[E1]. Assim começa o seu caminho junto ao movimento de catadores e recicladores ao qual soma-se a ação do poder público municipal para a implantação da coleta de lixo seletiva em Belo Horizonte.

Para E2 a ação empreendedora vinculou-se à necessidade de (re)definir o rumo da sua vida. Com experiência profissional na área de comunicação digital e de mídias sociais em agências de publicidade e em um instituto cultural, ela teve a oportunidade de trabalhar junto ao movimento social de ocupação urbana Izidora. Esta ocupação, localizada na região norte de Belo Horizonte, é considerada um dos maiores conflitos territoriais urbanos nacionais e engloba três vilas interligadas (Esperança, Rosa Leão e Vitória) com 30 mil pessoas. A experiência de colaboração com o movimento é relatada da seguinte maneira:

Eu cansei do que eu estava fazendo. Foi uma época de mudanças no mundo e eu [fui] me envolvendo mais com coisas que estavam acontecendo na cidade. Então teve uma época, que foi um pouco marcante para mim [...] Izidora estava ameaçada de despejo. E aí eu comecei a me envolver, comecei a ajudar com as coisas da comunicação, da campanha deles e fui achando meio difícil estar dentro de um escritório, fazendo coisas que eu via que nem sempre tinham um impacto positivo direto ou que eu nem sempre achava que eram importantes, enquanto tinha tanta coisa importante acontecendo no mundo. [E2]

Com a mudança para São Paulo e o ingresso na pós-graduação, surge a idealização da primeira e da segunda iniciativas que valorizam a produção das iniciativas locais. Há o entendimento de que o conceito de inovação social é bem mais amplo do que o de negócio social, incorporando ações sociais, o desenvolvimento de um produto, uma ação pontual que ocorre num final de semana etc. Isso somava-se à intenção de dar visibilidade e sustentabilidade às iniciativas de amigos e conhecidos que necessitavam de algum tipo de apoio. A identificação de uma oportunidade é bem explicitada por E2 em relação à criação da Casa Imaginária:

Aqui me dava uma sensação muito grande de que estava rolando um momento de transição da cidade [...] de pessoas se movimentando para fazer coisas diferentes. [...] aqui (Belo Horizonte) me parecia que era muito possível fazer parte disso [...] porque as pessoas que estavam fazendo as coisas eram minhas amigas, meus amigos, e eu tinha a oportunidade e rede para criar alguma coisa. [E2]

Com relação à iniciativa Nossa Grama Verde, E2 destaca que a ideia não era competir com essas várias iniciativas locais, mas sim juntar todas. Para isso as empreendedoras fizeram reuniões com algumas pessoas que ajudaram a pensar no negócio e fizeram a leitura de alguns estudos que reforçaram a importância das iniciativas locais e da sua importância para fomentar a economia e o engajamento com a cidade.

O gatilho para a criação da terceira iniciativa – Húmus: adubo para pessoas – ocorre no início de 2017. Inspirada pela formação adquirida num curso sobre Teoria U, surgiu a ideia de criação de um hub na Casa Imaginária, semelhante ao que acontecia em outros locais do mundo (151 hubs semelhantes). Com base também no desenvolvimento da habilidade de facilitadora de grupos, ela e uma nova sócia decidem explorar essa oportunidade de criar o primeiro hub em Belo Horizonte.

A criação da Suricato ocorre no contexto na luta antimanicomial no Brasil e do engajamento de E3 nesse movimento. Como antecedente, destaca-se a iniciativa de qualificação profissional dos usuários da rede municipal de saúde mental municipal, a qual se deu com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) do governo federal. Essa iniciativa do Fórum Mineiro de Saúde Mental foi considerada inovadora quando foi lançada em 1999.

É nesse contexto que se insere a discussão e preparação para a criação da associação, a qual envolveu o contato com outras iniciativas, cooperativas, movimentos sociais, com professores universitários, e mesmo com o exemplo inspirador da Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável (ASMARE) - primeira associação de catadores de Minas Gerais e segunda do Brasil, com mais de 25 anos de existência. Como enfatiza E3, “tínhamos uma inquietação” e o conhecimento foi sendo produzido em conjunto com os parceiros, como o Fórum Mineiro de Saúde Mental, o Conselho Regional de Psicologia, o Fórum de Economia Popular Solidária e a rede municipal de saúde mental. As atividades da Suricato tiveram início em 2004. De acordo com E3 a associação começou recolhendo materiais em caçambas para transformar em arte. Foram criados quatro núcleos produtivos: marcenaria, mosaico, costura e culinária. E o caminho foi sendo construído com percalços, problemas, soluções, tropeços e superação e aprendizado junto com as pessoas [E3]. A abertura do Espaço Cultural ocorreu em março de 2014, depois de uma experiência que tiveram ao ocupar provisoriamente uma casa e realizar o lançamento da marca. E3 cita a fala de uma associada para retratar a decisão de ter um espaço:

Nós encontramos a cidade e a cidade nos encontrou. Nós abraçamos a cidade e a cidade nos abraçou. Aquela madame, com aquela roupa linda, com salto maravilhoso, ela chegou na cozinha, então me deu um abraço e elogiou a minha comida. Então, não podemos parar mais. [associada, citada por E3]

Destaca-se na fala das três entrevistadas que a motivação parte do desejo de transformação da realidade na qual encontram-se inseridas, seja para melhorar a condição de vida e prover renda para os colegas do conjunto habitacional, ou aos usuários da rede municipal de saúde mental, ou para ajudar as iniciativas locais de conhecidos e desconhecidos. Essa motivação pode ser nutrida pelas experiências pessoais e emocionais ou por um esforço conceitual deliberado, mas encontram-se vinculadas a um intenso significado social e coletivo, como também destacaram Vasconcelos e Lezana (2012). A motivação pode ser apoiada por fatores extrínsecos, como os movimentos sociais ou a ação do poder público municipal ou mesmo as redes de inovação, mas há um forte componente emocional presente no indivíduo que os impulsiona.

## 4.3 ESTILO E PRÁTICAS DE GESTÃO

Observa-se em todas as empreendedoras a busca por uma gestão mais participativa, que promova uma horizontalidade nas relações. No relato foi comum a utilização do “nós” em detrimento do “eu” ao se referirem sobre como os empreendimentos eram gerenciados ou como as decisões eram tomadas.

O aprendizado coletivo e em rede também é enfatizado por todas. E1 ilustra isso ao abordar uma experiência vivenciada por ela. Por meio do projeto ISCOS, da Itália, foi obtido apoio para que as cooperativas de catadores e recicladores pudessem se organizar e compartilhar os seus conhecimentos. Ele consistia na garantia de um técnico, que os ajudava a fazer o trabalho, e de um mobilizador, para sair e fazer o trabalho de campo junto às outras iniciativas. Mas o que se destacou foi a importância do compartilhamento horizontal de conhecimento:

Porque a gente tem aquilo que tem de ser de catador para catador, e quando é de catador pra catador você consegue avançar e mostrar para eles o que é que deve ser feito, o que precisa ser feito. Porque fazer o administrativo pra quem não tem estudo nenhum não é fácil, mas não é impossível porque a gente conseguiu fazer. Mas aí a gente mostrava pra eles as ferramentas. [E1]

E é dessa maneira que o funcionamento de um livro-caixa, de um livro-banco, foi sendo socializado entre os membros das cooperativas. E1 enfatiza a importância em conhecer os números do negócio: “a gente precisa ter as despesas na mão, sentir o que de fato está gerando pra gente ver se a coisa está dando certo ou onde precisa melhorar. E se precisa melhorar, a gente tem que correr atrás” [E1]. É por esse caminho que E1 foi buscando autonomia e a sustentabilidade do negócio.

Segundo E2, a Casa Imaginária deveria ser um espaço de experimentação. As sócias compartilhavam o seu conhecimento em comunicação, produção e colaboravam na prototipação do negócio de outros empreendedores. A gestão e as decisões sobre a programação e ocupação da casa eram de responsabilidade das sócias, que envolviam os demais membros quando necessário. As despesas e o espaço físico eram compartilhados entre as diferentes iniciativas ali localizadas. Na criação do Nossa Grama Verde foi utilizada a metodologia do *Dragon Dreaming* para criação de processos criativos, colaborativos e sustentáveis e o conceito de Organização de Centro Vazio (OCV). De modo semelhante, em uma Organização Centro Vazio a energia concentra-se na periferia, deixando no centro da organização apenas os princípios acordados, o que maximizaria a criatividade e inovação criando condições de integrar cooperação e competição (CROFT, 2014, p.7). Assim o que fica no centro são os valores e intenções, e não pessoas.

Nessa concepção, o princípio do poder hierárquico é substituído pelo princípio da parceria de “poder com” e “poder através de” e encontra-se vinculado ao poder de criar (CROFT, 2014). A capacidade de operação vincula-se à energia da rede (CROFT, 2014, p.7). Assim, OCV “são organizações não hierárquicas, com estrutura de decisão horizontal e ação autônoma e empreendedora, sendo executadas de forma descentralizada pelos participantes” (OROZCO, 2016).

Mas apesar de ser um sonho coletivo, E2 queixa-se de que muitas vezes o grupo do Nossa Grama Verde esperava que ela tomasse a iniciativa ou estivesse à frente das ações do movimento, ou seja, “o movimento é de todos, mas acaba que nós é que estamos puxando” [E2].

E1 relata uma vivência semelhante na cooperativa quando reforça a importância de todos saberem fazer tudo na medida das suas possibilidades e destaca os esforços para que os membros da cooperativa pudessem se capacitar, criar o estatuto e o regimento da cooperativa, administrar e garantir a sustentabilidade do negócio.

E3 destaca a escolha pelo caminho da economia solidária, a qual implica em compartilhamento no tempo e na busca de relações mais democráticas. “É um processo de desenvolvimento humano” [E3]. Aqui também o pertencimento a outras redes garante a visibilidade e o apoio para as iniciativas do empreendimento.

O mais interessante nas três narrativas é que elas apontam para a busca de uma nova racionalidade na gestão com uma preocupação maior com quem faz parte do negócio. Isso transparece na fala de E1 ao relatar a sua preocupação com o bem-estar dos cooperados:

A gente precisava garantir pelo menos a nossa previdência também, porque como é que a gente ficava trabalhando naquele lugar insalubre, sem ter garantia nenhuma de futuro, né? Se a gente um dia ia poder aposentar ou não, como é que ia ser isso? Sem contar que a gente fica doente e quem que ia pagar pra nós em casa, doente. Aí, sentamos, conversamos de novo e resolvemos separar um material, que no primeiro momento foi o PS, o copinho. Nós separamos esse material e esse material a gente deixou. Fizemos uma carga boa. Primeiro dinheiro que veio, a gente pagou o INSS de todo mundo. [E1]

Esse mesmo cuidado pode ser notado na maneira como E3 relaciona-se com os associados do Suricato e valoriza as suas realizações e no calor com que E2 abraça as suas iniciativas e os encontros que promove. Ao descrever a preparação para uma feira promovida pelo Nossa Grama Verde relata:

Cinco minutos antes de abrir [a feira] para o público, a gente chama todos os expositores, faz uma grande roda, abraça todo mundo[...]. E aí a gente fala sobre a importância da gente conversar com o outro, da gente se ajudar e como o sucesso depende de todos nós e não de uma pessoa só. Então [a gente] faz uma dancinha, faz uma massagem, faz qualquer coisa, faz um grito de guerra. Estamos juntos. A gente está aqui porque faz sentido, então vamos fazer ser legal [E2]

Destaca-se ainda a ênfase às atividades cooperativas, as quais que são reforçadas em contraposição à ideia de competição ou de sucesso individual. E1 e E3 participam e têm relação estreita com fóruns de economia solidária e suas práticas e estilo de gestão aproximam-se dos citados por Gaiger (2007) como exemplo das experiências de economia solidária. A experiência de E2 pode ser identificada com a observada por Duarte e Teodósio (2016) ao estudar atores do campo de negócios sociais em Belo Horizonte. Eles observaram que esses jovens engajados e conscientes, buscam ser disruptivos, mas reproduzem uma lógica internacional de negócios sociais, constituindo um grupo “muito mais de revolução do campo do que de mudança ou reforma do campo pré-existente” (DUARTE; TEODÓSIO, 2016, p.10).

## 4.4 DESAFIOS E OBSTÁCULOS

O maior desafio enfrentado pelas entrevistadas é o da sustentabilidade do negócio. Inicialmente E1 e o seu grupo inspiraram-se no trabalho de outro grupo, também oriundo do movimento de moradia, para fazer a coleta do PET, cortar e fazer o fio para a produção de vassouras. Os equipamentos (facas, tesouras) eram do próprio grupo e a produção vendida para uma fábrica. Depois acrescentam a produção de material de limpeza. O trabalho era dividido em duas equipes: uma encarregava-se da produção e comercialização dos produtos de limpeza e outra dos moldes para as vassouras. Mas logo perceberam que o negócio não era viável. E1 destaca que receberam apoio da Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS) para elaborar um plano de negócio. Posteriormente receberam apoio da Prefeitura de Belo Horizonte que estava interessada em criar outros postos de coleta seletiva e outros galpões para implantar a coleta seletiva dentro da cidade. O objetivo era o de replicar a experiência bem-sucedida da ASMARE em outras 8 regionais. Para isso E1 e seu grupo passaram por um processo de capacitação junto ao Instituto Brasileiro de Assistência e Desenvolvimento Social (IBADES) que criou condições para que fizessem a opção pela criação da cooperativa.

Num primeiro momento a cooperativa recebeu um galpão da Prefeitura de Belo Horizonte e continuou a realizar a coleta do material na rua. Mas logo perceberam que isso não era sustentável. Havia o entendimento

de que o volume coletado era pouco para o volume de gasto dos cooperados. Então ocorre mobilização para a criação do Fórum Municipal Lixo e Cidadania. O fórum é “um espaço plural e democrático onde se debate, de forma permanente, a gestão e o manejo dos resíduos sólidos em Belo Horizonte” (FÓRUM MUNICIPAL LIXO E CIDADANIA). É nesse contexto que E1 destaca que começaram a buscar outros projetos como forma de garantir a sustentabilidade do negócio. Com a implantação da coleta seletiva em alguns bairros de Belo Horizonte, aumentou o volume de material que a cooperativa passou a receber. Isso fez com que não fosse mais necessário fazer a coleta na rua. E1 ressalta o trabalho de mobilização e de educação ambiental que foi feito pela cooperativa junto a empreendimentos comerciais, condomínios, empresas e escolas. A atuação na Rede Sol cria a perspectiva de obtenção de novos projetos e de buscar novas formas para garantir a sustentabilidade.

Todas as iniciativas de E2 funcionam com recursos próprios e não garantem a sustentabilidade do negócio. No que se refere à Casa Imaginária, E2 explica que há uma dificuldade de compreensão dos outros sobre o conceito de uma casa colaborativa e da divisão das despesas. “Não é de graça, não vamos pagar o IPTU com permuta” [E2]. Por isso instituíram a cobrança de um aluguel das iniciativas que ocupam o espaço. Mesmo assim o retorno para as empreendedoras é muito baixo. Com relação ao Nossa Grama é Verde estuda-se a possibilidade de institucionalização, de transformação em associação, mas isso ainda estava sendo avaliado. A favor da obtenção de uma identidade própria argumenta que isso favoreceria a participação em editais, obtenção de patrocínio e relacionamento com outras pessoas. Em relação ao Húmus: adubo para pessoas, ainda não surgiu a necessidade de transformá-lo em algo mais formalizado pois ainda é uma iniciativa recente e pequena.

A sustentabilidade do empreendimento também é um ponto importante para E3. Ela relata que inicialmente a Suricato contou com os recursos pessoais de um associado que emprestou o dinheiro para a compra de material para as oficinas de marcenaria e costura. Esse dinheiro foi devolvido com a venda dos produtos. Depois, com a criação da Incubadora de Empreendimentos Econômicos e Solidários da Saúde Mental, que se inscreve na Política Pública de Inclusão Produtiva de Belo Horizonte, há uma mudança. Por meio de um termo de cooperação mútua, ocorre a possibilidade da Suricato receber recursos mensais para a contratação de alguns profissionais e para a realização de despesas relativas à compra de materiais, equipamentos e de custeio (aluguel da casa etc). A combinação de receita própria e dessa verba municipal garantem o funcionamento da associação.

Para o entendimento do funcionamento do negócio E1 relatou uma grandedificuldade inicial com os termos técnicos de negócio, o que só foi superado com a busca de capacitação. No relato de E2, além dos cursos, aparece a experiência de uma das sócias como um elemento vital para lidar com os aspectos econômico-financeiros do negócio.

Esses relatos reforçam os resultados obtidos por Nassif *et al.* (2011) que também identificaram dificuldade em obter dinheiro ou investimento. No entanto o fato de contar com suas próprias *expertises* aqui revelou-se de menor importância justamente pela atuação em rede das empreendedoras.

No entanto isso não obscurece o entendimento de que a própria configuração do empreendimento é um desafio em si mesmo. Como destaca E3, o aprimoramento ocorre “no tempo das pessoas e com elas” [E3], o que implica numa mudança na lógica do trabalho. E3 destaca que o termo treinamento não é aplicável para a qualificação dos associados. Busca-se uma forma de trabalho subjetivado, no qual as pessoas sintam-se inteiras, capazes de interferir, de se apropriar e de criar [E3]. Tendo como referência Paulo Freire, E3 situa o desafio que é colocado para os membros da associação de “pensar a forma de fazer”.

A forma de gestão, baseada na experimentação com os associados, também se apresenta como um desafio, pois envolve um aprendizado que implica numa apropriação pelo associado, que é um usuário da rede municipal de saúde mental. Está presente a percepção de que o empreendimento “faz uma intervenção na cultura manicomial”. Como destaca E3, as pessoas tendem a acreditar que pessoas portadoras de sofrimento mental não conseguem se inserir no campo do trabalho. Portanto, um grande desafio consiste juntamente em “mudar o olhar sobre a experiência da loucura” [E3]. Talvez a melhor definição desse desafio seja expressa como “a Suricato é o empreendimento onde pessoas sonhadoras, pessoas que apostam, se desenvolvem” [E3].

## 4.5 COMPETÊNCIAS

A coragem de assumir riscos e a ausência de medo de se expor ou de buscar o que deseja é uma competência destacada:

Eu não tenho medo das coisas, não tenho medo de riscos não. Eu vou lá, busco, não tem aquele negócio de ‘ah, não vai dar certo’. Para mim tudo vai dar certo. O *não* eu já tive. [...] Eu já nasci no banco do hospital da Santa Casa porque não tinha lugar para a minha mãe deitar para poder me ter. Então acho que o *não* eu já tive ali no nascimento. Então eu não acho que essa palavra – *não* – não é possível de inverter e ser *sim*. Então eu vou atrás. [E1].

Por sua vez, E2 comenta que quando decidiram criar a Casa Imaginária, estava claro que havia um certo pessimismo a ser superado em relação à possibilidade da cidade absorver esse empreendimento. Assim veio o entendimento de que era preciso encontrar parceiros que também fossem otimistas e que acreditassem que era possível criar um empreendimento dessa natureza na cidade [E2].

O próprio ato de empreender é entendido com um ato de coragem que exige a capacidade de superação, pois “a Suricato é a síntese de um projeto ousado, em construção, em processo, na nossa cidade. Ela é substrato disso” [E3]. E E3 identifica-se como uma mulher com uma história de superação. É assim que destaca o convite que recebeu para representar os centros de convivência de Belo Horizonte e relatar a sua experiência na Universidade de Bologna num encontro com iniciativas italianas na área da reforma psiquiátrica. Esse convite e a experiência a remetem à fala de seu pai de que seus filhos conheceriam a Europa:

Putz, cheguei. [...] Foi muito emocionante. Descer no aeroporto em Roma, lugar que era impossível. Avião passava no céu e a gente olhava, mas isso aí, sei lá para quem era. Jamais seria pra nós. Na hora em que eu desço, lembrei muito fiquei muito emocionada. Estamos aqui e não acabou. [E3]

Acima de tudo há a satisfação e orgulho em fazer o que gostam:

Hoje em dia eu me sinto muito bem fazendo, trabalhando, com isso porque é uma coisa que conecta muito comigo. Eu sou essa pessoa que pensa realmente isso. Eu sinto isso. [...] A gente está fazendo o que quer e o que acredita [...] Nos dias de feira, em que acordo às 6 horas da manhã e que estou aqui na rua às 7h, marcando o chão com fita crepe, eu estou rindo de orelha a orelha. É a coisa que eu mais quero fazer. [E2]

A capacidade de articulação em prol dos interesses coletivos é evidente e garante visibilidade às empreendedoras que acabaram sendo indicadas para representar o movimento em outros fóruns (E1; E3). A importância da articulação em rede é enfatizada por todas, seja na criação ou na sustentabilidade dos empreendimentos. Há uma ênfase no trabalho colaborativo e na criação de espaços coletivos de discussão. Saber trabalhar em equipe e fazer o bem para o outro e para a cidade é um ponto em comum entre as empreendedoras, evidenciando um forte sentimento de pertencimento.

A capacidade de comunicação e facilitação também é evidenciada nas ações empreendidas por E2. Segundo ela, a habilidade de contar as experiências de uma forma que fosse interessante, tanto do ponto de vista visual quanto do conteúdo, possibilitou um certo “encantamento” das pessoas com as iniciativas. Mas todas mostram disposição para a conversa e para o diálogo, em diferentes frentes. A preocupação em dar visibilidade ao negócio é entendida como essencial para a sustentabilidade do negócio, o que garantirá a presença dos parceiros na rede.

A competência de acessar diversas instâncias governamentais é destacada por E1 e E3, cujos empreendimentos contam com o apoio público municipal. A busca de formação e de capacitação, ou seja, de aprendizagem constante, também aparece o tempo inteiro na narrativa da vida pessoal das empreendedoras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa permitiu conhecer o perfil e as práticas das empreendedoras sociais entrevistadas, sem a pretensão de estabelecer parâmetros definidores. Antes de tudo procurou compreender como tem sido a gestão à frente de empreendimentos pouco convencionais. Observou-se uma dificuldade em classificar os empreendimentos nos tipos propostos por Vasconcelos e Lezana (2012) no ciclo de vida dos empreendimentos sociais. Inicialmente pode-se identificar os empreendimentos de E2 como estando na fase de ação social, em função da sua não formalização, o de E3 como estando na fase de visibilidade social e o de E1 na fase de rede social, um dos mais avançados. No entanto todos os três surgiram e têm se desenvolvido apoiados numa teia de redes sociais e, portanto, há a necessidade de novos estudos e de elaboração de um novo quadro conceitual para o entendimento da evolução e desenvolvimento de empreendimentos sociais.

Pode-se observar nos relatos a busca por relações menos hierárquicas, mais participativas e solidárias, as quais são mais próximas de empreendimentos baseados na economia solidária. Além disso foi possível observar que há uma certa unidade quando se investiga o que move a ação dessas mulheres: o desejo de transformação de uma realidade social na qual encontram-se inseridas. Mais do que obter lucro ou reconhecimento, o que elas buscam é uma ação transformadora que permita uma transformação individual (na qual se reconheçam), no grupo e no entorno. Todos os empreendimentos têm uma preocupação genuína com o impacto social positivo que podem provocar e uma relação afetiva com a cidade que habitam.

Para empreender as entrevistadas desenvolveram uma série de competências ao longo da sua jornada. Nassif *et al.* (2011) categorizaram as competências em competências afetivas e competências cognitivas. Grande parte das competências citadas pelas autoras foram identificadas nas entrevistadas, mas destacam-se a coragem e a determinação em enfrentar risco. Outras competências também foram identificadas, entre elas a capacidade de articulação em redes e de construção coletiva com atores de diversos tipos, mas especialmente com o poder público.

Observa-se claramente a busca de modelos inovadores de gestão e de relacionamentos, dentro e fora dos empreendimentos, sociais muitos dos quais apoiam-se em modelos de redes e vão de encontro à abordagem de gestão social.

Finalmente é necessário destacar os limites da pesquisa, a qual apoia-se em dados qualitativos que, apesar de serem ricos, não podem ser generalizados. Espera-se ter contribuído para o entendimento dos casos estudados e para a compreensão da natureza e dos desafios colocados para as mulheres que encaram o desafio de se colocar à frente de um empreendimento social.

## REFERÊNCIAS

AVINA, Fundação. Potencia Ventures. ANDE Pólo Brasil. Plano CDE. **Mapeamento do campo de negócios sociais / negócios inclusivos**: categoria desenvolvedores e investidores. 2011. Disponível em: <http://forcata-refinancassociais.org.br/wp-content/uploads/2015/08/Mapeamento-Negocios-Sociais-e-Inclusivos.pdf>. Acesso em 10/09/2017

BROUARD, F.; LARIVET, S. Essay of clarifications and definitions of the related concepts of social enterprise, social entrepreneur and social entrepreneurship. In: FAYOLE, A.; MATLAY, H.. **Handbook of research on social entrepreneurship**. Cheltenham: Northampton: Edward Elgar, p. 29-55, 2010.

CROFT, Jonh. Building an empty centred organization. **Factsheet**. N.16, p.1-12. abr 2014. Disponível em: < <http://www.dragondreaming.org/wp-content/uploads/Fact-Sheet-Number-16-Building-an-Empty-Centred-Organisation.pdf> > Acesso em 10 nov.2017

DUARTE, M.F.C.D.; TEODÓSIO, A.S.S. *Frames* na construção de negócios sociais: um estudo dos debates e embates na cidade de Belo Horizonte. ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, 9. 2016, Belo Horizonte. **Anais [...]**.

Belo Horizonte: ANPAD, 2016.

FAYOLLE, A.; MATLAY, H. Social entrepreneurship: a multicultural and multidimensional perspective. In: **Handbook of research on social entrepreneurship**. Cheltenham: Northampton: Edward Elgar, p.1-11, 2010.

FIGUEIREDO, P.M; DELLAGNELO, E.H.L.; A gestão das mulheres em organizações não-governamentais. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p.1-16, mai./ago. 2011.

FÓRUM MUNICIPAL LIXO E CIDADANIA. **O fórum**. 2017. Disponível em: <

<http://lixoecidadaniabh.org.br/o-forum/> >. Acesso em 10 nov 2017

GAIGER, L. I. A outra racionalidade da economia solidária: conclusões do primeiro mapeamento nacional no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.27, p. 1-16, 2007.



LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed, 1999

MACHADO, H.V.; JESUS, M.F. Efeitos da participação de mulheres em redes sociais: um estudo em um conselho de mulheres executivas. **Revista Economia e Gestão**, v.10, n.24, p.9-27, set/dez. 2010.

MARCONI, M. Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, Gabriela Reis Chaves. **Design de negócios sociais**: o design como ferramenta de apoio à modelagem de empreendimentos sociais com fins lucrativos 2016. 99 f. Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Design, Belo Horizonte, 2016.

NASSIF, V.N.J *et al.* Mulheres empreendedoras: uma discussão sobre suas competências. In: Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho, 3, 2011, João Pessoa. **Anais ...** João Pessoa: 2011.

NISHIMURA, M. *et al.* Empreendedorismo social feminino: uma pesquisa a partir da história de vida das mulheres empreendedoras. In: XXXVI Encontro da ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro, **Anais ...** Rio de Janeiro: 2012.

NOVAES, M.B.C.; GIL, A.C. A pesquisa-ação participante como estratégia metodológica para o estudo do empreendedorismo social em administração de empresas. **Revista de Administração Mackenzie**, v.10, n.1, p.134-160, jan./fev. 2009.

OLIVEIRA, E.M. Empreendedorismo social no Brasil: atual configuração, perspectivas e desafios – notas introdutórias. **Revista da FAE**. v.7, n.2, p.9-18, jul./dez. 2004.

OLIVEIRA, M.M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Vozes, 2016.

OROZCO, Renato. **Como construir uma Organização Centro Vazio**. 24 maio. 2016. Disponível em: < <https://medium.com/nossacidade/como-construir-uma-organiza%C3%A7%C3%A3o-centro-vazio-611439396d3d> > . Acesso em 10 nov 2017.

PARENTE, C. *et al.* Empreendedorismo social: contributos teóricos para a sua definição. XIV Encontro Nacional de Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho Emprego e coesão social: da crise de regulação à hegemonia da globalização. Lisboa, 26 e 27 de Maio de 2011. **Anais ...** Lisboa: 2011.

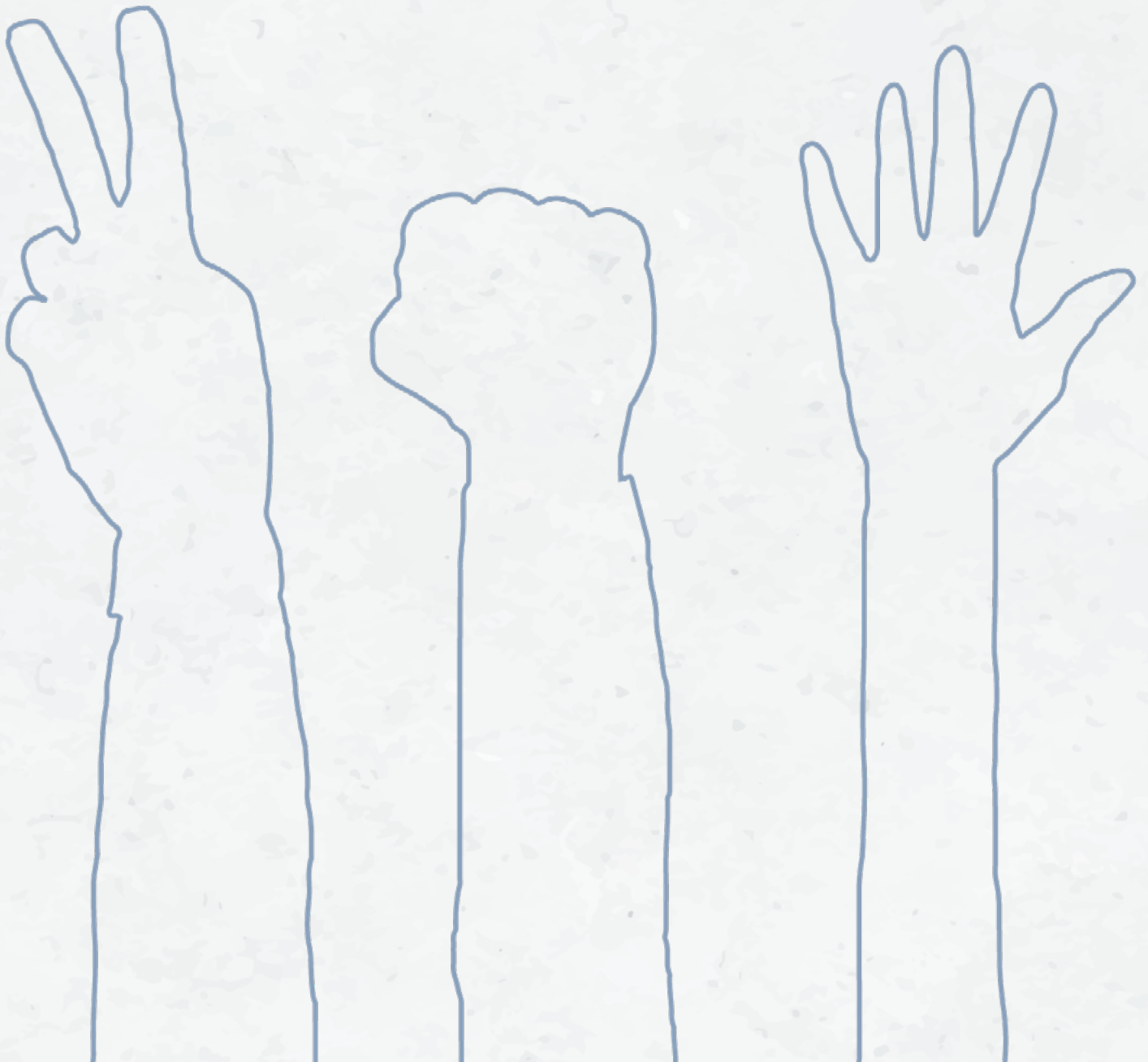
SUCUPIRA; Grazielle Isabelle Cristina Silva; BRAGA, Marcelo José. Empreendimentos de economia solidária e discriminação de gênero: uma abordagem econométrica. In: FERREIRA, Marco Aurélio Marques; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; GAVA, Rodrigo (Orgs.). **Administração pública, gestão social e economia solidária**: avanços e desafios. Viçosa: UFV, 2010. Disponível em: < <http://www.emapegs.ufv.br/docs/Artigo31.pdf> > . Acesso em: 04/06/2017

VASCONCELOS, A. M.; LEZANA, A. G. R. Modelo de ciclo de vida de empreendimentos sociais. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro: v.46, n.4, July/Aug. 2012.

VAZ, V.S.; TEIXEIRA, R.M.; OLAVE, M.E.L. Empreendedorismo social feminino: motivações para criar organizações sociais: um estudo de casos múltiplos em Sergipe. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v.4,n.3, p.37-61, 2015.

YUNUS, M. **Criando um negócio social**: como iniciativas economicamente viáveis podem solucionar os grandes problemas da sociedade. Tradução: Leonardo Abramowicz. Rio de Janeiro: Elsevier. 2010.





ESTUDO DE CASO DO IMPACTO DE UMA ONG  
DEDICADA AO ATENDIMENTO ORTOPÉDICO DE  
ATLETAS DE ALTO RENDIMENTO COM POUCOS  
RECURSOS – O INSTITUTO VITA



A melhora das condições de saúde no Brasil são uma prioridade para entidades públicas e privadas. E o terceiro setor, através das ONGs que o compõe, também se propõe a prestar uma contribuição. Este artigo apresenta de que forma se deu a evolução e qual o impacto causado por uma ONG dedicada ao atendimento ortopédico de atletas carentes do alto rendimento, o Instituto Vita. A partir da análise efetuada, é possível perceber que o Instituto recuperou e permitiu que retornasse ao esporte um número relevante de atletas, que de outra forma não teriam como realizar o procedimento necessário.

**Palavras-chave:** Alto rendimento; Esporte; ONG; Ortopedia; Relato de experiência.

## 1. INTRODUÇÃO

AS ONGs (organizações não-governamentais) constituem o chamado terceiro setor (de acordo com esta denominação, o primeiro setor é composto pelas instituições públicas e o segundo pelo setor produtivo, empresas privadas que tanto podem ser indústrias e ou dedicadas a prestação de serviços). O terceiro setor através das ONGs busca, em especial após o final do século XX e início do século XXI, complementar as atividades que antes eram de responsabilidade do Estado, enfrentando e se propondo a solucionar lacunas existentes na sociedade de caráter diverso, que promovam a integração e a melhora da sociedade da qual a ONG faz parte, atuando assim com políticas complementares e compensatórias aquelas desenvolvidas pelo estado (SILVEIRA, 2010; TEIXEIRA, 2002).

A ampla gama de atividades que podem ser objeto de atuação das ONGs contempla diferentes setores, como o esporte (MOTTA; JUNQUEIRA, TURRA, 2018), a cultura, lazer e a promoção da saúde. Sobre esta, é conhecimento comum a carência crônica nacional quanto aos serviços de saúde a serem oferecidos sobretudo a população carente. Segundo Junqueira (2003),

A descentralização que vem ocorrendo no aparato estatal brasileiro transfere para o terceiro setor, também denominado organizações sem fins lucrativos, competências para a gestão das políticas sociais de responsabilidade do estado. Estas organizações em caráter complementar realizam, em parceria com o estado, a prestação de serviços de saúde, constituindo uma alternativa para fazer frente aos problemas que afetam a população.

Dada a amplitude das possibilidades que se oferecem junto a diferentes necessidades sociais, dentre as quais, como foi dito anteriormente, se pode mencionar a promoção da saúde, é importante aos pesquisadores ampliarem os horizontes de suas pesquisas. Com isso espera-se que as pesquisas mesmas possam englobar não apenas as ONGs dedicadas a promoção da saúde para a população de forma geral, como também a públicos específicos, que também demandam atendimentos particulares as suas características e necessidades.

## 2. OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é apresentar a origem e o desenvolvimento de uma ONG dedicada a promoção da saúde, mais especificamente o tratamento ortopédico e fisioterapêutico de atletas de alto rendimento e carentes no Brasil. Além disto, buscou-se apresentar qual o impacto deste tipo de ONG, isto é, qual a contribuição que ela oferece para a sociedade brasileira na assistência de atletas carentes e também investigar se existem outras maneiras dessa contribuição se manifestar na ONG pesquisada.

### 3. METODOLOGIA

Para ampliar a compreensão de qual a dinâmica e a contribuição de uma ONG dedicada a saúde, mais especificamente a reabilitação de atletas de alto rendimento e carente de recursos, o método utilizado foi o relato de experiência (MARINHEIRO; SANCHEZ; ARCHANJO, 2015), visto que entre os pesquisadores envolvidos na elaboração do trabalho, encontram-se conselheiro, consultor e executivo do grupo empresarial do qual o Instituto Vita faz parte e do próprio Instituto. Segundo Motta; Lacerda; Santos (2019), o contato direto com o objeto de pesquisa é a característica predominante do relato de experiência. Cabe ao pesquisador estruturar uma forma de levantar os dados obtidos a partir deste contato direto para poder tornar a análise mais densa e relevante.

Desta forma os pesquisadores decidiram empreender o estudo a partir de um tripé de iniciativas: a primeira foi a realização de visita as instalações do Instituto, para compreender como é a dinâmica do atendimento aos atletas carentes. Além disto, o histórico do Instituto e o impacto que suas atividades trouxeram a sociedade foi levantado através de análise de documentos disponibilizados pela ONG. Finalmente, para enriquecer as visitas e os documentos estudados, aconteceu a realização de entrevistas semiestruturadas com médicos, colaboradores e pacientes, perfazendo um total de dez entrevistados, pode-se ter um primeiro entendimento de como o trabalho do Instituto Vita evoluiu ao longo dos anos e qual o impacto que ele trouxe a comunidade esportiva do qual faz parte.

### 4. ANÁLISE

Fundado em 2000, por jovens médicos, todos com rigor acadêmico, oriundos das melhores escolas de medicina do Brasil e também com experiência esportiva diversa, o Vita Ortopedia e Fisioterapia, é uma clínica médica de excelência especializada em ortopedia e na reabilitação de pacientes que sofreram lesões musculoesqueléticas crônicas e agudas em todas as articulações do corpo humano: joelho, ombro e cotovelo, mão e punho, coluna, quadril, pé e tornozelo e bucomaxilofacial. Atualmente o Vita possui duas unidades dedicadas a ortopedia e a fisioterapia, além de cinco outras unidades dedicadas a fisioterapia, todas localizadas na cidade de São Paulo.

É possível afirmar que a equipe do Vita conhece com propriedade a realidade da maioria dos atletas de alto rendimento no Brasil, visto que o Vita não só foi originalmente formado por atletas, atendeu esses atletas desde sua concepção e atendeu diversas entidades que congregavam esses atletas, como o Comitê Olímpico Brasileiro. A experiência mostrou aos fundadores e aos demais médicos do Vita Ortopedia e Fisioterapia que muitos desses atletas eram carentes de acesso à medicina especializada de qualidade e com a agilidade necessária para volta à prática esportiva – que para muitos é ofício.

Foi a partir desta constatação que os mesmo fundadores do Vita constituíram, em 2004, o Instituto Vita, organização da sociedade civil e sem fins lucrativos que promove a saúde do atleta de alto rendimento oferecendo atendimento gratuito e especializado em ortopedia e reabilitação, aliado ao desenvolvimento e à geração de conhecimento em atividades de ensino e de pesquisa.

O Instituto Vita está baseado, então, em um tripé de atuação que se complementa e se retroalimenta: Assistência, Ensino e Pesquisa. Cada um tem papel fundamental no impacto gerado ao atleta-paciente, diretamente, e na comunidade médica e científica direta e indiretamente.

A Assistência é campo de atuação do Instituto Vita que exerce o atendimento gratuito aos atletas de alto rendimento em todas as modalidades esportivas, olímpicas ou não, oferecendo programa de prevenção a lesões, atendimento ambulatorial, intervenções cirúrgicas e reabilitação. Para isso, possui uma rede de profissionais da saúde voluntários e desenvolveu parcerias com centros cirúrgicos, laboratórios de exames e empresas de dispositivos médicos que doam ou subsidiam os kits cirúrgicos. As atividades de assistência, que acompanham o Vita desde a sua fundação, são aquelas de maior visibilidade e reconhecimento por parte da sociedade civil. Conforme destacou um administrador de uma equipe esportiva atendida pelo Instituto Vita,

“Os atletas da ONG da qual sou coadministrador, são praticantes de judô. Por se tratar de uma modalidade de luta, sendo que os integrantes da ONG a praticam com objetivo de participar de competições, muitos acabam se lesionando, em especial no joelho e no ombro. Graças a parceria que fizemos com o Instituto Vita, aqueles que se lesionam podem ter acesso a um excelente atendimento ortopédico e fisioterapêutico. Em algumas ocasiões os atletas também operaram com médicos do Instituto, algo que seria impossível para eles de outra forma. Tenho poucas palavras para agradecer ao Instituto Vita”.

Em 2006, o Instituto Vita ampliou seu escopo de atuação e iniciou atividades de Ensino a fim de disseminar o conhecimento praticado a profissionais de saúde recém-formados e promover o constante aprimoramento da prática ortopédica em busca da excelência e do melhor tratamento aos pacientes.

O primeiro programa criado foi o de estágio (fellowship) de Ortopedia e Traumatologia que é reconhecido pelas Sociedades Médicas de cada especialidade e dirigido cirurgiões R4, R5 e R6 com titulação de Ortopedistas pela Sociedade Brasileira de Ortopedia e Traumatologia.

Importante destacar-se que empresas parceiras do Instituto Vita apoiaram e continuam apoiando as iniciativas acima de estágio, e que essa parceria é atualmente uma das principais fontes de recursos para o Instituto Vita.

Em 2019, o Instituto Vita implantou, em parceria com a Universidade da Cidade de São Paulo (UNICID), o curso de pós-graduação *latu sensu* em Medicina Esportiva voltado tanto para médicos especialistas de diferentes áreas que gostariam de adicionar os benefícios do entendimento sobre a importância e o impacto do esporte na saúde, quanto para médicos que desejam fazer da medicina esportiva sua área de atuação.

No ano de 2020, também em parceria com a UNICID, o Instituto Vita oferecerá curso de pós-graduação *latu sensu* em Fisioterapia Esportiva e Ortopédica promove treinamento profissional multidisciplinar e imersão prática com 1 professor para cada aluno, acompanhamento de consultas médicas e cirurgias.

O tripé se completa com a atuação em Pesquisa com o objetivo de produzir conhecimento e inovação em ortopedia e reabilitação com intuito de aprimorar a prática e a atenção aos pacientes. Em contraste com a maior parte das pesquisas em medicina ortopédica no esporte que está circunscrita ao ambiente dos centros acadêmicos onde há compartimentalização das especialidades e pouco contato entre os pesquisadores e os profissionais que atuam junto aos atletas, o Instituto Vita promove ambiente multidisciplinar não apenas em medicina, mas também em fisioterapia e preparação física propiciando rápida troca de conhecimento entre os diversos especialistas e o refinamento da pesquisa.

Para compreender o impacto do Instituto, buscou-se apurar informações que englobem a assistência, ensino e pesquisa desde a sua fundação. A partir deste levantamento, pode-se apurar que o Instituto Vita publicou 41 artigos em revistas científicas nacionais e internacionais, formou 62 cirurgiões em especialidades



ortopédicas e 19 especialistas em Medicina Esportivas, realizou mais de 856 cirurgias, 14.596 mil consultas médicas, 60.180 mil sessões de reabilitação e prevenção, beneficiou mais de 3.847 atletas.

## 4. RESULTADOS

A partir do relato de experiências efetuado, foi possível constatar o impacto do Instituto Vita para o atendimento ortopédico e a reabilitação de atletas carentes das mais diferentes modalidades. Além disto, pode-se observar que esse impacto se amplia também em atividades de ensino e pesquisa, configurando-se assim o tripé assistência, ensino e pesquisa. Esse estudo permite que seja entendido o amplo espectro de atuação das ONGs junto a sociedade brasileira, visto que o Instituto Vita é dedicado a saúde, e mais ainda, a um ramo específico da saúde, junto a um público que também tem suas especificidades, como é o caso de atletas carentes de alto rendimento.

Por se tratar de um relato de experiências de uma única instituição, esse estudo pode ser enriquecido com outros estudos qualitativos que analisem diferentes ONGs dedicadas a saúde ou ao esporte (ou a ambos) dependendo do recorte que pesquisador busque se aprofundar. Desta forma, a experiência individual de cada entidade pode ser enriquecida com as melhores práticas das demais, e através dessa fertilização cruzada o impacto gerado para a promoção da saúde possa ser potencializado pelas organizações que atuam nessa área.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

JUNQUEIRA, L.A.P. Gestão da política de saúde e as organizações do terceiro setor. *Revista Gestão e Tecnologia*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 43-58, nov. 2003.

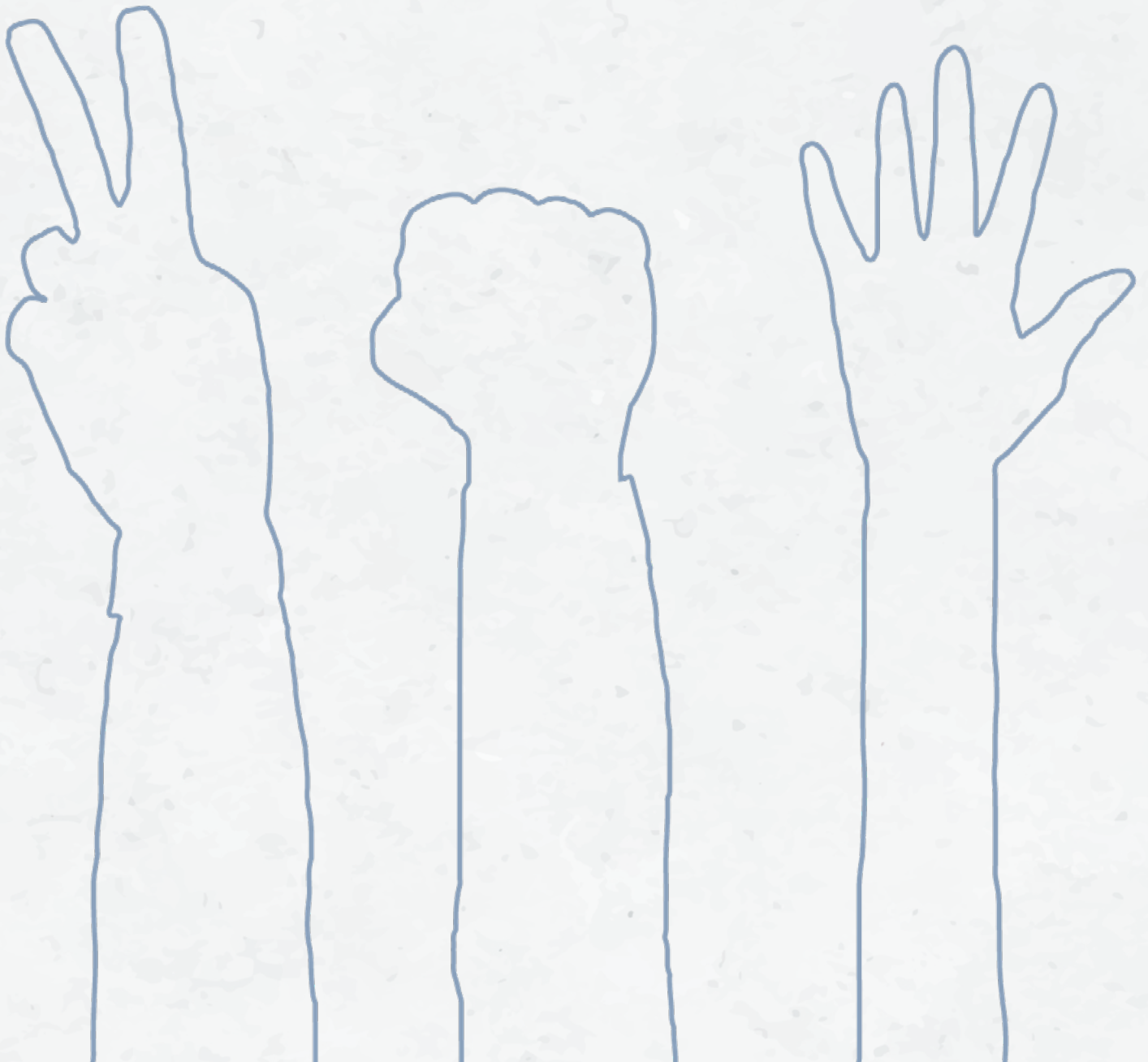
MARINHEIRO, C. A.; SANCHES, E. L.; ARCHANJO, R. M. *Metodologia da pesquisa científica*. Batatais: Clareriano, 2015.

MOTTA, R.G.; LACERDA, L.; SANTOS, N.M.B.F. Acessibilidade em museus para deficientes portadores de deficiência visual e neurológica – relato de experiência de visita ao MASP. In: *Anais, Convibra*, São Paulo: 2019.

MOTTA, R.G.; JUNQUEIRA, L.A.P.; TURRA, F.J. A eficácia das redes sociais e das ferramentas demarketing no recrutamento de integrantes para organizações sem fins lucrativos. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 11, p. 76-88, mar. 2018.

SILVEIRA, J. Responsabilidade social, ONGs e esporte: O caso do Instituto Ayrton Senna no Brasil. In: MATIELLO Jr, E.; Capela, P.; BREIH, J. *Ensaio alternativo latino americanos de educação física, esportes e saúde*. Tubarão: Copiart, 2010.

TEIXEIRA, A.C.C. Atuação das organizações não-governamentais: entre o estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.



ESTUDO SOBRE A PERCEPÇÃO DO PÚBLICO EM  
GERAL ACERCA DO VIÉS SOCIAL DE EMPRESAS B  
E NEGÓCIOS SOCIAIS

*STUDY ON THE PERCEPTION OF THE GENERAL  
PUBLIC ABOUT THE SOCIAL BIAS OF COMPANIES  
B AND SOCIAL BUSINESS*

Paloma Arraes Nascimento Calvo<sup>1</sup>

Roberto Sanches Padula – PUC-SP<sup>2</sup>



<sup>1</sup> paaloma\_calvo@hotmail.com;

<sup>2</sup> rspadula@gmail.com.

## RESUMO

Empresas B e Negócios Sociais são novos conceitos de gestão voltados para a geração de impacto positivo na sociedade e no meio ambiente, não deixando de fornecer lucros aos acionistas de forma consciente, isto é, caminham no meio termo entre a empresa e a ONG. Considerando que é um assunto disperso e pouco explorado nos principais veículos de comunicação, surge a necessidade de compreender a perspectiva que a população tem no tema. Esta pesquisa tem como principal objetivo apurar a percepção do público alvo sobre o cunho social de Empresas B e Negócios Sociais. Buscando um estudo focado em entender a percepção dos entrevistados foram estabelecidas duas etapas nesta pesquisa. No primeiro momento foi aplicado um questionário objetivo online com respostas anônimas e a partir dos primeiros insumos da opinião pública encaminha-se para a segunda etapa, com entrevistas mais específicas e presenciais. Concluindo que diferente da hipótese inicialmente apresentada, a qual diz que o público não acredita no cunho social de empresas do gênero, existe uma parcela, maior que esperado, tem uma breve percepção do cunho social destas empresas. Entretanto observa-se que outra parte do público desacredita completamente do objetivo apresentado pelas empresas. Sendo assim nota-se que as Empresas B e Negócios Sociais ainda tem um percurso para solidificar e conquistar a confiança da população, e desta forma conscientizar as necessidades de um crescimento sustentável.

**Palavras-chave:** Empresa B, Negócios Sociais, Percepção.

## ABSTRACT

Companies B and Social Business are new management concepts aimed at generating a positive impact on society and the environment, while delivering profits to shareholders in a conscious way, that is, they move in the middle between the company and the NGO. Considering that it is a dispersed subject and not much exploited in the main communication vehicles, there is a need to understand the perspective that the population has in the subject. This research has as main objective to ascertain the perception of the target public on the social character of Companies B and Social Business. Looking for a study focused on understanding the perception of the interviewees were established two steps in this research. At the first moment an objective online questionnaire with anonymous answers was applied and from the first inputs of the public opinion, it goes to the second stage, with more specific and face-to-face interviews. Concluding that, unlike the hypothesis initially presented, which says that the public does not believe in the social character of companies of the genre, there is a portion, bigger than expected, has a brief perception of the social character of these companies. However it is observed that another part of the public completely disagrees with the objective presented by the companies. Therefore, it should be noted that the B Companies and Social Business still have a path to solidify and win the trust of the population, and in this way raise awareness of the needs of sustainable growth.

**Key-words:** B corporation, Social business, Perception

## 1. INTRODUÇÃO

Em meados de 2000 surge em diversas partes do mundo novos modelos de organização, que se caracterizam em um mix de empresa comum de fins lucrativos e ONG's humanitárias, elas estão no dito "meio-termo", ou seja, "Lucro com benefícios socioambientais". Esses modelos podem ser denominados como "Empresa B" e

“Negócios Sociais”, porém não são a mesma coisa. Existe também o conceito de Capitalismo Consciente, que será abordado no decorrer da pesquisa para auxiliar no entendimento geral do assunto.

As organizações que possuem estes conceitos têm como objetivo abrangente o lucro com baixo impacto negativo no mundo, e alto poder de transformação da realidade. Elas não buscam apenas o lucro, mas sim o bem geral. Elas também promovem auto sustentabilidade das atividades, sem nenhum tipo de doação. O sucesso destes modelos de empresa não se dá somente pelo tamanho do lucro no período destacado, mas também pelo impacto social gerado.

Sabendo-se disto, acerca do viés social hoje visto no meio destas empresas, nos questionamos qual a visão do público quanto ao assunto, sendo assim a pergunta que norteia esta pesquisa “ Qual a percepção da população em geral acerca do cunho social de Empresas B e Negócios Sociais? ”

## 2. OBJETIVO GERAL

Verificar a percepção do público em geral sobre a função social de Empresas B e Negócios Sociais.

## 3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar o entendimento do público quanto ao empenho social destes modelos de empresa
- Verificar se o público acredita ser relevante a certificação de Empresas B.

## 4. HIPÓTESE

Acreditasse que os resultados encontrados nesta pesquisa apontem que a população não acredita no viés social deste modelo de negócio, mas sim, que este discurso é apenas um modo de atrair mais clientes, sendo uma manobra de marketing.

## 5. METODOLOGIA

Este estudo teve como base de desenvolvimento a pesquisa bibliográfica, a partir de pesquisas, artigos e teses, pois, segundo Gil (2002) a principal vantagem desta abordagem de pesquisa reside no fato de permitir ao investigador a cobertura mais ampla sobre o assunto.

E, para aferir a percepção do público após os estudos bibliográficos, foi necessária a aplicação de um questionário fechado, e posteriormente entrevistas, no qual pudemos comparar as respostas coletadas com as teorias apresentadas, tendo como principal vantagem nesta ação o conhecimento direto da realidade, à medida que as próprias pessoas informam acerca de suas opiniões sobre o assunto (GIL,2002).

## 6. JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa se justifica pois o tema tem sido cada vez mais abordado no meio acadêmico, como no artigo de Graziella Comini “*A three-pronged approach to social business*” de 2012 que aborda as diferenças do negócio social em diversas partes do mundo. Temos também o livro *O Banqueiro dos Podres*, do vencedor do Nobel da Paz Muhammad Yunus de 1997, que conta a história do banco Grameen e sua concessão de microcrédito na Índia especialmente para mulheres, dando início aos preceitos de um negócio social.

Quanto ao conceito de Empresa B temos por exemplo, a tese em espanhol da chilena Naomi Troncoso (2014), em português temos “*Movimento B Corporations no Brasil: Retrato das Empresas Certificadas*” de Rodrigues e Comini (2016), que estuda a comunicação das empresas certificadas pela B-Lab no Brasil, no que diz respeito ao tema de Empresa B.

Vale destacar que o tema ainda é pouco explorado, e necessita de mais pesquisas e questionamentos acerca tanto de Empresas B como de Negócios Sociais, pois se trata de um tema cada vez mais recorrente e possível de se ver ativo da vida organizacional, e espera-se que com este estudo possamos entregar insumos para o desenvolvimento do assunto tanto no campo acadêmico como empresarial.

Contudo, observa-se então a necessidade de entendermos a percepção do público acerca do assunto, ou se ainda está apenas no meio acadêmico.

## 7. REFERENCIAL TEÓRICO

### 7.1 EMPRESAS B E MOVIMENTO B-CORP

Nos últimos anos muito se fala sobre empresas que possuem uma verdadeira responsabilidade socioambiental, clientes se preocupam com a fonte de matéria prima e mão de obra utilizada na fabricação de tal produto, porém poucos sabem sobre a existência de uma nova forma de gestão de empresa, isto, muito menos que há uma certificação para tal, o selo B-Corp.

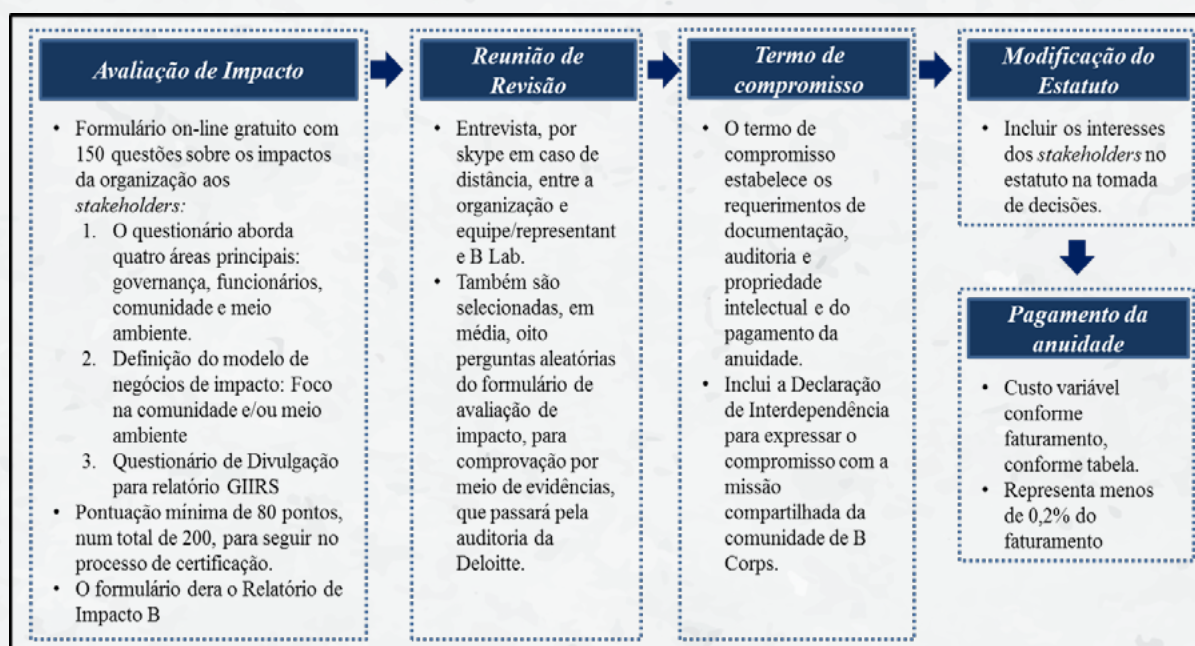
Em outros países como o Estados Unidos existem diversas vantagens em ser certificado, como algumas isenções de impostos e descontos com fornecedores, além de um network com outras empresas certificadas. No Brasil até o presente momento contamos apenas com o network, sem outros benefícios que ONGs por exemplo possuem.

Em geral, o Movimento B-Corp atua em três frentes principais: 1. Legislação, amparando a criação de empresas que adotam um formato inovador que se caracterizam pelo alto padrão de propósito, pela transparência e prestação de contas, e também pela geração de valor compartilhado; 2. Investimento de impacto, que tem como objetivo estimular o surgimento de um mercado de capitais adequado para apoiar este grupo específico de empresas; 3; Certificação de empresas, para estabelecer padrões comuns para reconhecer empresas que realmente sejam comprometidas com a responsabilidade social (Rodrigues, Comini, 2016).

Esta certificação é baseada em uma avaliação das práticas de gestão, a empresa deverá ter uma pontuação mínima de 80 pontos de 200 possíveis, em um questionário que envolve critérios voltados para Governança, Funcionários, Comunidade e Meio Ambiente (B Corporation, 2015; Comini, Fidelholc, & Rodrigues, 2014; apud Comini, 2014). Para possuírem o certificado B-Corp, a organização também deve, voluntariamente, impor-se o requisito de buscar o benefício público, alterando documentações legais e formalizados, incluindo o de empregados, fornecedores, clientes, comunidade e sociedade em geral

(Acello, 2014; Reiser, 2011; *apud* Comini, 2014), no mesmo patamar da maximização do retorno ao acionista. No Brasil, os documentos legais devem receber a inclusão de duas cláusulas específicas, que além de seu caráter simbólico, formalizam legalmente o caráter híbrido da empresa na aproximação dos objetivos sociais aos financeiros. (Rodrigues; Comini, 2016). É importante destacar que para iniciar o processo de certificação é necessário estar constituído como empresa e ter pelo menos 12 meses de operação (Sistema B, 2016). E por fim há um pagamento de anuidade, variáveis conforme o faturamento, sendo menos de 0,2% de tal conforme esquema abaixo:

**Imagem 1:** Processo de certificação de uma Empresa B. Fonte: (Comini *et al.* Rodrigues, 2016)



Ao conquistar a certificação B Corp, a empresa se beneficia principalmente do ponto de vista ideológico, porém também obtém vantagens como a visibilidade de mercado que vem sendo conquistada pelo movimento, a atração de consumidores e investidores com este propósito, assim como, a participação na rede de negócios do Movimento B Corp (Acello, 2014; Chen & Roberts, 2013; *apud* Comini., 2014).

Um exemplo de Empresa B é a Natura, que adquiriu a certificação no ano de 2014, e para isto ela submeteu suas políticas e práticas relacionadas a governança, comunidade, funcionários e meio ambiente aos critérios do B Lab. Isso significa que a empresa respondeu um questionário de 165 questões e foi obrigada a apresentar evidências que atestassem a veracidade de todas as suas respostas. Além disso, executivos da Natura foram submetidos a entrevistas. Ao final do processo, a companhia obteve 111 pontos, numa escala que vai de 0 a 200. Trata-se de uma classificação superior à média do universo das empresas B, que é de 98 pontos. (Natura; 2016). No Brasil, a Natura e mais de 200 companhias detem a certificação. No mundo já passam de 3.800 companhias certificadas (Sistema B; 2021).

Em um sentido mais prático e genérico, Troncoso (2014) determinou maneiras em que as Empresas B criam valor social, e entre eles estão:

Práticas para incluir, capacitar e fortalecer a autonomia dos grupos enfraquecidos ou vulneráveis;

- Oferecer produtos e serviços que promovam uma maior saúde e qualidade de vida, como alimentos saudáveis;

- Promover a sustentabilidade por meio de consultoria e comunicações, e elevar os níveis em vários setores industriais tradicionais através das melhores práticas e produtos; entre outros que serão melhores explicados no decorrer desta pesquisa.

Segundo Comini e Rodrigues (2016), o perfil das Empresas B apresenta-se bem diverso, tendo desde negócios com o objetivo principal na geração de impacto socioambiental até organizações tradicionais com excelentes práticas de responsabilidade social.

Para melhor entendermos sobre o assunto já existem algumas pesquisas que explicam sobre o que são Empresas B e suas variações. Segundo Comini e Rodrigues (2016), o perfil das Empresas B apresenta-se bem diverso, tendo desde negócios com o objetivo principal na geração de impacto socioambiental até organizações tradicionais com excelentes práticas de responsabilidade social.

Em pesquisa, foi analisado o perfil das empresas com esta certificação no Brasil, com base no perfil online de 19 empresas que possuíam informações disponíveis em tal momento. Foram utilizadas duas lentes de análise, sendo uma para identificar o impacto social proposto pelo SEKN (Comini *et al.*, 2013): (1) aumento de renda, (2) acesso a produtos e serviços, (3) construção de cidadania, e (4) desenvolvimento de capital social, e, fins desse estudo, foi incluída uma quinta categoria para empresas com foco no (5) meio ambiente, e a outra refere-se a classificação à ênfase comercial ou social, utilizando uma escala de quatro (1) social; (2) social-comercial; (3) comercial-social; (4) comercial.

Seus resultados com base nestas lentes de análise acima citadas, apresenta que a maioria das empresas estudadas se encaixa como “Meio Ambiente” com 32% de acordo com a primeira escala de pesquisa seguido por “Acesso a produtos e Serviços”, e um empate entre “Comercial” e “Comercial/Social” com 37% na segunda escala, e “Social/Comercial” com 21%, conforme tabelas abaixo:

Tabela 1: Classificação do Impacto Social proposto pelas empresas B Corp no Brasil Fonte: (Rodrigues, Comini, 2016).

Classificação do Impacto Social	Frequência	%
Aumento de renda	2	11%
Acesso a produtos e serviços	4	21%
Construção de cidadania	3	16%
Desenvolvimento de capital social	2	11%
Meio Ambiente	6	32%
Não se aplica	2	11%
Total	19	100%



Tabela 2: Classificação da ênfase de atuação das empresas Bcorp no Brasil Fonte: (Rodrigues, Comini, 2016).

Ênfase de atuação	Frequência	%
Comercial	7	37%
Comercial/Social	7	37%
Social/Comercial	4	21%
Social	1	5%
Total	19	100%

Com isto, percebe-se que as organizações estudadas variam em termos de contribuição direta ou indireta na geração de valor social e/ou ambiental, tendo maior ênfase no mercado, partindo para a exploração do potencial de consumo dos segmentos da população localizados na base da pirâmide (Rodrigues, Comini, 2016), seguindo o que já foi dito anteriormente.

Percebeu-se que as mensagens-chave de posicionamento do Movimento B Corp se baseiam em afirmações como “usar negócios como uma força para o bem”, “serem as melhores empresas para o mundo”, “promover um novo setor da economia”, “reconhecer impactos para um mundo melhor” (Rodrigues, Comini, 2016).

## 7.2 NEGÓCIOS SOCIAIS

Os negócios sociais se expressam como alternativas às organizações empresariais habituais, já que possuem objetivos diversos destas que dispõe da maximização dos lucros como seu principal propósito. Um negócio social, embora possa se apresentar com uma configuração empresarial comum tem como princípio a solução ou minimização, em certo local, de uma dificuldade como a pobreza, o desemprego ou a degradação ambiental (Stephan, 2014). Entende-se que estas empresas trabalhem com o objetivo de intervir na realidade local, de modo a gerar externalidades positivas, seja pela introdução de um novo método de produção, menos poluente, ou pela geração de empregos destinados a pessoas antes excluído do mercado de trabalho (Stephan, 2014).

Para Yunus (2010), existem dois tipos de negócios sociais, duas formas de gestão e ou organização que seriam capazes de caracterizar um negócio social “puro”. O negócio social do tipo 1 é descrito como uma empresa “com receitas e despesas equilibradas, sem perdas ou dividendos, que se dedica a resolver um problema social. Seus proprietários são investidores que reinvestem todos os lucros na expansão e melhoria do negócio” (YUNUS, 2010). Neste tipo de empresa, os investidores poderiam retirar o valor aplicado, independente do momento, porém sem nenhum tipo de correção ou “índice de neutralização a inflação”, ou seja, o valor investido seria o mesmo a ser retirado, em qualquer período.

Assim, em suma, os sete princípios do negócio social de tipo 1 são:

1. O objetivo do negócio é redução da pobreza ou a solução de problemas (como educação, saúde, acesso à tecnologia e meio ambiente) que ameaçam as pessoas e a sociedade e não a maximização dos lucros;
2. A empresa deverá ser sustentável, econômica e financeiramente;

3. Investidores devem receber de volta somente o valor investido. Nenhum dividendo deverá ser pago além desse valor.
4. Depois que o investimento for devolvido, o lucro da empresa deve permanecer na mesma, para sua ampliação e melhorias.
5. A empresa deverá ser ambientalmente consciente.
6. Os colaboradores (força de trabalho) devem receber salários de mercado e possuir condições de trabalho melhores que as usuais.
7. Deve-se trabalhar com alegria (YUNUS, 2010, p.21).

Já o negócio social do tipo 2 se assemelharia a uma empresa da maneira clássica que já conhecemos, com a distribuição de dividendos, ou seja, uma empresa com fins lucrativos de propriedade de pessoas menos favorecidas pobres “seja diretamente ou por intermédio de um fundo destinado a uma causa social predefinida”. Como os lucros são divididos entre estas pessoas carentes, “tal empresa está, por definição ajudando a resolver um problema social”. “O Grameen Bank pertence às pessoas pobres que são seus depositantes e clientes, e é um exemplo desse tipo de negócio social” (YUNUS, 2010, p. 20)

No Brasil, aos moldes do Grameen Bank, temos o Banco Pérola, em Sorocaba, interior de São Paulo. Criado em 2019, é uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) que oferece crédito a jovens de 18 a 35 anos, que possui a missão de contribuir com a erradicação da pobreza por meio da concessão de crédito. No presente momento, seu principal produto de impacto é Microcrédito Produtivo Orientado para a utilização do crédito. Isso significa que o processo de análise busca apoiar o empreendedor a ter uma clareza maior no tipo de investimento que ele vai realizar e, assim, reduzir de forma significativa os riscos do negócio e, conseqüentemente, propiciar a geração de renda. “Esse microcrédito, definido pelo Banco como um produto social, tem como principal público os jovens de baixa renda, pessoas que não tem nenhum crédito nas instituições financeiras tradicionais” (BANCO PÉROLA, 2014).

## 7.3 DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS ENTRE EMPRESAS B E NEGÓCIOS SOCIAIS

Com base nos textos analisados, pudemos perceber que as empresas que possuem certificação da B-Lab são muito mais do que negócios sociais, abrangem desde empresas comuns do meio capitalista que estão preocupados em serem melhores para o mundo, até mesmo empresas de faturamentos extraordinários como é o caso da Natura e até algumas ONGs que promovem o alto sustento nestes tempos de crise.

Podemos dizer que as principais semelhanças entre empresas B e negócio social se dão pelo propósito de trazer impacto positivo ao mundo e à sociedade, seja por meio de produtos ou serviços inclusivos, ou pela oportunidade de emprego para as pessoas da base da pirâmide. Como diferença vemos o fato de empresas B poderem ser empresas com o objetivo de maximizar o lucro, e distribuir dividendos às pessoas mais favorecidas financeiramente, enquanto o negócio social ou não possui distribuição de dividendos, ou se tem, é constituído por acionistas de baixa renda.

## 7.4 CAPITALISMO CONSCIENTE

Considerando o que foi explanado acerca de Empresas B e Negócios Sociais viu-se a necessidade de apresentar mais uma vertente deste movimento atual nas empresas, o capitalismo consciente.

O capitalismo consciente é um modelo de atuação e condução de negócios, utilizada por pelos mais diferentes gêneros de empresas, em que se reformula diversos valores em todos os âmbitos da instituição, sejam eles financeiros, físicos, intelectuais, culturais, sociais, ético, entre outros, voltando todos os esforços para algo além da geração de lucro, renda e empregos. Neste modelo de negócio as empresas também se mostram interessadas no bem-estar social (o PORTAL DRAFT, 2016).

“Hoje, estamos acostumados com a ideia de que a razão de ser das empresas é dar lucro aos acionistas. Preocupações de caráter social ficam então restritas ao setor público e às ONGs, que não têm fins lucrativos. Mas historicamente, nem sempre foi assim”. (VASCONCELLOS apud PORTAL DRAFT;2016)

Segundo Vasconcellos (2016) a raiz do Capitalismo Consciente possui três principais fatores:

- A ascendente preocupação com a degradação ambiental e o aumento da miséria;
- O entendimento de que a saída destas adversidades só será possível com a participação ativa do mundo empresarial
- O estímulo dado pelas Nações Unidas pela criação do Pacto Global (que definiu os princípios de envolvimento do setor privado na solução dos problemas da humanidade) e pela instituição dos Objetivos do Milênio (desde 2015 conhecidos como Objetivos do Desenvolvimento).

Para Thomas Eckschmidt, diretor geral do Instituto Capitalismo Consciente Brasil, existem também quatro princípios básicos para as empresas que empregam este conceito:

“São quatro princípios básicos norteiam uma empresa que pratica o Capitalismo Consciente: propósito, orientação para stakeholders, liderança e cultura conscientes. Esses princípios auxiliam empresas criando confiança e negócios saudáveis, perenes e resilientes.” (ECKSCHMIDT,2016)

Ainda segundo Eckschmidt (2016), o capitalismo consciente não possui um inventor, ele foi apenas “revelado” para o entendimento do público em geral. Tais praticas não são recentes, porem foram identificadas e registradas em um estudo do professor Raj Sisodia, em conjunto com David B. Wolfe e Jagdish N. Sheth, que deu origem ao livro *Firms of Endearment – How World-Class Companies Profit from Passion and Purpose*, publicado em 2003, porém segundo Vasconcellos (2016) o capitalismo consciente data ainda da Idade Média, onde existiam corporações consideradas como responsáveis por prestar serviços à sociedade.

A percepção sobre o papel das instituições começou a ser modificada no início do século XX, principalmente a partir do caso das empresas automobilísticas americanas “Dodge x Ford”, no qual a Suprema Corte de

Michigan tomou a seguinte decisão: “Uma corporação comercial é organizada e mantida com o objetivo primário de dar lucro aos acionistas. As competências dos diretores devem ser usadas para tal fim.” Segundo Vasconcellos (2016), foi apenas ao final do século passado que o entendimento sobre o papel das empresas começou a se modificar novamente, ainda que não de forma generalizada ou sistemática.

“A noção do lucro como único objetivo das empresas é ainda muito forte. Mas diversas iniciativas começaram a despontar, propondo uma espécie de ‘volta ao passado’, ou seja, defendendo a ideia de que as empresas podem, e devem contribuir para o bem-estar social sem prejuízo do lucro do acionista” (VASCONCELLOS apud PORTAL DRAFT;2016).

Sabendo-se isto, é necessário entender qual a funcionalidade do capitalismo consciente, e para Eckschmidt (2016) o capitalismo consciente existe para se construir um mundo mais justo, onde empresas podem também contribuir com o bem-estar social enquanto geram lucros aos acionistas. E ao atuar segundo conceitos do capitalismo consciente é possível ter mais oportunidades de impacto positivo no meio ambiente e na sociedade.

“O Capitalismo Consciente serve para elevar a humanidade e gerar valor para todos os envolvidos, inclusive para a comunidade e para o meio ambiente. A prática melhora inclusive a autoestima das pessoas porque tem poder de inclusão e sentido de pertinência” (ECKSCHMIDT,2016)

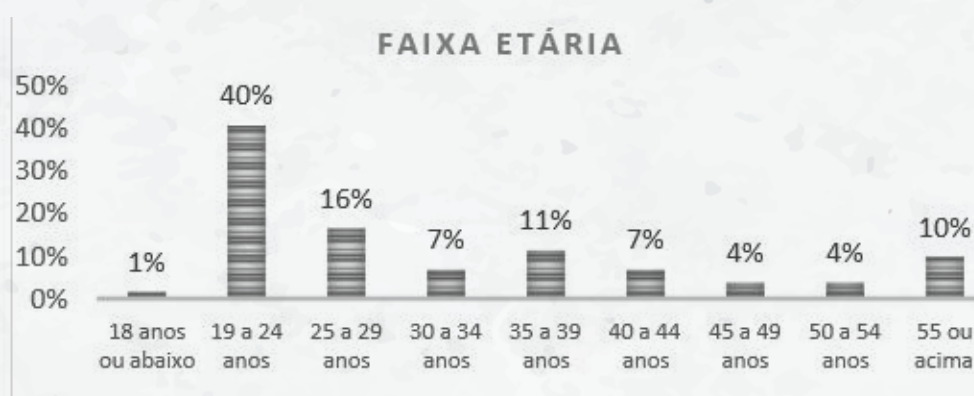
## 8. RESULTADOS DE PESQUISA

### 8.1 ANÁLISE – PESQUISA DE CAMPO

Após estudado o referencial teórico foi desenvolvido um questionário de dez perguntas, que buscavam compreender uma breve noção do público sobre responsabilidade social e sua importância, noções de Negócios Sociais e importância da Certificação Empresa B. A pesquisa foi aplicada entre os dias 19 de outubro de 2017 e 26 de novembro de 2017 de modo online e obteve um total de 134 respondentes. O questionário completo está disponível no apêndice deste relatório.

A primeira questão dizia respeito à idade do respondente, e possuímos uma maioria respondente entre 19 e 24 anos, um total de 40% da amostra seguidos por 16% de 25 a 29 anos, e 11% de 35 a 39 anos, conforme mostra o Gráfico 1.

**Gráfico1:** “Em qual faixa etária você se encaixa? ”



Nas questões seguintes continuamos trançando o perfil básico do cliente, que possui uma taxa por gênero respondente muito equilibrada (40% Mulheres, 50% Homens, 1% preferiu não declarar) e em geral com ensino superior completo e renda familiar de R\$ 3.152,01 a R\$ 7.880,00, caracterizando a classe C.

A partir da quinta questão deixamos de investigar as características pessoais da nossa amostra e passamos a falar sobre os assuntos relacionados à pesquisa. Nesta pergunta abordamos o assunto da importância da responsabilidade social em uma empresa, com uma escala de cinco níveis de importância, partindo do “Não é importante” até o “É extremamente importante”. A maioria do público questionado disse que a responsabilidade social é extremamente importante, com um total de 42%, seguido por 34% afirmando ser muito importante. Apenas 4% afirmaram não ser importante, conforme pode ser visto no gráfico abaixo:

**Gráfico 2:** “Classifique qual o nível de importância da responsabilidade social em uma empresa: ”



Na sexta questão o entrevistado é indagado a citar empresas que ele recorda terem ações sociais, podendo mencionar quantas preferir. Dentre os 134 respondentes 42 não sabiam nenhuma empresa para falar, as outras pessoas citaram no total 72 empresas, em primeiro lugar o Banco Itaú, seguido pela Natura, Serasa Experian e dividindo o quarto lugar as empresas Coca-Cola, Bradesco, Johnson & Johnson e Petrobras, e compartilhando o quinto lugar temos Google, Nestlé e Unilever. Dentre os TOP 5 apenas a Natura é realmente uma Empresa B e um Negócio social, o que nos leva a ver que as pessoas prestam mais atenção nas ações sociais pontuais, do que nas empresas que levam o social como estilo de gestão.

**Gráfico 3:** “Você se lembra de alguma empresa com ações sociais? Se sim, cite quantas preferir“

Na questão seguinte abordamos a percepção do entrevistado acerca de uma lista de empresas que lhe foi entregue, onde ele deveria assinalar quais ele acreditava serem Empresas B ou Negócios Sociais. A empresa mais citada foi a Mãe Terra com 22%, seguido pela Nestlé com 20%.

Abaixo vemos quais as empresas da lista são ou não sociais:

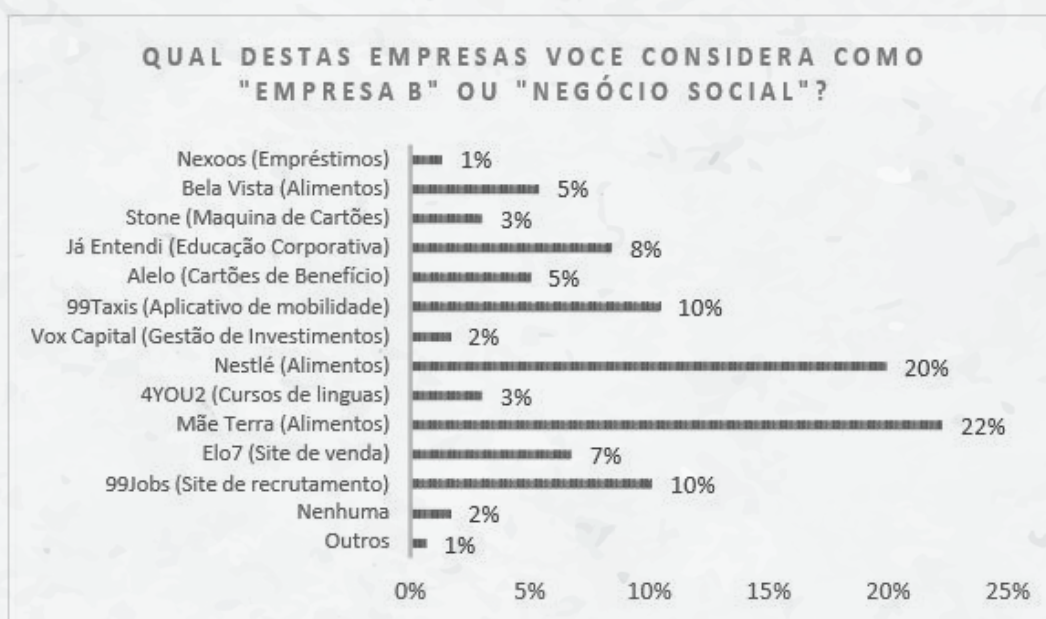
**Tabela 3:** “Empresas B/Negócios Sociais X Empresas Comuns”

Empresas B/Negócios Sociais	Empresas Comuns
99Jobs (Site de recrutamento)	99Taxis (Aplicativo de mobilidade)
Mãe Terra (Alimentos)	Alelo (Cartões de Benefício)
4YOU2 (Cursos de línguas)	Stone (Maquina de Cartões)

Empresas B/Negócios Sociais	Empresas Comuns
Vox Capital (Gestão de Investimentos)	Nexoos (Empréstimos)
Bela Vista (Alimentos)	Elo7 (Site de venda)
Já Entendi (Educação Corporativa)	Nestlé (Alimentos)

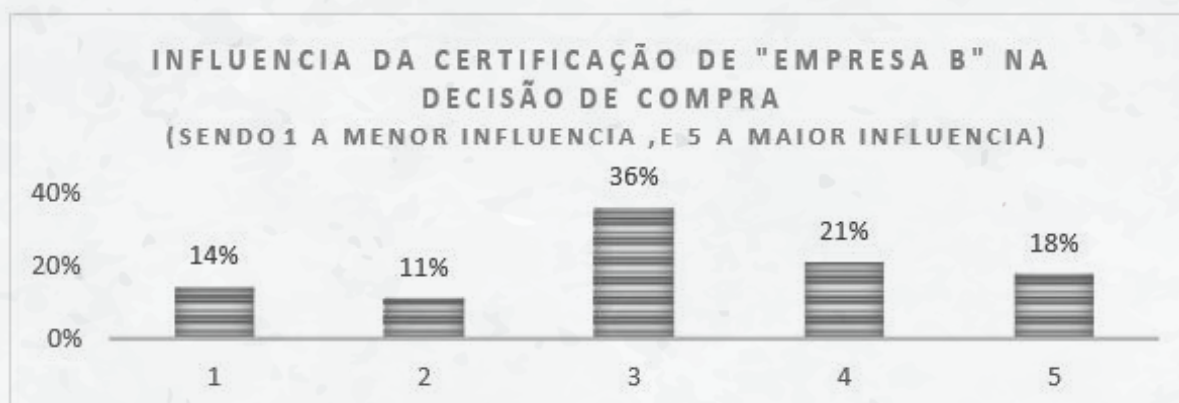
Podemos ver a empresa mais citada é sim uma Empresa B, no caso a empresa “Mãe Terra”, entende-se que foi citada diversas vezes, pois se trata de uma empresa que lida com alimentos naturais e integrais, trazendo a sensação de algo responsável. A segunda mais citada é a Nestlé, porém nem mesmo demonstrou desejo de se tornar uma Empresa B ou Negócio Social até o presente momento. Vide gráfico abaixo:

**Gráfico 4:** “Qual destas empresas você considera como “Empresa B” ou “Negócio Social”?”



A questão seguinte solicita ao entrevistado que ele escolha em uma escala de 1 a 5 o quanto o certificado de Empresa B o influencia ou ajuda na decisão de compra de um produto ou serviço, sendo 1 a menor ajuda, e 5 a maior ajuda. A maioria de 36% afirmou que o certificado possui uma influência 3, podendo ser considerado moderado, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

**Gráfico 5:** “Em uma escala de 1 a 5, o quanto o certificado ajuda na decisão de compra? (Sendo 1 a menor ajuda, e 5 a maior ajuda)”



A questão seguinte diz respeito ao quanto entrevistado acredita que uma empresa com certificação de empresa B é realmente responsável, tendo uma escala de cinco níveis, partindo do “Não, nenhuma empresa é realmente social” até o “Sim, em todos os casos”. A pessoa poderia optar também pela opção “Não tenho uma opinião formada”. A maioria da amostra (43%) escolheu a opção “Sim, em muitos casos”, seguida por 31% que afirma não ter uma opinião formada, o que demonstra o baixo conhecimento do público sobre o assunto.

**Gráfico 6:** “Você acredita que uma empresa com certificação de Empresa B é realmente socialmente responsável?”



A décima e última questão instigam o entrevistado a pensar em quais sentimentos uma empresa com certificação de Empresa B pode lhe despertar, o mais citado foi à aprovação social com 20%, seguido pelo respeito com 15%. Veja gráfico abaixo. Nesta questão era possível incluir algo que não estava listado, e houve uma resposta que chamou atenção, o respondente dizia, em suas palavras, “Eu não acredito em “bondade” delas. Mas nunca crítico essas ações. Pelo contrário, aprovo. Quero que elas entendam que os novos consumidores estimam essa responsabilidade. E cobrem também. ”

**Gráfico 7:** “Uma empresa possuir uma certificação de Empresa B te desperta algum sentimento?”



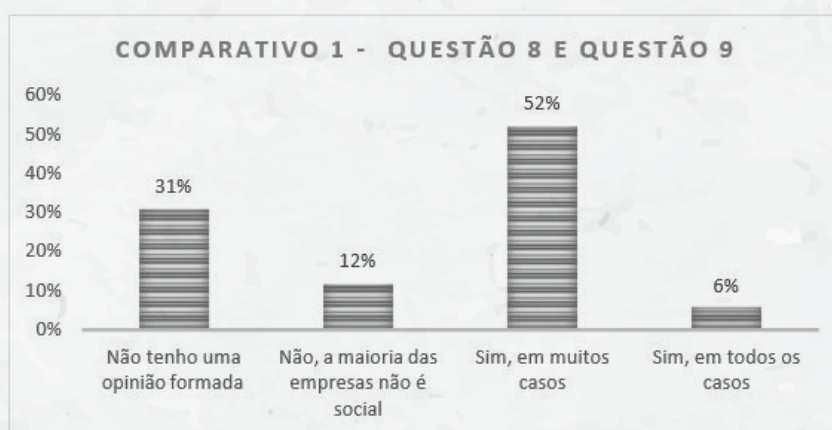
Após analisadas as questões individualmente iniciamos as análises cruzadas, para poder ter mais informações sobre as respostas coletadas. Neste relatório apresentam-se as combinações de maior destaque.

Cruzando as respostas das questões podem-se encontrar divergências e concordância de opiniões. Ao comparar, por exemplo, as respostas da questão oito que diz respeito ao quanto à certificação de Empresa B influencia na decisão de compra de um produto ou serviço versus a pergunta nove que indaga o entrevistado

se uma empresa com a mesma certificação é realmente responsável socialmente vemos que alguns respondentes dizem que a maioria das empresas certificadas não são realmente sociais porém escolheram as opções 4 e 5 para a influência na decisão de compra, que demonstram uma maior influência, causando aqui uma divergência. Temos também muitas pessoas que dizem não saber opinar sobre as empresas certificadas serem realmente sociais, porém afirmam que isto influência na decisão de compra.

Gráfico abaixo demonstra todas as pessoas que optaram por 4 e 5 para a influência da decisão de compra versus sua resposta na questão nove:

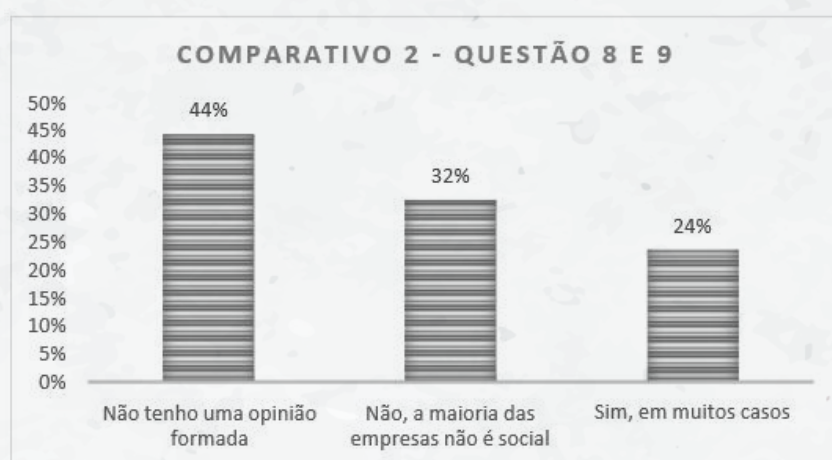
**Gráfico 8:** “Comparativo 1: Questões 8 e 9”



Ainda analisando a mesma combinação de respostas, vemos que nas alternativas que demonstram menor influência da certificação na decisão de compra existem obviamente pessoas que não acreditam que as empresas certificadas sejam realmente sociais e algumas pessoas que acreditam nas quão sociais tais empresas são demonstrando possivelmente que a certificação é pouco disseminada.

Gráfico abaixo demonstra todas as pessoas que optaram por 1 e 2 para a influência da decisão de compra versus sua resposta na questão nove:

**Gráfico 9:** “Comparativo 2: Questões 8 e 9”



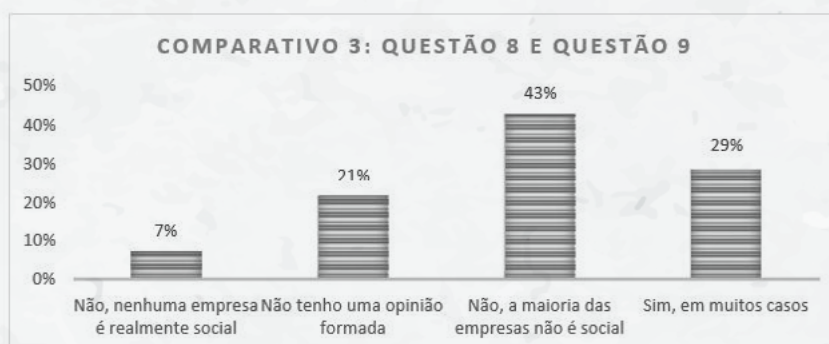
No geral, até o presente momento, podemos ver muitos respondentes sem uma opinião formada sobre a certificação, demonstrando desde já que não existe muita disseminação dos conceitos da Empresa B na sociedade brasileira.



Considerando ainda as mesmas questões da comparação anterior podemos ver que as pessoas que não consideram a responsabilidade social algo importante também não acreditam que as empresas certificadas sejam responsáveis. Porém em segundo lugar temos pessoas que acreditam que em muitos casos as empresas certificadas sejam realmente sociais, porém não acreditam ser importante tal responsabilidade.

No gráfico abaixo vemos a soma das respostas “É um pouco importante” e “Não é importante” para a responsabilidade social na questão cinco comparado a suas respostas na questão nove sobre o quão sociais as empresas com certificação são:

**Gráfico 10: “Comparativo 3: Questões 8 e 9”**



## 8.2 PERCEPÇÃO

Para o desenvolvimento e aplicação das entrevistas foi necessário entender o que é percepção, por se tratar de algo relacionado ao sentimento de cada pessoa e ocorrer de forma tão natural. Vejamos agora o que se fala do assunto.

## 8.3 PERCEPÇÃO

Segundo o *Dicionário Houaiss*, *percepção* significa “faculdade de apreender por meio dos sentidos ou da mente”, com origem no latim *perceptio,ōnis*, no qual significa “compreensão, faculdade de perceber”. Já o verbo perceber, segundo o *Dicionário Aurélio* significa “receber impressão por algum dos sentidos”, “conhecer, entender, compreender.”. Em diversos livros de psicologia podemos encontrar sobre o assunto, com algumas variações, mas no geral eles costumam dizer que percepção é o “processo de selecionar, organizar e interpretar os estímulos oferecidos pelo meio ambiente” (Mussak, 2010). Porém todo este processo não é proveniente de um “vácuo”, o indivíduo precisa recorrer a sua memória, por exemplo, para criar uma percepção sobre o que está recebendo o estímulo (o QueConceito, entre 2005 e 2017). Além disso, cada ser humano desenvolve seu próprio processo perceptivo, diferente de qualquer outra pessoa no mundo (o QueConceito, entre 2005 e 2017).

Sabendo disto, podemos falar sobre percepção de marca, que segundo o consultor Manoel Carlos Junior abrange tudo o que o público vivencia ao entrar em contato com uma empresa, inclusive o conceito de marca no sentido puro da palavra, ou seja, cores e logopórtico por exemplo. Tudo é avaliado, mesmo no inconsciente, por isto a percepção de marca é formada por diversos fatores:

A qualidade, o preço e o custo-benefício dos produtos; oferta de produtos inovadores ou exclusivos; o atendimento recebido; a rapidez na entrega dos pedidos; a forma como a empresa trata seus funcionários; responsabilidade com o meio ambiente; a maneira como a empresa faz propaganda e marketing. (CARLOS, s/d)

Entende-se então que a percepção da marca para uma empresa representa toda sua imagem perante o público, a qual deve ser construída de acordo com as crenças e objetivos da empresa. Com base nisto, poderemos entender neste trabalho qual a percepção do público em geral acerca do viés social de empresas B e Negócios Sociais.

## 8.4 ENTREVISTAS

Com base na resposta ao questionário da pesquisa de campo foi desenvolvido um roteiro de entrevista que buscava entender com maior profundidade a percepção do público acerca do viés social de Empresas B e Negócios Sociais. O roteiro contou com 10 perguntas, sendo três delas para identificar o entrevistado e as outras sete específicas do assunto abordado. Em suma a entrevista consistia em perguntar ao entrevistado sobre o que ele considera ser a principal função da empresa; a quem a empresa serve; se o entrevistado já tinha ouvido falar sobre empresas B e negócios sociais, caso não, o que acreditava ser; após uma breve explicação o entrevistado era questionado se acreditava que empresas do gênero realmente eram sociais e o que ela acreditava ser necessário em uma empresa preocupada com a sociedade e o meio ambiente; e por fim o entrevistado respondia sobre como ele começaria a transformação social em uma empresa que ele fosse proprietário e se ele acreditava que o tema de Empresas B e Negócios Sociais deveriam ser mais difundidos e porquê. Veja apêndice.

Foram entrevistadas 15 pessoas, com idades entre 20 e 55 anos, sendo 7 mulheres e 8 homens, de diversas classes sociais e ramos de atividade ou de estudo. Nenhuma destas pessoas sabia exatamente do que se tratava Empresas B e Negócios Sociais, muito menos a existência de uma certificação.

Foi possível perceber que o público que atua no mercado financeiro, em geral bancos e consultorias, possuem uma visão de que as Empresas B e os Negócios Sociais tem a sua importância, porém não veem um futuro neste assunto, ou seja, não acreditam que estes modelos podem um dia ser maioria entre as empresas. Este mesmo público afirma que as empresas existem para gerar lucro e servir aos sócios e mercado, tendo assuntos sociais e ambientais como de importante mais baixa. Vemos também que este público acredita que boa parte das empresas deste modelo utilizam isto apenas como marketing.

Conversando com público unicamente universitário, de instituições públicas e bolsistas de instituições privadas vemos uma noção um pouco maior sobre o assunto de novos modelos de atuação em empresas, de maneiras mais sustentáveis e inclusivas. Percebemos também que este público acredita na possibilidade de expansão de Empresas B e Negócios Sociais, criando uma abrangência representativa no mercado, estando lado a lado com as empresas ditas convencionais. Estes entrevistados confiam na atuação social das empresas demonstram curiosidade na maneira em que isto é conduzido, é possível ver o grande interesse em entender como tudo acontece.

O último público que pudemos delimitar na pesquisa foi de donas de casa, com idades entre 40 e 60 anos, que demonstrou não conhecer sobre o assunto de empresas certificadas, porém consideraram algo interessante para a sociedade. Ao explicar os conceitos e mostrar algumas empresas estas mulheres expressaram que acreditam no propósito das instituições com um pequeno receio quando falamos de grandes corporações certificadas. Elas também consideram que o assunto deveria ser mais difundido na sociedade buscando assim um futuro sustentável para o mundo.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Empresas B e Negócios Sociais são novos conceitos de gestão, voltados para a geração de impacto positivo na sociedade e no ambiente, e ainda assim gerar lucros aos acionistas de forma consciente. Considerando que o assunto é pouco difundido em grandes meios de comunicação, surgiu a necessidade de compreender o que a população em geral tem percebido do assunto.

Esta pesquisa teve como objetivo principal verificar se o público em geral compreende o cunho social de Empresas B e Negócios Sociais, e com base nas duas fases da pesquisa, sendo a primeira um questionário online com respostas anônimas e a segunda uma entrevista específica, pudemos chegar na conclusão de que, diferente da hipótese inicialmente apresentada, uma boa parte do público tem sim uma breve percepção do cunho social destas empresas, porém pudemos ver em algumas respostas que outra parte do público desacredita completamente no objetivo apresentado pelas empresas. Sendo assim entendemos que as Empresas B e Negócios Sociais ainda tem muito o que trabalhar para conquistar a confiança da maioria do público, e conscientizar das necessidades de um crescimento sustentável. Com base no apresentado vemos que os objetivos da pesquisa foram atingidos, abrindo caminho para novos questionamentos e pesquisas sobre o assunto.

### REFERENCIAL BIBLIOGRAFICO

Aurélio, Dicionário. Disponível em <<https://dicionariodoaurelio.com/perceber>> Acesso em: 09/07/2018

Banco Pérola, Disponível em <<http://www.bancoperola.org.br/site/>> (acesso em 10/11/2016).

Carlos, Marcos. Disponível em <<http://experiencialize.com.br/percepcao-de-marca-o-que-e-e-qual-sua-importancia/>> Acesso em 04/07/2018

Comini, G., Barki, E., & Aguiar, L. T. De. (2012). “A three-pronged approach to social business: a Brazilian multi-case analysis social business”. USP-SP.

DRAFT, Portal: Disponível em: <[http://projetodraft.com/verbete-draft-o-que-e-capitalismo-consciente/?\\_ga=2.240961350.416772371.1531061795-1923286590.1530311553](http://projetodraft.com/verbete-draft-o-que-e-capitalismo-consciente/?_ga=2.240961350.416772371.1531061795-1923286590.1530311553)> (Acesso em 29/06/2018, publicado em 02/03/16)

**GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002** Mussak, Eugenio; Disponível em: <<http://www.eugeniomussak.com.br/o-que-e-percepcao/>> Acesso em 10/07/2018, publicado em 2010

Natura, Disponível em :<<http://www.natura.com.br/a-natura/sustentabilidade/natura-b-corp>> (acesso em 10/11/2016).

Percepção. QueConceito. São Paulo. Disponível em: <<http://queconceito.com.br/percepcao>>. Acesso em:08/05/2018

Rodrigues, J. (2016) “O movimento B-Corp: Significados, potencialidades e desafios” USP-SP

Rodrigues, J . & Comini, G. (2015) “Movimento B Corporations no Brasil: Retrato das Empresas Certificadas” USP-SP.

Sistema B: Disponível em: < <http://www.sistemab.org/br/o-movimento-global>> (acesso em 10/11/2016).

Sistema B: Disponível em : <<https://www.sistemabbrasil.org/>> (acesso em 19/03/2021)

Stephan, C. (2014) “Negócios Sociais: Um Estudo Sobre a Função Social da Empresa e suas Eficiências”. UFF-RJ

Troncoso, N. (2014) “Aporte de la Empresa Privada en la Construccion de Valor Social y Propuesta de Modelo de Medicion de Impacto”, Universidad Tecnica Federico Santa Maria, Santiago – Chile.

Yunus, M. “O banqueiro dos Pobres”, Editora Ática, (1997)

## 10. APÊNDICE

### 10.1 QUESTIONÁRIO DE PESQUISA DE CAMPO

#### 1. Em qual faixa etária você se encaixa?

18 anos ou abaixo

30 a 34 anos

45 a 49 anos

19 a 24 anos

35 a 39 anos

50 a 54 anos

25 a 29 anos

40 a 44 anos

55 ou acima

#### 2. Com qual gênero você se identifica?

Masculino

Feminino

Prefiro não declarar

#### 3. Qual a sua escolaridade?

Médio completo ou menos Superior incompleto Superior completo

Pós-Graduado Mestrado ou acima

**4. Falando sobre classe social, em qual das classes abaixo, delimitadas pelo IBGE, você se enquadra:**

CLASSE	SALÁRIOS MÍNIMOS (SM)	RENDA FAMILIAR (R\$)
A	Acima 20 SM	R\$ 15.760,01 ou mais
B	10 a 20 SM	De R\$ 7.880,01 a R\$ 15.760,00
C	4 a 10 SM	De R\$ 3.152,01 a R\$ 7.880,00
D	2 a 4 SM	De R\$ 1.576,01 a R\$ 3.152,00
E	Até 2 SM	Até R\$ 1.576,00

A D Prefiro não declarar  
 B E  
 C F

**5. Leia o trecho abaixo, e responda a próxima questão:**

“A responsabilidade social é quando empresas, de forma voluntária, adotam posturas, comportamentos e ações que promovam o bem-estar dos seus públicos interno e externo. Envolve o benefício da coletividade, seja ela relativa ao público interno (funcionários, acionistas, etc.) ou atores externos (comunidade, parceiros, meio ambiente, etc.).”

([Http://www.responsabilidadesocial.com/o-que-e-responsabilidade-social/](http://www.responsabilidadesocial.com/o-que-e-responsabilidade-social/)) Classifique qual o nível de importância da responsabilidade social em uma empresa:

Não é importante  
 É um pouco importante

É muito importante  
 É extremamente importante

**6. Você se lembra de alguma empresa com ações sociais? Se sim, cite quantas preferir:**

**7. Ha alguns anos, surgiram empresas com a intenção de serem geradores de impactos positivos, seja na sociedade ou no meio ambiente, elas são chamadas de Empresas Be/ou Negócios Sociais. Observe as empresas abaixo, e selecione as que você acreditase encaixar neste novo formato de negócio:**

99Jobs (Site de recrutamento)  
 Elo7 (Site de venda)  
 Mãe Terra (Alimentos)  
 99Taxis (Aplicativo de mobilidade)  
 Alelo (Cartões de Benefício)  
 Já entendi (Educação Corporativa)

4YOU2 (Cursos de linguas)  
 Nestlé (Alimentos)  
 Vox Capital (Gestão de Investimentos)  
 Stone (Maquina de Cartões)  
 Bela Vista (Alimentos)  
 Nexoos (Empréstimos)

8. Observe a imagem abaixo para responder à questão seguinte:



Esta imagem que você viu simboliza que a empresa é certificada pelo Sistema B, o que indica que a mesma se enquadra em diversos critérios que garantem a melhor atuação em temas como ambiental, social, melhores práticas com funcionários entre outros.

Em uma escala de 1 a 5, o quanto o certificado ajuda na decisão de comprar? 1 2 3 4 5

9. Você acredita que uma empresa com certificação de Empresa B é realmente socialmente responsável?

Sim, em todos os casos

Sim, em muitos casos

Não tenho uma opinião formada

Não, a maioria das empresas não é social

Não, nenhuma empresa é realmente social

10. O fato de uma empresa possuir uma certificação de empresa B te desperta algum sentimento? Se sim, escolha entre os abaixo o que mais se assemelha.

Ternura

Diversão

Entusiasmo

Segurança

Aprovação Social

Autoestima

Indignação

Coletividade

Propaganda

Mundo Melhor

Marketing

Vantagem Competitiva

Perda de tempo

Respeito

Enganação

Felicidade

Não desperta sentimento

## 10.2 ROTEIRO ENTREVISTA

### 1. Em qual faixa etária você se encaixa?

18 anos ou abaixo	30 a 34 anos	45 a 49 anos
19 a 24 anos	35 a 39 anos	50 a 54 anos
25 a 29 anos	40 a 44 anos	55 ou acima

### 2. Com qual gênero você se identifica?

Masculino

Feminino

Prefiro não declarar

### 3. Qual a sua escolaridade?

Médio completo ou menos	Superior completo	Doutorado
Superior incompleto	Pós-Graduado	Pós Doutorado
	Mestrado	

### 4. Qual a função de uma empresa? (ou, um empresário abre uma empresa para quê?)

- Ganhar dinheiro
- Fazer um bom trabalho, usar seu conhecimento etc.
- Ter uma ocupação
- Gerar empregos
- Outras (quais?)

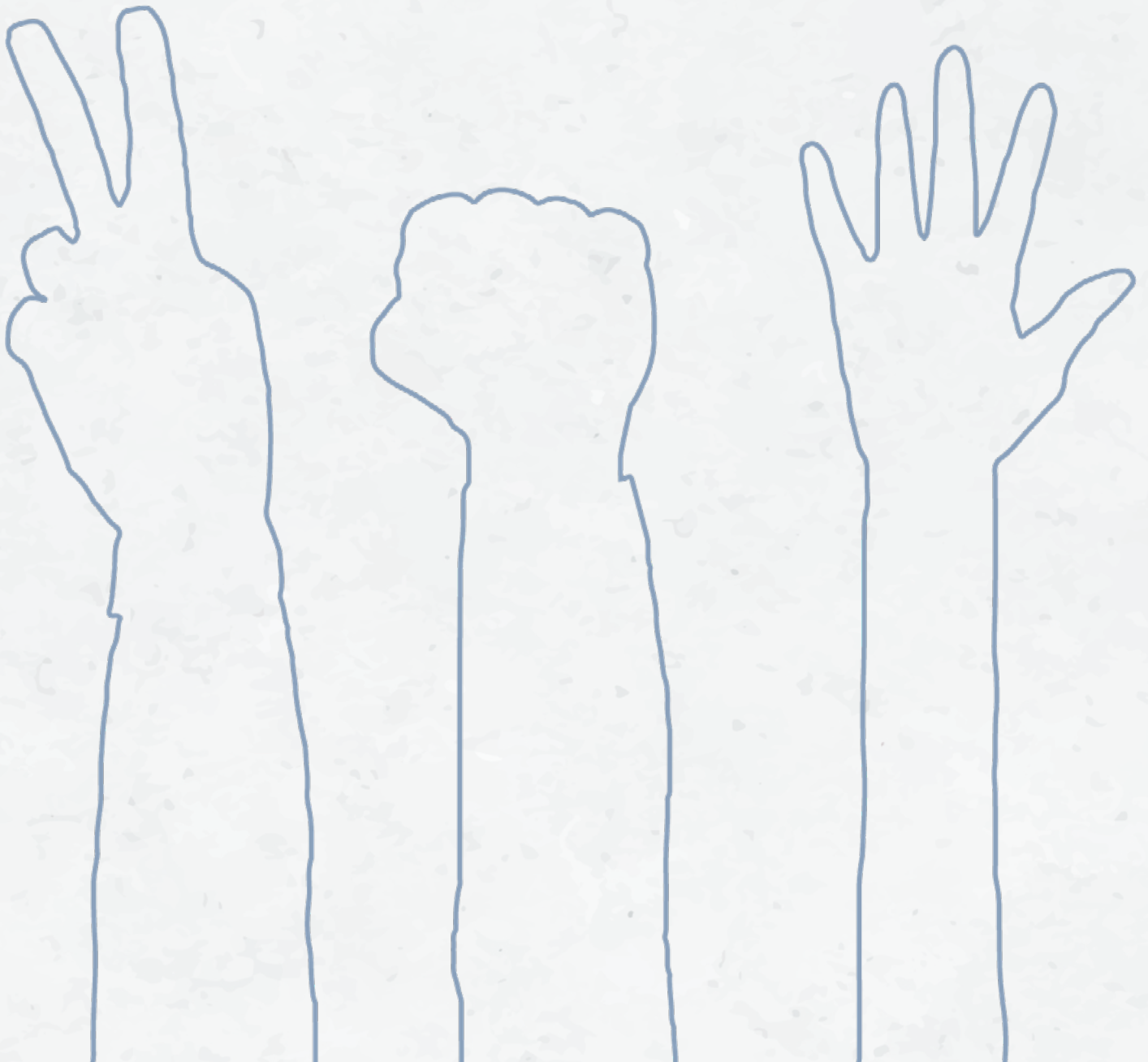
### 5. A empresa existe para servir a quem? Numere as prioridades, sendo 1 a prioridade máxima:

- Clientes
- Credores
- Fornecedores
- Governo
- Colaboradores/funcionários
- Donos/acionistas
- Mercado
- Concorrentes
- Sociedade
- Meio ambiente
- Mídia

6. **Você já ouviu falar sobre Empresas B ou Negócios Sociais? Se sim, o que sabe sobre isto? Se não, tem alguma ideia do que possa ser?**
7. **(Breve explicação sobre o assunto) você acha que estas empresas são realmente sociais?**
8. **Que atitudes você acredita serem necessárias em uma empresa preocupada com a sociedade e o meio ambiente?**
9. **Se você tivesse uma empresa e quisesse que ela fosse um negócio social/empresa b, qual a primeira ação que você tomaria?**
10. **Acha que a existência de certificação de Empresas B deveria ser mais difundida? Por que?**







# IMPACTOS E DESAFIOS DOS NEGÓCIOS SOCIAIS: UM ESTUDO MULTICASO EM RECIFE/PE

## *IMPACTS AND CHALLENGES OF SOCIAL BUSINESS: A MULTI-CASE STUDY IN RECIFE/PE*

Thyalle dos Santos Gomes de Lima<sup>1</sup>

Rebeka Evaristo Vilela<sup>2</sup>

Lizandra Kelly de Araújo Santana<sup>3</sup>



<sup>1</sup> Graduada em Administração pela Faculdade Santa Helena - E-mail: [thyallegomes@hotmail.com](mailto:thyallegomes@hotmail.com)

<sup>2</sup> Graduada em Administração pela Faculdade Santa Helena.

<sup>3</sup> Mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco - E-mail: [lizandra.araujo@ufpe.br](mailto:lizandra.araujo@ufpe.br)

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo, compreender como ocorre a atuação dos negócios sociais, e de que forma os projetos influenciam o desenvolvimento social da região. Nosso intuito é mostrar ao leitor o que é o setor 2.5, como ele se diferencia dos demais setores da economia e como ele representa um futuro não só para a economia mundial, como também para a forma como as pessoas se relacionam com as marcas e a indústria. Utilizamos em nosso estudo o case de três empresas situadas na capital pernambucana, a fim de demonstrar como essas empresas diferentes entre si ao longo de sua trajetória alcançaram um objetivo em comum, a realização de uma dada missão social. Foram analisados artigos e trabalhos que abordam o referido tema, notadamente sua origem e finalidade, bem como atuações de determinadas formas de organizações. Constatou-se ainda que, para suprir determinadas necessidades da sociedade, é esperado que os empreendedores sociais mostrem capacidade de inovar, utilizando-se das oportunidades do mercado e de serem capazes de aperfeiçoarem suas ações com o objetivo de obterem resultados, sejam eles qualitativos ou quantitativos.

**Palavras chaves:** Impacto social; Empreendedorismo social; Setor 2.5; Negócio social; Responsabilidade social.

## ABSTRACT

This article aims to understand how social business esashes, and how projects influence the social development of the region. Our intention is to show the reader what sector 2.5 is, how it differs from other sectors of the economy and how it represents a future not only for the world economy, but also for the way people relate to brands and industry. . In our study, we used the case of three companies located in the capital of Pernambuco, in order to demonstrate how these different companies throughout their trajectory achieved a common goal, the realization of a given social mission. Articles and papers addressing this theme, noddedly its origin and purpose, as well as actions of certain forms of organizations were analyzed. It was also found that, to meet certain needs of society, social entrepreneurs are expected to show the ability to innovate, using market opportunities and to be able to improve their actions in order to obtain results, whether qualitative or quantitative.

**Key words:** Social impact; Social entrepreneurship; Sector 2.5; Social business; Social responsibility.

## 1. INTRODUÇÃO

Com o surgimento do termo empreendedor social em meados dos anos 70 (DORNELAS, 2001, p. 26), as organizações e os consumidores debruçam-se sobre uma nova forma de empreender e gerar valores para seus produtos e serviços, neste ambiente, nasce à necessidade efetiva de mudanças para atender as demandas sociais frente à ineficiência do Estado em responder aos anseios da sociedade.

Para Melo Neto e Brennand (2004, p.13) a responsabilidade social está inerente a uma ação compromissada diariamente, associada a um objetivo de transformação social aplicada por um modelo de gestão inovador. Este modelo inovador, por sua vez, está cada vez mais centrado no paradigma vinculado ao empreendedorismo social, que foi sendo reconstruído pela participação e reflexão com as comunidades; com a implementação de soluções inovadoras para a inserção social e o exercício da cidadania; pela promoção de justiça social, geração de renda e produtividade de parcerias entre diferentes setores da sociedade (MELO NETO; FROES (2002).

Deste modo, o “empreendedorismo social” destina-se a atividades que promovam a transformação social, por meio de ideias inovadoras (ZIEGLER, 2009). Essas atividades focam-se na criação de negócios, que usam essencialmente a criação de valor ao cliente, seja por meio de serviços ou pela criação de produtos (FELÍCIO *et al*, 2013), daí o nome de negócios sociais.

Por princípio, um negócio social é um modelo de negócio em que as empresas, possuem como única missão de solucionar um problema social, são autossustentáveis financeiramente e não distribuem dividendos. Como uma ONG, tem uma missão social, mas como um negócio geram receitas suficientes para cobrir seus custos operacionais. A remuneração de seus funcionários deve acompanhar o mesmo nível dos salários do mercado de trabalho. Os seus investidores comprometem-se a receber, se assim contratado, somente os valores investidos e os resultados financeiros (lucro) são reinvestidos no próprio negócio (YUNUS, 2010).

Quintão (2004) e Berto (2013) afirmam que o setor 2.5 é composto por empresas comuns, que apresentam um alto potencial como instrumento de inovação na luta contra problemas sociais como a pobreza, desemprego, exclusão social, entre outros, na qual visam lucrar, mas também buscam unir a sustentabilidade financeira aliada ao impacto positivo para a sociedade, criando soluções não desenvolvidas pelos serviços públicos ou do mercado privativo. Como se sabe, existem três setores centrais da economia, o primeiro setor relacionado ao governo, o segundo setor relacionado ao mercado e o terceiro setor relacionado às empresas sem fins lucrativos. No entanto, o negócio social é, também, conhecido como uma atividade do setor da economia e para alguns autores estando no setor 2.5, isto é, atua como empresa privada, no que diz respeito à auto sustentabilidade como ONG, ao gerar impacto social, ao mesmo tempo.

Diante do exposto, com o passar do tempo nota-se a preocupação das empresas com as questões sociais tanto quanto com as ambientais, vendo uma oportunidade desejando também atingir seus resultados, mostrando assim a junção do segundo e terceiro setor, trazendo um novo conceito, conhecido como setor 2.5.

Neste contexto, questiona-se: quais os impactos e desafios da atuação de três negócios sociais como a atuação de um negócio social no município do Recife-PE?

Sendo assim, os princípios que norteiam esta discussão baseiam-se em conceitos sobre a sustentabilidade social por meio da educação, do empreendedorismo, da criação de valores e do desenvolvimento de negócios. Os quais pretendem contribuir para o entendimento do tema, bem como para o fortalecimento da discussão de empreendedorismo e negócios sociais no meio acadêmico, explanando a importância de formar cidadãos e profissionais conscientes do seu papel perante a sociedade. Ressaltamos o empreendedorismo social como uma nova oportunidade de negócios no mundo contemporâneo, favorecendo a sociedade nos respectivos produtos e serviços trabalhando para um mundo mais justo e com equidade mantendo um impacto positivo e que se auto sustenta. Nessa visão de um modelo de negócios mais justos e autossustentáveis nasce o termo negócios de impacto social com a missão de busca a redução da vulnerabilidade dos pobres e a inserção dos mesmos no contexto social.

## 1.2 OBJETIVOS

O artigo ora proposto tem como objetivo principal impactos e desafios da atuação de três negócios sociais como a atuação de um negócio social no município do Recife-PE, além de buscar compreender o propósito da criação de cada um deles. Para alcançá-lo, dividiu-se o trabalho nos seguintes objetivos específicos:

1. Mapear e selecionar os negócios sociais atuantes no município do Recife/PE
2. Compreender a área de atuação dos três negócios sociais selecionados para a pesquisa
3. Conhecer a motivação pelo qual cada um destes três negócios foi criado
4. Compreender os possíveis impactos gerados por cada um dos três negócios sociais
5. Entender os principais desafios encontrados por ambos

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 CONTRIBUIÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL

A Responsabilidade Social tem tido uma grande importância tanto no meio acadêmico, quanto para os empresários e órgãos governamentais. Ao longo do tempo tem recebido várias interpretações e significados, que segundo (Ashley, 2005, p. 6 e 7) numa visão expandida, responsabilidade social é toda e qualquer ação que possa contribuir para a melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Ao longo dos séculos, as organizações e os governos têm como objeto de ação diversos aspectos relacionados com a responsabilidade social empresarial, tendo-se intensificado no início dos anos 1970 (Carroll, 1979).

Carroll (1979) classifica o assunto em quatro categorias de acordo com a motivação principal do ato: (a) Econômico: a principal função de empresas com fins lucrativos; (b) Legal: por estar inserida na sociedade, precisa enquadrar-se nos códigos e normas instituídos; (c) Ético: diz respeito a códigos relacionais implícitos que não estão, necessariamente, descritos na forma de lei; e, (d) Discricionário: que envolve ações de cunho estritamente voluntário.

**Quadro 01:** Categorias da Responsabilidade Social

CATEGORIAS DA RESPONSABILIDADE SOCIAL	
Responsabilidade Econômica	Quando se trata de responsabilidade social econômica, compreende-se que as empresas, têm a responsabilidade de produzir bens e serviços que a sociedade quer e a vendê-los com lucro. Todas as outras funções de negócios são pregadas com a intenção da obtenção de lucro.
Responsabilidade Legal	A sociedade espera que as empresas realizem sua missão econômica dentro dos requisitos estabelecidos pelo sistema legal - regras, leis e regulamentos. Obedecer à lei é uma das condições para a existência dos negócios
Responsabilidade Ética	Embora as duas categorias incorporem normas éticas, a sociedade espera dos negócios uma ética no comportamento e atividades que não são necessariamente codificados em lei.

## CATEGORIAS DA RESPONSABILIDADE SOCIAL

Responsabilidade Social	São as ações tomadas pelas organizações e representam os papéis voluntários que as empresas assumem onde a sociedade não provê uma expectativa clara e precisa como nos outros componentes. Essas expectativas são dirigidas pelas normas sociais e ficam por conta do julgamento individual e de escolha dos gestores e da corporação. São guiadas pelo desejo das corporações em se engajar em papéis sociais, não exigidas por lei e nem mesmo esperado de empresas em um sentido ético, mas estão se tornando cada vez mais estratégicas.
-------------------------	---

Fonte: Carroll (1979)

Tomando como modelo de partida o quadro acima segundo Carroll, (1991) para ser considerada uma empresa-cidadã, uma organização deveria, então, ser lucrativa, obedecer às leis, ter comportamento ético, seguindo padrões moralmente aceitos nas sociedades em que atua e praticar a filantropia, engajando-se ativamente em atos ou programas que promovam o bem-estar humano.

O conceito de responsabilidade social está expandindo, se transformando de filantropia, a relação socialmente compromissada da empresa com a comunidade, para atingir todas as relações da empresa: com seus clientes, fornecedores, funcionários, concorrentes, acionistas, organizações públicas e estatais, e meio ambientes. (GRAJEW, 2001).

Entretanto na visão do Instituto Ethos, a responsabilidade social está orientada para cadeia de negócios da entidade e seus *stakeholders*, enquanto a filantropia se constitui em uma ação social externa da organização, voltada para a comunidade em que atua, mas desprendida de qualquer vínculo com seu modelo de negócio (ETHOS, 2006a). Observando essa diferença podemos afirmar que a Filantropia é simplesmente uma doação, sendo atos de caridade e benevolência sem um planejamento estratégico para a organização e é uma ação de curto prazo já a Responsabilidade Social é uma ação de transformação diante dos problemas sociais, uma relação á longo prazo entre empresas e seus *stakeholders*. Tendo uma comparação desses dois conceitos Melo Neto e Froes (2001, P.28) apontam algumas características:

### Quadro 2: Caracterização de Filantropia e Responsabilidade Social

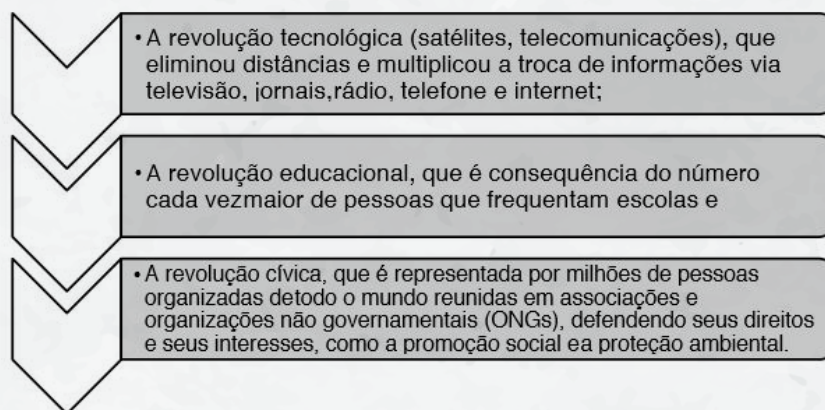
Filantropia	Responsabilidade Social
Ação individual e voluntária	Ação coletiva
Fomento da caridade	Fomento da cidadania
Base assistencialista	Base estratégica
Restrita a empresários filantrópicos e abnegados	Extensiva a todos
Prescinde de gerenciamento	Demanda gerenciamento
Decisão individual	Decisão consensual

Fonte: MELO NETO e FROES (2001, p.28)

A responsabilidade social tem como objetivo contribuir para a melhoria da qualidade de vida da sociedade; conquistar respeito dos agentes envolvidos; garantir perenidade e sustentabilidade dos negócios. Ela é de forma corporativa, onde o compromisso da empresa com a sociedade na busca da melhoria da qualidade de

vida da comunidade; e com o compromisso da empresa com os clientes, funcionários, fornecedores, comunidades, meio ambiente e sociedade. O movimento decorreu de três fatores que marcaram a época atual:

**Figura 1:** Os marcos do movimento da Responsabilidade Social



Fonte: Elaborado pelos autores baseado em INSTITUTO ETHOS, 2000

Tendo em vista ideias e definições acima sobre a RSC, segundo Carroll (1991) argumenta que para ser aceita como legítima e aceita por homens de negócios a RSC deve tratar de toda uma gama de obrigações que a empresa tem para com a sociedade.

Para tal fim, parte-se da percepção que a Responsabilidade Social tem como a finalidade melhorar a qualidade de vida da sociedade. Diante dos conceitos, objetivos e categorias apresentadas, surge uma nova visão de mundo, com o novo homem contemporâneo deixando de lado a subjetividade e olhando mais para o social, nascendo assim o Empreendedorismo Social.

## 2.2 EMPREENDEDORISMO SOCIAL

O vocábulo empreendedor se modificou através da linha temporal, por conta de modificações que aconteceram no campo da economia no mundo, sendo, então, algo mais complicado. No nosso país o nascimento de pessoas empreendedoras acontece por volta dos anos de 1990 e, como muito imaturo, logicamente não possuía um conhecimento profundo que viesse a alavancá-los dentro do mercado. Hoje, ele é parte da sociedade contemporânea, exibindo uma enorme força motriz, trazendo com ele liderança e motivação. Já para Leite (2000) o empreendedorismo é a criação de valor por pessoas e organizações trabalhando juntas para implementar uma ideia por meio da aplicação da criatividade, capacidade de transformar e o desejo de tomar aquilo que comumente se chamaria de risco.

A estratégia de negócios tem no empreendedorismo um leque de possibilidades com o intuito de oferecer chances e contentar os clientes partindo das suas carências, buscando formas criativas de oportunidades, no desafio de enfrentar novas oportunidades.

O empreendedorismo tem sido definido e promovido como uma maneira diferenciada de alocação de recursos, para o atividade e otimização de processos organizacionais, sempre de forma criativa, visando à diminuição de custos e à melhoria de resultados, estando associado à criação de novos negócios, geralmente micro e pequenas empresas (ALDRICH E MARTINEZ, 2001, p. 41-56).



Com o tempo o empreendedorismo se avolumou de maneira a se adaptar a situação econômica do momento, objetivando preencher as deficiências do mercado, em vários aspectos, como prestação de serviços diversos e no construir de ideias, serviços e produtos inovadores. Desta forma, o empreendedorismo se tornou uma alternativa para geração de empregos e para o crescimento econômico e ao observar todo cenário, o empreendedor, percebe a deficiência que o estado tem perante a sociedade no sentido dos problemas e desafios tais como a pobreza, fome, analfabetismo, entre outras dificuldades.

Surge daí a oportunidade e uma combinação de mecanismos de mercado com a ação social, sendo hoje conhecido como Empreendedorismo Social.

O empreendedorismo social tem como base o redimensionamento das relações a partir de três instituições: sociedade, Estado, e, setor privado, que toma como pilar o modelo de parcerias, segundo Melo Neto; Froes (2002). Objetiva uma série de ações sociais que implica em um modelo de empreendedorismo mais voltado para as pessoas e a as condições sociais, aventando o crescimento destas. Seu enfoque está nos problemas que a sociedade enfrenta, na perspectiva da inclusão social. A partir destas constatações há uma divisão que é permeada tanto por críticas como por apoio. Há quem aponte falha do Estado e a falta de políticas públicas adequadas, pois as que conseguem avançar não respondem a altura das necessidades encontradas.

O centro do empreendedorismo social é uma boa administração. [...] os empreendedores sociais são pessoas que estão constantemente procurando novas maneiras de servir seus colaboradores e adicionar valor aos serviços existentes os empreendedores sociais devem: a) estar dispostos a correr riscos razoáveis em favor das pessoas as quais a organização serve; b) entender a diferença entre precisar e querer; c) entender que todos os recursos alocados são realmente investimentos administrados; d) pesar o retorno social e financeiro de cada um dos investimentos; e, e) sempre possuir uma missão, mas saber que sem dinheiro, não há missão que se conclua. (BRINCKERHOFF, 2000, p. 11).

O protagonismo do empreendedorismo social leva ao desenvolvimento sustentável e melhor qualidade de vida. A ação levada até as populações mais necessitadas traz melhoramento aos que ali vivem, além de redimensionar paradigmas, antes não pensados. Empreendedores sociais, segundo Rouere e Pádua (2001) instituem valores sociais através de ações inovadoras. Com financiamento na perspectiva do desenvolvimento social e econômico.

É dito que existem duas correntes para este tipo de empreendedorismo: a questão social que é nata do indivíduo trazendo sempre ideias novas e a sustentabilidade, traço fundamental em todos os segmentos nos dias de hoje, na variedade dos serviços que dispõe cujos recursos financeiros são rotativos devido à necessidade de se conseguir um lucro mais imediato.

O empreendedorismo social constitui a contribuição efetiva de empreendedores sociais inovadores, cujo protagonismo na área social produz desenvolvimento sustentável, qualidade de vida e mudança de paradigma de atuação em benefício de comunidades menos privilegiadas. (ROUERE; PÁDUA, 2001, p. 67).

A julgar pela falta de oportunidade e dificuldade de acesso aos direitos contemplados na constituição brasileira, inúmeros cidadãos integram uma nova categoria social - a dos excluídos socialmente. É esse o campo de atuação do empreendedorismo social que, numa primeira análise, parece resultar da junção das expectativas não realizadas do empreendedorismo e da problemática do Terceiro Setor, acarretada, principalmente, pelo desemprego (DRUCKER, 2003).

**Quadro3:** Diferença entre Empreendedorismo Empresarial e Social

EMPREENDEDORISMO EMPRESARIAL	EMPREENDEDORISMO SOCIAL
1. É individual	1. É coletivo
2. Produz bens e serviços para o mercado.	2. Produz bens e serviços para a comunidade.
3. Tem o foco no mercado.	3. Tem o foco na busca de soluções para os problemas sociais.
4. Sua medida de desempenho é o lucro.	4. Sua medida de desempenho é o impacto social.
5. Visa satisfazer necessidades dos clientes e ampliar as potencialidades do negócio.	5. Visa resgatar pessoas da situação de risco social e promovê-las.

Fonte: Melo Neto e Froes (2002, p. 11)

A partir da pesquisa apresentada, compreender a diferença entre o empreendedorismo empresarial e o Social, é de extrema importância para o cenário econômico e social. O modelo empresarial é voltado para as atividades de mercado visando o lucro, satisfazendo as necessidades dos clientes e ampliando cada vez mais as potencialidades dos negócios, com os objetivos essencialmente econômicos. Diante desse modelo, surge um novo conceito que é o empreendedorismo social onde o indivíduo tem soluções inovadoras para os problemas sociais, produzindo assim bens e serviços à comunidade para um desenvolvimento local, tendo sua medida de desempenho o impacto social.

Salientamos que se faz importante buscar respostas sobre o empreendedorismo social, o que faz com que ele exista e tenha esta força; como se origina na sua feitura junto às comunidades e a sua ligação com o Capitalismo. São questionamentos que podem levar a outras propostas inovadoras neste campo e que beneficiará a sociedade, incluindo um melhor conhecimento sobre o Terceiro Setor, Negócios Sociais e o Setor 2.5.

Sendo assim vale ressaltar o empreendedorismo social como uma nova oportunidade de negócios no mundo contemporâneo, favorecendo a sociedade nos respectivos produtos e serviços trabalhando para um mundo mais justo e com equidade mantendo um impacto positivo e que se auto sustenta. Nessa visão de um modelo de negócios mais justos e autossustentáveis nasce o termo negócios de impacto social com a missão de busca a redução da vulnerabilidade dos pobres e a inserção dos mesmos no contexto social.

## 2.2.2 NEGÓCIOS DE IMPACTO SOCIAL

O termo negócio social surgiu a partir do economista Muhammad Yunus, sendo conceituado como:

[...] um empreendimento concebido para resolver um problema social, deve ser autossustentável, ou seja, gerar renda suficiente para cobrir suas próprias despesas. Depois de cobertos os custos e o investimento, toda a receita excedente é reinvestida no negócio social para expansão e melhorias. [...] o retorno do valor investido é devolvido sem juros ou correções. (YUNUS, 2010, p. 10).

Os negócios de impacto social devem ser vistos como um modelo de negócios além dos já existentes, que contribui, significativamente, para a inovação, pois abarca uma nova solução para o problema social (BOZARGA, DEPEDRI, GALERA, 2012).

Os negócios de impacto social são organizações que possuem como objetivo a resolução de problemas sociais e/ou ambientais de uma sociedade, por meio de mecanismos empresariais, elas visam acima da maximização do lucro para uma visão mais comunitária da realidade que está inserida, buscando uma forma de fomentar o capitalismo inclusivo (BARKI *et al.*, 2015, p. 14-17).

Em uma definição objetiva, são organizações que visam solucionar demandas relacionadas a problemas sociais, seja ofertando bens, seja incluindo indivíduos ou grupos, sendo facultativa a distribuição de dividendos. De acordo com Barki (2015), os chamados negócios sociais emergem a partir da premiação do Nobel da Paz, em 2006, na qual Yunus foi reconhecido pelo seu trabalho sobre microcrédito, buscando a redução da vulnerabilidade dos pobres em Bangladesh. Nesse contexto, emerge um modelo de organização híbrida que combina as competências do setor privado com os conhecimentos de gestão social do Terceiro Setor, com o objetivo de resolver os problemas sociais utilizando os mecanismos de mercado, o que origina os negócios com impacto social, os quais trazem, por vezes, soluções inovadoras aos problemas sociais (BARKI, 2014; WILSON & POST, 2013; THOMPSON & MACMILLAN, 2010).

Apresentando uma análise comparativa entre negócios sociais e negócios tradicionais, inspirados em Comini, Barki e Aguiar (2012), foi possível verificar que os negócios de impacto social têm algumas particularidades que os diferenciam em relação a elementos como (1) produtos e serviços ofertados, (2) os clientes e (3) a estrutura de lucros.

Logo, nesse novo cenário de menor intervenção estatal houve a ascensão das organizações do terceiro setor, dentre as quais, as ONGs. As chamadas Organizações Não Governamentais (ONGs) são formadas pela iniciativa da sociedade civil, apresentando uma natureza jurídico-legal privada, mas atuando junto às questões sociais mais gerais que conformam a sociedade. De acordo com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (2013, p.1), são consideradas ONGs,

[...] as entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação, associação e sociedade civil, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos.

Sendo assim, diferentemente de uma organização não governamental (ONG), os negócios representantes do empreendedorismo social visam se **auto sustentar** a partir da comercialização do seu produto ou serviço em primeiro lugar, e não ter como fonte de renda primária doações e patrocínios.

### 3. METODOLOGIA

Este artigo classifica-se como descritivo qualitativo, realizado por meio de um estudo multicaso, com a aplicação de entrevista semiestruturada, elaborada com base no levantamento bibliográfico, anteriormente evidenciado neste trabalho. Considerou-se o método multicaso por três empresas situadas em Recife terem sido nosso *locus* de estudo.

Goode e Hatt (1979, p. 421-422) definem o estudo de caso como um método de olhar para a realidade social. “Não é uma técnica específica, é um meio de organizar dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado”. Além disso, para

Yin (2001), o aspecto diferenciador do estudo de caso reside em sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações.

Creswell (2010, p. 43) define a abordagem qualitativa como sendo “um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”. Assim, o que percebemos é que a ênfase da pesquisa qualitativa é nos processos e nos significados.

Nessa abordagem qualitativa, foram entrevistadas três empresas de cunho social, para entender o funcionamento e o impacto social que as mesmas causam no desenvolvimento local na cidade do Recife - PE, expondo sua trajetória e objetivos. Tendo como a primeira empresa entrevistada o Porto Social que surgiu com a premissa de potencializar pequenos projetos sociais, de forma com que fosse disponibilizado a estrutura adequada e profissionais capacitados que pudessem desenvolver a ideia. Os projetos passam por um programa de incubação, no qual são oferecidas capacitações e mentorias em diversas áreas: Gestão, Comunicação, Sustentabilidade Financeira, Oratória, entre outros.

O Abra possui uma vertente habitacional, onde seus idealizadores buscam romper o paradigma de que a arquitetura é algo de luxo. Com isso foi criado o projeto que financia a baixo custo, as reformas das moradias nas comunidades.

Já o ProEduca, oferece acesso à educação de qualidade para crianças e estudantes através da bolsa de estudos de diversas classes sociais.

Para a coleta de dados foi utilizado a entrevista qualitativa semiestruturada, que para Triviños (1987, p. 146) a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Os questionamentos dariam frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes. O foco principal seria colocado pelo investigador- entrevistador. Complementa o autor, afirmando que a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

Como forma de analisar os dados coletados, utilizou-se a análise de conteúdo como técnica de análise. De acordo com Godoy (1995), a análise de conteúdo permite ao pesquisador compreender de forma mais ampla o que está disposto na fonte da pesquisa, seja uma entrevista ou leituras bibliográficas. Dessa forma, é possível entender as características e modelos que estão nas entrelinhas.

## 4. ANÁLISES DOS DADOS

A coleta dos dados se deu com base em entrevistas realizadas com três empresas de cunho social, todas situadas na cidade do Recife, onde este estudo buscou demonstrar benefícios da aplicação de técnicas administrativas, com a premissa de normatização, controle, planejamento, eficiência e eficácia para o desenvolvimento e qualificação dos negócios sociais aqui estudados. A observação desses negó-

cios bem como um entendimento das entrevistas, identificamos três pontos principais: **1 – A motivação social; 2 – O impacto social; 3 – As principais dificuldades para empreender.**

## 4.1 A MOTIVAÇÃO SOCIAL

Identificamos em todas as empresas entrevistadas, que o ponto motivação foi impulsionado pela necessidade de ajudar a maior parcela da sociedade, que se encontram nas classes B e C. As quais por deficiência do poder público, sofrem com péssimas condições de moradia, educação e emprego.

Ao analisarmos as entrevistas, percebemos que esses empreendimentos surgiram com o propósito de transformação social, de forma com que o cidadão se envolva nos projetos realizados, bem como interligar os três setores da economia. Analisando o trecho Porto Social a seguir, compreendemos melhor este ponto:

“O presidente, sempre se interessou sobre causas sociais. E a história começou quando um grupo de amigos foram para a mata sul, Palmares e tudo mais, quando teve aquela enchente em 2010. Que teve aquele problema que várias famílias ficaram desabrigadas(...) junto com um grupo de amigos resolveu ajudar o pessoal de lá. Inicialmente era só a doação de colchões, mas aí começou a tomar uma proporção maior e ele viu que poderia ajudar muito mais. (...) que existia na verdade, uma questão de que as pessoas queriam ajudar, mas não sabiam como ajudar. E aí foi crescendo, crescendo, e depois disso surgiu a plataforma Transforma Recife. Pra solucionar esses problemas de quero ajudar, mas não sei como ajudar. Então você se cadastra na plataforma e as ongs também se cadastram e fazem esse *match* do bem, que a gente chama.” (Porto Social)

Com isso, embasados pelo conceito de Melo Neto e Froes (2002), onde o empreendedorismo social se baseia numa relação entre a sociedade, o Estado e o setor privado, compreendemos que esses projetos sociais surgem com a perspectiva de inclusão social, mesmo havendo opiniões contrárias.

Outro ponto levantado sobre motivação, foi pela empresa Abra, a qual sentiu a necessidade de ajudar pessoas a terem moradias mais seguras, mais bem estruturadas e mais bonitas, uma vez que o poder público falha em não disponibilizar tal ajuda para a população. Com isso a empresa visa suprir essa carência e promover o bem-estar e conscientização dos moradores.

“A falta de acesso dos serviços de arquitetura, que os moradores de periferia têm. Isso afeta diretamente a problemas de saúde e qualidade de vida. Como minha família mora em comunidade, durante o meu curso em arquitetura, ficava me questionando como eu iria ajuda-los depois que estivesse formada. Então depois de alguns anos de formada a ideia de ter um escritório de arquitetura voltado com preços acessíveis, nasceu do incomodo de três amigos que estudaram juntos, e que viviam nas suas respectivas comunidades” (Abra)

Analisando o trecho transcrito da empresa Abra, compreendemos que o empreendedorismo social nos leva ao desenvolvimento sustentável e a melhor condição da qualidade de vida. O projeto realizado com a comunidade, leva conforto para os que ali vivem, bem como avalia paradigmas que antes não haviam sido pensados. Rouere e Pádua (2001), diz que o empreendedorismo social constitui a contribuição efetiva de empreendedores sociais inovadores, cujo protagonismo na área social produz desenvolvimento sustentável, qualidade de vida e mudança de paradigma de atuação em benefício de comunidades menos privilegiadas.

Por fim, a motivação social do ProEduca, foi enxergar uma oportunidade, através de um concorrente chamado Educa Mais Brasil, tendo como principal objetivo atuar de forma inclusiva e com acesso à educação de qualidade para crianças e estudantes através da bolsa de estudos de diversas classes sociais sendo a maior parte pertencente as classes C e D.

“O que nos motivou a criação da empresa, foi primeiramente enxergar essa oportunidade de um player concorrente nosso, e assim a gente também é case vivo, porque a gente também é bolsista, a gente foi bolsista (...) E assim, como a gente foi muito beneficiado justamente por essa bolsa de estudos (...) a gente enxergou essa oportunidade de um player concorrente. A gente viu, caramba, a gente consegue ajudar as pessoas do mesmo jeitinho que a gente foi ajudado e ainda mais a gente consegue se monetizar por tal. Mas o motivo principal é que criança não tem que tá fora da escola, criança tem que tá na escola, entendeu. Então criança não tem que limpar o vidro do nosso carro no sinal, criança não tem que está atrás estacionando o nosso carro, criança não tem que tá trabalhando. Criança tem que tá na escola, até nossa legislação diz que é um direito nosso.” (ProEduca)

Nesse contexto, podemos afirmar segundo Barki, 2014; Wilson & Post, 2013; Thompson & Macmillan, 2010, que o negócio social emerge de um modelo de organização híbrida que combina as competências do setor privado com os conhecimentos de gestão social do Terceiro Setor, com o objetivo de resolver os problemas sociais utilizando os mecanismos de mercado, o que origina os negócios com impacto social, os quais trazem, por vezes, soluções inovadoras aos problemas sociais.

## 4.2 O IMPACTO SOCIAL

Após estudarmos as motivações que levam os empreendedores a criarem um negócio social, nos debruçamos sobre o impacto social destes empreendimentos, qual o alcance dessas empresas e como elas impactam a sociedade em que estão inseridas, nesta parte dos resultados abordamos as realizações desses empreendimentos que trazem benefícios às pessoas.

O Porto Social ao longo de sua história vem desenvolvendo diversas ações e projetos de cunho social, mas podemos destacar como principal projeto de impacto da empresa a profissionalização, capacitação e a ampliação dos negócios sociais da cidade do Recife. Fazendo com que haja uma maior credibilidade perante a sociedade e a significação da importância do projeto social para o cotidiano das pessoas, além de todas as ações sociais que a empresa executa por si só, com o crescimento surgiu a necessidade de profissionalizar os projetos, através de um módulo educacional próprio, chamado Trilha Drops. O Porto Social possui um mecanismo de aperfeiçoamento e “incubação”, na qual os projetos selecionados permanecem por um período de um ano desenvolvendo-se dentro dos seis eixos da organização: propósito, gestão, comunicação, voluntariado, sustentabilidade e financeiro, como pode ser percebido no trecho abaixo:

“E, incubar De fato aqui no porto, não tem nenhum custo, então isso é uma coisa que ajuda, porque é de uma maneira, que a única coisa que você precisa é ter uma ideia massa, com impacto (social), que de fato possa ser colocada em prática, que tenha escala, então é isso... não é o financeiro que vai regular o que acontece aqui no porto, as atividades que a gente desenvolve...” (Porto Social)

Após esse período de um ano, tanto os projetos incubados, quanto seus gestores, estão mais maduros, capacitados, qualificados e conscientes dos impactos que gerarão para a sociedade, nesse sentido a empresa tornou-se um verdadeiro “porto seguro” para projetos sociais, que sem esse auxílio estariam fadados, em sua grande maioria a não atingir suas metas, ou não alcançar metas tão expressivas quanto alcançam após esse período, pois os 6 eixos servem para desenvolver tanto o projeto, quanto as pessoas envolvidas.

Segundo Bozarga, Depedri e Galera, 2012, os negócios de impacto social devem ser vistos como um modelo de negócios além dos já existentes, que contribui, significativamente, para a inovação, pois abarca uma nova solução para o problema social. Nesse sentido o Porto Social se torna única em sua categoria no Brasil, uma vez que o pioneirismo e ineditismo de sua atividade a coloca numa condição ímpar, mesmo entre as empresas do setor 2.5.

Mas enquanto o Porto Social gera seu principal impacto social através de outras empresas e empreendedores sociais, ou seja de maneira indireta, identificamos que o principal impacto social do Abra é diretamente com as pessoas, e seus resultados são sentidos de uma maneira mais clara e presente no dia a dia das pessoas de comunidades de baixa renda, o escritório da empresa trabalha com o planejamento de obras a serem realizadas nas casas das pessoas, com a devida orientação técnica, os projetos são planejados e executados, gastando o mínimo de recursos materiais e financeiros possível trazendo um impacto muito positivo no orçamento das famílias. Com o auxílio dos profissionais da empresa as obras são mais seguras, de maior qualidade e geram menos resíduos para o meio ambiente. A intervenção do projeto impacta também a comunidade como um todo, uma vez que em seus projetos a organização dá preferência no recrutamento de mão-de-obra local para a valorização do trabalhador da própria comunidade em que se localiza, o resultado observado e aqui descrito está em conformidade com o que é relatado na entrevista do Abra: Ao questionarmos sobre a geração do impacto social, o entrevistado afirmou que:

“Com certeza, nosso propósito é melhorar as condições de moradia de famílias de baixa renda, através do bom planejamento de sua obra, isso resulta em uma qualidade no ambiente e transformação de vidas. O planejamento também ajuda no não comprometimento da renda familiar, por que conseguimos passar um orçamento preciso para que a obra consiga começar e terminar sem gastos desnecessários, e nem desperdício de materiais.”

Deste modo, o “empreendedorismo social” destina-se a atividades que promovam a transformação social, por meio de ideias inovadoras (ZIEGLER, 2009)”. O impacto social do Abra age diretamente no bem-estar das pessoas atendidas, o que enfatiza ainda mais seu posicionamento de cunho social, acreditando que todos têm direito ao bem morar.

Já o ProEduca busca uma transformação ainda mais profunda, pois seu material de trabalho é algo muito mais nobre, o que a empresa busca construir não são casas e nem moradias, ela busca construir um futuro melhor.

Através da educação o ProEduca tem trabalhado com milhares de jovens carentes no Brasil, buscando suprir a necessidade de uma melhor educação em nossa sociedade, pois prega que todo mundo tem direito a um ensino de qualidade e é onde a mesma desenvolve seu trabalho, atua capacitando e indicando para bolsas de estudos pessoas de baixa renda, facilitando o acesso dos mesmos a vagas que de outra maneira estariam inacessíveis devido aos valores praticados. O que está inteiramente de acordo com a resposta do presidente da empresa quando interrogado também se a empresa trazia algum impacto social para o ambiente que está inserida, como pode ser visto no trecho abaixo:

“Sim total, pois a gente tá ajudando de fato famílias de baixa renda, que sonham em querer estudar em escola particular e não conseguem pagar essa mensalidade integral, não só em escolas, né? Como também em curso técnico, faculdade e escola de idiomas, a gente já tem case de pessoas que já se formaram no curso técnico e já estão trabalhando entendeu? Alunos do ensino básico que através dessa oportunidade conseguiram fazer um curso por exemplo, um preparatório pra o Enem e assim conseguiram passar no Enem.”

A empresa trabalha em duas frentes, por um lado na busca ativa de alunos dispostos a entrarem no programa de bolsas da empresa, que estejam verdadeiramente interessados e comprometidos com uma mudança de paradigmas em suas vidas, e por outro lado oferecendo alunos bolsistas para preenchimento de vagas antes ociosas nas instituições privadas de ensino, gerando uma receita extra para as escolas, cursos e faculdades parceiras do programa além de contribuir fortemente através de seu sistema para o resgate e mitigação gradual da inadimplência das mensalidades ajudando a mesmas.

Nesse contexto, podemos afirmar segundo Barki, 2014; Wilson & Post, 2013; Thompson & Macmillan, 2010, emerge um modelo de organização híbrida que combina as competências do setor privado com os conhecimentos de gestão social do Terceiro Setor, com o objetivo de resolver os problemas sociais utilizando os mecanismos de mercado, o que origina os negócios com impacto social, os quais trazem, por vezes, soluções inovadoras aos problemas sociais.

## 4.3 AS PRINCIPAIS DIFICULDADES PARA EMPREENDER

Diante do propósito que se iniciaram as três empresas entrevistadas e os impactos positivos que trazem para as comunidades, surgem também várias dificuldades enfrentadas para que se tenha a sustentabilidade do negócio.

Entretanto as dificuldades identificadas por meio de entrevista nas empresas analisadas são aquelas inerentes a todas com um alto grau de inovação, o pioneirismo, se por um lado esse aspecto atrai o grande público pela novidade, também afasta alguns investidores pelo grau de incerteza elevado, encontra-se situada nessa condição, pois faz parte de um setor inteiramente novo da economia o 2.5. Esse ponto pode ser identificado pelo seguinte trecho:

“Enfrentamos uma dificuldade cultural de um cenário nacional em relação a voluntariado, engajamento cívico e por não ser um trabalho comum, enfrentamos uma barreira que as pessoas não conhecem o trabalho que a gente realiza, então sempre temos que explicar e afirmar o quanto é importante, o quanto é válido, o quanto as pessoas precisam fazer parte desse time. Outra dificuldade é, o que a gente faz é muito inovador, quem vai ao site e ler, dificilmente consegue entender o que fazemos. Nossa empresa é um conteúdo que não é explorado, O trabalho voluntário não tem validade jurídica e o setor 2,5 não é reconhecido e não tem nenhum embasamento jurídico dificultando assim os procedimentos.” (Porto Social)

Contudo as dificuldades encontradas pelo Porto Social têm semelhança com o Abra, a primeira de ordem cultural, segundo os resultados obtidos, há uma dificuldade com a inserção da empresa na comunidade para explicar como é o trabalho realizado. O Abra é um ramo também com um grande grau de inovação, tendo assim a resistência à figura do arquiteto e o errôneo conceito de que a arquitetura é um artigo de luxo, inalcançável e por tanto desnecessário na vida deles. Diante desse problema o Abra busca ter um representante, para agir como um embaixador da empresa junto à comunidade, dando orientações, explicando o projeto e



tirando dúvidas em geral. Desta forma identificamos esse contexto no relato da empresa, segue trecho da entrevista abaixo:

“Primeiro temos a dificuldade de aproximação do arquiteto com moradores das comunidades, pois eles nos veem como um “Artigo de Luxo”. Depois as poucas formas de financiamento para facilitar a realização da construção ou reforma. Uma das nossas metas é ter um representante em cada comunidade para a aproximação com os moradores dando a assistência necessária e nos representando, atuando de forma mais eficiente e tenha mais reverberação entre os moradores”. (Abra)

Em contrapartida o ProEduca não tem dificuldade na explicação e aceitação do público referente ao seu respectivo produto e serviço. Em relação ao Porto Social e o Abra, o ProEduca3 é um setor bem abrangente e de fácil visualização pela população, tendo visto como uma oportunidade a falha do estado na parte educacional, trouxe a ideia de ajudar as pessoas de baixa renda através de bolsas de estudos. Tendo com sua principal dificuldade o ato de empreender no Brasil, apresentado no relato abaixo:

“Graças a Deus temos uma boa aceitação do público. A grande dificuldade é de ser empreendedor no Brasil, além de não ter facilidade nas linhas de crédito, o tributo cada vez mais caro e muito oneroso pro bolso do empreendedor. No meu setor educacional mesmo acontecendo toda essa problematização na educação, a mesma é a última a ser visualizada, por que falando sobre o processo de investimento, exemplo o Uber que é muito mais escalável e rentável, o poder financeiro que ele traz para o empreendedor e o investidor vai ser tremendo e quando falamos de educação mesmo trazendo resultados positivos não chega a tanto quanto o Uber, por isso a escassez dos investidores no setor educacional. “Mas as pessoas que estão no setor de educação não estão só pelo dinheiro, e sim existe um sentimento uma causa maior”. Outra dificuldade é pessoas que estejam envolvidas na causa da educação não encarando só por números e sim por propósitos da empresa”. (ProEduca)

Assim como pode ser analisado nas três empresas entrevistadas, o Porto Social eo Abra, foi ,relatado a dificuldade no processo de engajamento cívico e cultural das pessoas referente a cada empresa, e a falta de parceiros em prol da causa. Já para o ProEduca foi abordado a dificuldade no ato de empreender por falta de financiamentos e juros altos. Todas as três empresas têm o mesmo objetivo que é ajudar pessoas e impactar positivamente na sociedade, sendo eles empreendedores sociais. Tendo assim uma ideia inovadora nos seus respectivos setores, percebe-se que as três fazem parte do setor 2.5. Isso é percebido quando Brinckerhoff (2000) afirma que os empreendedores sociais devem estar dispostos a correr riscos razoáveis em favor das pessoas as quais a organização serve; pesar o retorno social e financeiro de cada um dos investimentos para não se prejudicar, lutar pela causa, mas que sem dinheiro, parceiros e investidores não hámissão que se conclua, nisso como citado anteriormente, sem a facilidade do estado em seus impostos e financiamentos, vem à carência no âmbito do empreendedorismo em geral.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou demonstrar a importância da responsabilidade social, empreendedorismo social e negócios sociais dentro do novo cenário socioeconômico, utilizando de práticas como essa ação inovadora, gerando assim a expansão dos negócios e trazendo a maximização do impacto na sociedade. Destaca-se a compreensão do comportamento de cada tema abordado no referencial teórico para o embasamento do

nosso estudo de caso, tendo como objetivo explicar a pesquisa de campo realizada apresentando o funcionamento de cada empresa, mostrando a motivação que deu início, seu impacto gerado perante a sociedade e suas dificuldades para a sustentabilidade do negócio.

Constatou-se a necessidade de estudos relacionados aos temas, faltando uma contribuição mais relevante no meio acadêmico para motivação e interesse dessas atividades no modelo de gestão organizacional para empresas. Diante da análise qualitativa podemos perceber a falta de acesso desse estudo, que é de extrema importância para a sociedade e para novos empreendedores com uma visão mais abrangente e que queiram lutar por uma causa maior. Em outro ponto foi abordado esse novo setor, conhecido como setor 2,5 se tratando de um tema bem escasso, dificultando assim o trabalho das empresas, que tem como objetivo reafirmar e disseminar informações sobre os processos e procedimentos que a mesma atua para um engajamento da sociedade pela causa.

Ressalta-se, neste artigo, a afirmação de Bozarga, Depedri e Galera (2012), onde para os autores, os negócios de impacto social devem ser vistos como um modelo de negócios além dos já existentes, que contribui, significativamente, para a inovação, pois abarca uma nova solução para o problema social. Acredita-se que desta forma os empreendimentos empresariais e os empreendedores não só devem adotar a responsabilidade social, como também olhar para esse novo modelo de gestão que é o empreendedorismo social, tendo em vista se auto sustentar, e como consequência impactar no meio social resolvendo essas deficiências do estado, perante a sociedade, tendo uma maior visibilidade e sustentabilidade do negócio.

Assim podemos concluir que se esse novo modelo de gestão fosse aplicado com bastante clareza, tivesse um alcance mais abrangente, tendo um engajamento jurídico e cívico e mais explorado no meio acadêmico, seria de mais valia para a construção de uma sociedade mais justa, diminuindo a desigualdade e aumentando a equidade onde todos têm direitos iguais perante a lei.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Rafaela Albuquerque Valença. Abordagem Qualitativa Na Pesquisa EmAdministração: Um Olhar Segundo a Pragmática da Linguagem. EnEPQ, 2013.

ASHLEY, Patrícia Almeida (org.). Ética e responsabilidade social nos negócios. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

BARKI, Edgard. Negócios de impacto: tendência ou modismo? GVexecutivo, v. 14, n.1, p. 14-17, 2015.

BORZAGA, C.; DEPEDRI, S.; GALERA, G. Interpreting social enterprises. **Revistade Administração**, São Paulo, v. 47, n. 3, p. 398-409, jul./ago./set. 2012.

CARROLL, A. B. The pyramid of corporate social responsibility: toward the moral management of organizational stakeholders. **Business Horizons**, v. 34, n. 4, p.39-48, 1991.

CARROLL, A. B. (1979), «A three-dimensional conceptual model of corporate performance». The Academy of Management Review, 4(4), pp. 497-505.

COUTINHO, R. B. G.; MACÊDO-SOARES, T. D. V. A. Gestão estratégica com responsabilidade social: arcabouço

analítico para auxiliar sua implementação em empresas no Brasil. Rev.adm. Curitiba. v.6, n.3, p. 2-18, 2002.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativos, quantitativo e misto**.3.ed.Porto Alegre:Art-med,2010

DORNELAS, José Carlos Assis. Empreendedorismo : transformando idéias emnegócios. Rio de Janeiro: Campus, 2001. 26p.

DRUCKER, P. F. **Inovação e espírito empreendedor** (intrepreneurship): prática e princípios. Tradução de Carlos J. Malferrari. 7. reimpr. São Paulo: Pioneira Thomson, 2003.

ETHOS – INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL.

Disponível em: <<http://www.ethos.org.br>>. Acesso em: 25 set 2019.

FELÍCIO, J. A.; GONÇALVES, H.M.; GONÇALVES, V.C. Social value and

organizational performance in non-profit social organizations: Social entrepreneurship, leadership, and socio-economic context effects. **Journal of Business Research**, v.66, n.10, 2013, p. 2139-2146.

FRANÇA, José Antônio de. Manual de Procedimentos para o Terceiro Setor: aspectos de gestão e de contabilidade para entidades de interesse social / José Antônio de França (coordenador); Álvaro Pereira de Andrade [et al]. -- Brasília: CFC : profis,

2015.

FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público: O terceiro setor na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

GRAJEW, O. **Por um mundo mais seguro: a crise mundial coloca em evidência a responsabilidade das empresas na busca e na construção de uma sociedade mais justa**. GUIA EXAME. Disponível em: [www.ethos.org.br/responsabilidadesocial](http://www.ethos.org.br/responsabilidadesocial)> Acesso em:16 setembro 2019.

Instituto Nacional de Empreendedorismo e Inovação – INEI. **Aceleradora 2.5**. Um ecossistema de recursos para negócios sociais inovadores, lucrativos e sustentáveis. Disponível em: <<http://inei.org.br/aceleradora25/o-que-e-o-setor-2.5>>. Acesso em: 29 de agosto de 2019.

LEITE, E. O Fenômeno do Empreendedorismo. Recife: Bagaço, 2000.

MELO NETO F. P; BRENNAND, J.M. Empresas Socialmente Sustentáveis: O NovoDesafio da Gestão Moderna. Rio de Janeiro: Qualitymark 2004.

MELO NETO, F.P. de; FROES, C. Gestão da Responsabilidade Social Corporativa:

o caso Brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Qualitymark, 2001.

MELO NETO, Francisco Paulo de; FROES, César. **Empreendedorismo Social: a transição para a sociedade**

sustentável. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

NUNES, Andrea. **Terceiro setor**: controle e fiscalização. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

ROUERE, Mônica de; PÁDUA, Suzana Machado. Empreendedores sociais em ação. São Paulo: Cultura Associados, 2001.

SILVA, G. A. B.; PASSADOR, J. L.; AREVALO, J. L. S. Mortalidade e Longevidade das Organizações do Terceiro Setor. Revista Brasileira de Administração Científica. Aquidabã, v.6, n.1, p.230-239, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.6008/SPC2179-684X.2015.001.0014>

SENNA, V. O caminho dos caminhos. 10 mandamentos para a carreira. *Folha de Sécuro*, São Paulo, 22 abr. 2001. Folha Empregos. Edição Especial, p.11.

YUNUS, M. (2010). **Criando um negócio social**: Como iniciativas economicamente viáveis podem solucionar os grandes problemas da sociedade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ZIEGLER, R. An introduction to social entrepreneurship. Massachusetts, USA: Edward Elger Publishing Inc., 2009.





INOVAÇÃO SOCIAL NO BRASIL:  
uma revisão bibliométrica

*SOCIAL INNOVATION IN BRAZIL:  
A Bibliometric Review*

Carina Nunes  
Albino Brito  
Melissa Watanabe



## RESUMO

Entende-se que a inovação social (IS) é uma área da inovação, a qual pode ser definida como o desenvolvimento e implementação de novas ideias, sejam produtos, serviços ou modelos de negócios, para atender as necessidades sociais e ambientais. A IS é um tema bastante debatido e consolidado no meio acadêmico, a exemplo revisões sistemáticas de literatura já realizadas. No entanto, surge a necessidade de rever os caminhos e possibilidades que esta temática vem seguindo. Deste modo o objetivo deste trabalho é realizar um mapeamento das áreas de pesquisa que abordam o tema Inovação Social no Brasil. Para tanto optou-se pela realização de uma pesquisa bibliométrica. Os dados da pesquisa foram coletados no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes e compilados com auxílio de planilhas do *Microsoft Excel*<sup>®</sup>. Dentre os principais resultados identificou-se que a concentração de Teses e Dissertações brasileira, são oriundas das Ciências Sociais Aplicadas, *Design* e Serviço Social. O Programa de Pós- Graduação com maior concentração de trabalhos é de Administração de Empresas.

**Palavras-chave:** Teses e Dissertações da Capes, possibilidades de pesquisa, áreas do conhecimento.

## ABSTRACT

It is understood that social innovation (IS) is an area of innovation, which can be defined as the development and implementation of new ideas, whether products, services or business models, to meet social and environmental needs. It is a topic that is widely debated and consolidated in academia, such as systematic literature reviews that have already been carried out. However, there is a need to review the paths and possibilities that this theme has been following. In this way, the objective of this work is to map the research areas that address the theme Social Innovation in Brazil. To this end, it was decided to conduct a bibliometric survey. The research data were collected in the Capes Dissertation Thesis Catalog and compiled using Microsoft Excel<sup>®</sup> spreadsheets. Among the main results, it was identified that the concentration of Brazilian Theses and Dissertations comes from Applied Social Sciences, Design and Social Work. The Postgraduate Program with the highest concentration of jobs is in Business Administration.

**Keywords:** Capes' Theses and Dissertations, research possibilities, areas of knowledge.

## 1. INTRODUÇÃO

A Inovação Social é um tema amplo e bastante consolidado no meio acadêmico, a exemplo de revisões de literatura tais como de Silva (2012); Agostini *et al.*, (2017), Dias e Partidário (2019). Compreende-se que este é um tema multifacetado, e que segue lógicas conceituais de acordo com a área de atuação (VAN DER HAVE; RUBALCABA, 2016). O conceito adotado para Inovação Social neste trabalho provém do Guide to social innovation (Guia para a Inovação Social) da Comissão Europeia (2013, p.6) no qual "*social innovation can be defined as the development and implementation of new ideas (products, services and models) to*



*meet social needs and create new social relationships or collaborations*<sup>1</sup>. Assim, este trabalho visa identificar caminhos e possibilidades no campo da Inovação Social, a partir de uma análise no Banco de Teses e Dissertações da Capes<sup>2</sup>.

A Inovação Social é uma área originária da Inovação, a qual surgiu, devido principalmente, da identificação de demandas sociais emergentes e da possibilidade de atender essas demandas (JULIANI *et al.*, 2014). De acordo com Barczak (2012) a Inovação Social é um dos temas de pesquisa que merecem atenção para auxiliar na melhoria das capacidades de inovação das organizações, bem como atender demandas decorrentes de problemas sociais.

Existem inúmeras possibilidades para a geração de inovação social, as quais abrangem os meios econômicos, políticos, tecnológico, dentre outros, com vistas à inclusão social (ANDRÉ; ABREU, 2006). Tais elementos permeiam os três setores da sociedade. A fim de não causar confusão os setores da economia, cabe esclarecer que o primeiro setor compreende as organizações governamentais, o segundo setor compreende as empresas privadas e o terceiro setor compreende as organizações não governamentais, ou da sociedade civil organizada.

Há um consenso na literatura de que a Inovação Social visa atender as pessoas em situações menos favorecidas, aumentando as capacidades de ação desses indivíduos (TAYLOR, 1970; FARFUS *et al.*, 2007; ALMEIDA, 2008; MURRAY, CAULIER-GRICE, MULGAN, 2010; BIGNETTI, 2011). Além de questões sociais, as inovações sociais devem atender também questões ambientais e ter a capacidade de serem mantidas ao longo do tempo (PHILLS; DEIGLMEIER; MILLER, 2008). Assim as inovações sociais podem ser adequadas a cada contexto, com vistas a gerar melhorias sociais e ambientais.

Como a pesquisa visa identificar direcionamentos de pesquisa, optou-se pela realização de uma pesquisa bibliométrica. E o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, foi escolhido, por agregar os trabalhos oriundos dos programas de pós-graduação, mestrado e doutorado, do Brasil, e um eixo direcionador das pesquisas brasileiras neste campo. Entende-se que tais trabalhos seguem uma rigorosidade científica, reunindo informações pertinentes ao desenvolvimento de novas pesquisas.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa configura-se quanto aos meios como bibliométrica e documental, quanto aos fins é descritiva, já a abordagem do trabalho quantitativa. Os dados da pesquisa foram coletados no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes em 04 de novembro de 2019. O banco de dados também disponibiliza acesso aos resumos e aos trabalhos completos<sup>3</sup> a partir do ano de 2013. Já os trabalhos anteriores a este período estão disponíveis apenas os dados quantitativos, tais como título, ano, área do conhecimento, nome do programa, instituição e ano de defesa<sup>4</sup>.

Inicialmente foram selecionadas as palavras-chave de busca. A maior parte dos trabalhos indexados na base

<sup>1</sup> Tradução livre: a inovação social pode ser definida como o desenvolvimento e implementação de novas ideias (produtos, serviços e modelos de negócios) para atender às necessidades sociais e criar novas relações ou colaborações sociais).

<sup>2</sup> O Catálogo de Teses e Dissertações da Capes possui acesso livre e pode ser acessado por meio do endereço eletrônico: <https://catalogodeteses.capes.gov.br>

<sup>3</sup> Salvo trabalhos com publicação não autorizada pelo autor.

<sup>4</sup> Para os trabalhos não disponibilizados no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, faz-se uma busca no Google Scholar e no site das Universidades de origem.

de dados é desenvolvido no idioma português. No entanto, também podem ser redigidos em outros idiomas, como inglês por exemplo. Deste modo pesquisou-se as palavras chave “*social innovation*” em inglês e “*inovação social*” em português. Para “*social innovation*” foram encontrados 196 resultados e para “*inovação social*” foram encontrados 289 trabalhos, entre teses e dissertações, publicadas até o ano de 2018<sup>5</sup>. Optou-se então por utilizar os descritores “*inovação social*”, entre aspas para buscar a palavra composta e em português. Dos 289 trabalhos identificados, 164 foram oriundos de dissertações de mestrado acadêmico (MA), 57 de mestrado profissional (MP) e 68 de teses de doutorado (DR).

Dentre as informações quantitativas encontradas na base de dados escolhida, podem ser observados: a) tipos de documentos (mestrado acadêmico, mestrado profissional e doutorado); b) o ano de publicação; c) as áreas: do conhecimento, de avaliação e de concentração; d) os programas de pós graduação; e, e) as instituições de ensino superior. A análise destes dados permite traçar um perfil das áreas de publicação, bem como, direcionar os pesquisadores que desejam seguir pesquisando Inovação Social. As áreas do conhecimento da Capes, são um método para facilitar o acesso à informação sobre as pesquisas brasileiras, e, possuem uma hierarquização de quatro níveis, os quais seguem do mais geral para o mais específico:

1º nível - Grande Área: aglomeração de diversas áreas do conhecimento, em virtude da afinidade de seus objetos, métodos cognitivos e recursos instrumentais refletindo contextos sociopolíticos específicos;

2º nível - Área do Conhecimento (Área Básica): conjunto de conhecimentos inter-relacionados, coletivamente construído, reunido segundo a natureza do objeto de investigação com finalidades de ensino, pesquisa e aplicações práticas;

3º nível - Subárea: segmentação da área do conhecimento (ou área básica) estabelecida em função do objeto de estudo e de procedimentos metodológicos reconhecidos e amplamente utilizados;

4º nível - Especialidade: caracterização temática da atividade de pesquisa e ensino. Uma mesma especialidade pode ser enquadrada em diferentes grandes áreas, áreas básicas e subáreas. (CAPES, 2014)

No quadro 1 é possível observar a segmentação das grandes áreas do conhecimento dos trabalhos identificados.

**Quadro 1:** Critério de agrupamento das grandes áreas do conhecimento

GRANDE ÁREA DO CONHECIMENTO	QUANTIDADE DE TRABALHOS
Ciência Humanas	25
Ciências Sociais Aplicadas	194
Engenharias	16
Multidisciplinar	48
Ciências Biológicas	1
Ciências da Saúde	1

<sup>5</sup> Na data de realização da coleta de dados foram identificados apenas trabalhos publicados até o ano de 2018, pois a base de dados é atualizada anualmente.

GRANDE ÁREA DO CONHECIMENTO	QUANTIDADE DE TRABALHOS
Ciências Exatas e da Terra	2
Linguística, Letras e Artes	2
TOTAL	289

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A pesquisa bibliométrica, foi desenvolvida com base nos 289 arquivos identificados, sem uma delimitação de período. Além de observar os níveis de hierárquicos da Capes, foram identificadas as principais instituições de ensino superior e seus respectivos programas de pós-graduação.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

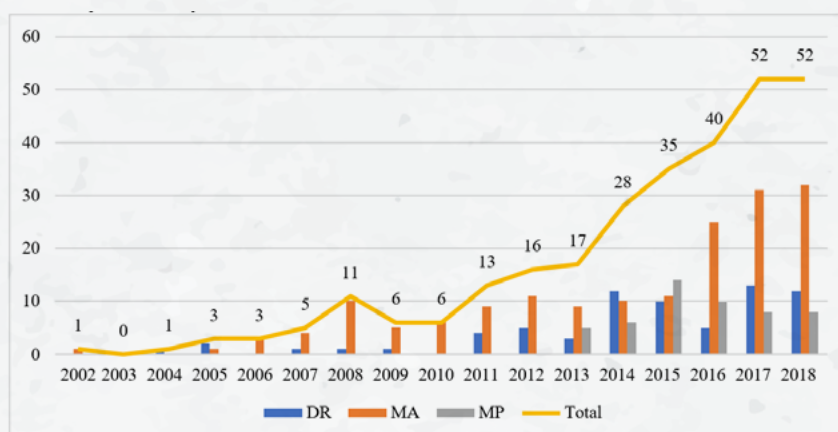
### 3.1 INOVAÇÃO SOCIAL: ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA

Os dados coletados no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes foram coletados com auxílio de planilhas em Excel®. As informações foram segmentadas em Doutorado (DR), Mestrado Acadêmico (MA) e Mestrado Profissional (MP) e evoluíram até o ano de 2018, conforme demonstrado no gráfico 1.

De modo geral o gráfico 1 mostra que o interesse sobre o tema inovação social nas dissertações brasileiras se iniciou em 2002, mas ocorreu principalmente a partir do ano de 2008, no qual foram registrados 10 trabalhos e seguiu aumentando até chegar em

42 trabalhos em 2018. Já os trabalhos oriundos de mestrados profissionais, foram observados somente a partir do ano de 2013, já com 5 trabalhos. Já nas Teses de Doutorado percebeu-se o primeiro trabalho publicado foi no ano de 2004.

**Gráfico 1:** “Inovação Social”: número de publicações por ano no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Na dissertação observada em 2002, embora a inovação social seja um dos elementos da pesquisa, não é o foco do estudo o qual aborda a gestão comunitária e é oriunda de um programa em políticas públicas e saúde (CLARO, 2002). Já em 2004 a primeira Tese de Doutorado identificada, abordou especificamente modelos

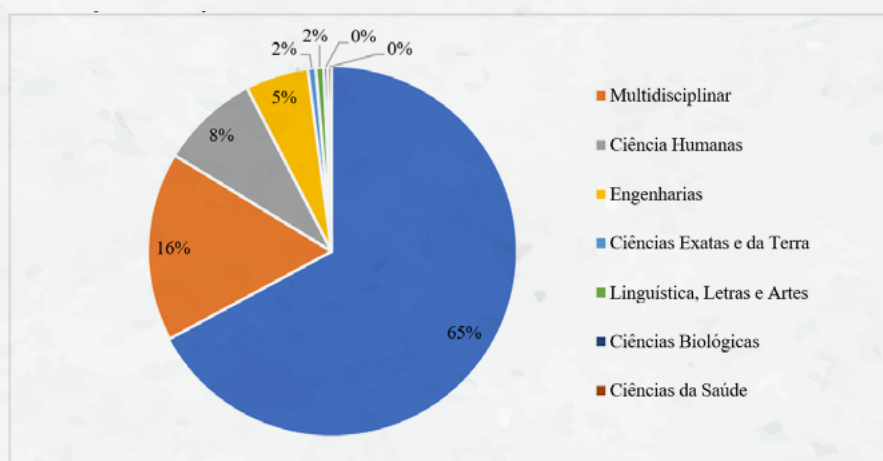
de gestão e inovação social em Organizações sem Fins Lucrativos, onde de fato a inovação social fez parte do objeto de análise. Essa pesquisa foi oriunda de uma escola de Administração de Empresas. Neste trabalho a base referência para a inovação social é a economia social (RODRIGUÊS, 2004).

Em seguida buscou-se identificar as grandes áreas do conhecimento para o tema inovação social, de acordo com níveis de categorização da Capes, descritos nos procedimentos metodológicos.

- “1º nível - Grande Área: [...] em virtude da afinidade de seus objetos, métodos cognitivos e recursos instrumentais refletindo contextos sociopolíticos específicos(CAPES, 2014).

Deste modo, dos 289 trabalhos identificados, percebeu-se que a maioria (65%) estão enquadrados nas Ciências Sociais Aplicadas, seguido pela área Multidisciplinar (16%) e Ciências Humanas (8%). Chama a atenção a aplicabilidade da Inovação social também às Ciências da Saúde e Biológicas, com apenas um trabalho cada, e também as ciências Exatas e da Terra, bem como Linguística, Letras e Artes, os quais possuem 2 dissertações de mestrado cada, conforme demonstrado no gráfico 2. Revelando assim a variedade de possibilidades para estudos sobre inovação social.

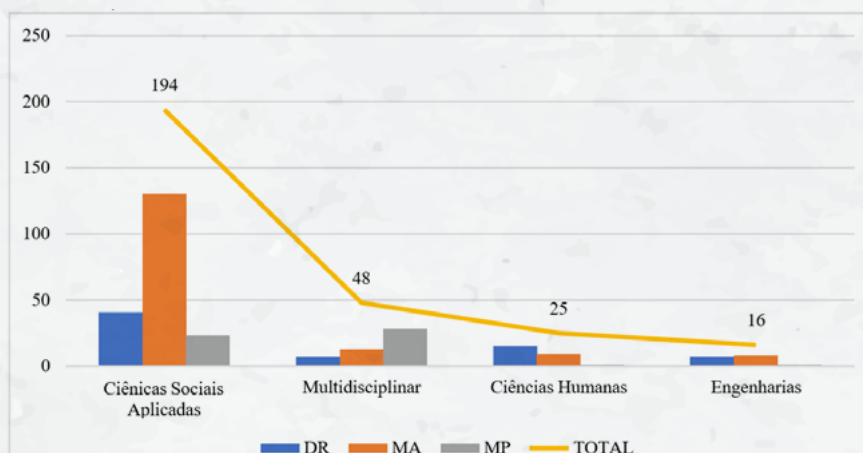
**Gráfico 2:** “Inovação Social”: As grandes áreas do conhecimento no Catálogo de Teses eDissertações da Capes.



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Com intuito de refinar as grandes áreas do conhecimento nos programas de doutorado, mestrado e mestrado profissional, foi elaborado o gráfico 3. Por meio do gráfico 3, é possível verificar que a grande área das Ciências Sociais aplicadas é a área com maior concentração de pesquisas em mestrados acadêmicos e de programas de doutorado. No entanto, quando observados os programas de mestrado profissional, a área com maior concentração são é a grande área multidisciplinar. Não foram adicionadas ao gráfico as grandes áreas das Ciências da Saúde (1 MA), Ciências Biológicas (1 MP), Ciências Exatas e da Terra (2 MA) e Linguística, Letras e Artes (2 MA).

**Gráfico 3:** “Inovação Social”: As grandes áreas do conhecimento divididas em Doutorado, Mestrado Acadêmico e Mestrado Profissional



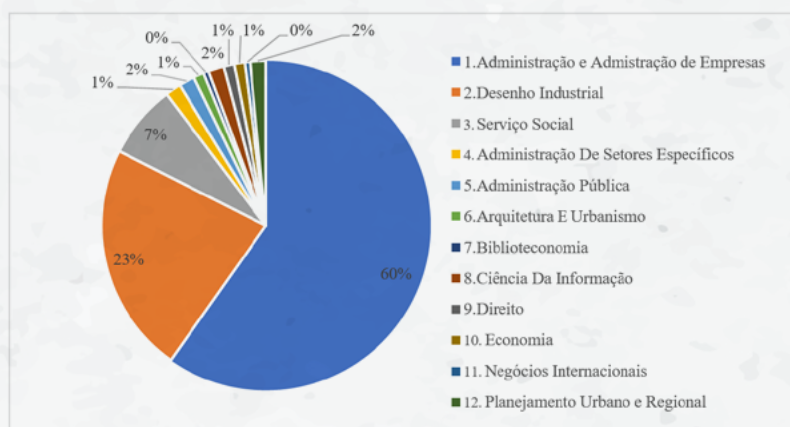
Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Após a identificação das grandes áreas do conhecimento, buscou-se segmentar os trabalhos em suas áreas básicas, mencionadas no gráfico 3 (Ciências Biológicas; Multidisciplinar; Linguística, Letras e Artes; Engenharias; Sociais Aplicadas; Humanas, Exatas e da Terra; da Saúde).

- 2º nível – Área do Conhecimento: conjunto de conhecimentos inter-relacionados [...] reunido segundo a natureza do objeto de investigação com finalidades de ensino, pesquisa e aplicações práticas (CAPES, 2014).

Foram identificados 196 trabalhos somente na grande área das ciências sociais aplicadas, dos quais 90%, correspondem a três áreas básicas: Administração de Empresas (118), Desenho Industrial (44) e Serviço Social (14). Embora seja perceptível a concentração dos trabalhos nas três áreas mencionadas, ainda é possível observar outras nove áreas base, conforme demonstrado no gráfico 4.

**Gráfico 4:** “Inovação social” - Áreas básicas das Ciências Sociais Aplicadas (Nível 2)<sup>6</sup>

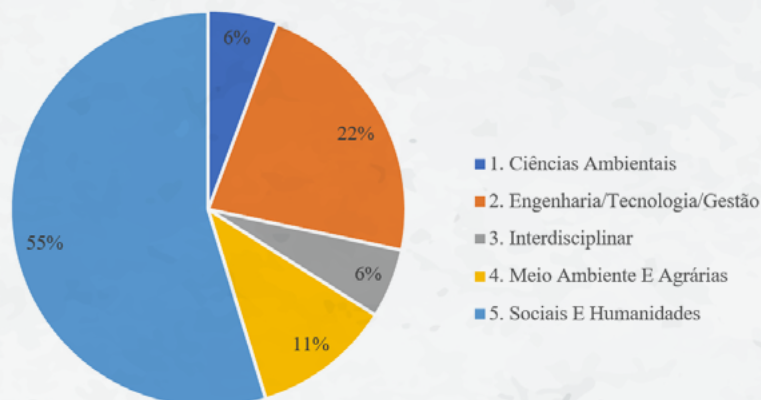


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

<sup>6</sup> Os dados com informação de 0% possuem apenas 1 trabalho.

No gráfico 5 foram elencados os trabalhos oriundos da grande área Multidisciplinar. Assim é possível verificar que a maioria dos trabalhos neste campo estão inseridos na área de sociais e humanidades (55%), seguido por engenharia, tecnologia e gestão (22%).

**Gráfico 5:** “Inovação social” - Áreas básicas da grande área multidisciplinar (Nível 2)

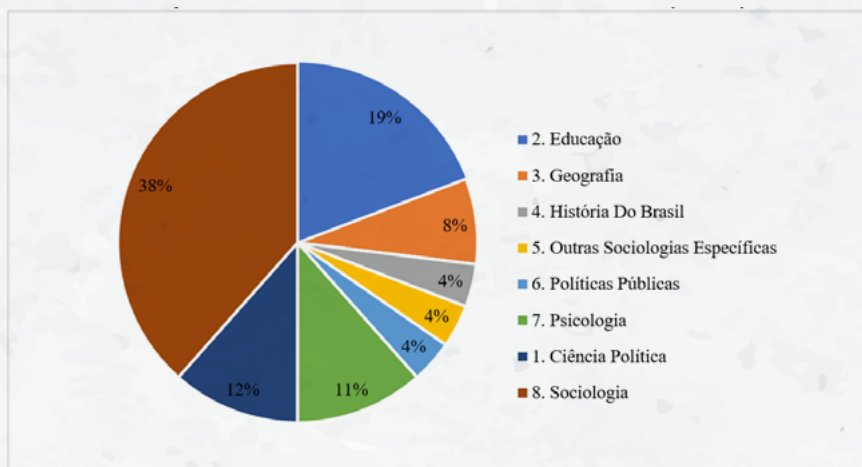


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A grande área Multidisciplinar também vem se destacando nos trabalhos analisados, o primeiro trabalho identificado na base dados é do ano de 2008, oriundo do Centro Universitário Franciscano do Paraná. O maior número de trabalhos (28) publicados está inserido nas áreas de Ciências e Humanidades, e é oriundo de Mestrado Profissional, dentre os quais 24 estão concentrados no programa de pós-graduação em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local do Centro Universitário UNA, de Minas Gerais entre 2014 e 2018.

No gráfico 6 foram elencadas as áreas do conhecimento que abrangem as ciênciashumanas, na qual o destaque é para a Sociologia, com 10 trabalhos, representando 38% das teses e dissertações, seguido pela área da educação a qual possui 19% dos trabalhos identificados.

**Gráfico 6:** “Inovação social” - Áreas básicas das Ciências Humanas (Nível 2)



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

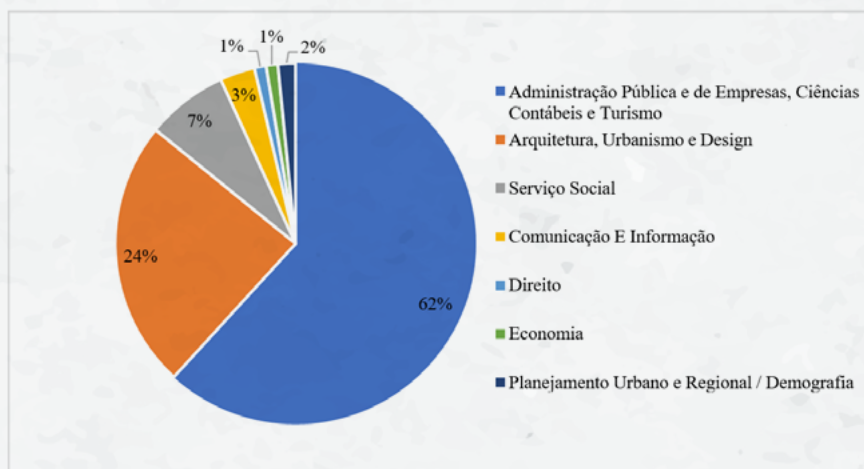
Já na grande área das Engenharias, foram encontrados 17 trabalhos, dos quais 15 são oriundos das engenharias de produção, 1 de engenharia civil e 1 de engenharia aeroespacial. No campo das ciências biológicas foi identificado apenas 1 dissertação de mestrado profissional, na área básica de fisiologia. Em ciências exatas e da terra, foram identificados dois trabalhos, ambos oriundos de mestrado acadêmico e com área de básica em ciências da computação. Em ciências da saúde, foi encontrada uma dissertação de mestrado, em saúde coletiva. Por fim, em linguística, letras e artes, foram encontrados dois trabalhos, também de mestrado acadêmico.

Deste modo, a partir da verificação das áreas do conhecimento chega-se ao 3º nível de análise composto pela segmentação das áreas do conhecimento, dentro de cada grande área.

- 3º nível - Subárea: segmentação da área do conhecimento [...] estabelecida em função do objeto de estudo e de procedimentos metodológicos reconhecidos e amplamente utilizados (CAPES, 2014).

Conforme já observado no gráfico 4, o campo de estudo das ciências sociais aplicadas, foi segmentado por áreas do conhecimento e 90% dos trabalhos encontrados, são compostos por administração, desenho industrial e serviços social. As subáreas destas 3 categorias foram elencadas no gráfico 7. No catálogo de Teses e Dissertações da Capes o campo destinado ao Nível 3, é denominado área de avaliação. Além destas classificações percebeu-se ainda que 6 trabalhos não foram classificados na base de dados.

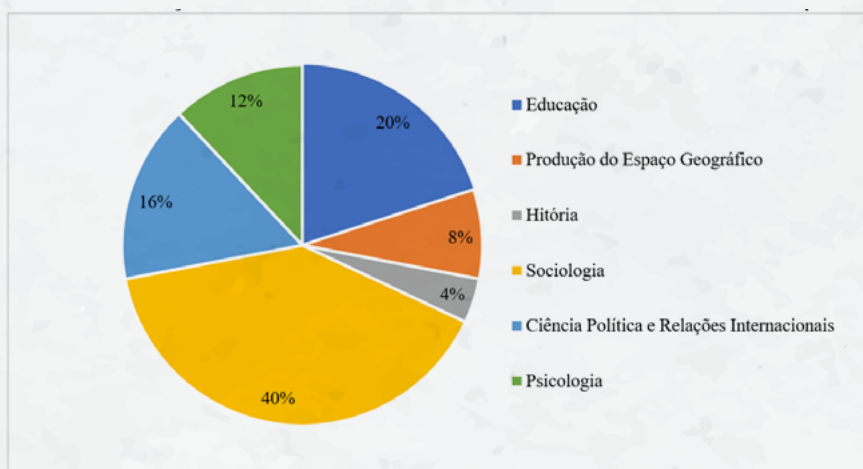
**Gráfico 7:** “Inovação social” - Subáreas do conhecimento em Ciências Sociais Aplicadas (Nível 3)



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Nas Ciências Sociais Aplicadas, destaca-se a área de avaliação Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo, a qual concentra 62% dos trabalhos identificados. Em segundo lugar, a área de avaliação Arquitetura, Urbanismo e Design aparece com 24% dos trabalhos. No campo das Ciências Humanas, a área de avaliação com maior concentração é a Sociologia (40%), seguido por Educação (20%) e, Ciências Políticas e Relações Internacionais (16%).

**Gráfico 8:** “Inovação social” - Subáreas do conhecimento em Ciências Humanas (Nível 3)



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Já nas áreas de avaliação compreendidas entre as grandes áreas do conhecimento Engenharias, Ciências Biológicas, Exatas e da Terra, da Saúde, Linguística, Letras e Artes e Multidisciplinar, por apresentarem uma menor concentração foram organizadas no quadro 2. Os números indicados entre parênteses no quadro representam a quantidade de trabalhos identificados.

**Quadro 2:** “Inovação social” - Subáreas do conhecimento (Nível 3)

GRANDE ÁREA DO CONHECIMENTO (NÍVEL 1)	ÁREA DO CONHECIMENTO (NÍVEL 2)	ÁREA DE AVALIAÇÃO (NÍVEL 3)
Engenharias (12)	Eng. Aeroespacial (1) Eng. de Produção (10) Eng. Civil (1)	Engenharias III (11) Engenharias I (1)
Ciências biológicas	Fisiologia	Ciências Biológicas II
Ciências exatas e da terra	Ciências da Computação	Ciências da Computação
Ciências da saúde (2)	Saúde Coletiva (2)	Saúde Coletiva (2)
Linguística, letras e artes (2)	Artes (2)	Artes (2)
Multidisciplinar (48)	Ciências ambientais (1) Engenharia/tecnologia/gestão (11) Interdisciplinar (3) Meio ambiente e agrárias (5) Sociais e humanidades (28)	Ciências ambientais (1) Interdisciplinar (47)

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

É possível perceber que o tema Inovação Social foi abordado até este momento, principalmente nas áreas de avaliação interdisciplinares, e que abrange diversas áreas do conhecimento. Trata-se de um tema em expansão e que pode ser analisado por inúmeras óticas.



Por fim, a quarta segmentação da Capes, para as áreas do conhecimento, classifica-se por especialidade ou área de avaliação.

- 4º nível - Especialidade: caracterização temática da atividade de pesquisa e ensino. Uma mesma especialidade pode ser enquadrada em diferentes grandes áreas, áreas básicas e subáreas. (CAPES, 2014).

O quadro 3 representa o número de áreas de concentração identificadas para cada Grande área do conhecimento. As grandes áreas de Ciências da Saúde (1 trabalho) e Ciências Exatas e da Terra (2 trabalhos), apareceram sem classificação no banco de dados, no entanto juntamente com as pesquisas em Linguística, Letras e Artes e Ciências Biológicas, revelam novas frentes de pesquisa, com potencialidades para expansão.

**Quadro 3:** Áreas de concentração conforme as grandes áreas do conhecimento

GRANDE ÁREA DO CONHECIMENTO	QUANTIDADE DE TRABALHOS	Nº DE ÁREAS DE CONCENTRAÇÃO IDENTIFICADAS
Ciências Sociais Aplicadas	194	68
Multidisciplinar	48	18
Ciência Humanas	25	13
Engenharias	16	6
Ciências Exatas e da Terra	2	Não classificada
Linguística, Letras e Artes	2	1
Ciências Biológicas	1	1
Ciências da Saúde	1	Não classificada

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

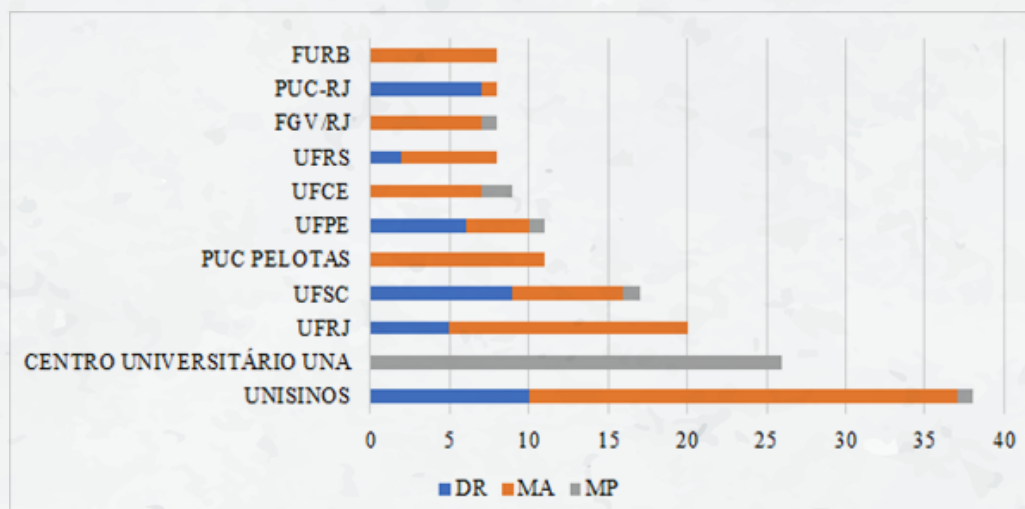
Dentre os 194 trabalhos oriundos das Ciências Sociais Aplicadas, 37 não tiveram área de avaliação apresentada. Destaca-se ainda a área de concentração Organizações e Competitividade com 8 teses de doutorado e 2 dissertações de mestrado, bem como 20 dissertações de mestrado acadêmico na área de concentração de design. Nestes 2 casos (Organizações e competitividade; Design), todos os trabalhos identificados são oriundos de programa de pós-graduação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), o que indica uma forte inclinação para pesquisas nesta área, pela Instituição, e também um ponto de referência em pesquisas sobre inovação social.

Dentre as ciências Humanas, destacam-se os trabalhos de Sociologia (1 teses e 3 dissertações de mestrado acadêmico) e Educação Escolar (2 teses). No campo das engenharias, destaca-se a área de gestão de inovação, com 2 teses e 3 mestrados acadêmicos, todos oriundos do programa de pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Na área multidisciplinar foram identificados 23 trabalhos oriundos de mestrado profissional na área de concentração Inovações Sociais e Desenvolvimento Local, oriundas todas do Centro Universitário UNA.

As teses e dissertações indexadas no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, estão distribuídas em 74 Universidades. As Universidades com maior número de publicações foram organizadas no Gráfico 9.

**Gráfico 9:** “Inovação Social”: Produção dos programas de pós-graduação brasileiros.



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Com base nas instituições de ensino elencadas no gráfico 9, criou-se o quadro 5, no qual são segmentados os programas de pós-graduação e os tipos de trabalhos oriundos de cada programa.

**Quadro 5:** Instituições de Ensino e os Programas de Pós-Graduação

INSTITUIÇÃO DE ENSINO	PROGRAMA VINCULADO	DR	MA	MP	TOTAL
UNISINOS (38)	<b>Administração</b>	10	5	0	15
	Ciências Sociais	0	1	0	1
	Gestão e Negócios	0	0	1	1
	<b>Design</b>	0	21	0	21
Centro Universitário UNA (26)	<b>Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local</b>	0	0	24	24
	Administração	0	0	2	2
UFRJ (20)	<b>Engenharia de Produção</b>	4	7	0	11
	Ciência da Informação	0	5	0	5
	Planejamento Urbano E Regional	1	1	0	2
	Administração	0	1	0	1
	Sociologia e Antropologia	0	1	0	1

INSTITUIÇÃO DE ENSINO	PROGRAMA VINCULADO	DR	MA	MP	TOTAL
UFSC(17)	Administração	1	0	0	1
	Administração Universitária	0	0	1	1
	Agroecossistemas	0	1	0	1
	Design	0	1	0	1
	Design e Expressão Gráfica	0	1	0	1
	Engenharia de Produção	2	0	0	2
	<b>Engenharia e Gestão do Conhecimento</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>8</b>
	História	1	0	0	1
	Tecnologia da Informação e Comunicação	0	1	0	1
PUC Pelotas (11)	<b>Política Social</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>11</b>
UFPE (11)	<b>Administração</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>
	Design	2	2	0	4
	Sociologia	1	0	0	1
UFCE (9)	<b>Administração e Controladoria</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>9</b>
UFRGS (8)	<b>Administração</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
	Sociologia	0	2	0	2
	Agronegócios	1	0	0	1
	Design	0	1	0	1
FGV/RJ (8)	<b>Administração</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>8</b>
PUC Rio (8)	<b>Design</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>8</b>
FURB (8)	<b>Administração</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>8</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A Universidade com maior número geral de trabalhos publicados é a Universidade do Vale do Rio do Sinos (UNISINOS) (38), destacando-se aí os programas de Administração com 10 teses, dentre essas 10 Teses e 5 dissertações (MA). Dentre as 10 teses identificadas no programa de Administração, 8 delas foram orientadas pela professora Dra. Claudia Cristina Bitencourt, a partir do ano de 2012, e 1 Teses foi orientada pelo professor Dr. Luiz Paulo Bignetti. Já no caso das Dissertações, 4 dentre as 5 foram orientadas pelo professor

Dr. Luiz Paulo Bignetti e 1 foi orientada pela professora Dra. Claudia Cristina Bitencourt. Ainda na UNISINOS, destaca-se o Programa de pós- graduação em Design, com 21 dissertações (MA). Dentre as quais, 11 foram orientadas pela professora Dra. Karine De Mello Freire. Revelando aí, professores em ambos os Programas com grande expertise nesta área.

O Centro Universitário UNA, por meio do Programa de Pós-Graduação em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local, possui 24 dissertações de mestrado profissional com ênfase em Inovação Social, não havendo uma grande concentração de trabalhos com um único orientador, revendo-se assim ser esta uma das finalidades do próprio Programa.

A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) apresentou trabalhos oriundos de 5 programas de Pós-Graduação distintos, com ênfase em Engenharia de Produção. A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) destaca-se com o maior número de programas que pesquisam inovação social, foram identificados 17 trabalhos distribuídos em 9 programas, com destaque para o Programa em Engenharia e Gestão do Conhecimento. As Universidades, UFPE, UFRGS, FGV/RJ e FURB, tem destaque para os trabalhos em programas de Administração. Já a PUC Rio, tem ênfase no programa de Design. E, a PUC Pelotas destaca-se com o Programa de Política Social.

A partir destes dados foi possível identificar algumas das instituições brasileiras que vem publicando sobre inovação social, bem como os programas aderentes a temática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando o objetivo do trabalho de realizar um mapeamento das áreas de pesquisa que abordam o tema Inovação Social no Brasil identificou-se o tema transita principalmente entre programas de Administração, Design e Serviço Social, no entanto outros campos de estudo tais como a Engenharia de Produção, Engenharia e Gestão do Conhecimento e Política Social também tem se mostrado promissores para tais estudos.

De fato, a Inovação Social começou a ser abordado nas Teses e Dissertações Brasileiras a partir de 2004 (RODRIGUÊS, 2004), e desde então segue em expansão, em diversos programas de pós-graduação, tanto acadêmicos quando profissionais. Trata-se, portanto, de um tema o qual pode ser analisado por várias lentes e aplicado a inúmeros objetos de estudo.

Esta pesquisa não teve a pretensão de esgotar o assunto, mas sim, apresentar um panorama geral das áreas de pesquisas em Inovação Social no Brasil, permitindo a visualização do cenário global das pesquisas, e aquisição de *insights* de pesquisa em outras áreas de estudo. Deste modo identificou-se as áreas de pesquisa, as Instituições de Ensino Superior com maior número de publicações, os principais programas de pós- graduação que atuam neste campo.

O método de pesquisa bibliométrico pode ser considerado uma limitação, uma vez que apresentam-se dados quantitativos sem o aprofundamento da revisão de literatura. Como a pesquisa foi realizada por meio da palavra chave “inovação social”, podem ter sido incluídas pesquisas cujo tema principal não seja, de fato, a inovação social.

Futuras pesquisas podem considerar a realização de trabalhos qualitativos, por meio da revisão de literatura das Teses e Dissertações com vistas a identificar lacunas e direcionamentos para novas pesquisas. Bem como verificar observar se os trabalhos oriundos de mestrado profissional tiveram aplicação prática, ou foram desenvolvidos por pessoas que atuam em empresas.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINI, M. R. *et al.* An overview on social innovation research: guiding future studies. **BBR. Brazilian Business Review**, v. 14, n. 4, p. 385-402, 2017.

ALMEIDA, M. Innovation and entrepreneurship in Brazilian universities. **International Journal of Technology Management & Sustainable Development**, v. 7, n. 1, p. 39- 58, 2008.

ANDRÉ, I.; ABREU, A. Dimensões e espaços da inovação social. **Finisterra: Revistaportuguesa de geografia**, v. 41, n. 81, p. 121-141, 2006.

BARCZAK, G. The future of NPD/innovation research. **Journal of Product Innovation Management**, v. 29, n. 3, p. 355-357, 2012

BIGNETTI, L. P. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 47, n. 1, p. 3-14, 2011.

CAPES (Brasil). **Tabela de Áreas de Conhecimento/Avaliação**. 2014. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/tabela-de-areas-do-conhecimento-avaliacao>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

CLARO, I. B. **GESTÃO COMUNITÁRIA**: estudo de uma nova articulação Estado/sociedade civil no Parque Proletário de Vigário Geral. 2002. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Políticas Públicas e Saúde, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2002.

DIAS, J.; PARTIDÁRIO, M. Mind the Gap: The Potential Transformative Capacity of Social Innovation. **Sustainability**, v. 11, n. 16, p. 4465, 2019.

EUROPEAN COMMISSION. Guide to social innovation. **European Commission DG Regional and Urban Policy and DG Employment, Social Affairs and Inclusion**, 2013.

[https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Guide\\_to\\_Social\\_Innovation.pdf](https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Guide_to_Social_Innovation.pdf)

FARFUS, D. *et al.* (2007); (Org.). Inovações Sociais. Curitiba: Sesi/senai/iel/unindus, 2007.

JULIANI, D. P. *et al.* Inovação social: perspectivas e desafios. **Revista ESPACIOS** [Vol. 35 (Nº 5) Año 2014], 2014.

MURRAY, R.; CAULIER-GRICE, J.; MULGAN, G. **The open book of social innovation**. National endowment for

science, technology and the art, 2010.

PHILLS, J. A.; DEIGLMEIER, K.; MILLER, D. T. Rediscovering social innovation. **Stanford Social Innovation Review**, v. 6, n. 4, p. 34-43, 2008.

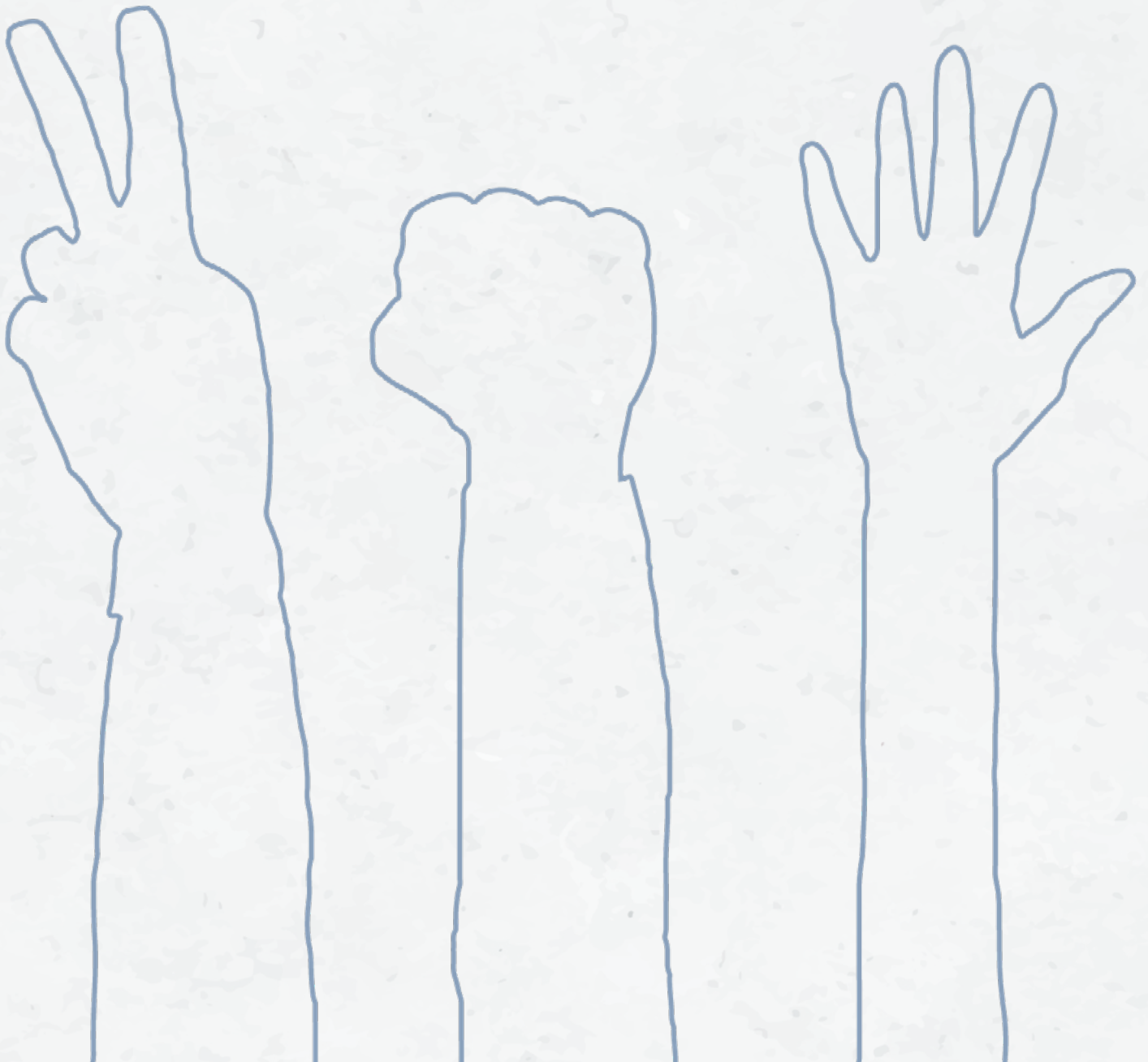
RODRIGUES, A. L. **MODELOS DE GESTÃO E INOVAÇÃO SOCIAL EM ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS: Um estudo comparativo de casos no Brasil e no Québec.** 2004. 293 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração de Empresas, Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

SILVA, S. B. da. **Inovação Social: um estudo preliminar sobre a produção acadêmica entre 2001 e 2011.** 2012. Disponível em: <<https://www.fea.pt/files/d3f631b5f72533d028afeac31d2a9263e12e1ac8.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

TAYLOR, J. B.. Introducing Social Innovation. **The Journal Of Applied Behavioral Science**, v. 6, n. 1, p.69-77, 1 mar. 1970.

VAN DER HAVE, R. P.; RUBALCABA, Luis. Social innovation research: An emerging area of innovation studies?. **Research Policy**, v. 45, n. 9, p. 1923-1935, 2016.







MUDANÇAS NAS EMPRESAS SOCIAIS NO CAMPO  
DE AÇÃO ESTRATÉGICA: novas empresas de base  
social

*Social business changes in the strategic action field:  
new socially based enterprises*

Seimor Walchhutter

Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH)

Amanda Cseh

Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH)



## RESUMO

Este estudo tem por objetivo compreender os desafios e oportunidades do Center for Social Innovation como uma Nova Empresa de Base Social no campo das empresas sociais e propõe um framework teórico-explicativo para a análise do campo. Baseado na teoria de Campos de Ação Estratégica, a pergunta que orientou essa pesquisa foi: como o Center for Social Innovation transforma o campo das empresas sociais no Canadá e no mundo? Os resultados indicam que as NEBSs caminham para uma estrutura de modelos de negócio baseados em criatividade e confiança e revelam três dimensões importantes de desafios: cultural, política e de mercados. Esse estudo contribui aos esforços teóricos das literaturas que buscam repetidamente construir o conceito de “nível meso” como ponte entre os níveis “macro” da sociedade e o “nível micro” relacionado às práticas individuais, que procuram preencher a lacuna de explicação à arquitetura da ordem social. Essa pesquisa avança nesses estudos ao destacar que a transformação de um campo depende da integração das ações entre os atores sociais – indivíduos, organizações e governos, compreendidas como intencionais, instruídas e reflexivas à margem dos fatores econômicos. Esses resultados podem oferecer aos gestores públicos e privados ideias para o planejamento de estratégias de gestão.

**Palavras-chave:** Sociologia Econômica. Teoria de Campos. Novas Empresas de Base Social.

## ABSTRACT

This study aims to understand the challenges and opportunities of the Center for Social Innovation as a New Social Base Company in the field of social enterprises and proposes a theoretical-explanatory framework for the analysis of the field. Based on the theory of Strategic Fields of Action, the question that guided this research was: how does the Center for Social Innovation transform the field of social enterprises in Canada and the world? The results indicate that NEBSs move towards a structure of business models based on creativity and trust and reveal three important dimensions of challenges: cultural, political and markets. This study contributes to the theoretical efforts of literature to build the concept of “meso level” as a bridge between the “macro” levels of society and the “micro level” related to individual practices, which seek to fill the gap of explanation to the architecture of social order. This research advances in these studies by highlighting that the transformation of a field depends on the integration of actions between social actors - individuals, organizations and governments, understood as intentional, educated and reflective apart from economic factors. These results can offer public and private managers ideas for planning management strategies.

**Keywords:** New Economic Sociology. Theory of Fields. New Socially-Based Firms.

## 1. INTRODUÇÃO

Estudos relacionados as empresas sociais procuram, em sua maioria, compreender empresas sem fins lucrativos em países desenvolvidos. Entretanto, nos últimos anos tem surgido estudos que procuram analisar os fatores que inibem e que permitem avançar o desenvolvimento desse tipo organizacional ao redor do mundo (Jay, 2013; Margiono, Zolin e Chang, 2018). Empresas multinacionais (MNC) desenvolvem seus negócios além de suas fronteiras a partir de um claro processo de internacionalização para criarem novos mercados, fato que proporcionalmente provoca significativa variedade de desafios internos e externos (Uner, Kocak, Cavusgil, e Cavusgil, 2013; Cahen e Borini, 2015).

Da mesma forma, as empresas sociais são desafiadas na condução de seus negócios em ambos os mercados – doméstico e internacional, sendo que o processo de legitimação dessas empresas é adicionalmente desafiado devido ao seu modelo de negócio, cujo princípio baseia-se, de acordo com sua missão, a abrangência do impacto social e por vezes ambiental em detrimento dos resultados econômicos e financeiros, caracterizando assim, um “hibridismo organizacional” às empresas sociais (Grassl, 2012; Hoffman, Badiane e Haigh, 2012; Battilana e Lee, 2014; Defourny e Nyssens, 2017a).

Este artigo por sua vez não procura distinguir essas organizações por qualquer conceptualização ou definições prévias, origem ou enquadramento legal, todavia com base nos resultados dos estudos de Karré (2012) e Grassl (2012) sugere a terminologia “Novas Empresas de Base Social” (NEBS) – um conceito que amplia e complementa as diversas tentativas anteriores – muitas vezes complexas e derivativas da legislação regional de cada país, independentemente do regime legal pelo qual foram institucionalizadas. É neste contexto que esse artigo procurou analisar os desafios e oportunidades do Center for Social Innovation (CSI) – uma nova empresa de base social de natureza híbrida orientada à criar valor social e inserida em um importante mercado global: Canadá.

Portanto as NEBS representem um campo interessante de estudo a partir de diversas correntes teóricas, mas de maneira distinta nesse trabalho torna-se significativa por três razões: por causa que são consideradas organizações híbridas (Bills, 2010; Grassl, 2012; Karré, 2012); porque detém significativa promessa de internacionalização, tema significativo de debates internacionais (Prahalad e Hart, 2002; Cahen, Lahiri e Borini, 2016; Romani-Dias e Carneiro, 2019); em terceiro por entenderem que as NEBS enfrentam tensões de decisão inerentes, fato que as distingue exclusivamente de outras formas organizacionais (Smith, Gonin e Besharov, 2013; Walchhütter e Iizuka, 2019).

A partir da perspectiva teórica da Nova Sociologia Econômica, Granovetter (1985) e da teoria de campos de ação estratégica, Fligstein e McAdam (2012) por causa do poder explicativo de ambas relacionado às raízes do interacionismo simbólico do fenômeno estudado (Fligstein, 2007), a pergunta que orientou essa pesquisa foi: Como o Center for Social Innovation transforma o campo das empresas sociais no Canadá e no mundo? Assim, esse estudo por sua vez não tem a pretensão de justificar sua escolha por uma ou outra definição, mas propõe a terminologia de “Novas Empresas de Base Social” (NEBSs)<sup>1</sup> à todas aquelas que desenvolvem valor social por meio da criação de inovação social.

Nesse sentido, duas foram as principais questões de pesquisa que nos guiaram, quais sejam: Quais desafios restringem o desenvolvimento das novas empresas de base social? E, em que medida, a partir desse tipo organizacional, emerge um novo Campo de Ação Estratégica? Portanto, o objetivo desse trabalho é buscar compreensão sobre a questão dos desafios que envolvem as NEBSs e sua influência na formação de um novo CAE ao identificar os atores e suas posições no campo, principalmente, do ator hábil.

Portanto, os estudos sobre NEBSs tornam-se um importante tema de investigação por duas razões, que correspondem às principais contribuições da pesquisa, quais sejam: (i) uma contribuição teórica ao identificar o papel dos atores sociais que formam o campo em que as NEBSs atuam e identificar os interesses que estão em disputa e, (ii) uma contribuição gerencial ao estimular gestores a buscarem alternativas que possam maximizar suas oportunidades e minimizar seus riscos uma vez que os novos negócios que envolvem as NEBSs enfrentam diferentes desafios gerenciais.

<sup>1</sup> Em analogia as Novas Empresas de Base Tecnológica (NEBTs), in: CAHEN; LAHIRI; BORINI. (2016) Managerial perceptions of barriers to internationalization: An examination of Brazil's new technology-based firms. *Journal of Business Research*. 69, 1973–1979.

## 2. RELAÇÃO ENTRE A NOVA SOCIOLOGIA ECONÔMICA E A TEORIA DE CAMPOS DE AÇÃO ESTRATÉGICA

As bases da Nova Sociologia Econômica (NSE) surgem, conforme destaca Granovetter (1990, p.207) “no reforço às teses da Economia Clássica”. Essa perspectiva é corroborada pelos estudos de Swedberg (1987) e Fligstein (1996, p. 8) ao afirmar que “diferentemente dos economistas clássicos, a moderna sociologia econômica dos mercados raramente conecta as suas ideias teóricas a uma visão de sociedade ou à mudança social [...] ao contrário, a maioria dos estudos dá enfoque ao objeto empírico e a literatura no qual ele está inserido”. Em outras palavras, esses autores consideram que a toda ação econômica é fundamentada em uma ação social e contrapõem a perspectiva utilitarista dos fenômenos econômicos.

Embora os pressupostos da NSE sejam contestados por alguns estudiosos por não apresentarem respostas à questões socioeconômicas, assume um papel importante na explicação de fenômenos administrativos relacionados ao funcionamento de mercados e instituições (LÉVESQUE; BOURQUE; FORGUES, 2001; PERRET, 2001). Nesse sentido, a NSE não rompe com as premissas da Economia Clássica, todavia, trava um diálogo evolucionário ao trazer à Economia Clássica aspectos sociológicos, aproximando assim, a Sociologia da Teoria das Organizações.

É nesse contexto que se desenvolve a motivação dessa pesquisa. Conforme demonstra Serva e Andion (2006), buscar compreender a economia a partir da sociologia é um diálogo interdisciplinar que, se por um lado a sociedade depende cada vez mais das organizações para satisfazer a maior parte de suas necessidades, por outro, elas se tornam o epicentro da própria sociedade, onde os atores em busca da autorealização interagem sem cessar na busca de sentido e significado à suas vidas. Dessa forma, “a sociologia econômica vem aperfeiçoando suas possibilidades de levantar questões e propor vias de diálogo para a compreensão mais ampla das questões que afetam a vida social” (SERVA; ANDION, 2006, p.20).

Pode-se entender que a maioria dos debates que envolvem a Teoria Organizacional poderia ser interpretado como excessiva preocupação com a própria prática da pesquisa em detrimento daquilo que se estuda (WEICK, 2000). Acredita-se, dessa forma, que adotar uma corrente teórica de pesquisa mais próxima às teorias que preconizam a construção social da realidade de forma não linear, como a Teoria da Nova Sociologia Econômica, possa fornecer um conjunto de informações e dados que sirvam de base à construção do conhecimento e permitam a elaboração de inferências relativas ao fenômeno social estudado. Nesse sentido, o embasamento teórico desta pesquisa consiste em se desprover de qualquer julgamento prévio sobre o campo de estudo em questão (BURRELL; MORGAN, 1979; TSOUKAS, 1994).

Segundo Serva e Andion (2006, p.19), “[...] há algumas lacunas deixadas no debate atual da NSE ao identificar temáticas que poderiam ser aprofundadas, na perspectiva de uma construção interdisciplinar, oriundas de uma maior aproximação com os estudos organizacionais”.

### 2.1 DEBATE CONCEITUAL SOBRE O CAMPO DAS NEBS

Os esforços teóricos que buscam definir negócios orientados à criação de valor social, por não apresentarem convergência em relação à definição, conceptualização e funcionalidade desse tipo organizacional é justa-

mente o fator motivacional desta seção. Discute-se nesse trabalho alguns conceitos relacionados a esse tipo organizacional.

Do ambicioso discurso do Nobel da Paz em 2006, que promoveu uma verdadeira quebra de paradigmas tanto em relação à orientação estratégica das empresas privadas, quanto das organizações governamentais e sem fins lucrativos – pois colocou em xeque a maneira de (re)pensar os modelos de negócios: às primeiras, na questão de orientação a mercados e eficiência operacional, e nas segundas, a questão da aquisição de recursos financeiros excetuando-se as filantropias e doações.

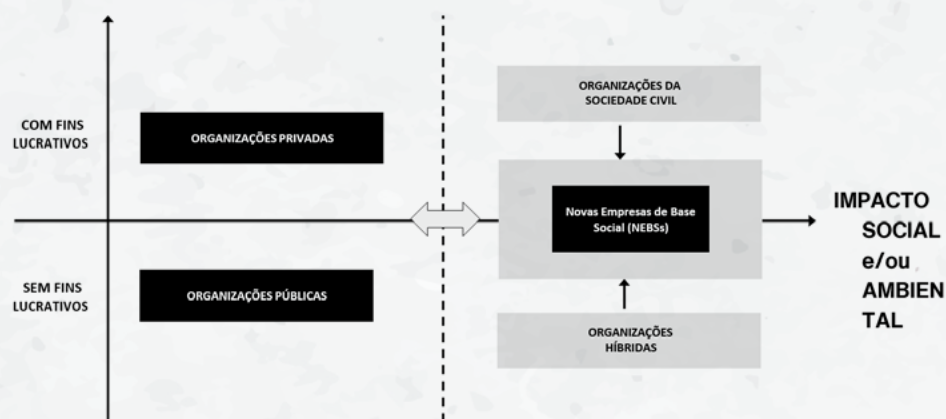
Esse paradigma se reflete nas legislações ao redor do mundo sobre o que são e o que não são organizações sociais – da Europa ocidental aos Estados Unidos ou América do Sul, os marcos regulatórios não encontram convergência no enquadramento legal dessas organizações, embora os fins, sejam os mesmos (BORZAGA; DEPEDRI; GALERA, 2012; TRAVAGLINI, BANDINI E MANCINONE, 2009).

Embora, como em qualquer organização, a dificuldade inicial estará sempre em conseguir equilíbrio financeiro por meio de atender demandas específicas de mercado (DRUCKER, 2010), aquelas que conseguem estruturar um modelo de negócio rentável superam a barreira financeira; mas aquelas que não conseguem, colocam em risco seu negócio e sofrem questionamentos sobre a legitimidade de seus objetivos (DRUCKER, 2010, p.57). O desafio consiste na tentativa de fornecer uma visão interacionista entre os diversos atores sociais com identidades e objetivos diferentes que procuram motivação coletiva para suas ações individuais.

No entanto, empresas preocupadas em contribuir com a mudança da ordem social se deparam com outras situações ainda mais difíceis de serem resolvidas, como por exemplo, tensões de decisão que não podem ser dissolvidas pois enfrentam desafios de caráter endógeno e exógeno que restringem não apenas a sua capacidade de atingir equilíbrio financeiro, mas também, de difícil compreensão pela própria sociedade de sua legitimidade que, segundo Walchhutter e Iizuka (2019), são consideradas tensões inerentes.

A Figura 1 procura ilustrar os componentes básicos do arranjo desse campo e suas relações. Esse modelo teórico-explicativo de base conceitual, é constituído utilizando-se duas dimensões bem conhecidas que são as organizações com e sem fins lucrativos. O eixo vertical do modelo reflete a necessidade que a organização tem de alcançar os resultados financeiros (organizações com fins lucrativos). O eixo horizontal, por sua vez, reflete a necessidade das organizações alcançar resultados para a sociedade – valor social (organizações sem fins lucrativos). A justaposição dessas duas dimensões produz uma matriz com quatro dimensões distintas.

**Figura 1** – Modelo Teórico-explicativo de base conceitual sobre as NEBS



Fonte: Baseado em Walchhutter e Iizuka, (2019)

O quadrante superior esquerdo contém as organizações guiadas pela lógica do mercado (organizações privadas tradicionais), incluindo aquelas que exploram um nicho de mercado. Nesse quadrante, também estão as empresas B e as empresas focadas na base da pirâmide (BoP), que podem ter maiores ambições de responsabilidade socioambiental do que as organizações privadas tradicionais. Especificamente, as empresas B se originam da mesma lógica que as tradicionais, mas foram certificadas pelo B-Lab internacional sem fins lucrativos, buscando alcançar padrões de desempenho e responsabilidade social e ambiental (HONEYMAN, 2014). Assim, esse tipo organizacional inicia suas atividades orientados pela lógica do mercado e podem ser considerados híbridos quando possuem tensões de tomada de decisão entre diferentes objetivos – financeiros e socioambientais.

Da mesma forma que as organizações da BoP, impulsionadas pela eficiência operacional e redução de custos por escalonamento – assim como no fordismo e no taylorismo, onde as estratégias de integração vertical e de linha de produção permitem a redução dos custos unitários em função do aumento do volume de vendas, direcionam seus produtos para populações de baixa renda mas que no entanto permanecem como empresas de nicho (PRAHALAD, 2005).

Esse modelo parece intencionalmente mais contribuir com o desejo de consumo do que para gerar condições que forneçam aos consumidores de baixa renda para liberdade de escapar das mazelas sociais, conforme definido por Sen (2000); assim, apesar de permitir a redução de privações dessa classe social (como fizeram as premissas do fordismo em seu tempo), não podem ser compreendidas como uma empresa social. No entanto, as empresas BoP caminham ao quadrante superior direito à medida que fornecem, além de produtos e serviços acessíveis, liberdade social e autodesenvolvimento – todavia, possuem tensões organizacionais relacionadas ao equilíbrio de objetivos sociais, ambientais e financeiros.

O quadrante superior direito, também acima do eixo X, representa organizações que combinam objetivos e lógicas que equilibram retornos financeiros e desempenho socioambiental. Este último é o ponto central da razão dessas organizações existirem – em oposição aos do primeiro quadrante, originalmente orientados pela lógica econômica e financeira do mercado, com impacto social secundário aos retornos financeiros. Esse representa uma nova maneira de pensar os negócios, rompendo com os paradigmas do primeiro e gerando desenvolvimento contínuo (econômico e socioambiental) ao longo da cadeia de valor, com a riqueza voltada para o bem estar da sociedade.

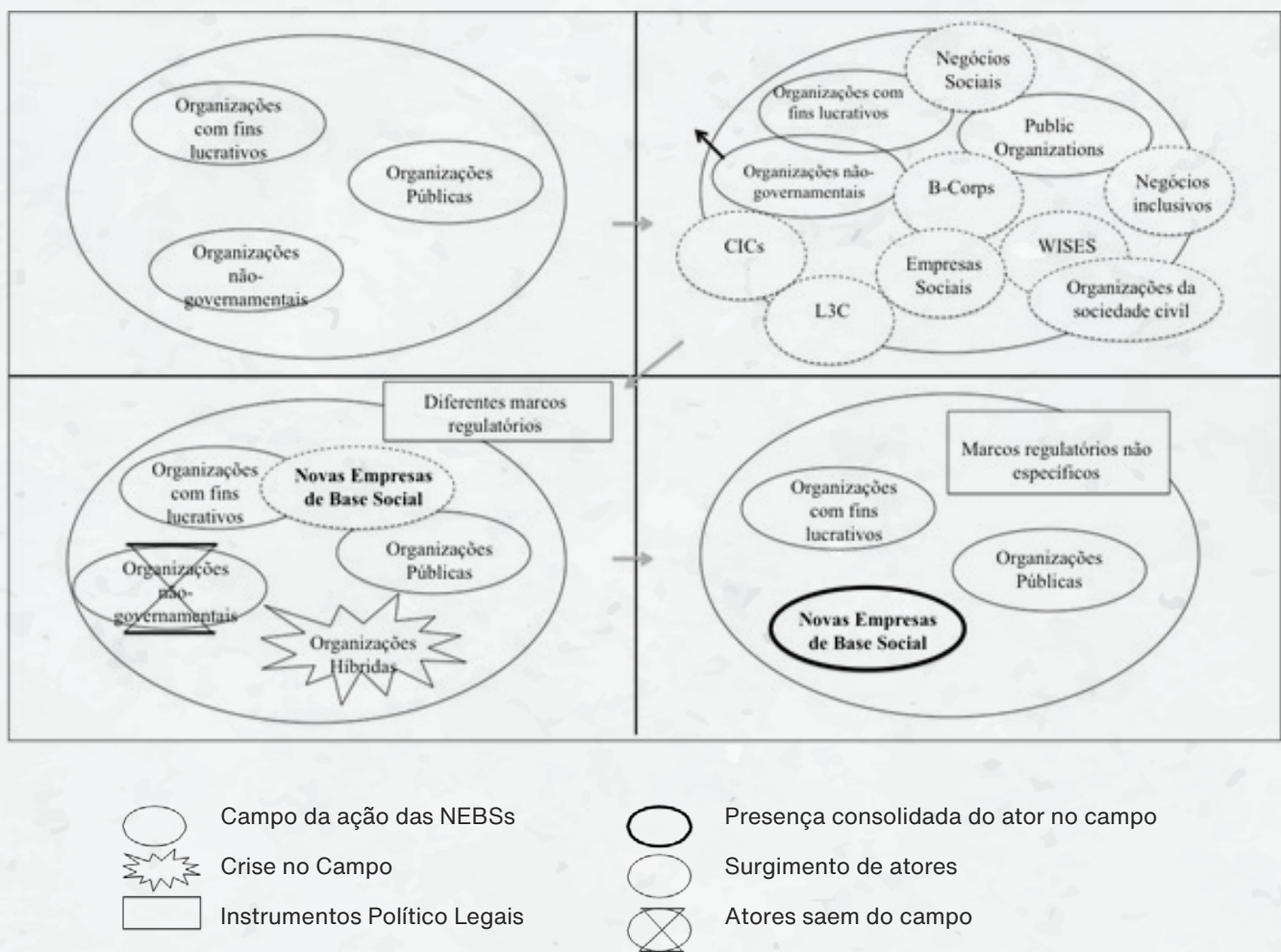
Isso inclui além das organizações sociais e negócios inclusivos, também cooperativas que buscam gerar renda para seus membros, bem como organizações sem fins lucrativos cujas atividades integram a lógica de mercado à um alto grau de responsabilidade social, resultando em tensões organizacionais dessas organizações de caráter híbrido. Os quadrantes abaixo do eixo horizontal, portanto, sem fins lucrativos, retratam a arena pública, incluindo as organizações além do escopo do Estado, quais sejam: governos locais e nacionais, organizações da sociedade civil, locais, nacionais ou com fronteiras internacionais. A distinção entre os quadrantes inferiores esquerdo e direito é apenas o grau variável de abrangência local ou regional.

No quadrante superior direito, as organizações estão sujeitas a tensões resultantes de seus objetivos concorrentes de impacto socioambiental e desempenho financeiro. Sem essas tensões, as organizações mudam para outros quadrantes: se a maximização do lucro se torna uma prioridade sobre o impacto socioambiental, as organizações passam para o quadrante superior esquerdo; se a lógica do mercado deixa de ser um fator determinante, as mesmas passam para um dos quadrantes inferiores. No entanto, na passagem entre do eixo horizontal superior para o inferior, o modelo indica organizações sem fins lucrativos que geram

renda, também consideradas organizações híbridas com a presença de tensões inerentes, que por vezes, implica que essas organizações permaneçam no quadrante superior direito, como organizações sociais.

Essas dimensões capturam as tensões que essas organizações têm de alcançar de forma simultânea resultados financeiros ao mesmo tempo em que procuram gerar valor social (organizações híbridas e organizações da sociedade), implicando na compreensão de que toda e qualquer organização com fins de criar valor social e que detenham equilíbrio financeiro, possam constituir-se como NEBS, conforme mostra a Figura 2.

**Figura 2** – Esquema visual da movimentação dos Negócios Sociais dentro do CAE



Fonte: Baseado em Cseh (2018, p.97)

Contrastando essa proposta com modelos anteriores, identificamos que Doherty et al. (2014) definem o hibridismo como uma característica que define a natureza das organizações sociais, diferente dos resultados encontrados nos estudos de Margiono et al., (2017) que aborda tipos organizacionais específicos como por exemplo, das organizações B ou BoP que não foram contempladas diretamente por outros autores seminais nessa questão, como Defourny & Nyssens (2017a, 2017b).

Segundo Karré (2012) existem tipos organizacionais híbridos porque fazem parte de um *continuum* entre os setores da sociedade; privado, público e da sociedade civil, conceito que complementa a definição de Alter

(2004). Essa perspectiva permite observar alguns choques externos das organizações de base social que de acordo com sua forma jurídica pode ou não requerer incentivos governamentais ou mesmo ajuda por filantropia. Estruturas internas também podem modelar as crises no campo, como por exemplo, o caso da distribuição do lucro em detrimento do crescimento de mercado, fator que poder desviar alguns atores do campo de seus objetivos sociais iniciais. A Figura 3 indica visualmente as movimentações dentro do campo.

## 2.2 A ARENA: PAPEL, PODER E DISPUTA NO CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA

Existe realmente um Campo de Ação Estratégica (CAE) da Inovação Social no Canadá? A resposta a essa pergunta, segundo Fligstein e McAdam (2012) está na compreensão do estágio desse campo, qual o papel de cada ator social de acordo com a assimetria de poder e interrelações entre os diversos atores, e o que está em disputa.

### *Estágios do Campo de Ação Estratégica*

A formação de Campo de Ação Estratégica depende de sua origem. Podem emergir por marco regulatório exigido por legislação, pelo surgimento de novos mercados gerados por acordos comerciais formais, ou qualquer produto fruto do planejamento estratégico intencional por parte dos atores envolvidos, sejam públicos ou privados.

Segundo Fligstein e McAdam (2012, p.3) a definição de CAE é: “uma ordem social de nível médio, como um bloco estrutural básico de vida política e/ou organizacional moderna – seja na economia privada, na sociedade civil ou no Estado”. Sendo a “Ação Estratégica” uma capacidade humana distinta e indissolúvel capaz de modelar significados para garantir um campo viável para sua existência.

Segundo os mesmos autores, há quatro estágios de Campo de Ação Estratégica e cada estágio está relacionado à disputa ou cooperação (depende do nível e assimetria de poder de cada ator envolvido e sua posição nessa arena de disputa) entre os recursos que compreendem o campo, dessa forma, se caracterizam da seguinte maneira: o campo emergente é aquele que está na fase formação. Nesse estágio não há um padrão reproduzível que ordene o campo e sim, apenas interações entre os atores; a segunda fase é caracterizada quando o papel dos atores associados à influência no campo já são reconhecidas pelos outros atores envolvidos, nesse caso, quando o campo está estável significa que os atores desafiadores acomodam seus interesses com as regras vigentes no campo (dominantes/incumbentes) e, não necessariamente estão em conflito nesse estágio. Os desafiadores aguardam um momento de fragilidade das instituições (do campo estável) para tentar colocar seus interesses nas decisões e, assim, desencadear uma crise.

Determina-se portanto, nesse estágio, quem são os atores considerados pela literatura como “dominantes” e “desafiadores” responsáveis pelo equilíbrio e justaposição das incertezas que podem surgir. Esse papel de ambos permite a estabilidade do campo por incorporar as mudanças sem a necessidade de remodelação disruptiva da estrutura já formada e acomodada, definidas por Fligstein e McAdam (2012, p.14) como “unidades de governança” – fazem parte da estrutura interna de um campo, diferente da estrutura externa de Estados, que têm por finalidade, facilitar o funcionamento e reprodução do sistema; em seguida, conforme há um desequilíbrio ou mudança da influência de cada ator, dos interesses de cada um ou mesmo o surgimento de outros, o campo estável pode entrar em crise, portanto esse estágio é chamado de crise.



Nesse estágio, para administrar os conflitos seja por divergência de pensamentos entre os atores internos, seja pela entrada de novos atores antes não previstos na formação do campo, o papel do ator hábil – torna-se fundamental para garantir a manutenção da estrutura do campo – quando é do lado dominante, busca a manutenção do status quo e, quando é do lado desafiante, busca coalizão entre atores com interesses diferentes, mas contrários ao status quo, para alterar a configuração do campo, conseguindo melhorar a posição dos desafiantes no campo. Esse ator em específico torna-se peça fundamental para negociar as divergências de interesses e disputas, por exemplo, da escassez dos recursos; e por fim, o campo se transforma alterando a posição dos atores envolvidos e ocorre um novo reconhecimento dos papéis, caracteriza, portanto, o estágio de transformação – uma nova ordem então é formada.

### *O Papel de cada Ator Social*

A Nova Sociologia Econômica (NSE), corrente situada entre a economia e a sociologia, assume um papel importante como elemento de análise, principalmente quando se consideram as questões sociais como orientadoras das estratégias e práticas organizacionais. Fundamenta-se aqui no fato de que os objetivos econômicos e práticas dos atores sociais envolvidos em organizações, mercados e sociedade, sejam previsíveis e explicáveis por elementos sociológicos, considerando-se a importância dos pressupostos da NSE como elemento de análise.

A NSE ao contrário de tentar negar os postulados da econômica clássica e neoclássica, insere nas mesmas elementos sociológicos, por isso a decisão de utilizá-la como lente teórica. Nessa direção, Granovetter (1990) já no início dos pressupostos da NSE insere o conceito de “imersão social” pelo qual considera o indivíduo como um ator social aquém das relações econômicas, conceito demasiadamente presente na Teoria da Economia Clássica e Neoclássica. Assim, entende-se que os mercados são constituídos e socialmente mediados por relações sociais e interesses recíprocos desses atores, o que nos remete novamente ao texto de Lévesque (LÉVESQUE; BOURQUE; FORGUES, 2001).

Enquanto a Teoria da Economia Clássica subsocializa os atores sociais, os “economistas reformistas” da Economia Neoclássica os supersocializam, no entanto, ambas são convergentes em ignorar as estruturas contínuas dos mesmos. Como resposta, Granovetter (1990) defende que o comportamento econômico dos indivíduos está fortemente associado às relações interpessoais desses atores, e critica até mesmo as correntes teóricas da sociologia clássica consolidadas em Weber e Durkheim que aceitam a argumentação de economistas que defendem que “processos de mercado” não são apropriados para estudos sociológicos porque nas sociedades modernas as relações sociais explicam pouco ou nada das relações econômicas.

Granovetter nesse momento, se utiliza dos estudos e argumentos de “mercados e hierarquia” compreendidos em Williamson (1975) onde as atividades econômicas são controladas por “contratos” – objeto de sua crítica e, defende que a “ação instrumental”, embora implique em problematização constante, explica melhor a hipótese do trabalho. O nível de análise causal adotado na perspectiva da “imersão social” foi a das causas próprias – retomando a crítica ao conceito de “mercados e hierarquia”, e cita o exemplo de organizações de pequeno porte que sobrevivem à sombra das estratégias de organizações de grande porte; que, no mínimo é ingênuo nos dias contemporâneos que esse contratos sejam perfeitos em poder e controle de informação, pautados em boa fé e que há simetria de poder entre as partes envolvidas. Para Granovetter, o dilema hobbesiano é sua maior crítica à economia clássica e infere que contratos são em si, e por si mesmos, relações interpessoais.

Esse estudo entende como atores sociais aqueles que a partir da perspectiva da NSE configuram-se com poder em um campo, e por meio dessa assimetria de poder, disputam e distribuem recursos, consolidam sua posição, sejam individuais ou por formação de grupos (FLIGSTEIN; MCADAM (2012). Segundo esse autores, atores podem assumir uma posição dominante ou desafiante.

A primeira posição – dominantes, refere-se à posição que detém mais influência na organização do campo, e definem que: “as regras do campo tendem a favorecer os dominantes e os significados compartilhados legitimam e apoiam sua posição privilegiada no Campo de Ação Estratégia” (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012, p.13); a segunda – desafiante, são aqueles que reconhecem o papel dos dominantes, ocupam alguns nichos, mas sem muito privilégio e aguardam o momento correto para tentar melhorar sua posição de influência na disputa e decisões no campo. Por vezes, podem criar argumentações alternativas que contrapõem a visão do dominante, no entanto, aceitam a ordem social vigente e fazem pequenas adequações em suas ações quando o campo se estabiliza.

### *O quê está em disputa?*

Recursos. Fligstein e McAdam (2012) os definem como qualquer elemento que seja fator de disputa para privilegiar a posição de um ator no campo. Definidos por Bourdieu (2005, p.7) os recursos podem se caracterizar como tangíveis ou intangíveis – no primeiro caso, podem ser recursos materiais, informações, determinada tecnologia ou mesmo técnicos de ordem operacional, rotinas ou procedimentos; no segundo, podem ser fatores culturais, de legitimidade, empoderamento, simbólicos, políticos e de reconhecimento.

Nessa pesquisa, de acordo com as características do Center for Social Innovation(CSI), será utilizada a definição de Bourdieu, tanto aquela relacionada aos recursos tangíveis, quanto dos intangíveis.

## **2.3 O ATOR SOCIAL CENTER FOR SOCIAL INNOVATION – CANADÁ E MUNDO**

### *A Origem*

“Quinze anos antes, no ano de 2004, um grupo de pessoas pensou em uma atividade simples de como resolver o problema de fotocópias de organizações sem fins lucrativos pertencentes ao terceiro setor da sociedade”, inicia a conversa Tonya Surman, ex executiva de corporações multinacionais, mãe de duas filhas pré-adolescentes, esposa de um marido participativo mesmo quando está em viagens executivas pelo mundo, sócia fundadora e executiva sênior do Center for Social Innovation (CSI) do Canadá.

Ela conhecia as estatísticas de seu país que diziam que 85% das organizações sem fins lucrativos tinham menos de cinco colaboradores com orçamento anual abaixo de 1 milhão de dólares canadenses. Então, teve a percepção de que compartilhar fotocópias, cozinha e salas de reunião poderiam economizar e até mesmo gerar renda, e complementa: “nós tínhamos o palpite de que o compartilhamento poderia fortalecer o campo relacionado ao terceiro setor e potencializar a colaboração por mudar o paradigma de pensamento até mesmo entre setores distintos [...] mal sabíamos que ao tentar resolver um simples problema nos depararíamos com a ideia de criação de um espaço comunitário de trabalho (coworking) inovador e personalizado, apaixonante e agradável, que atrairia milhares de pessoas através do mundo”. Assim, nasce o CSI.

### *O significado de ajudar a construir uma Nova Economia*

De acordo com a especialista de mercados do CSI, há vários conceitos e muito próximos entre si do que significa “inovação social”, da mesma forma que há vários “inovadores sociais”. Há espaço para diferentes perspectivas, e nesse sentido, o CSI convida e encoraja toda sua comunidade a “preencher a lacuna” de criar negócios que coloquem pessoas e planeta em primeiro lugar.

No entanto, esse fato não pode ser considerado positivo ou negativo, mas sim, uma característica do campo em si mesmo, pois o campo emergente se caracteriza pela polissemia, ou seja, os atores estão delineando os conceitos que utilizarão para suas ações estratégicas. Nesse caso, não é possível afirmar que seja um fator positivo para o estágio emergente, visto que essa polissemia é um dos elementos que auxiliam a caracterizar um campo como emergente. Essa é a premissa para construir uma nova economia: é ter um propósito e utilizar a criatividade em novas maneiras de se fazer negócios.

A criação dessa nova economia global tem que ser estimulada diariamente em cada pequena ação. É criar uma economia onde o sucesso não deve ser mensurado apenas por indicadores financeiros, e sim, suportados em si mesmos financeiramente a partir de uma atividade fim que beneficie uma causa.

O CSI entende que ao redor do mundo há várias pessoas trabalhando para co-criar valor social, e não importa o nome que dão à esse fenômeno – seja economia circular, economia inclusiva ou empreendedorismo social, o que importa é o conceito em si e por si mesmo, a transformação. O CSI considera que todas as pessoas passaram pelos espaços de coworking e participaram de projetos e debates de incubação de novos negócios e hoje comercializam seus produtos, formam os laços comunitários estimulados pelos CSI.

As receitas desses novos empreendimentos quando contabilizadas juntas, registraram segundo pesquisa do CSI entre 2018 e 2019, um montante anual 270 milhões de dólares canadenses. Fato que evidencia a influência das novas empresas de base social no Canadá. É dessa forma que o CSI vem construindo a nova economia ao longo dos últimos quinze anos (COLLIDER, 2019, p.8-16).

Dessa forma, a pergunta central orientada à proposta de criar valor social com o intuito de desenvolver ações efetivas para assegurar seu cumprimento foi: como poderia ser destravado o potencial de inovação social para construir um movimento único que endereçasse a criação de novos negócios a colocasse pessoas e planeta em primeiro lugar e transformasse a economia?

Segundo Chi Nguyen, diretor de Inovação Social no Canadá, a eficiência e eficácia está na coalizão da rede. É construir compartilhamento de pensamentos e construção de processos dentro do ecossistema que envolve a inovação social. Dessa forma, trazer para um mesmo contexto a troca de experiências que pudessem colaborar com a aprendizagem de todos envolvidos no processo de criar valor social. Um modelo de governança então foi estabelecido para gerar encontros entre essa comunidade.

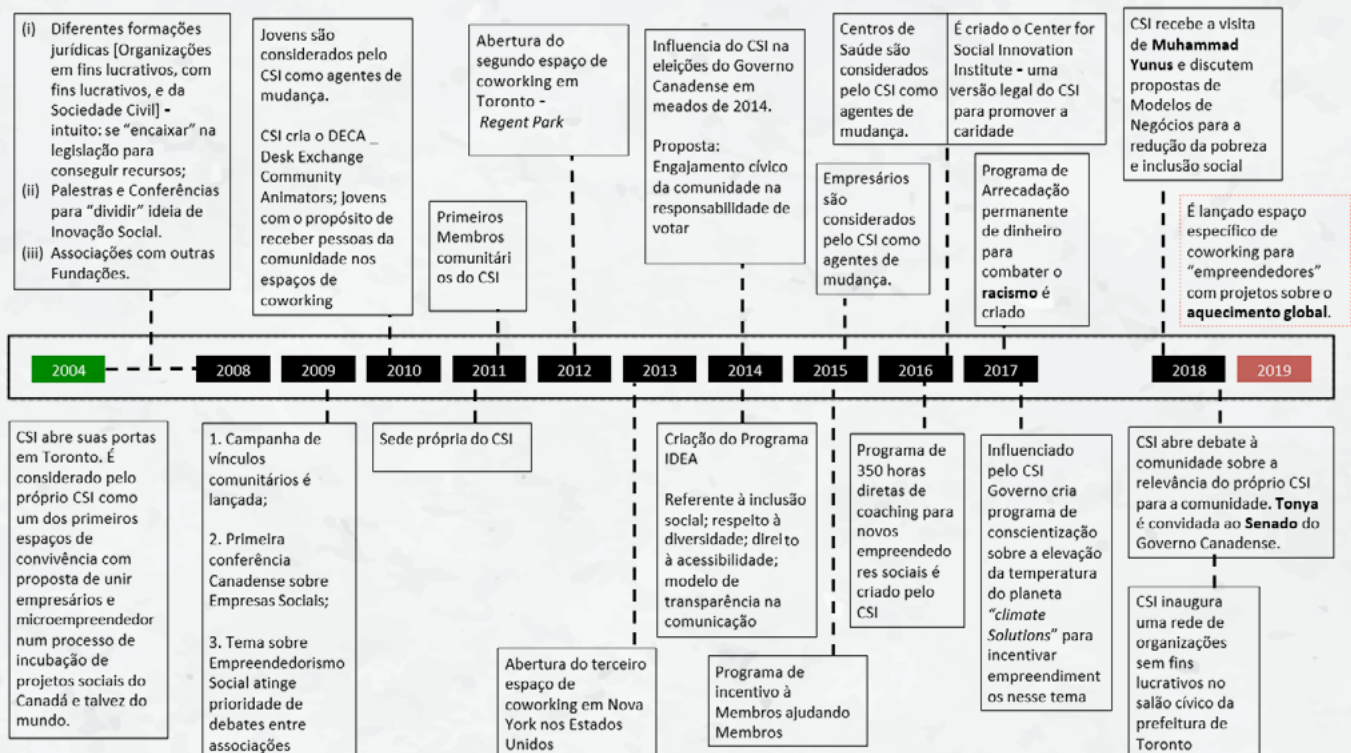
### *Center for Social Innovation em números – linha de tempo*

Da inovação prospera a diversidade. Essa é a razão pela qual o CSI lança sua primeira pesquisa demográfica em 2016. A ideia é colocar as conquistas em uma linha de tempo para priorizar e mensurar o progresso do CSI ao longo de uma jornada de batalhas, segundo Tonya, como uma base para obter uma visão de futuro mais

inclusiva e ações efetivas para os próximos passos. Em 2018 foi lançada a segunda pesquisa com o mesmo critério e objetivos.

Os resultados são mostrados na forma de gráficos e tabelas estabelecem as barreiras demolidas em áreas consideradas difíceis de serem transpostas, áreas onde foram realizados progressos e outras que ainda demonstram prioridades ao planos e desafios a serem conquistados, conforme mostra o Quadro 1.

**Quadro 1 – Evolução das ações do CSI no campo**



Fonte: Walchhütter, Seimor (2019). Baseado em análise documental sobre o CSI.

## 2.4 HABILIDADE SOCIAL – TONYA SURMAN

A relação entre os atores e as estruturas sociais em que esses atores estão inseridos nem sempre é amigável – nesse caso, a visão sociológica da ação estudada por Fligstein(1997) como “habilidade social” torna-se fundamental para a compreensão dessa relação. O conceito de habilidade social surge da natureza do interacionismo simbólico e é definida nos estudos desse autor como a habilidade de induzir a cooperação dos outros. Sugere o quanto os atores são importantes na construção e na reprodução de ordens sociais.

A habilidade social age como se fosse uma microestrutura de compreensão do que os atores fazem no CAE. As interações entre os atores sobre a discussão das “regras do jogo”, cooperação de uso dos recursos é que determinam a existência e o funcionamento do próprio campo. Nesse sentido, o campo é ordenado pelos movimentos e interações sociais do ator hábil assim como o nível de poder que detém e que é legitimado pelos outros atores dentro desse mesmo campo. É um processo social pelo qual o CAE se manterá estável ou se transformará.

Atores hábeis em campos estáveis conseguem garantir sua dominância, contestar a dos outros e manter seu grupo coeso. De certa forma, se a habilidade social do ator – seja dominante, seja desafiante, garantir recompensas à seus membros, provavelmente manterá a assimetria de poder à seu favor.

A seguir vamos discutir duas importantes atuações políticas e sociais de Tonya dentro da arena que envolve as NEBS e como essas atuações podem influenciar o CAE.

#### *Tonya em pronunciamento no Congresso do Governo Canadense*

Em Setembro de 2018 Tonya discursou ao Comitê Especial do Senado sobre o impacto das leis federais e provinciais sobre as organizações do terceiro setor. Em nome de organizações de caridade, ONG's, fundações e instituições e outras legalmente similares, Tonya levantou a bandeira da importância das políticas públicas para esse setor.

Em seu pronunciamento, Tonya descreve a promessa da inovação social que, em suas palavras, significa:

a promessa da inovação social é que nós consigamos resolver as principais pressões sociais que enfrenta nossa sociedade ao mesmo tempo que alcançamos receita positiva para o negócio. A receita suporta nossa sustentabilidade [financeira], poupa dinheiro do governo e cria significado ao trabalho (COLLIDER, 2019, p.17)

A definição acima permite compreender que o CSI deseja construir uma comunidade rentável e duradoura e necessita da ajuda governamental não em recursos financeiros necessariamente e, sim, de apoio legislativo, com a criação de leis que permitam o desenvolvimento das novas empresas de base social que se forma ao longo do tempo pela sociedade civil para solucionar problemas sociais, que por muitas vezes oneram os custos governamentais em suas esferas federais, estaduais e municipais.

Tonya justifica sua defesa ao descrever o próprio percurso de vida do CSI. Há 14 anos atrás, o Center for Social Innovation se tornou o primeiro espaço de coworking do Canadá e talvez do mundo em relação à disponibilidade de espaço físico para toda a comunidade, permitindo inclusão de diversidade e acessibilidade. Por meio desses espaços, o CSI atende à mais de mil organizações que detêm propostas de valor social e mais de 3 mil associados individuais todos os dias.

Esses associados, chamados de membros, criam soluções para muitas das mais difíceis e complexas causas sociais e de meio ambiente pelas quais a economia canadense entrou em transformação. Esses empreendimentos sociais juntos geram acima de 270 milhões de dólares canadenses a cada ano, empregam milhares de pessoas e indiretamente, servem outro milhão de pessoas (COLLIDER, 2019, p.17).

Nós somos uma história de sucesso. E, ainda a cada degrau de nosso crescimento, nós estamos enfrentando barreiras onde empresas privadas teriam encontrado oportunidades. Quando nós precisamos de capital inicial para nossa expansão, fomos excluídos do privilégio do programa de crescimento e expansão de empresas do governo, porque somos uma empresa sem fins lucrativos, declara Tonya (COLLIDER, 2019, p.17).

Toda infraestrutura do CSI foi conseguida por recursos próprios provenientes das receitas dos membros dessa comunidade formada pela organização. Empresas de investimento não queriam patrociná-los pela mesma

razão do governo e a província (Estado) de Ontário, por sua vez, considerou o CSI inelegível para conseguir recursos financeiros porque ainda não haviam recebido do próprio governo federal, fundo “suficiente”.

Inelegível por ambos canais de entrada de capital – seja de políticas públicas ou por investidores privados, o CSI criou o modelo de negócio baseado em duas frentes: a primeira associada ao vínculo comunitário. A comunidade criada pelo CSI que envolve membros (sócios-usuários) de seus espaços de coworking espalhados pelo mundo, pessoas que procuram espaços individuais, micro empresários, empresas já consolidadas que procuram expandir e divulgar seus negócios à novos empreendedores sociais, sustentam parte do capital necessário de crescimento e expansão.

A segunda, pelo fator de não serem elegíveis pela atual visão dos governos e do investidores, o CSI teve a necessidade de criar uma empresa paralela com fins lucrativos para instituir sua plataforma de trabalho digital e assim, gerir ao mesmo tempo, três diferentes formações jurídicas: com fins lucrativos, sem fins lucrativos e de caridade.

Essas formações jurídicas inter-relacionadas foram uma das principais barreiras que o CSI tiveram que transpor para sua legitimidade. Mesmo em detrimento desse exercício, o CSI obteve crescimento financeiro de 572 dólares excedentes de receita em seu primeiro quadrimestre em 2004 contra 10 milhões de dólares de receita bruta em 2018 com 30 milhões em imobilizados (imóveis) através de 6 localidades pelo mundo, 70 colaboradores diretos e 180 voluntários. Tonya questiona o Senado ao perguntar: “o quê poderíamos ter realizado se tivéssemos tido menos barreiras e mais suporte governamental?” (COLLADER, 2019, p.17).

Embora um dos desafios consista em organizações de base social terem que se “converter” em organizações com fins lucrativos – onde a sociedade reconhece que esse tipo organizacional não consegue reduzir a pobreza por sua finalidade de existência, algumas recomendações foram sugeridas por Tonya ao Senado: (i) a criação de uma arena equitativa para organizações cuja missão seja social, em outras palavras, condições iguais de acesso à recursos e suporte federal tanto para organizações com ou sem fins lucrativos. O regime regulatório deveria abrir e permitir, e não fechar e criar medo e insegurança, (ii) o governo deveria inverter sua prerrogativa de onde organizações sociais deveriam ou não deveriam investir a concessão de recursos, e sim, verificar se o destino dos recursos estão servindo à uma causa, (iii) suportar empresas de base social independente de qualquer regime de enquadramento fiscal ou tributário, milhares de dólares em investimentos em tecnologia e inovação em estratégias empresarias com foco na missão podem ser gerados a partir de mudança de paradigma, e por fim, (iv) definitivamente parar de tratar as novas empresas de base social como se estivessem “fora da lei”, exigindo tratamento com respeito devido.

#### *Tonya em entrevista com Yunus – Prêmio Nobel da Paz*

Além do debate no Congresso Canadense, Tonya Surman divide com Muhammad Yunus – fundador do banco de microcrédito *Grameen Bank* e inspirador de um novo controverso conceito de empreendedorismo social, como novos modelos de negócio podem mudar o mundo.

A história de Yunus é marcante e o torna um dos principais influenciadores dentro do campo das NEBS porque no ano de 2006, 30 anos após a criação do Banco de Microcrédito *Grameen Bank* em Bangladesh, na Índia, depois de ter emprestado mais de 6 bilhões de dólares com adimplência de 99% a 7 milhões de pessoas, em sua maioria mulheres (97%), das quais 58% conseguiram sair da condição de pobreza extrema, além do projeto *Grameen- Danone* para combater a desnutrição e fragilidades de raciocínio das crianças pobres no continente asiático, e da criação de uma rede de hospitais de oftalmologia para devolver a visão a cente-

nas de milhares de pessoas cegas por catarata, o discurso de Yunus estabelece no mundo, o marco zero do conceito – que ele chama de – Negócios Sociais.

Tonya, da mesma forma cria um novo modelo de negócio baseado em valor, inclusão e respeito à diversidade social. No entanto, se por um lado Tonya concorda com a fala de Yunus ao se referirem sobre os desafios enfrentados por acreditarem em uma nova economia pela transformação do capitalismo, que afirma: “quando você faz alguma coisa nova, você convida problemas para si mesmo” (YUNUS, 2010; COLLIDER, 2019, p.39), por outro, diverge do laureado prêmio Nobel da Paz, na questão do reinvestimento e da divisão dos lucros.

Dessa forma, ideia de habilidade social fornece uma lente pela qual atores, por vezes, conseguem transformar estruturas sociais e permite compreender que uma vez entendidas as regras do jogo e a disputa por recursos, os campos mais organizados se fortalecem. O ator hábil, por saber manobrar os recursos, principalmente em momentos de crise – onde as habilidades se tornam mais evidentes e necessária para manter a estrutura e a ordem do campo, o ator dominante tende a garantir seu poder no campo.

Para ter sucesso, o ator hábil necessitará de sólidas coesões políticas e reivindicar recursos, assim, desenvolver quadros comuns dentro do campo – em caso contrário, o ator hábil poderá falhar em sua missão. À medida que as crises emergem, remodelam a ordem do campo, surgindo da mesma forma os desafiantes e os defensores do campo; quando o novo quadro se institucionaliza, forma-se uma nova estrutura do campo.

Portanto, nestas duas ações – declaração ao Senado e em discussão com o fundador do Grameen Bank, a habilidade social de Tonya converge com as proposições 1 e 2 de Fligstein (2007, p.70). Um novo campo parece emergir quando diversos membros de diferentes grupos percebem novas oportunidades. E por meio das negociações e declarações de Tonya que expõem as necessidades de as NEBS agirem conjuntamente e com um mesmo propósito.

Tonya, no papel de “negociadora” com outros atores sociais importantes parece estar em evidência em reconstruir as “regras do jogo”, e assume o papel fundamental de habilidade social dentro do campo ao criar ações que estabilizem tanto seu próprio grupo internamente quanto na relação com outros grupos.

## 3. MÉTODO

São descritas nesta seção as orientações e escolhas metodológicas que guiaram a pesquisa, bem como a descrição das fases que direcionaram o percurso metodológico que permitiu o critério de escolha do caso específico.

### 3.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA E ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO

Foi adotada uma proposta uma postura socioantropológica analisando a perspectiva das executivas sênior do Center for Social Innovation do Canadá em relação aos desafios que restringem o desenvolvimento das novas empresas de base social (NEBSs). Vale ressaltar que não houve interesse prévio em eleger uma ou outra instituição, e sim, acompanhar uma trajetória que privilegiasse o interesse de profissionais altamente engajados na criação de valor social (MARCUS; FISCHER, 1986).

A utilização dessa abordagem, embora essa pesquisa seja classificada como uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório-explicativa, combinou o uso da observação participante, entrevistas e análise de documentos – nesse caso, torna-se possível considerar que o uso de multimétodos de estudo podem ser agrupados sob a ótica interpretativista dos atores sociais em relação à sua própria experiência de vida.

O enfoque epistemológico, conforme mostra o Quadro 2, optou-se por uma abordagem central e não extremista (MORGAN; SMIRCICH, 1980) não procurando posicionar o entendimento do Campo nem em uma extremidade subjetiva pura e extrema, nem tampouco pela objetividade, assumindo dessa forma o ser humano como ator principal e construtor da realidade social em que vive. Esse posicionamento é corroborado pelos estudos de Berger e Luckmann (1974) que indicam o indivíduo como agente capaz de mudar sua realidade dependendo de suas interações.

**Quadro 2** – Posicionamento filosófico da pesquisa

CARACTERIZAÇÃO	SUBJETIVISMO	POSIÇÃO CENTRAL	OBJETIVISMO
Afirmações Ontológicas Centrais	Realidade como projeção da imaginação humana	Realidade como discurso simbólico (a realidade é entendida como uma construção social)	Realidade como uma estrutura concreta
Afirmações sobre a natureza do Homem	Homem como espírito puro da “consciência” e do “ser”	Homem como ator social	Homem como um agente reativo ao meio
Base Epistemológica	Exploração da subjetividade pura	Análise simbólica	Positivismo
Métodos de pesquisa	Fenomenologia	Interacionismo simbólico	Experimentos e surveys

Fonte: Walchhütter, Seimor (2019). Baseado em Morgan e Smircich (1980) apud: Godoi (2010, p. 245)

É importante notar que a própria estrutura de pesquisa não permitiria uma inclinação extrema ao positivismo ou ao subjetivismo, uma vez que as NEBS ainda estão em estágio de formação e entendimento.

## 4. DISCUSSÃO E RESULTADOS

De acordo com os elementos teóricos apresentados, pode-se inferir que havia um CAE estável da Inovação Social no Canadá onde o ator dominante era o Governo canadense influenciador do Campo por criar as leis que determinavam as “regras do jogo” pelas quais a criação de valor social era estabelecida por sua própria decisão de divisão dos recursos às diversas instituições formadas pela sociedade civil ou privada, com ou sem fins lucrativos com essa finalidade, além daquelas constituídas pelo próprio governo.

O exemplo de modelo de negócio criado pelo CSI baseado na confiança pode indicar uma influência frente aos demais atores; formas de negociar recursos com o Governo sugere uma possível transformação para uma nova ordem social de como redistribuir e tratar os recursos exigindo novas interrelações de cada instituição. Por meio dessa nova interpretação das regras, o Campo da Inovação Social no Canadá é entendido atualmente como um Campo em formação – portanto, emergente, pois ainda não há um padrão reprodutível que ordene o Campo, todavia é possível notar diferentes interações entre os diversos atores influenciados pelo entrante (CSI). Assim, pode-se compreender que o Center for Social Innovation com a finalidade de criar valor social, caracteriza-se como uma NEBS.



Da mesma forma, Yunus desenvolve um modelo inovativo de negócios. Tonya, audaciosamente e com paixão própria pela criação de valor social, procura ir além e chama para a mesma arena atores sociais culturalmente distintos, mas que, no entanto e, por diferentes formas, procuram em sua atividade fim, gerar valor social. A convergência intencional de ambos os modelos – Yunus e Tonya, está em que o primeiro disponibiliza micro-crédito a uma população antes sem acesso a crédito, sem garantia de pagamento e a juro baixo, cujo lucro, em contrassenso à teoria econômica, não é retido pelo proprietário do dinheiro, e sim redistribuído ao negócio para aumentar o alcance do benefício. No segundo, o compartilhamento de ideias inovadoras e divisão de espaços não formais de coworking, não se trata de filantropia, mas sim desenvolver o indivíduo de forma integral, em sua potencialidade humana, como autoestima, senso de pertencimento e admiração. Esse modelo de negócio tem por objetivo um propósito social desde sua institucionalização, cujo objetivo econômico não é em si, o fim, e sim o meio pelo qual o desenvolvimento social é alcançado.

Em ambos os casos, a sustentabilidade financeira do negócio deve ser almejada, claro, até como uma obrigatoriedade para manter a operação, contudo, tendo como propósito a continuidade das atividades da organização orientadas à abrangência do impacto social. Isso se traduz na tomada de decisão dos gestores a partir da missão na qual o negócio foi constituído. Dessa forma se dá início ao desenvolvimento de uma nova modalidade de se fazer negócios dentro de um mesmo sistema econômico.

Em 2019, os espaços de coworking criados pelo CSI são, segundo sua co-fundadora, “onipresentes” e considera essa atitude de empreendedorismo uma “verdadeira inovação social em ação” – oferecendo acesso para espaço atraente, inspirador onde todos são bem vindos; espaços inovadores que respeitam a diversidade e envolvem pessoas e comunidades diversas ao redor do globo orientados à visão empreendedora.

Agora, de acordo com seu crescimento físico e financeiro a partir de seus espaços de coworking em Toronto no Canadá, Londres na Inglaterra e Nova York no Estados Unidos com faturamento anual consolidado em 2019 de aproximadamente 9 milhões de dólares (americanos), o CSI assumiu uma missão para si mesmo: catalisar a inovação social por focar sua energia em construir uma nova economia que coloca pessoas e o planeta em primeiro lugar. O maior aprendizado, diz Tonya: “saber que a mudança acontece em três diferentes dimensões – cultural, política e mercados” (THE COLLIDER, 2019, p.4).

#### *Emergência do campo de Ação estratégica das NEBSs no Canadá*

Para identificar que há um campo emergente, as origens do campos devem estar documentadas. Os marcos regulatórios exigidos por lei assim como o surgimento de novos mercados a partir de acordos comerciais formais, devem ser essencialmente resultados intencionais dos atores públicos, considerado como fator determinante e ao mesmo tempo, desafiador para qualificar a emergência de um campo (FLIGSTEIN; McADAM, 2012, p.165). Nesse sentido, algumas perguntas podem ajudar nessa identificação, as principais são:

(i) Quem são os principais atores que disputam o controle do campo emergente?; (ii) Quais conceitos do campo esses atores-chave representam?; (iii) Quais recursos, sejam materiais, políticos ou ideológicos cada um dos principais “combatentes” trouxe à essa nova arena política?; (iv) Quem prevaleceu nessa luta e porquê?; Que papel os atores externos – especialmente os atores estatais - desempenham nesse resultado?; (v) Quais são os principais termos de acordo após a disputa?; e por fim, (vi) Quais unidades de governança internas (se houverem) foram estabelecidas para ajudar a nova rotina estabelecida?

Os trechos transcritos da entrevista com Tonya procuram envolver as respostas à essas perguntas. A entrevista foi baseada nas premissas de Fligstein e McAdam, (2012) a respeito dos conceitos que cerceiam a emer-

gência de um campo de ação estratégica. Vale destacar que a transcrição foi realizada por meio de tradução livre do autor, todavia, buscando atenção em preservar o conteúdo e significado da narrativa.

Já no início da entrevista, Tonya mostra a relação do Center for Social Innovation com o novo campo em transformação, definido pela literatura como ordens sociais de nível meso, que envolve vida política, organizacional na moderna na economia, na sociedade civil e no estado.

Quando começamos há 15 anos atrás havia muitos e diferentes setores que estavam orientados à inovação social mas que não conversavam entre si; inclusive em relação à temas comuns da sustentabilidade como economia inclusiva, nova economia, inclusão social, diversidade e meio ambiente. Naquela época, o conceito de organizações sem fins lucrativos ou de organizações de caridade eram bem distintos do que entendemos hoje; nesse momento o CSI começou sua atuação da maneira mais básica possível – como compartilhamos e como aprendemos através das diferenças? Iniciamos com um experimento envolvendo 14 organizações para cooperação mútua, dentre as quais começamos a dividir o básico, como máquina de fax, internet, cozinha e espaço comunitários, e de repente, percebemos que estávamos compartilhando aprendizados.

Observa-se portanto a ação estratégica como indissolivelmente ligada à capacidade humana distinta e à necessidade de modelar significados e identidades compartilhadas para garantir um terreno existencial viável para a existência, e continua:

Conversamos muito também com as outras pessoas que ajudaram a fundar o CSI e como eles entendiam outras organizações envolvidas [...] um dos adventos que impulsionaram foi o próprio avanço da internet. Nos anos 90 tínhamos claro, mas só fomos compreender melhor esse canal de comunicação a partir de nossa fundação em 2004 quando percebemos que por meio do laptop qualquer pessoa poderia levar seu escritório onde quisesse. O que aconteceu foi que a noção de propriedade (ownership) mudou, e a marca (branding) do CSI passou a ser a pessoal, um verdadeiro empoderamento individual. O entendimento portanto do que entendemos como “marca de valor” (branding value) se tornou importante. O conceito de valor social passou a ser importante pra nós e como poderíamos compartilhar essa visão. Então nos perguntamos como podemos suportar uns aos outros num sistema altamente colaborativo.

Nesse caso, os atores coletivos envolvidos como outras organizações, consideradas até como clãs a partir de seus movimentos sociais e influencia nos sistemas governamentais podem, eles próprios, serem considerados como campos de ação estratégica. O trecho transcrito abaixo recupera essa passagem.

Tínhamos que mudar as regras do jogo (shifting the game) a respeito do que significa colaboração e adotamos esse desafio através da confiança e criamos um novo conceito de identidade corporativa. Eu sempre vi o CSI como um sistema que promove equidade embora eu não podia controlar o entrava ou saía de percepções [...] eu só podia manter o sistema unido por meio do que eu chamo de “magnetismo atrativo” – tudo isso significa: sedução; paixão pela mudança e acredito que isso contagia o ecossistema. Eu acredito que essa mudança esteja acontecendo porque recentemente estive no congresso canadense explicando como as novas organizações sem fins lucrativos devem funcionar e que na verdade, não precisamos de financiamentos, e sim, de incentivos para que possamos realizar sem impedimentos nossos trabalhos.

É possível perceber nesse trecho que o agente dominante detém significativa influência na organização do campo, por vezes, maior até do que os desafiantes. Nesse caso, notou-se que as regras do campo tendem a

favorecer aos dominantes e os significados compartilhados legitimam e apoiam tal posição privilegiada dentro CAE.

No entanto, também é possível notar que os desafiantes ocupam espaços sem tantos privilégios assim, ocasionando menor influência na operação do campo. Esses atores reconhecem o papel dos dominantes, que por vezes, podem criar visões alternativas que contrapõem a visão dominante no campo. Nesse sentido, aceitam a ordem vigente e fazem pequenas adequações em suas ações e seguem uma tendência natural de aguardarem por um momento adequado para tentarem melhorar sua posição no campo.

No próximo trecho evidencia-se a habilidade social como a capacidade de pensamento e ação intersubjetiva que molda a provisão de significado, interesses e identidade a serviço de fins coletivos.

Eu vejo a mim mesma como uma pessoa inspiradora. Eu criei o CSI com entusiasmo e gostaria que esse entusiasmo contagiasse todas as pessoas do CSI. Mas eu tenho uma missão particular: deixar o CSI e ver essa comunidade toda indo à frente, vencendo, criando propostas de uma vida mais equilibrada. Essa é a minha bênção e maldição. Penso que o verdadeiro significado de empreendedor é manter sua visão, missão e valores após sua saída do negócio. Hoje, eu não vejo que o CSI precisa mais de mim. Já tornou-se um exemplo global de confiança para uma comunidade que já aprendeu a andar sozinha. Foi construída com o conceito de família.

A habilidade social caracteriza-se evidente ao destacar o modo pelo qual indivíduos ou atores coletivos possuem uma capacidade cognitiva altamente desenvolvida para a leitura de pessoas e ambientes, enquadrando linhas de ação e mobilizando pessoas a serviço de concepções mais amplas do mundo e de si mesmas. Os recursos cognitivos, afetivos e linguísticos foram fundamentais e eficazes e utilizados por Tonya para atender às demandas da ação coletiva.

A questão é ter em si a crença de ser um instrumento de mudança positiva para a sociedade. E todos podem ser assim, basta acreditar em si mesmos. Para construir uma mudança social é preciso mostrar a cara, vir à tona e dar sua contribuição, não importa qual seja ou o tamanho, mas contribuir. Assim, todos serão envolvidos e acreditarão na mudança de forma colaborativa – isso está baseado na confiança entre os seres humanos, nas organizações, no sistema.

Essa característica de habilidade permitiu à Tonya ser capaz de sair de suas próprias cabeças e assumir o papel do outro e trabalhar para modelar mundos e identidades de forma compartilhada. Essa atitude proporcionou a associação dos campos próximos – aqueles campos de ação estratégica com ligações recorrentes e cujas ações rotineiramente afetam o campo em questão; dos campos distantes – aqueles que não possuem vínculos e praticamente não têm capacidade de influenciar um determinado campo de ação estratégica e também de campos dependentes – considerados em parte sujeitos à influência da autoridade formal legal, burocrática ou de recursos, constituindo um campo independente em si mesmo – o campo das NEBS, não afetado pelas ações de outro. De fato, a grande maioria dos campos de ação estratégica é independente um do outro, como ilustra o trecho a seguir:

No entanto, quando iniciamos, não tínhamos recursos financeiros, mas hoje, nem nos importamos com os cortes governamentais, porque não dependemos disso, temos um superávit de 9.5 milhões de dólares atualmente – entendemos que o governo poderia ser um excelente parceiro, mas não dependemos dele.

Um desafio a ser enfrentado está na identificação das unidades de governança dentro do campo. Torna-se importante essa perspectiva pois determina a facilidade pela qual a reprodução do sistema é estabelecida, pois entende-se que essa formação faz parte da estrutura interna do campo, diferentemente das estruturas externas estatais determinadas pelo governo como um ator influenciador – pode-se entender que algumas unidades de governança surjam juntamente ao campo, como uma associação de classe das empresas de base social que possa gerir as novas regras estabelecidas pelo campo junto à outros atores, como a própria sociedade e governo, ou uma agência governamental, uma nova secretaria por exemplo, que possa determinar sugerir os limites de abrangência e de financiamento desse novo campo.

O trecho abaixo embora não mostre nenhuma unidade de governança específica, indica tal possibilidade:

Co-criamos valor e compartilhamos espaços comunitários, que mesmo sendo uma organização sem fins lucrativos, mantemos nosso equilíbrio financeiro por meio de nossa própria comunidade que utilizam e trocam recursos entre si. Nós entendemos que um modelo de negócios adequado seja aquele que coloque pessoas e planeta em primeiro lugar – e há vários stakeholders em nossa comunidade como fundações, associações, empresas privadas e empresários que pactuam e nos ajudam a fortalecer essa mesma ideia. Basicamente quando pensamos uns nos outros e no planeta, é praticamente inevitável a mudança pois todos têm a mesma percepção e compram a mesma ideia de prosperidade. Assim, torna-se possível criar uma nova economia. É preciso encontrar novas maneiras de trabalharmos juntos para isso, digo isso em sentido global. Crenças e valores são essenciais para essa transformação.

O governo como um campo estatal. De acordo com Fligstein e McAdam, (2012), compreende-se que os atores estatais têm autoridade formal para intervir, estabelecer regras e, geralmente, se pronunciar sobre a legitimidade e a viabilidade da maioria dos campos não-estatais. Esta é uma concessão a estados, um potencial considerável e geralmente inigualável para afetar a estabilidade da maioria dos campos de ação estratégicos.

Nesse sentido, o Estado é considerado complexo que pode estar distante ou próximo e estabelecer relações horizontais ou verticais com outros campos – e também ser considerado como um emaranhado de campos interdependentes. Segundo esses autores, portanto, rejeita-se a noção comum de um Estado singular e hegemônico. Em uma análise mais profunda, os Estados são compostos de uma miríade de ordens sociais cuja dinâmica é quase indistinguível de outros campos, ou seja, o Estado se auto constitui de campos interligados que exercem influências equivalentes ou ao menos iguais entre si, assim, mantêm uma relação interdependente consigo mesmo.

Após eu fazer meu diálogo no senado canadense, nada aconteceu. Para isso acontecer então eu corri toda a extensão do Canadá com o intuito de buscar suporte colaborativo de outras entidades afins relacionadas à Inovação Social. Logo após, alguns fundos para serviços sociais foram cortados. Três de nossos projetos foram influenciados por essa decisão. Eu sinto que as coisas estão mudando com a ajuda uníssona de várias organizações com a mesma atividade fim, mas sinto também que é um processo lento.

Os resultados da entrevista nesse caso indica o surgimento do campo a partir da cooperação em detrimento da coerção ou mesmo da competição. Evidenciou-se a partir da fala do ator hábil a construção de uma coalizão política para manter o CAE unido. Projetos cooperativos onde todos membros recebem benefícios. Cooperação baseada em interesses compartilhados e uma identidade coletiva comum.

Voltamos à primeira questão: como jogamos o jogo? A resposta é: construindo um sistema equitativo. Construimos ao redor do mundo uma comunidade onde a partir de uma marca (branding) que inclui pessoas e através dessa comunidade global, toda reunida, coisas maravilhosas podem ser criadas. Um dos principais desafios é interno. É difícil encontrar colaboradores internos tão apaixonados em provocar mudanças; esse stakeholder é mais difícil de lidar do que o governo porque o governo em si, já cita suas regras e sabemos quais são, mas internamente, a expectativa é maior, e isso, geralmente nos leva à frustração. Acredito que a razão disso esteja no fato de que criamos nossos filhos para serem os melhores, encontrarem melhor empregos, serem os melhores empreendedores [...] acho que perdemos aí a habilidade social de se relacionarmos entre si. Me sinto devastada porque embora a próxima geração tenha mais privilégios, não sinto que sejam mais felizes [...].

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao percorrer a temática sobre a teoria dos campos de ação estratégica a partir da lente teórica da Nova Sociologia Econômica, verifica-se que à medida que as fronteiras entre os setores da sociedade se aproximam no intuito de resolverem problemas socioambientais, torna-se necessário entender como os objetivos, em princípio, distintos de cada ator social dentro do campo, afetam os aspectos sociais ao terem de lidar com lógicas concorrentes.

Assim, foi possível identificar que há pesquisas buscando compreensão sobre CAE, entretanto, os resultados desse crescente número de publicações, embora complementares entre si, trazem poucas investigações empíricas. Portanto, a lacuna teórica identificada nesta pesquisa consistiu em compreender a emergência de um CAE ao explorar alguns desafios teóricos e práticos que o definem.

Com disso, os resultados de campo encontrados enriqueceram a compreensão atual de como as Novas Empresas de Base Social, embora inseridas em contextos de mercados diferentes, como habitação, indústria e microcrédito, indicam seguir os mesmos pressupostos, ou seja, possuem desafios nas dimensões culturais, políticas e de mercados semelhantes. As conclusões foram as seguintes: primeiro, formalizou-se a construção de uma liderança participativa entre atores com o mesmo objetivo através do país.

Nessa direção, o CSI construiu uma rede de parcerias com outras instituições filantrópicas com e sem fins lucrativos em seis localidades: Radius SFU, ABSI Connect, Social Enterprise Centre, Centre for Social Innovation na região de Ontário, La Miss na região de Quebec e com o Inspiring Communities. Cada um dos pontos dessa rede ajuda a construir uma nova história, experiência e conhecimento para trabalhos sociais e que impactam diretamente na sociedade local. Em segundo, estabelecer uma comunicação efetiva para que novas experiências sejam continuamente trocadas e por onde os resultados desse trabalho coletivo sejam divulgados. Essa comunicação envolve desenvolvimento tecnológico e uma plataforma digital e virtual que permite a fluidez desse aprendizado.

Outras ações e programas do CSI que influenciaram o ecossistema e promoveram a transformação social ao mesmo tempo em que são rentáveis foram os seguintes programas: “Criar um mundo melhor para as mulheres” e o “TechSoup”. O primeiro refere-se a criação de plataformas digitais que dão acesso à mulheres de várias regiões do globo a monitorarem sua saúde por encontrarem centros de saúde e ajuda comunitária próximos de sua localidade – fato que reduz, por exemplo, a taxa de mortalidade adulta e infantil, ou por conectar micro empreendedoras à organizações comerciais que viabilizam seus produtos artesanais, seja

na África ou na Índia e em qualquer idioma; o segundo, refere-se à promover transformação tecnológica através de experiências pessoais que permitem a criação de capacitações individuais e por consequência, senso de auto estima – promovendo dessa forma, equidade e inclusão social.

O programa TechSoup permite a empresas privadas, fundações e governos se conectarem diretamente de maneira fácil e funcional com instituições filantrópicas em todo o mundo, tornando-as ONG globais de forma imediata. Interessante observar que o próprio CSI reconhece que essas inter relações fazem parte de um campo. Isso é importante mencionar pois se torna um resultado da emergência desse CAE.

A partir do que Tonya intitula de inovação social portanto, que são os negócios que desenvolvem soluções de mercado que objetivam contribuir na superação de parte dos problemas sociais e ambientais enfrentados pela sociedade, os quais distinguem-se por sua característica de que o lucro não é o fim em si mesmo, mas um meio para gerar soluções que auxiliem no respeito à diversidade, no equilíbrio da desigualdade social e da degradação ambiental por inspirar soluções inovadoras relacionadas à tecnologia em benefício do meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

Alter, K. (2007). Social enterprise typology. *Virtue ventures LLC*, 12, 1-124.

Amanda, C. Mapeamento do campo da gestão de resíduos orgânicos na cidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo – USP, 2019.

Battilana, J., & Lee, M. (2014). Advancing research on hybrid organizing–Insights from the study of social enterprises. *The Academy of Management Annals*, 8(1), 397-441.

Berger, P. L., & Luckmann, T. (1974). *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes.

Borzaga, C., Depedri, S., & Galera, G. (2012). Interpreting social enterprises. *Revista de Administração*, 47(3), 398-409.

Burrell, G., & Morgan, G. (2006). Sociological paradigms and organizational analysis. *Aldershot, Gower*.

Cahen, F. R., Lahiri, S., & Borini, F. M. (2016). Managerial perceptions of barriers to internationalization: An examination of Brazil's new technology-based firms. *Journal of business research*, 69(6), 1973-1979.

Center for social innovation (CSI). Social Innovation, 2018. Disponível em:

<<https://socialinnovation.org/impact/books/>>. Acesso em: 25 de jul. 2019. The Collider. *Center for Social Innovation*. (2019). Canada: Special Edition.

Defourny, J., & Nyssens, M. (2017). Fundamentals for an international typology of social enterprise models. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 28(6), 2469-2497.

Defourny, J., & Nyssens, M. (2017). Mapping social enterprise models: some evidence from the “ICSEM” pro-

ject. *Social Enterprise Journal*, 13(4), 318-328.

Doherty, B., Haugh, H., & Lyon, F. (2014). Social enterprises as hybrid organizations: A review and research agenda. *International Journal of Management Reviews*, 16(4), 417-436.

Drucker, P. F. (1998). *Introdução à administração*. Pioneira.

Fligstein, N. (1996). Markets as politics: A political-cultural approach to market institutions. *American sociological review*, 656-673.

Fligstein, N. (1997). Social skill and institutional theory. *American behavioral scientist*, 40(4), 397-405.

Fligstein, N. (2007). Habilidade social ea teoria dos campos. *Revista de Administração de Empresas*, 47(2), 61-80.

Fligstein, N., & McAdam, D. (2012). *A theory of fields*: Oxford University Press.

Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American journal of sociology*, 91(3), 481-510.

Granovetter, M. (1990). The old and the new economic sociology: A history and an agenda. *Beyond the marketplace: Rethinking economy and society*, 89-112.

Karré, P. (2012, May). Conceptualizing hybrid organisations. In *A public administration approach. Paper written for symposium "Neither Public nor Private: Mixed Forms of Service Delivery around the Globe"*. University of Barcelona.

Lévesque, B. (2001). Le partenariat: une tendance lourde de la nouvelle gouvernance à l'ère de la mondialisation. *Enjeux et défis pour les entreprises publiques et d'économie sociale*.

Lévesque, B., Bourque, G. L., Forgues, É., & Perret, B. (2001). *La nouvelle sociologie économique: originalité et diversité des approches*. Desclée de Brouwer,.

Marcus, G. E., & Fischer, M. M. (1986). A crisis of representation in the human

sciences. *Anthropology as cultural critique: An experimental moment in the human sciences*, 7-16.

Margiono, A.; Zolin, R. & Chang, A., 2017. A typology of social venture business model configurations. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*. p.1355- 2554. <https://doi.org/10.1108/IJE-BR-09-2016-0316>.

Morgan, G., & Smircich, L. (1980). The case for qualitative research. *Academy of management review*, 5(4), 491-500.

Prahalad, C. K., & Hammond, A. (2002). Serving the world's poor, profitably. *Harvard business review*, 80(9), 48-59.

Prahalad, C. K. (2005). A riqueza na base da pirâmide. *Porto Alegre: Artmed*.

Serva, M., & Andion, C. (2006). Teoria das organizações e a nova sociologia econômica: um diálogo interdisciplinar. *Revista de Administração de Empresas*, 46(2), 10-21.

Smircich, L. (1983). Studying organisations as cultures', Morgan, G.(Ed.), *Beyond Method*.

Swedberg, R. (1987). Economic sociology-past and present. 1. The tradition of economic sociology, 1800s-1960s. 2. Towards a new economic sociology. *Current Sociology*, 35(1), 1-215.

Travaglini, C., Bandini, F., & Mancinone, K. (2009). An analysis of social enterprises governance models through a comparative study of the legislation of eleven countries. *Available at SSRN 1479653*.

Tsoukas, H. (1994). Refining common sense: types of knowledge in management studies. *Journal of management Studies*, 31(6), 761-780.

Walchhütter, S., & Iizuka, E. S. (2019). Tensões Organizacionais Inerentes como Elemento Distintivo à Natureza dos Negócios Sociais. *Revista de Ciências da Administração*, 21(53), 129-143.

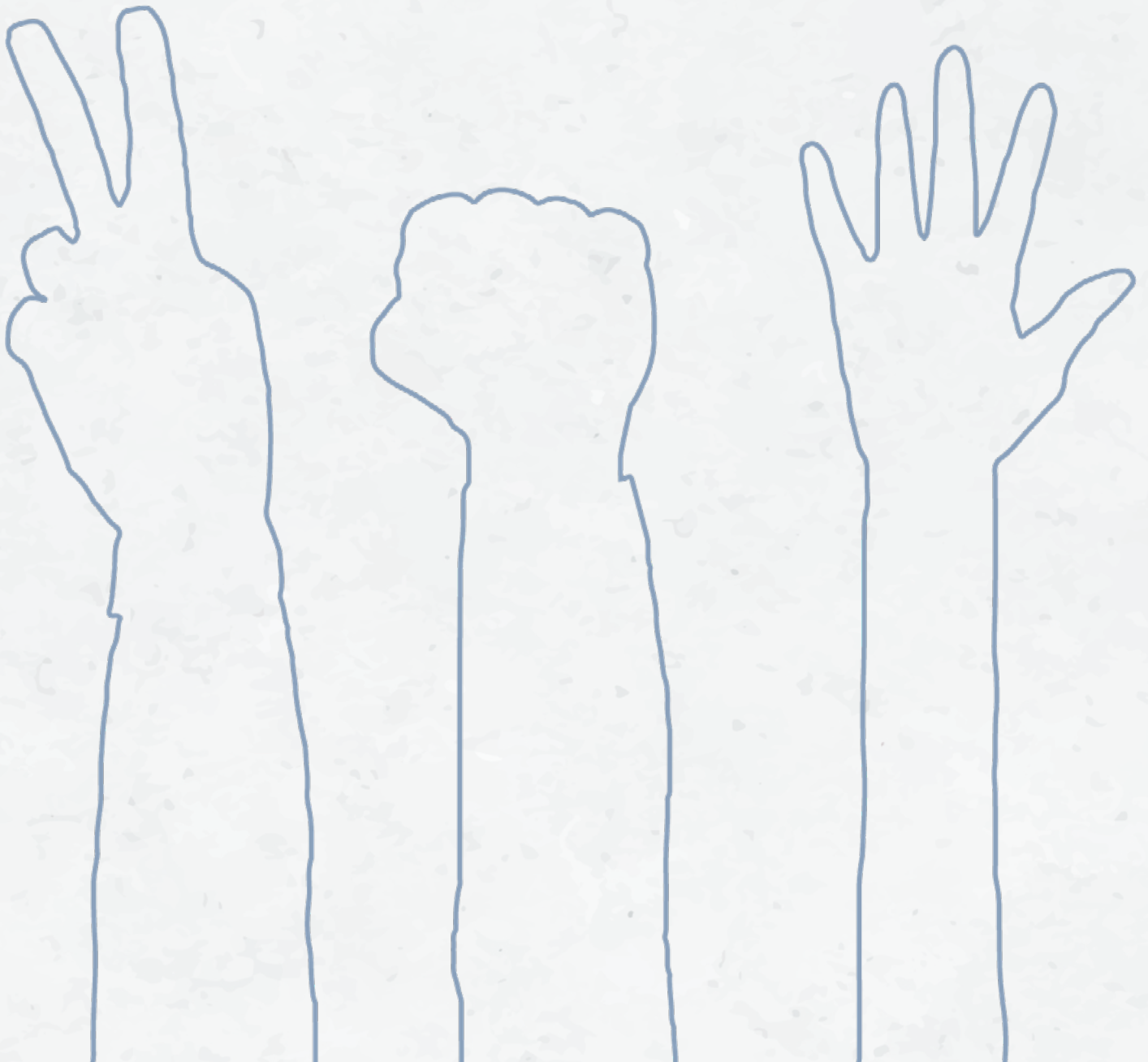
Weick, K. E. (2000). Theory construction as disciplined reflexivity: Tradeoffs in the 90s. *Academy of Management Review*, 24(4), 797-806.

Williamson, O. E. (1975). Markets and hierarchies. *New York*, 2630.

Yunus, M. (2010). *Criando um negócio social: como iniciativas economicamente viáveis podem solucionar os grandes problemas da sociedade*. Elsevier.







# NEGÓCIOS SOCIAIS: um estudo de caso da Coofec's

## *SOCIAL BUSINESS: A Coofec's Case Study*

Wounado Yvonne Sehlin<sup>1</sup>

Daiane Tretto Da Rocha<sup>2</sup>

Georgia Patrícia da Silva Ferko<sup>3</sup>

Rita de Cássia da Silva Costa<sup>4</sup>



<sup>1</sup> Graduada em administração pela Universidade Federal de Roraima, <http://lattes.cnpq.br/9550564183496485>;

<sup>2</sup> Professora do curso de administração da UFRR, <http://lattes.cnpq.br/9336675738032507>.

<sup>3</sup> Professora do curso de administração da UFRR, <http://lattes.cnpq.br/8762583706265854>.

<sup>4</sup> Professora do curso de administração da UFRR, <http://lattes.cnpq.br/6958963862800471>.

## RESUMO

As mudanças conhecidas pelo mundo nos últimos anos são vistas como um triunfo para o crescimento dos países. No entanto, diante dos problemas sociais que acompanham esse progresso, se apresenta a preocupação e a busca por soluções para reduzir os danos sociais sofridos pela sociedade. Nesse sentido, os negócios sociais surgiram como uma alternativa para enfrentar os distúrbios sociais e uma forma de reduzir as desigualdades através de empreendimentos que de forma eficiente e sustentável buscam solucionar problemas sociais e ambientais usando técnicas de mercado. O objetivo deste trabalho é compreender o impacto social da COOFEC'S para os cooperativados. Para isso, utilizou-se a abordagem qualitativa com objetivos de pesquisa exploratória e descritiva, desenvolvido a partir de pesquisas bibliográficas e do estudo de caso da COOFEC'S. Os resultados apontam que 91% perceberam melhoria na autoestima e no relacionamento interpessoal, 64% afirmam melhoria significativa na condição financeira e 82% apontaram benefícios para qualidade de vida. Concluiu-se que a cooperativa gerou um impacto positivo na vida dos cooperados proporcionando renda, trabalho, qualidade de vida e efeitos na comunidade por meio de serviços prestados.

**Palavras-chaves:** Negócios sociais. Cooperativa. Indicadores de impacto.

## 1. INTRODUÇÃO

Os progressos registrados nos anos da revolução industrial, relacionados à globalização das economias desestabilizaram os sistemas econômicos existentes, dando origem a problemas socioeconômicos, ecológicos e ambientais, particularmente, em países emergentes e em desenvolvimento.

Este progresso gerou o aumento das disparidades entre as nações, marcado pelo esgotamento dos recursos naturais, o surgimento de problemas relacionados à pobreza, desemprego, exclusão social, vistos como fenômenos decorrentes da aceleração das mudanças trazidas pela internacionalização das atividades econômicas (NETO E FROES, 2002).

Governos, organizações internacionais e empresas começam a pensar em novas estratégias para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental com a criação de Organizações Não Governamentais (ONG's), associações sociais, iniciativas e instituição de políticas públicas para a redução das desigualdades (NETO E FROES, 2002).

Nessa ótica, surgiu o movimento dos negócios que busca solucionar os diversos problemas sociais e ambientais possibilitando, por exemplo, a redução da pobreza, criando um equilíbrio na distribuição da riqueza, preservação do meio ambiente e diminuição da vulnerabilidade que pessoas e comunidades vêm enfrentando nos últimos tempos.

Aliás, o debate político e público destaca cada vez mais a contribuição das empresas sociais para a resolução de problemas socioeconômicos, incluindo, o desemprego endêmico e as crescentes desigualdades, de uma forma, muitas vezes, inovadora e sustentável nos níveis local, regional e global (OCDE, 1999, NOYA; CLARENCE, 2007).

Propiciar o alcance do equilíbrio sustentável com o meio ambiente ou solucionar problemas sociais passaram a ser missões críticas e urgentes em nossa sociedade a dar mais ênfase ao empreendedorismo social. Assim,

a iniciativa de empreendedorismo social define a empresa como um ator da economia social, cujo principal objetivo é ter um impacto sobre os consumidores, em vez de gerar lucro para seus proprietários ou parceiros (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

Sendo assim, os impactos podem ser vistos como os efeitos finais ou mudanças desejadas em última instância por uma iniciativa/empreendimento, como resultados superiores, como pontos de chegada desafiadores, distantes e influenciados por muitos fatores. (ARTEMISIA, 2017.p. 14). Nesse sentido, surge a questão desta pesquisa, que é descobrir qual é o impacto social da Cooperativa dos Empreendimentos de Economia Solidária do Município de Boa Vista (COOFEC'S) para seus cooperados.

O objetivo geral é compreender o impacto social da COOFEC'S para os cooperativados e com o intuito de alcançar esse objetivo, foram estabelecidos 3 (três) objetivos específicos; assim o primeiro tem a finalidade de realizar uma revisão de literatura sobre a temática referente a negócios de impacto social, já o segundo consiste em conhecer os fatores que caracterizam a cooperativa como um negócio social e o terceiro, pesquisar junto aos cooperativados os impactos que eles perceberam com a criação da COOFEC'S.

Logo, o desenvolvimento desta pesquisa se justifica por ressaltar a importância deste tema o qual, de certo modo, é pouco discutido, mas que revela ser algo inovador e benéfico para a sociedade em geral e, principalmente, para futuros empreendedores que têm essa preocupação em contribuir para o desenvolvimento, seja ela econômico ou socioambiental.

## 2. NEGÓCIOS SOCIAIS

A revolução industrial do século XVIII, com seu progresso científico e técnico, trouxe profundas mudanças socioeconômicas na sociedade. Essas transformações foram marco na história da humanidade com o aumento migratório de pessoas do campo para as cidades, o crescimento desordenado das cidades, principal causa de problemas de submoradias, desigualdade social, poluição do meio ambiente e demais impactos socioambientais negativos.

Desde então, as desigualdades sociais de renda ou qualidade de vida decorrentes da transformação social entre os diferentes setores da população formam um reflexo da divisão da sociedade em classes. Segundo o Relatório Global de Riqueza (2013), a distribuição de riqueza e renda é um obstáculo do desenvolvimento global.

Em 2013, 0,7% da população mundial, 32 milhões de pessoas, possuíam 41% da riqueza global, enquanto 68,7% da população, 3,2 bilhões de adultos, tinham uma riqueza global combinada de apenas 3% da população mundial (RELATÓRIO, 2013).

Diante desses dados, o economista-chefe do Banco Mundial, Kaushik Basu, no Seminário Internacional Mundo Sem Pobreza (WWP), em Brasília, ressaltou que 1(um) bilhão de pessoas, ou seja, um a cada sete indivíduos da população vive abaixo da linha da pobreza, com menos de U\$ 1,901 no mundo inteiro (BANCO MUNDIAL, 2014).

Entende-se que há uma boa parte da população que permanece na precariedade, sem acesso à educação, assistência médica, eletricidade, água potável e outros serviços básicos. Esses dados constituem-se em um desafio a ser enfrentado pelos países e organizações, sejam, governamental, social ou empresarial.

<sup>5</sup> Valor definido pelo Banco Mundial em 2015 como base de renda da linha de pobreza.

Ao mesmo tempo, é necessário a formação de uma nova consciência que ajuda a entender como funciona a sociedade e mostre que os caminhos encontrados pelo povo podem ir melhorando a vida, mas que a solução dos grandes problemas só virá com uma real distribuição de renda, com emprego, com a elevação dos salários, com Reforma Agrária e urbana, o que passa por um modelo de desenvolvimento mais inclusivo e justo. Isto tudo faz parte de um grande processo de luta onde os mais pobres precisam entrar e fazer parte do jogo (BRASIL, 2005, p. 38).

Ademais, torna-se essencial inspirar indivíduos e setores da sociedade a repensar todos os aspectos fundamentais, sociais e econômicos em busca de soluções coletivas às quais viabilizem a inclusão social dos pobres, a igualdade de direitos a todos e oportunidades compartilhadas.

Nesse seguimento, Atkinson (2015, p. 24) comenta que “O mundo enfrenta grandes problemas, mas, coletivamente, não estamos desamparados diante de forças fora do nosso controle. O futuro está de fato em nossas mãos”. O mesmo afirma ainda que “a desigualdade está hoje no primeiro plano de debate público. Muito tem sido escrito sobre o 1% e os 99% das pessoas estão mais conscientes agora da extensão da desigualdade do que jamais estiveram” (ATKINSON, 2015, p.23).

Atualmente, além das mazelas sociais que a sociedade está vivendo acrescentam-se as mudanças nos ecossistemas que ocorreram de forma desigual, e que, na sua maioria, exacerbam as desigualdades no acesso a serviços ecossistêmicos e contribuem ainda mais para a pobreza (CORVALAN; HALES; MCMICHAEL, 2005).

Diante dos fatos, tanto internamente, como externamente, a pobreza, nos países é um determinante subjacente consistente da desnutrição, falta de acesso a água potável e saneamento, falta de acesso a outros serviços públicos importantes para a saúde e bem-estar, como serviços de saúde, coleta de lixo e outros elementos básicos. Esses fatores adversos têm implicações espantosas para a saúde humana, custando milhões de vidas a cada ano (CORVALAN; HALES; MCMICHAEL, 2005).

Nesse sentido, faz-se necessário a busca pelas soluções sustentáveis a esses diversos problemas sociais e ambientais, visando a redução da pobreza, estabelecer um equilíbrio na distribuição da riqueza e a preservação do meio ambiente. Como resultado, governos, organizações internacionais e empresas começaram a pensar em estratégias e novas medidas para o desenvolvimento socioeconômico com a criação de ONGs, associações sociais, iniciativas e o desenvolvimento de políticas de redução da pobreza e promoção do empreendedorismo social.

Começou então, a surgir, os negócios sociais com a finalidade de tratar da responsabilidade social empresarial, mas ainda com uma visão filantrópica e caridosa como forma de colaborar com a sociedade na busca de melhores alternativas de redução de distúrbios sociais (CARROLL; ARCHIE B, 1979 apud CHAVES; MEZZARI, 2016). Ou seja, surgiram novos modelos de organizações com o objetivo de gerar valor social.

Aliás, há mais de vinte e cinco anos, nossas sociedades testemunharam o nascimento de um terceiro setor, caracterizado pela natureza voluntária e sem fins lucrativos de suas atividades. A razão para o seu desenvolvimento é simples: visava satisfazer necessidades não satisfeitas nos setores privado e público. Muitas organizações desenvolveram tipos inovadores de produtos e serviços para satisfazerem as necessidades insatisfeitas do seu tempo (DEFOURNY, 2011).

Em constante evolução desde o seu surgimento, o conceito de empreendimento social sofreu várias influências, o mesmo é caracterizado, principalmente, pelo desejo de sujeitar o desempenho econômico aos

critérios de interesse geral. O lucro não é mais o objetivo final dos negócios, mas um meio para alcançar objetivos mais amplos, cujas prioridades sejam sociais ou socioambientais.

Yunus; Moingeon; Lehmann-Ortega (2009), afirmam que a concepção do empreendimento social começou com conceitos da economia capitalista por meio da literatura sobre negócios tradicionais, a qual gerou a implementação dos seus fundamentos. Ao ser dessa forma, esse tipo de empreendimento social teve sua base de conhecimento no universo empresarial tradicional.

Embora a reflexão em empreendedorismo ainda não seja consistente o suficiente para ser unanimemente conceituada, os estudos de empreendedorismo social, como uma temática do empreendedorismo, destacam a proliferação de definições e concepções que corroboram para a falta de um paradigma unificador neste campo de pesquisa (DEES, 1998). Isto significa que esse tema, ainda recente, permanece como um assunto de controvérsias, debates, no que tange a sua contextualização.

Nesta mesma perspectiva, Comini (2016), destaca que o negócio social é alvo de discussões entre acadêmicos e profissionais pela ausência de entendimento comum sobre a compreensão desse novo conceito que busca conciliar dois temas considerados não conciliáveis: negócios e impacto social.

Assim, o empreendedorismo social considerado, doravante, como um fenômeno universal, está para projetar um novo modelo heterogêneo que consiga incorporar tanto aspectos do setor sem fins lucrativos quanto elementos de empresas tradicionais orientadas para o mercado com a finalidade de construir novas respostas aos problemas sociais, ambientais e econômicos. Hoje, esta área está a gerar muito interesse tanto em pesquisa quanto na prática.

Todavia, não há vocabulário e aceitação uniformes do conceito de empresa social. Muitas definições coexistem e uma ampla gama de formas organizacionais é adotada por empresas sociais em todo o mundo.

Nessa lógica, essa pesquisa comunga com a posição de Graziella Comini (2016), cuja aponta as diversas nomenclaturas atribuídas a esse tipo de iniciativa e que consideramos análogos, as chamadas de empresas sociais (*social enterprise*), negócios inclusivos (*inclusive business*), negócios sociais (*social business*) ou ainda negócios de impacto social, são empresas que de forma eficiente e sustentável buscam solucionar problemas socioambientais ao usar técnicas de mercado.

Logo, entende-se que o conceito de empresa social se desenvolveu muito rapidamente em todo o mundo e embora sua tendência e seu objetivo principal sejam semelhantes, ainda existem diferenças substanciais na conceituação de empreendimentos sociais em diferentes regiões do mundo.

Entretanto Nicholls (2006, p. 3) ressalta que o negócio social é “qualquer iniciativa que gere valor social com principal objetivo estratégico e direciona sua ação de forma inovadora”. Desta forma, são empreendimentos que se propõem em suprir as demandas sociais e ambientais do meio em que estão inseridos, através de fornecimento de bens e serviços de qualidade acessíveis para as pessoas em condição de vulnerabilidade ou com baixa renda.

Ao ter como vocação principal, o social, além da criação de um negócio, essa é a resposta às necessidades sociais, ainda não atendidas pelo Estado e pelo setor de mercado (THOMPSON, 2002). Quer dizer que ao contrário de uma economia de mercado e capitalista que defende a realização de objetivos estritamente financeiros, o empreendedorismo social faz parte de uma lógica de solidariedade, ao dar prioridade à coesão social.

No entanto, os Negócios sociais apresentam alguns aspectos similares dos negócios convencionais no que se refere aos produtos e serviços oferecidos, bem como, aos clientes e mercados, sem esquecer os custos e receitas que são comuns a qualquer negócio. Entretanto, dissente na sua finalidade básica a qual consiste em assistir a sociedade e impactar positivamente as condições de vida dos desfavorecidos.

Do mesmo que se destaca de organizações não governamentais procurando assegurar a sustentabilidade financeira de suas ações através da comercialização de produtos e serviços, não sendo sujeito a qualquer tipo de ajuda financeira ou caridade (YUNUS; MOINGEON; LEHMANN-ORTEGA, 2010).

Mort *et al.* (2002), salientam que o empreendedorismo social é uma construção multidimensional que inclui a expressão do comportamento empreendedor para realizar uma missão social. Refere-se também à capacidade de reconhecer o valor social por meio da criação de oportunidades e da apropriação dos principais recursos de tomada de decisão que se concentram em inovação, proatividade e tomada de riscos.

O movimento do empreendedorismo social, importante para o desenvolvimento socioeconômico, espalhou-se pelos quatro cantos do mundo, dos países emergentes aos países em desenvolvimento como um passo importante para os agentes políticos e aos interessados envolvidos na promoção de ecossistemas. Nos países emergentes, os termos como negócios sociais e negócios inclusivos são usados para designar as empresas sociais.

O empreendedorismo social surgiu pela primeira vez na Itália, no final da década de 1980 e começou a se espalhar no restante da Europa a partir da segunda metade da década de 1990. Nos Estados Unidos, esse fenômeno remota ao final da década de 1990. Assim, fica claro que esse conceito ainda está em estágio embrionário, tanto no mundo francófono quanto no anglo-saxônico (AUDET E JULIEN, 2006). Isso significa que tanto na Europa quanto na América do Norte, a conceituação de empreendimentos sociais emergiu no início dos anos 90, sendo que já havia iniciativas nesse sentido.

Nesse sentido, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define as empresas sociais como qualquer atividade privada de interesse geral organizada com base em uma abordagem empreendedora e não tendo como principal razão a maximização dos lucros, mas a satisfação de certos objetivos econômicos e sociais, bem como, a capacidade de colocar em prática, na produção de bens e serviços, soluções inovadoras para os problemas da exclusão e do desemprego (OCDE, 1999).

Nesta mesma lógica, a Comissão Europeia, enfatiza que uma empresa social é um ator na economia social cujo principal objetivo é ter um impacto social em vez de gerar lucro para seus proprietários ou parceiros. Atua no mercado fornecendo bens e serviços de forma empreendedora e inovadora e utiliza seus excedentes, principalmente, para fins sociais. Está sujeita a uma gestão responsável e transparente, em especial envolvendo os seus trabalhadores, clientes e partes interessadas que são objeto das suas atividades econômicas (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

A Europa, a conceituação foi alcançada principalmente através da iniciativa da rede de pesquisa EMES<sup>2</sup>, enquanto nos EUA, o ímpeto veio em grande parte das escolas de negócios americanas, e, em particular, de Harvard Business School, que lançou a “Iniciativa de Empresa Social” em 1993. Em ambos os contextos, o conceito foi uma tentativa de formalizar e fornecer uma estrutura comum para uma série de experimentos que surgiram já na década de 1970 (DEFOURNY & NYSENS, 2010).

---

<sup>6</sup> *European Research Network.*



Diante da variedade das realidades em que os negócios sociais se constroem levando os contextos econômico, social e político de cada região, é um fator que explica as diversas polêmicas em torno do tema. Além disso, por ser um quesito que se origina de diversos segmentos da sociedade, surgem também concepções particulares ligadas a visão de cada setor sobre o conceito.

Para Barki (2015), os chamados negócios de impacto social começaram a emergir realmente com a premiação do Nobel da Paz em 2006, o qual reconheceu o excelente trabalho de Yunus sobre microcrédito, cujo tal tem como objetivo a redução da vulnerabilidade dos pobres em Bangladesh. Nesse sentido, a temática foi conceituada pelo mesmo como:

[...] um empreendimento concebido para resolver um problema social, deve ser autossustentável, ou seja, gerar renda suficiente para cobrir suas próprias despesas. Depois de cobertos os custos e o investimento, toda a receita excedente é reinvestida no negócio social para expansão e melhorias. [...] o retorno do valor investido é devolvido sem juros ou correções (YUNUS, 2010, p. 10).

Nessa perspectiva, faz-se necessário o desenvolvimento de negócios que busquem a redução da pobreza, a diminuição da vulnerabilidade que pessoas e comunidades vem enfrentando nos últimos tempos. Também propiciar o alcance do equilíbrio sustentável com o meio ambiente. Assim sendo, esses desafios passam a ser missões críticas e urgentes em nossa sociedade. Comini (2016) afirma que Yunus tem sido uma inspiração para empreendimentos sociais na perspectiva asiática.

Na ótica de Yunus (2010), por meio do seu conceito, apresentou concisamente o foco dos negócios sociais e traz ainda algumas características e especificidades do mesmo, tornando fácil a sua compreensão e identificação. Nessa abordagem, Yunus (2010), ressalta a exigência do negócio social que nada mais é que a busca de solução para os problemas sociais.

Ademais, Comini (2016) ressalta que os negócios sociais no âmbito da América Latina, se despertaram com a principal referência, a rede *Enterprise Knowledge Network (SEKN)* composto por novas escolas de administração de empresas da América Latina. A mesma rede *SEKN* empregou o termo negócios inclusivos para designar aos negócios sociais.

Constata-se que o relatório o qual estudou a rota de mais de 100 empreendedores sociais, a *Reach for Change Afrique*<sup>7</sup> destaca que os empreendedores sociais africanos contribuem para o avanço da educação, saúde, inclusão financeira, proteção ambiente e outras questões sociais em todo o continente.

Diante do Relatório de Impacto Social (2015), o mesmo enfatiza que o empreendedorismo social tem se desenvolvido na África. Para Amma Lartey, diretor desta organização, afirma que os empreendedores sociais têm as formas mais engenhosas para enfrentar os desafios sociais através das suas ideias inovadoras que lhes permitem impactar, profundamente, as sociedades (REACH FOR CHANGE AFRIQUE, 2016).

Destarte, o empreendedorismo social é uma alternativa para contribuir plenamente para enfrentar os desafios sociais na promoção da mudança social e no atendimento das necessidades sociais no continente. No entanto, confrontados com as realidades com que qualquer empresário da África Ocidental está familiarizado,

<sup>7</sup> Organização sem fins lucrativos que investe em projetos inovadores financia novos empreendedores sociais que abordam os problemas enfrentados por crianças, jovens e mulheres em sete países do continente: Gana, Senegal, Chade, Etiópia, República Democrática do Congo, Ruanda e Tanzânia.

as barreiras parecem intransitáveis para muitos jovens que desejam empreender para o bem comum (JEUNE AFRIQUE, 2018).

Assim, apesar dos obstáculos, alguns empreendedores conseguem de alguma forma colocar em prática soluções locais adaptadas para ambiente as quais contribuem para o desenvolvimento humano e econômico de sua região, e mostrar para aqueles que duvidam que a realidade econômica pode andar de mãos dadas com um impacto social e ambiental na sociedade (JEUNE AFRIQUE, 2018).

As empresas sociais diferem em alguns aspectos das organizações convencionais de mercado. Embora, intensifiquem as práticas econômicas, sua finalidade social em uma dimensão de serviço à comunidade as separa das empresas com fins lucrativos. As motivações essencialmente não pecuniárias dos empreendedores e as inúmeras características explicam a especificidade desta forma de empreendimento.

### 3. NEGÓCIOS DE IMPACTO SOCIAL NO BRASIL

É indiscutível o fenômeno dos empreendimentos sociais no Brasil. Artemisia<sup>4</sup> afirma que os negócios de impacto social ou negócios inovadores e financeiramente sustentáveis estão se enraizando no País.

Nesse sentido, Brettas (2018) destaca que em torno de dez anos de existência, o conceito de impacto social da empresa cujo progresso foi notado por volta de 2014, é muito atual na sociedade brasileira com uma disseminação acelerada de empresas que estão abrindo novas portas aos investidores neste campo, permitindo a consolidação desse ecossistema.

Apesar disso, não existe uma disposição legal digna de nome dos negócios sociais como é o caso das empresas convencionais.

No Brasil não temos um formato legal definido como “Negócio de Impacto”, e a percepção é a de que a criação de um formato legal é um processo longo e exigente em termos de articulação e fornecimento de informação qualificada para a tomada de decisão dos órgãos reguladores. Em paralelo, percebe-se que os Negócios de Impacto têm utilizado as formas legais já existentes para apoiar suas operações sem prejuízos evidentes tanto da busca por equilíbrio financeiro quanto da busca por impacto social (FORÇA TAREFA DAS FINANÇAS SOCIAIS, 2015, p.7).

Constata-se que diversos formatos legais de negócios já existentes são utilizados e se adequam a principal missão social dos empreendimentos sociais. Nesse sentido, encontra-se as cooperativas, as associações, as fundações, as organizações com ou sem fins lucrativos dentre outros.

Com o propósito de fortalecer essa visão, os escritórios Mattos Filho Advogados; Derraik & Menezes Advogados, sob o pedido da Força Tarefa das Finanças Sociais pesquisaram os formatos legais existentes no território (BRETTAS, 2018). Nota-se desse estudo que “os formatos legais que temos hoje, se não incentivam o *business with purpose*, também não impedem que as organizações operem sob uma lógica econômica ao

<sup>4</sup> Artemisia é uma organização sem fins lucrativos, pioneira na disseminação e no fomento de negócios de impacto social no Brasil.

mesmo tempo em que buscam o impacto social” (FTFS, 2015, p.7).

Porém, mesmo não tendo uma estrutura legal propriamente dita que possa facilitar a sua identificação e a sua implantação, os interessados em abrir uma empresa social podem, todavia se basear nos quatro princípios estabelecidos pela Força Tarefa das Finanças Sociais.

- Nesta perspectiva, Ftfs (2015); Brettas (2018), relacionam alguns princípios para serem adotados pelas empresas que pretendem se enquadrar no aspecto de negócio de impacto social, são eles:
- **Compromisso com a missão social e ambiental:** trata-se de objetivos, explicitamente definidos em documentos que dizem como a empresa deve e/ou gerar impacto através de suas ações.
- **Compromisso com o impacto social e ambiental monitorado:** voltado ao conceito de transformação, isto é, explicitar os procedimentos de monitoramento e de avaliação do impacto no tempo com base na missão social estabelecida.
- **Compromisso com a lógica econômica:** a relevância é dada ao aspecto econômico desse modelo de negócio, que nada mais é do que a comercialização de produtos e serviços para geração de renda e criação de receita suficiente para auto sustentabilidade do empreendimento.
- **Compromisso com a governança efetiva:** modelo de governança participativa, transparente e ético favorável para os processos de gestão, excelente sistema de informação com facilidade de acesso às informações com intuito de fazer prevalecer os interesses de stakeholders e da comunidade.

Portanto, essas dimensões se tornam pertinentes, os traços deste tipo de empreendedorismo constituem uma base de conceito que rege a atuação e promove ações do mesmo. Enquanto isso, o Brasil foi uns dos países pioneiros a contribuir com a promoção das empresas sociais por meio de um decreto. Nesse sentido, instituiu-se uma estrutura para os negócios de impacto por meio do Decreto nº 9.244, de 19 de dezembro De 2017.

Do artigo primeiro desse decreto, retenha o seguinte:

Fica instituída a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto, com a finalidade de articular órgãos e entidades da administração pública federal, do setor privado e da sociedade civil, na promoção de um ambiente favorável ao desenvolvimento de investimentos e negócios de impacto. Já o artigo segundo do mesmo decreto define ostermos utilizados neste campo sendo:

I - Negócios de impacto - empreendimentos com o objetivo de gerar impacto socioambiental e resultado financeiro positivo de forma sustentável;

II - Investimentos de impacto - mobilização de capital público ou privado para negócios de impacto; e

III - organizações intermediárias - instituições que facilitam, conectam e apoiam a conexão entre a oferta (investidores, doadores e gestores empreendedores) e a demanda de capital (negócios que geram impacto social).

Esse decreto presidencial foi criado para promover os negócios de impacto social, mas também determina os temas que serão abordados pelo governo federal nos próximos 10 anos. Criar comitê de representantes de órgãos públicos, privados e as organizações da sociedade civil para orientar e acompanhar o processo de implementação desses negócios. Muito importante para a consolidação dos empreendimentos sociais no âmbito legal jurídico, deve ser considerado como o começo de uma estruturalegal deste ecossistema.

## 4. AVALIAÇÃO DE IMPACTO SOCIAL

Sabe-se que a expectativa de todo empreendedor é o resultado do empreendimento, independentemente do formato legal do negócio, é esperado um resultado, sobretudo, positivo. Ao ser assim, quando se fala em termo de impacto social, o resultado está a se relacionar com as transformações e/ou mudanças geradas pelo negócio. Esse resultado é medido por meio da avaliação de impacto.

Com intuito de facilitar o entendimento do termo avaliação de impacto, faz-se necessário compreender a noção de impacto. Segundo a Artemisia (2017, p. 14) “O impacto como o conjunto de consequências positivas e negativas, intencionais e não intencionais, que uma intervenção produz em uma dada realidade”.

Deste modo, a avaliação do impacto está intimamente ligada “À ocorrência de mudanças em uma comunidade, população ou território a partir da inserção de uma variável conhecida no sistema (projeto, programa ou negócio social) em uma relação causal observado entre a mudança e a variável” (CHAVES E MEZZARI, 2016, p. 118).

Ao se ter em vista a missão e o porquê da existência das empresas de impacto sociais, é lógico exigir dessas empresas uma mudança positiva, significativa que lida com o desafio social urgente da nossa sociedade. Ter um impacto social é o resultado de um conjunto deliberado de atividades com um objetivo social estabelecido.

Portanto, é crucial diferenciar claramente entre o termo amplo de “impacto” e uma definição mais deliberada de impacto social. O impacto por si só implica uma influência ou efeito sobre praticamente qualquer coisa, dado o seu contexto. O impacto social, no entanto, baseia-se no efeito que tem sobre um desafio social urgente (SO E STASKEVICIUS, 2015).

Nesta perspectiva, os mesmos autores, So e Staskevicius (2015) apontam que para falar de impacto, não é preciso vê-lo como a etapa mais avançada de um modelo lógico exposto em certa bibliografia, mas em um sentido amplo que vai muito além da expressão em si regularmente usado por profissionais para caracterizar a mudança positiva gerada por um investimento. Assim, a mensuração de impacto se refere as atividades e ações empregadas pela empresa para avaliar e relatar a transformação social gerada.

A **FIIMP** - Fundações e Institutos de Impacto ressaltam que:

Impactos sociais e ambientais têm efeitos duradouros, geram transformações permanentes, uma intervenção estruturante na vida de um grupo de pessoas ou no meio ambiente. Esses impactos podem ser diretos ou indiretos, positivos ou negativos, intencionais ou não intencionais. O conceito de impacto deve integrar indicadores sociais, ambientais e econômicos para demonstrar tais transformações (FIIMP, 2018, p. 45).

Torna-se essencial definir o impacto que se quer alcançar para saber quais dos indicadores serão necessários nesse processo de avaliação. Nesse sentido, os investidores precisam conhecer os indicadores de impacto e monitorar esses para possibilitarem o acompanhamento das mudanças que se pretendem atingir, assegurar-se de que essas transformações aconteçam ou não (FIIMP, 2018).

Ao corroborar com So e Staskevicius, (2015), os mesmos ressaltam que o conceito de avaliação de êxito de projetos ou programas já existia e não é algo recente. Também que o acompanhamento e/ou monitoramento tem sido avanço relevante no desenvolvimento internacional durante décadas antes mesmo que existisse o “*impact measurement*” que se tornou “*buzzword*”. Nesses termos, a avaliação de impacto dos programas sociais é um dos maiores desafios das empresas sociais.

So e Staskevicius (2015, p.14) salientam também que existe alguns objetivos por trás da avaliação de impacto e apresentam nesse sentido, alguns que incitam a sensibilizar o trabalho de mensuração dos investidores. Dentro esses objetivos predefinidos, sobressaem os quatro principais:

**Quadro 1:** objetivos da avaliação de impacto.

OBJETIVOS	DEFINIÇÕES
Estimativa do impacto	Pré-investimento ou como parte de seu processo de devida diligência das organizações de investimento de impacto estão interessadas em estimar o impacto que um investimento em potencial pode criar. Esse entendimento ajuda o investidor a priorizar onde investir seus recursos para criar o impacto pretendido.
Planejamento de impacto	Durante e após o investimento, os investidores de impacto usam ferramentas e metodologias para se mover para planejar a avaliação do impacto. Por exemplo, desenvolver um plano de coleta de dados para monitorar e avaliar o impacto durante a vida do investimento.
Monitoramento de impacto	Algumas metodologias de medição de impacto são usadas para monitorar o progresso. Isto pode ser complementado pela definição do desempenho do projeto. Valores reais em métricas de impacto especificadas. Isso pode ser feito em um ciclo contínuo durante toda a vida do investimento.
Avaliação do impacto	No final de um ciclo de investimento, os investidores podem estar interessados em avaliar o impacto criado por todo o investimento.

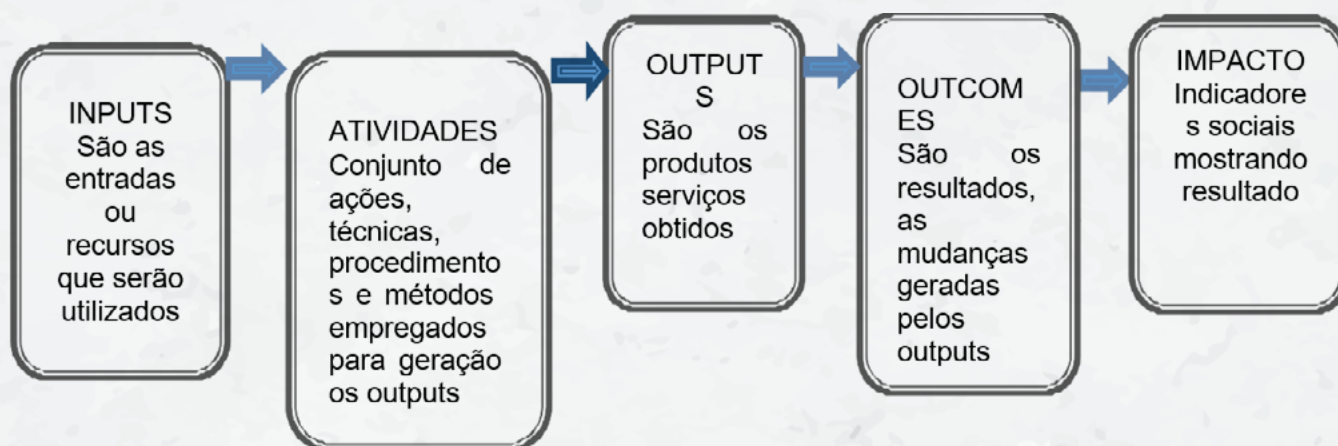
Fonte: So e Staskevicius (2015, p.14).

Ademais, a avaliação do impacto é realizada por meio da mensuração do impacto social com uso de indicadores, métodos e ferramentas definidas, pois “o uso de indicadores ambientais e sociais é o melhor método para averiguar e acompanhar os resultados do impacto, sendo importante que o investidor entenda as métricas e o método de avaliação” (FIIMP, 2018, p.47).

Na concepção da FIIMP, a mesma identifica alguns desses indicadores como os *outputs*, geração de emprego, número moradia financiada, número de pessoas acessando um determinado serviço financeiro, quantidades de energia gerada, número de crianças atendidas etc.; e os *outcomes*, redução da mortalidade de jovens, redução de endividamento, redução do abandono escolar, redução da taxa de reincidência de detentos, entre outros (FIIMP, 2018).

Chaves e Mezzari (2016) apontam uma métrica de impacto social que os mesmos caracterizam de modelo flexível que poderá ser de diferentes formatos, ser simples ou complexo ou ter multicomponente.

Figura nº1: Exemplo de métrica de impacto social



Fonte: Baseado em Chaves e Mezzari (2016).

A função de medir o impacto muitas vezes é deixada pelo gestor que ocupa a maioria do seu tempo com as atividades rotineiras da empresa. Nesse sentido “é comum que os negócios dediquem muito tempo a sua rotina de gestão e acabe deixando em segundo plano a atividade de “medir impacto”, que gera um trabalho adicional” (FIIMP, 2018 p. 47-48).

Medir o impacto é importante para a empresa e também para os investidores. Os gerentes de empresas sociais devem entender a importância que esse processo pode ter no desenvolvimento de seus negócios. Além de permitir o acompanhamento dos recursos investidos, reportar aos investidores e definir o resultado a atingir. A avaliação de impacto também pode facilitar o apelo a novos investidores.

Como qualquer outra empresa que no início obtém assistência e suporte para impulsionar seu desenvolvimento, as empresas sociais também se beneficiam dos inúmeros apoios através de aceleradores e incubadores.

Assim, tem-se mais uma contribuição, Ftfs (2015), destaca que a maioria dos negócios de propriedade social ainda está na fase embrionária, então elas precisam de apoios praticamente em todas as áreas, ou seja, para desenvolver estratégias de gestão, obter investimentos, infraestruturas necessárias para atingir seu duplo objetivo: o financeiro e o social. Essas empresas recebem os suportes dos aceleradores e dos incubadores.

## 5. METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo proposto e responder a sua pergunta norteadora, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, que segundo Gil (1989), a pesquisa bibliográfica é essencialmente fundamentada em livros e artigos científicos que proporciona ao pesquisador uma visão ampla sobre o assunto a ser estudado, sendo relevante para este estudo por possibilitar a compreensão e o entendimento dos conceitos envolvidos na temática abordada.

Optou-se pela aplicação da abordagem qualitativa no estudo, pois segundo Sampieri; Collado; Lucio (2012), o estudo qualitativo apresenta o aspecto mais profundo e vasto dos dados a possibilitar a visualização da particularidade do fenômeno investigado. Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória.

É descritiva, porque procura descrever o objeto da pesquisa e segundo Barros; Lehfeld (2007), os métodos descritivos procuram descrever a ocorrência de um fenômeno, as suas dimensões e a frequência com a qual isso ocorre. É um estudo exploratório, pois visa analisar uma temática desconhecida ou pouca explorada, a qual aponta muitos questionamentos, tendo o intuito de expandir os conceitos atrelados (SAMPIERI, COLLADO E LUCIO, 2012).

A população da pesquisa contou com a participação da presidente da Cooperativa dos empreendimentos de Economia solidária do Município de Boa Vista (COOFEC'S), a senhora Joana, 10 cooperados que participam das atividades e estão ativamente envolvidos. Ressalta-se que a cooperativa possui 20 cooperativados registrados, mas que apenas 11, a contar com a presidente da cooperativa, são atuantes na COOFEC'S.

Realizou-se um estudo de caso na COOFEC'S, que Segundo Yin (2015, p.17), “estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real (...)”. Severino (2007) enfatiza ainda que a coleta de dados no estudo de caso exige maior rigor na observação dos métodos aplicáveis à pesquisa de campo. E que neste tipo de estudo, o objeto deve ser emblemático de modo a assegurar uma universalização para os contextos semelhantes.

Como instrumento de coleta de dados, foi realizada uma entrevista estruturada e aplicou-se um questionário. Lakatos; Marconi (2010), definem-na como um meio que direciona o entrevistador conduzir a entrevista, seguindo uma ordem de questões predefinidas. E para Gil (2010), o questionário é uma técnica de investigação que agrupa várias perguntas a serem respondidas pelos indivíduos envolvidos no objeto de pesquisa com a finalidade de conseguir o máximo de dados a respeito de diversos aspectos sejam eles sociais, econômicos, políticos e etc.

A entrevista realizada continha 5 perguntas, e o questionário aplicado possuía 9 questões, sendo duas da escala de likert (Discordo Totalmente, discordo parcialmente, nem concordo nem discordo, concordo parcialmente e concordo totalmente), com frequência medida através do grau de concordância dos participantes com as afirmativas apresentadas.

Para a análise de dados, os dados levantados junto ao público alvo da pesquisa foram relacionados aos fundamentos teóricos constantes neste estudo a fim de responder a problemática do mesmo.

## 6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados coletados nesta pesquisa, está dividida em duas partes, sendo a primeira, o histórico da COOFEC'S, a segunda, a análise da entrevista realizada e do questionário aplicado.

As iniciativas do governo de Roraima com o intuito de criar grupo de produção comunitária permitiram a formação da Associação Mãos Amigas – CPC - Costureiras do Bairro Santa Tereza que iniciou suas atividades no ano 1995.

O grupo recebeu treinamento de corte e costura fornecido pelo governo do Estado de Roraima em parceria com SENAI. O mesmo financiou treze máquinas de costura industrial, um ferro a vapor e uma máquina para corte, no mesmo ano. Cursos em gestão e gerenciamento foram ministrados para as participantes para favorecer a gestão dos seus negócios solidários (REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE RORAIMA-UFRR, 2016).

Ao longo dos anos, surgiu para o grupo a necessidade de ampliar suas atividades e de integrar os núcleos de Economia Solidária de Boa Vista. Com isso, a Cooperativa dos Empreendimentos de Economia Solidária do Município de Boa Vista – COOFEC’S, conforme o estatuto social foi constituído em 18 de junho de 2009, com o apoio do programa da Incubadora Tecnológicas de Cooperativas Populares e Empreendimentos Econômicos Solidários- ITCPES, promovido pela Universidade Federal de Roraima –UFRR e do SEBRAE-RR, o que possibilitou organizar e definir seus padrões de gestão (REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE RORAIMA-UFRR, 2016).

A associação Mãos amigas que se juntou com outras associações para formar a cooperativa, contava inicialmente com 10 dez mulheres. Por diversos motivos, tais como saúde, problemas familiares, foram saindo algumas. Hoje, sobrou 4 mulheres dessa associação que atuam integralmente no negócio (ENTREVISTA, 2018).

A cooperativa possui atualmente 3 (três) núcleos: “Associação Mãos Amigas, Mulheres Aliança e Agremiação Folclórica Feras do Amazonas” com 20 cooperados sendo 11 ativos nos quais participaram desta pesquisa, 10 mulheres e 1 homem conforme apresenta o gráfico a seguir.

A cooperativa trabalha com a confecção de fardamento escolar, fardamento profissional e empresarial, camisetas, roupa social, roupa esporte, indumentária/fantasia. Aceita encomenda de peças avulsas e também realiza reparos em roupas, além do reaproveitamento de restos de tecidos para a confecção de bolsas e tapetes (ENTREVISTA, 2018)

A COOFEC’S está aberta à comunidade, porém exige alguns critérios para quem pretende integrar o grupo com intuito de manter uma certa ordem no seio do mesmo. O primeiro critério evocado pela presidente para ingressar na cooperativa é habilidade em costura ou em outro segmento que se vincula a costura e a qualificação “é saber fazer o trabalho” (ENTREVISTA, 2018).

O segundo critério é 3 meses de observação do novo integrante para verificar se ele apresenta o perfil procurado que englobe a personalidade, a capacidade de trabalhar em grupo, paciência, modo de trabalho, comprometimento e dedicação. Durante esse tempo, se observa se tal indivíduo tem experiência exigida com objetivo de manter um bom funcionamento do negócio.

Como todas empresas sociais, a cooperativa busca por meio das suas atividades, propiciar bem-estar social para os cooperados, mas também visa a sustentabilidade da mesma. Nisso, é necessário ressaltar que a força tarefa de finanças sociais conceitua “Negócios de Impacto social são empreendimentos que têm a missão explícita de gerar impacto socioambiental ao mesmo tempo em que geram resultado financeiro positivo e de forma sustentável” (FTFS, 2015 apud BRETTAS, 2018. p.25).

Nessa lógica, a presidente da COOFEC’S declarou:

A gente pensa sempre em sustentar a cooperativa, todo mundo aqui recebe um salário mínimo, menos o menino que trabalha com bordaria que recebe mil e pouco por conta do seu trabalho específico. Uma parte do dinheiro é usado para comprar material e as coisas que usamos pra fazer nosso trabalho. Outra parte é usada também para ajudar a comunidade com a distribuição de alimentos a 140 famílias (ENTREVISTA, 2018).

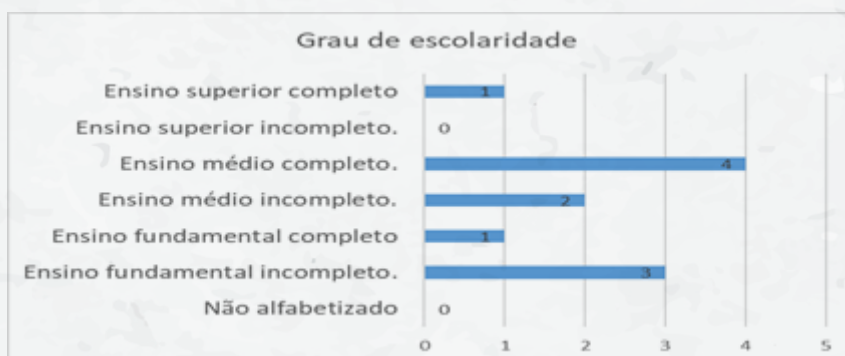


Os cooperadores são de diferentes idades, entre eles, há dois que têm entre 29 e 39 anos, 5 deles têm entre 40 e 50 anos, 3 entre 51 e 61 anos e um com 61 anos. Assim, os cooperadores têm idades diferentes, com uma maioria de pessoas com idade entre 40 e mais de 61 anos.

Além de buscar sua própria sustentabilidade, há uma real preocupação em contribuir ajudando a comunidade. A presidente da cooperativa afirma ainda que o dinheiro gasto na COOFEC'S vem dos serviços disponibilizados pela mesma com preços acessíveis devidamente definidos. “Cada serviço e cada produto aqui já tem seu preço estabelecido. Nos casos específicos, a gente se reúne e define o preço” (ENTREVISTA, 2018).

O gráfico a seguir apresenta o grau de escolaridade dos cooperados ativos, percebe-se que os cooperados possuem diferentes níveis de escolaridade. Desses 11 cooperativados, só um tem um ensino superior completo, 4 com um grau de ensino médio completo, os 6 restantes têm um nível de ensino médio incompleto ou abaixo

**Gráfico 1:** Escolaridade dos respondentes



Fonte: Elaboração própria (2018).

A análise desse gráfico mostra que a maioria dos cooperados possui baixo nível de escolaridade, então confrontados a dificuldade de encontrar um emprego num mercado que exige cada vez mais pessoas com alto nível de escolaridade. Dentre os indicadores de impacto destacados pelas Fundações e Institutos de Impacto, se encontra a geração de emprego (FIIMP, 2018). O gráfico 2 abaixo, apresenta a porcentagem de cooperados que possuíam ou não um emprego.

**Gráfico 2:** Número de cooperados que não tinham um emprego antes a COOFEC'S

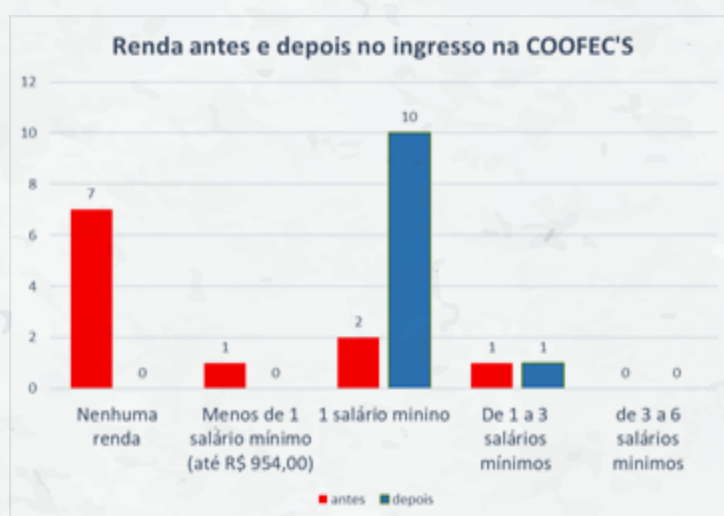


Fonte: Elaboração própria (2018).

Nesse sentido, observa-se que 7 dos cooperativados dos 11 ativos e respondentes da pesquisa afirmaram não possuir trabalho antes de ingressar na COOFEC'S. Então a COOFEC'S tem proporcionado emprego para 7 dos indivíduos que atualmente fazem parte desse empreendimento.

Autores como Teodósio; Comini (2012 Apud GRANDO, 2018) destacam que um empreendimento social, pelo seu aspecto social, favorece transformações sociais que se traduzem na criação de oportunidades para os indivíduos de baixa renda ou sem nenhuma renda através de geração de renda, de emprego decente, reunindo todas as condições necessárias dentro dos padrões do mercado.

**Gráfico 3:** Geração de renda



Fonte: Elaboração própria (2018).

Questionadas sobre a situação econômica, em termo de renda dos cooperados antes do seu ingresso na COOFEC'S, 7 deles não possuíam nenhuma renda, depois de ingressar na cooperativa, 10 dos respondentes possuem uma renda de um salário mínimo e 1 entre 1 a 3 salários mínimos.

Os negócios sociais se diferem dos demais negócios por gerar um impacto social positivo na vida das pessoas que mais necessitam. Sendo assim, Neto e Froes (2002, p.12) afirmam que "o objetivo final do empreendedorismo social é retirar as pessoas da situação de risco social e, na medida do possível, desenvolver-lhes as capacidades e aptidões naturais, buscando propiciar-lhes plena inclusão social".

**Tabela 1 –** Avaliação de impacto na vida dos cooperados

ITENS	DISCORDO TOTALMENTE	DISCORDO PARCIALMENTE	NEM DISCORDO, NEM CONCORDO	CONCORDO PARCIALMENTE	CONCORDO TOTALMENTE
Ao se associar na COOFEC'S a sua condição financeira melhorou?	0	0	3	1	7
Considera que melhorou sua autoestima ao se associar na COOFEC'S.	0	0	0	1	10

ITENS	DISCORDO TOTALMENTE	DISCORDO PARCIALMENTE	NEM DISCORDO, NEM CONCORDO	CONCORDO PARCIALMENTE	CONCORDO TOTALMENTE
Ao se associar na COOFEC'S recebeu capacitações	0	0	1	3	7
Ao se associar na COOFEC'S percebeu melhora no relacionamento com outras pessoas	0	0	0	1	10
Sinto que ao me tornar cooperativada na COOFEC'S melhorei minha qualidade de vida	0	0	0	2	9

Fonte: elaboração própria (2018).

Os dados que apresentam a tabela 1 acima comprovam o status da COOFEC'S como empresa social e revelam a dimensão de gerar impacto do mesmo. 7 apontam melhora da condição financeira desde que fazem parte do grupo e 10 dos respondentes concordam totalmente com melhora na autoestima.

Um total de 7 dos cooperados receberam capacitações. A COOFEC'S gerou uma melhora no relacionamento com as pessoas. Nesse sentido, 10 dos respondentes concordam totalmente com essa afirmação e 1 concordou parcialmente. A melhora da qualidade de vida abrange tanto o aspecto financeiro como social. 9 dos cooperados respondentes que concordam totalmente sobre a melhora de qualidade de vida e 2 concordam parcialmente.

A tabela 2, apresenta os resultados da avaliação da intenção dos cooperados da COOFEC'S relacionado à acessibilidade dos seus serviços para a comunidade.

**Tabela 2** – Índices de avaliação do impacto dos serviços da COOFEC'S.

ITENS	DISCORDO TOTALMENTE	DISCORDO PARCIALMENTE	NEM DISCORDO, NEM CONCORDO	CONCORDO PARCIALMENTE	CONCORDO TOTALMENTE.
Meus clientes são de baixa renda	1	0	0	10	0
Meus serviços são acessíveis ao público de baixa renda	0	0	0	1	10
Preocupo-me em comercializar produtos com preços acessíveis	0	0	0	0	11
Na sua percepção a COOFEC'S contribui com o desenvolvimento da comunidade?	0	0	0	1	10

Fonte: elaboração própria (2018)

Observa-se que 10 dos respondentes concordam parcialmente que seus clientes são de baixa e concordam totalmente que seus serviços são acessíveis ao público de baixa renda.

Todos os cooperados que participaram desta pesquisa concordaram totalmente e reafirmaram sua preocupação em ofertar serviços com preços acessíveis, buscando assim dar oportunidade os indivíduos de baixa da pirâmide de acessar. Nesse sentido, 10 dos respondentes afirmam concordar totalmente que a COOFEC'S contribui com o desenvolvimento da comunidade.

Embasada na característica do negócio social que destaca a oferta de produtos e serviços de qualidade, com preços acessíveis para provocar um aumento de acesso dos indivíduos de baixa renda (SEBRAE, 2017), pode-se concluir que os cooperados da COOFEC'S fazem prevalecer esse princípio por meio dos seus serviços.

A importância da COOFEC'S para os cooperados se apresenta como fator relevante para compreender realmente seu impacto na vida dos seus membros. Assim buscou-se saber de 1 a 10, 1 como nota baixíssima e 10 como a mais alta. 9 dos cooperados dos 11 respondentes deram a nota 10 apontando que a cooperativa é de altíssima importância e os dois restantes deram a nota 9 ressaltando que a mesma é muito importante nas suas vidas.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo compreender o impacto social da COOFEC'S para os cooperativados. Para isso, realizou-se um estudo de caso sobre a cooperativa de empreendimentos solidários do município de Boa Vista. Os indicadores de impacto são amplos e envolvem um efeito em longo prazo, portanto, foi essencial buscar compreender as transformações da cooperativa na vida dos cooperados.

A cooperativa pode efetivamente ser considerada como uma empresa social, por se basear no principal critério que consiste em enfrentar os desafios sociais, e, ao mesmo tempo, gerar resultados financeiros positivos favoráveis à sua sustentabilidade. Desde a sua criação, a cooperativa tem sido uma oportunidade de emprego e de geração de renda para as mulheres que antes não contavam com essa possibilidade de atuação para os cooperados que ainda se apoiam mutuamente, mas também um empreendimento que visa a ajudar a comunidade.

As mulheres que antes não tinham trabalho se encontravam em vulnerabilidade socioeconômica e afirmam perceber uma grande melhora nas suas condições sociais em termos de emprego, renda, desenvolvimento profissional e autoestima.

Outro ponto importante são os serviços oferecidos pela cooperativa, que são acessíveis a pessoas de baixa renda. A cooperativa considera necessário oferecer serviços e produtos de qualidade para que aqueles que não possuem grandes meios, os cooperados, possam se dar ao luxo de ajudar a comunidade.

A valorização da cooperativa é muito importante para a continuação das transformações geridas na vida dos cooperados e da comunidade. Sugere-se para pesquisas futuras verificar junto à comunidade o impacto que eles percebem com a atuação da COOFECs.

## REFERÊNCIAS

- ALVORD, S.H. BROWN, L.D. et LETTS, C.W. **Social entrepreneurship and societal transformation: An exploratory study**, The Journal of Applied Behavioral Science, 2004. Vol.40, N°3, pp.260-283.
- ARTEMISIA, AGENDA BRASIL DO FUTURO. **Avaliação para negócios de impacto social**. Autores. Rogério Renato Silva, Max Gasparini, Elis Alquezar e al. Move, 2017.
- ATKINSON, B. **Desigualdade: o que pode ser feito?** LeYa, São Paulo, 2015. 432p.
- AUDET, J. ; JULIEN, P. A. **L'entrepreneuriat social au Québec. L'exemple des Centres de formation en entreprise et récupération**. 2006. URL: id.erudit.org/iderudit/013642ar, <https://doi.org/10.7202/013642ar> acesso em: 18 ago. 2018.
- BARKI, E. **Negócios de Impacto: Tendência ou Modismo?** GV-Executivo, 14(1). Disponível <http://rae.fgv.br/gv-executivo>. 2015. Acesso em: 20. jul. 2018.
- BARROS, Aidil, J.; LEHFELD, N., A. **Fundamentos de metodologia científica**, São Paulo, Hall, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Um Brasil diferente está em nossas mãos**. Brasília, 2005, 105p.
- BRETTAS, G.; SANTIAGO, G.; SAEZ, E. (Org.). **Olhares sobre a atuação do investimento social privado no campo de negócios de impacto**. São Paulo: GIFE, 2018. 25p.
- CAIRN.INFO. **Aux origines de l'entrepreneuriat social. Les affaires selon Jean-Baptiste André Godin (1817-1888)**. Disponível em <https://www.cairn.info/revue-innovations-2009-2-page-115.htm> acesso em: 12 ago. 2018.
- CAMARA DOS DEPUTADOS, **Decreto nº 9.244, de 19 de dezembro De 2017**. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9244-19-dezembro-2017-785962-publicacaooriginal-154555-pe.html> acesso em: 14 set. 2018.
- CHAVES, T. MEZZARI, L. **Guia de prático para negócios de impacto**. Paco, 2016
- COMINI, G. M. **Negócios sociais e inovação social: um retrato de experiências brasileiras**, São Paulo, tese(livre docência). USP.2016
- COMISSÃO EUROPEIA, **une initiative de l'entrepreneuriat social**, 2011.
- CRÉDIT SUISSE, GLOBAL WEALTH REPORT, Disponível em [https://www.files.ethz.ch/isn/172470/global\\_wealth\\_report\\_2013.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/172470/global_wealth_report_2013.pdf) acesso em: 17 de ago. 2018. DEES,
- J. G. **The Meaning Social Entrepreneur**. Durham, NC: Duke University, 2001.
- DEES, J. G. **The Meaning Social Entrepreneur**. Durham, NC: Duke University, 1998.
- DEFOURNY, J. & NYSSSENS, M. **Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences**, Journal of Social Entrepreneurship, 2010.
- Estratégia nacional de investimentos e negócios de impacto – enimpacto, negócios que resolvem problemas socioambientais**, 2018 disponível em [http://www.mdic.gov.br/images/ESTRAT%3%89GIA\\_NACIONAL\\_DE\\_NEG%3%93CIOS\\_DE\\_IMPACTO\\_-\\_vers%3%A3o\\_final\\_p%3%B3s\\_consulta\\_p%3%BA-blica\\_28.02.2018.pdf](http://www.mdic.gov.br/images/ESTRAT%3%89GIA_NACIONAL_DE_NEG%3%93CIOS_DE_IMPACTO_-_vers%3%A3o_final_p%3%B3s_consulta_p%3%BA-blica_28.02.2018.pdf) acesso em: 17.set. 2018.

FIIMP – Fundações e Institutos de Impacto, **Nossa jornada de aprendizado em Finanças Sociais e Negócios de Impacto**, 2018, P. 45 disponível em <https://aliancapeloimpacto.org.br/publicacoes/>. Acesso em: 18 out. 2018.

FORÇA TAREFA DAS FINANÇAS SOCIAIS, **Bancos e Agências de Desenvolvimento**, 2015, p. 12 disponível em <https://aliancapeloimpacto.org.br/publicacoes/> acesso em: 18 out. 2018.

FORÇA TAREFA DAS FINANÇAS SOCIAIS, **Estudo dos Formatos Legais Existentes no Brasil Que Podem Servir aos Negócios de Impacto** 2015, p. 7, disponível em <https://aliancapeloimpacto.org.br/publicações/> acesso em: 22 set. 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas da pesquisa social**. São Paulo: Altas, 1989. GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**, 6 ed, São Paulo, Altas, 2010.

GOULART, A. **Indicadores de impacto: como medir seu negócio social?** Disponível em <http://blog.sementenegocios.com.br/indicadores-de-impacto-social>» SEMENTE BLOG, 2018.

GRANDO, V. S. **Inovação Social: o caso de uma incubadora de negócios sociais**. Dissertação da Universidade Sul de Santa Catarina. Pós-graduação em Administração. 2018.

JEUNE AFRIQUE **L'entrepreneur social: la réussite pour soi et pour les autres**, par Maxime Delacourt Disponível em <https://www.jeuneafrique.com/513947/economie/lentrepreneur-social-la-reussite-pour-soi-et-pour-les-autres/> acesso em: 19 set. 2018.

LAKATOS, E., M.; MARCONI, Marina de A. **Fundamentos de metodologia científica**, 7. ed; São Paulo, Altas, 2010.

MORT.G., WEERAWARDENA.J. et CARNEGIE.K. **Social entrepreneurship: towards conceptualization and measurement**, American Marketing Association Conference Proceedings, 2002, Vol.13, N°5. Disponível em [https://scholar.google.com/scholar?q=intitle:\[id\]social%20entrepreneurship:%20Towards%20conceptualization%20and%20measurement](https://scholar.google.com/scholar?q=intitle:[id]social%20entrepreneurship:%20Towards%20conceptualization%20and%20measurement) acesso em: 07 set. 2018.

MORT.G., WEERAWARDENA.J. et CARNEGIE.K. Social entrepreneurship: towards conceptualization and measurement, American Marketing Association Conference Proceedings, 2001, Vol.13, N°5.

NETO, M. Francisco P.; FRÓES, Cesar. **Empreendedorismo social**. Qualitymark, Rio de Janeiro, 2002. 232.p. NICHOLLS, A. **playing the field. Social enterprise**, 2006, v.2, p.1-5

NOYA, A; CLARENCE, E (eds.) **The Social Economy: Building Inclusive Economies**, OECD, Paris. 2007. OECD, COMISSÃO EUROPEIA, **Synthèse sur l'entrepreneuriat social, L'activité entrepreneuriale en Europe**, 2013.

OECD. **Social enterprises**. PARIS: OECD Publishing, 1999.

PEREIRA, J. C. R. **Análise de Dados Qualitativos: Estratégias Metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais**. São Paulo, 3.ed. Edusp, 2004.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE RORAIMA-UFRR, **Gestão democrática na cooperativa de empreendimentos Solidários do município de boa vista - Coofec's. Boa Vista**, 2016. Vol. 6 n. 3, p.582-604 especial. Disponível em <http://revista.ufrr.br/index.php/adminrr/> acesso em: 19 set. 2018.

ROUARD, F. **L'entrepreneuriat social, mieux connaître le concept**, Communication in 23ème conférence annuelle du Conseil canadien des PME et de l'entrepreneuriat, Trois-Rivières, 2006, p.3-4 <http://www.ccsbe.icsb.org/members/papers/2006/014ccpme.pdf> acesso em: 23 ago. 2018.

SAMPIERI, Hernández, R.; COLLADO, Carlos.; LUCIO, Pilar, B. **Metodologia de pesquisa**, 3. ed, São Pau-

lo, McGraw-Hill, 2006.

SCHUMPETER, Joseph. A. **Théorie de l'évolution** économique, Editions Dalloz. 1935.

SEVERINO, Antonio, Joaquim, **Metodologia do trabalho científico**, 23. Ed, São Paulo, Cortez, 2007.

SO, I.; STASKEVICIUS, A. **Measuring the "impact" in impact investing** Harvard Business School, 2015, <https://www.hbs.edu/socialenterprise/Documents/MeasuringImpact.pdf>.

THE WORLD BANK, **O que é preciso para vencer a desigualdade?** Disponível « <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2014/11/19/world-without-poverty-seminar-inequality> » acesso 19 ago. 2018.

THE WORLD BANK, **Pauvreté**. Disponível em <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview> acesso em: 15 de ago. de 2018.

THOMPSON, J., **The world of the social entrepreneur**, The International Journal of Public Sector Management, 2002, Vol.15, N°4-5, pp. 412-431.

World Health Organization, **Ecosystems and human well-being: health synthesis: a report of the Millennium Ecosystem Assessment** / Core writing team: Carlos Corvalan, Simon Hales, Anthony McMichael; extended writing team: Colin Butler ... [et al.]; review editors: José Sarukhán ... [et al.]. 2005

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**, 5. ed, Porto Alegre, Bookman, 2015.

YOUNG, D. **Alternative perspectives on social enterprise**. In: CORDES, J.; STEUERLE, E. (Ed.). Nonprofits and business. Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 2009.

YUNUS, M. **Criando um negócio social: Como iniciativas economicamente viáveis podem solucionar os grandes problemas da sociedade**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2010

YUNUS, M.; MOINGEON, B.; LEHMANN-ORTEGA, L. **Building Social Business Models: Lessons from the Grameen Experience**. Long Range Planning, v.43, p. 308-325, 2010.

# **GT 4: Análise e Avaliação de Políticas Públicas**

---





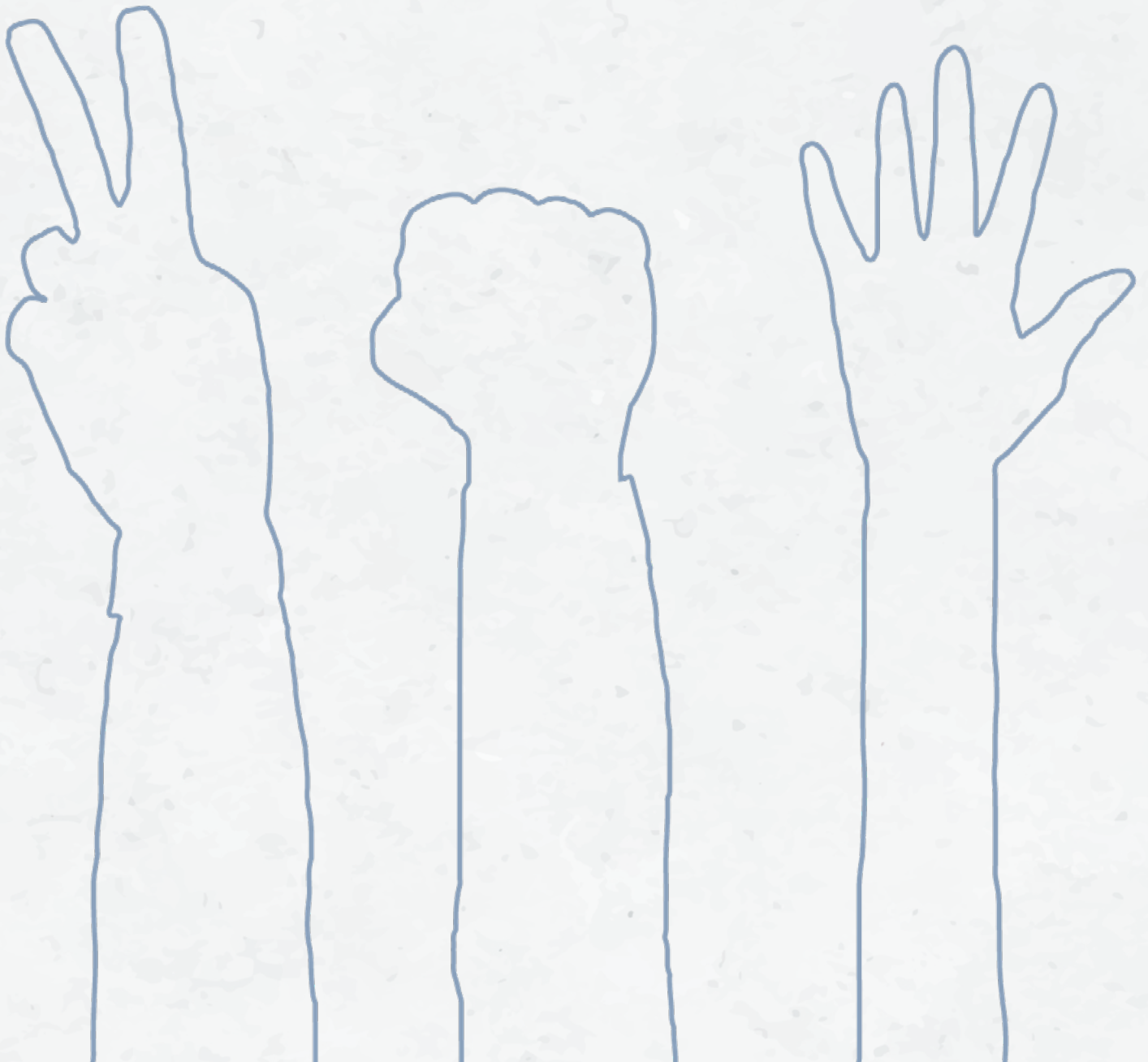


---

## Líderes:

- Alcides Fernando Gussi (UFC)
- Carla Bronzo (FJP)
- Edgilson Tavares de Araújo (UFBA)
- Fernando Bessa (UnB)
- Verônica Marques (Unit/AL)





# A AVALIAÇÃO DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS NA VISÃO DO PÚBLICO-ALVO E DOS GESTORES

*Evaluation of the program “Água para Todos” from the  
perspective of the target public and managers*

Marco Aurelio Ruediger<sup>1</sup>

Beatriz da Silveira Meirelles Pinheiro<sup>2</sup>

Paula Fraccanabbia Audibert<sup>3</sup>

Paulo de Martino Jannuzzi<sup>4</sup>



<sup>1</sup> Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (FGV DAPP) marco.ruediger@fgv.br;

<sup>2</sup> Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (FGV DAPP) beatriz.pinheiro@fgv.br.

<sup>3</sup> Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (FGV DAPP) paula.audibert@fgv.br

<sup>4</sup> Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE)  
paulo.jannuzzi@ibge.gov.br.

## RESUMO

Este trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa qualitativa realizada com o público-alvo e os diferentes atores do Programa Água para Todos (APT), que integrou a avaliação de mérito do programa em 2018. A pesquisa de campo, realizada com uma amostra intencionalmente diversa de famílias, atores e municípios, em todas as regiões do Brasil, buscou analisar o papel e os efeitos do programa na vida das famílias beneficiárias, a percepção daquelas ainda não contempladas pelo programa e, também, identificar as dificuldades de implementação na visão de gestores, técnicos e agentes sociais envolvidos na rotina administrativa do programa. A análise do *corpus* das entrevistas indicou que o Programa Água para Todos contribuiu para uma significativa mudança na vida da população beneficiada, em termos de segurança alimentar e saúde, e apontou a existência de demanda social ainda não atendida. Também permitiu levantar desafios de sustentabilidade do programa, no acesso regular à água, sobretudo em períodos de estiagem, e de eficiência nas operações. O estudo também contribuiu para compor um quadro mais geral e sistêmico acerca dos impactos do programa, pela possibilidade de explorar dimensões qualitativas e menos tangíveis, ilustrando a importância de abordagens multimétodos na avaliação de políticas públicas e programas sociais.

**Palavras-chave:** Avaliação; Programa Social; Água para Todos; Acesso à água; Segurança Alimentar.

## ABSTRACT

This work presents the results of a qualitative survey conducted with the target public and different agents of the program Água Para Todos — APT (Water for All), which was a part of the merit analysis for the program in 2018. The field survey, conducted over an intentionally diverse sample of families, agents and municipalities, in all regions of Brazil, sought to investigate the role and the effects of the program in the lives of recipient families, the perception of those who hadn't yet been contemplated by the program, and also identify the difficulties in implementation in the view of managers, technicians, and social agents involved in the administrative routine of the program. The analysis of the *corpus* of interviews indicated that the Água para Todos program contributed to a significant change in the life of the recipient families, in terms of food safety and health, and pointed to the existence of popular demand yet unmet. It also raised questions about the sustainability of the program in terms of regular access to water, especially during periods of drought, as well as about the efficiency of the operations. The study also contributed to building a larger and more systemic picture about the program, through the possibility of exploring qualitative and less tangible dimensions, illustrating the importance of multimethod approaches in public policy and social programs evaluation.

Key-words: Evaluation; Social Program; Água para Todos, Food Security.

## 1. INTRODUÇÃO

A implantação de cisternas para armazenamento da água da chuva — como forma de convivência com a escassez de água na região do semiárido brasileiro — tem sido uma estratégia efetiva de política pública adotada pelo governo federal desde o início da década de 2000 (RUEDIGER, 2018). Nesse período, a rede Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), com financiamento do Ministério do Meio Ambiente e da Agência Nacional de Águas, lançou o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) com o objetivo de garantir o acesso à água de qualidade à população rural do semiárido legal, por meio do armazenamento da água da chuva em

cisternas construídas com placas de cimento. Em 2003, o P1MC foi incorporado ao Programa Fome Zero do governo federal, que assumiu o papel de apoiar e financiar a construção de outros tipos de tecnologias, como as cisternas para produção de alimentos e para criação de animais.

Em 2011, no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria, o governo federal articulou diversas ações de diferentes ministérios e, sob o Decreto nº 7.535/2011, instituiu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos (APT) – com a finalidade de “promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2011c, art. 1). Com isso, as ações de fomento para a promoção do acesso à água da população residente em áreas rurais foram ampliadas e distribuídas para outras regiões fora do semiárido brasileiro.

O público-alvo do Programa era composto por famílias em situação de pobreza inscritas no Cadastro Único, residentes na zona rural e sem acesso à rede pública de abastecimento de água. Inicialmente, o foco do APT estava nos municípios do semiárido do Nordeste e do norte de Minas Gerais, se expandiu para municípios com escassez hídrica fora do semiárido legal, em vários estados, tais como Amazonas, Goiás, Maranhão, Pará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins.

Na região Norte, a atuação do APT ocorreu por meio do programa Sanear Amazônia com soluções adaptadas à realidade local, uma vez que não há escassez de água, mas sim o problema de consumo de água de rios e de contaminação da água. O Sanear Amazônia, destinado exclusivamente para as populações extrativistas das Reservas Extrativistas (RESEX) no Amazonas, Pará, Amapá e Acre, visa atender a demanda específica da área, principalmente com relação à qualidade da água e ao acesso ao esgotamento domiciliar.

O Programa Água para Todos sob coordenação do Ministério da Integração Nacional e operação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Fundação Banco do Brasil (FBB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Petrobras e rede Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), teve como principal fonte de recursos para sua execução o Orçamento Geral da União (OGU), através de ações marcadas como Brasil sem Miséria.

Entre 2011 e 2018, foram alocados mais de 10 bilhões de reais no programa para instalação de quase 1 milhão de cisternas e mais de 160 mil tecnologias de acesso à água para produção agrícola, atendendo famílias em cerca de 1.300 municípios do país. No entanto, com a crise econômica e fiscal iniciada em 2015 os recursos foram se tornando escassos e, desde 2018, o Programa não figurou como uma ação orçamentária do governo federal (RUEDIGER, 2018) e foi descontinuado em 2019.

Considerando a relevância social e os dispendiosos custos envolvidos para a execução do Programa, diversos trabalhos (CONTI, SCHROEDER, MEDAGLIA, 2014; CAMPOS, ALVES, 2014; SANTOS FILHO, 2014; GOMES, HELLER, 2016) se preocuparam em estudar, sob diferentes ângulos avaliativos, objetivos e recortes geográficos, os programas de implementação de cisternas no Brasil. Todos os estudos levantados sinalizam que esses programas possuem efeitos positivos na vida das pessoas atendidas, direta ou indiretamente.

Em particular, Ruediger (2018) realizou a avaliação de mérito do Programa Água para Todos, quanto à relevância social, eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade, a partir de uma estratégia triangular composta por sete estudos analíticos, onde buscou contribuir com evidências de diversos aspectos e em escala nacional. Assim, os resultados da pesquisa de campo aqui apresentados fazem parte da série de estudos que

compõem a avaliação de Ruediger (2018).

De forma a produzir evidências e contribuir para as tomadas de decisão governamentais, a abordagem multimétodos incluiu: uma análise de desempenho físico e orçamentário; uma análise socioeconômica de cobertura; uma meta-avaliação; uma avaliação de impacto na saúde; um estudo de demanda; e a partir da pesquisa de campo foram realizados outros dois estudos – sintetizados neste artigo – uma sistematização de aspectos críticos de implementação e uma avaliação qualitativa com o público-alvo.

Ainda que sejam crescentes os estudos realizados na área de avaliação, as pesquisas de campo com entrevistas qualitativas são pouco recorrentes, dadas as suas dificuldades em relação ao custo e ao acesso à população beneficiária, contudo, não são menos importantes que os demais métodos, uma vez que somente desta forma é que se torna possível captar a real vivência da população envolvida e os problemas operacionais dos programas.

Nesse sentido, os estudos que investigaram os programas de cisternas sob o enfoque qualitativo abordaram diferentes dimensões e territórios, tais como, as mudanças sociais ocorridas pelas cisternas em um município de Minas Gerais (NASCIMENTO, 2016); as articulações do programa com o conhecimento tradicional (GOMES *et al*, 2015); o contexto socioeconômico e climático como sendo fator limitante da efetividade do programa (GOMES, HELLER, 2016); e a influência das cisternas nas condições de vida da população atendida no estado da Bahia (PASSADOR, PASSADOR, 2010).

Para contribuir, no âmbito nacional, com a identificação dos aspectos críticos de implementação do programa e dos efeitos na vida da população nas diferentes regiões geográficas do Brasil, a pesquisa de campo realizada em Ruediger (2018) teve como objetivos: i) investigar o impacto e o papel do Programa Água para Todos na vida de famílias beneficiárias; ii) compreender a realidade das famílias que ainda não tinham sido contempladas pelo programa, as suas condições de vida e as dificuldades relativas ao acesso à água; e iii) avaliar a efetividade social do programa através da visão de gestores, técnicos e agentes sociais envolvidos com a operacionalização do programa nos municípios atendidos.

Além de trazer os resultados obtidos a partir do campo, a pesquisa qualitativa aqui apresentada também pretende contribuir com o debate sobre a importância de se abordar uma triangulação de métodos nas avaliações de programas, dado que a pesquisa de campo qualitativa possibilita evidenciar outros resultados e características dos programas não captados por outras técnicas. No caso do Água para Todos, além dos resultados, também puderam ser avaliados aspectos políticos e institucionais do funcionamento e da implementação das cisternas, pela visão dos beneficiários, dos não beneficiários e dos agentes públicos e sociais envolvidos no processo.

## 2. OBJETIVOS

Esse trabalho tem como principal objetivo apresentar os resultados da avaliação qualitativa do Programa Água Para Todos, realizada por meio de uma pesquisa de campo em dezesseis estados do Brasil. De forma complementar, parte desse esforço analítico tem o intuito de ressaltar a importância da técnica de pesquisa qualitativa no âmbito de uma abordagem multimétodos, como forma alternativa e complementar de captação de resultados e características de programas sociais e políticas públicas.

### 3. METODOLOGIA

A pesquisa qualitativa realizada por Ruediger (2018) teve uma abordagem exploratória que procurou observar poucos casos, mas com bastante profundidade. Para esse tipo de método, a diversidade da amostra é mais importante do que o seu tamanho (JANNUZZI, 2016). Assim, a amostra foi desenhada de forma a captar a percepção dos diferentes perfis de beneficiários e não beneficiários distribuídos ao longo do território brasileiro além de agentes sociais, agentes técnicos ou gestores do Programa que atuassem no município selecionado para a pesquisa de campo.

Com roteiros de entrevistas especialmente desenhados para cada um dos públicos que se pretendia investigar, o estudo teve como pontos básicos de análise: a percepção geral sobre o Programa Água para Todos; a percepção do andamento do programa e de sua eficácia; os impactos do APT nas famílias, nos municípios e na região; os atores envolvidos no APT e seus respectivos papéis para o funcionamento do programa; e os aprendizados possíveis com base no tempo de implementação do APT.

A pesquisa de campo ocorreu em 32 municípios<sup>1</sup> de 16 estados do Brasil distribuídos nas cinco regiões geográficas, totalizando 128 entrevistas realizadas entre julho e agosto de 2018. Para cada estado, foram feitas cerca de oito entrevistas — quatro por município — por meio de abordagem pessoal, com gravação e registros fotográficos, sempre buscando contemplar em cada município uma amostra composta por duas famílias beneficiárias, uma família não beneficiária e um agente público ou social. Cabe destacar que nem sempre foi possível encontrar todos os perfis em uma só localidade e, por esse motivo, alguns perfis foram entrevistados em outro município.

A amostra de beneficiários foi composta por famílias que haviam recebido cisternas do APT no período de 2011 a 2016 e a seleção das famílias foi feita a partir de lista de beneficiários disponibilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Já o desenho da amostra dos não beneficiários foi definido a partir de outra lista do MDS com famílias inscritas no Cadastro Único e no Programa Água para Todos, mas que ainda não haviam sido contempladas até o momento da realização da pesquisa. Um dos critérios para a família receber a cisterna é ter uma casa finalizada e em condição de receber a instalação da cisterna.

Os dados foram coletados por meio de entrevistas em profundidade, que são caracterizadas por apresentarem como instrumento de pesquisa um questionário com perguntas abertas e exploratórias ou um roteiro de questões-guia contendo os interesses da pesquisa, e que no decorrer da entrevista surgem novos questionamentos a partir das respostas do informante. O objetivo desse método de coleta de dados em pesquisa social é conseguir insumos para se compreender uma determinada situação ou problema, com base em hipóteses e pressupostos definidos pelo pesquisador. Os insumos derivam da experiência subjetiva do entrevistado que foi selecionado por ser uma fonte das informações buscadas (DUARTE, 2009).

Para a realização das entrevistas da pesquisa de campo, foi elaborado um roteiro semiestruturado para cada tipo de perfil abordado: o público-alvo, contemplando as famílias beneficiárias e as não beneficiárias, e os demais atores envolvidos no Programa, incluindo agentes sociais e públicos. Em comum, nos dois roteiros,

---

<sup>1</sup> Alagoas: Palmeira dos Índios e Igaci; Amazonas: Manicoré e Carauari; Bahia: Cícero Dantas e Fátima; Ceará: Acopiara e Crateús; Goiás: São Domingos e Iaciara; Maranhão: Arari e Vitória do Mearim; Minas Gerais: Montes Claros/São Pedro da Ponte e Teófilo Otoni; Pará: Currealinho e Oeiras do Pará; Paraíba: Araruna e Cacimba de Dentro; Pernambuco: Araripina e Petrolina; Piauí: Batalha e Paulistana; Rio Grande do Norte: Caicó e Mossoró; Rio Grande do Sul: Bagé e Candiota. Santa Catarina: Chapecó e Xanxerê; Sergipe: Canindé de São Francisco e Poço Redondo; e Tocantins: Arraias e Taguatinga

buscou-se identificar pontos positivos e negativos, bem como levantar sugestões para a melhoria do Programa nos municípios.

O roteiro atribuído ao público-alvo, atendido ou não pelo Programa, foi construído de modo a considerar questões sobre: a percepção da vida após a implementação das cisternas e a diferença de cotidiano entre os beneficiários e não beneficiários vizinhos; as estratégias para superar as dificuldades encontradas; as formas de captação, abastecimento, utilização e tratamento da água, bem como a avaliação da sua qualidade; a forma de conhecimento e de acesso ao Programa; a avaliação da estrutura, as variações e as formas de manutenção da cisterna; informações sobre esgotamento sanitário; e as políticas públicas a que as famílias têm acesso no município.

O roteiro destinado aos agentes do poder público ou sociais abordou pontos a respeito da articulação do Programa com outras políticas públicas presentes no município; dos arranjos locais de implementação; da necessidade de programas complementares de abastecimento; de informações sobre o acesso ao Programa APT e os critérios de seleção das famílias; das dificuldades de implementação e do desempenho orçamentário do Programa.

O processo de tratamento dos dados coletados foi realizado com base na escuta da gravação e na transcrição literal de todas as entrevistas. As informações foram organizadas de forma que a perspectiva de cada entrevistado sobre o acesso à água e sobre os significados atribuídos a ele fosse privilegiada, dando ênfase à vivência e à experiência de cada entrevistado. Os resultados das análises dos dados foram organizados por tipo de perfil entrevistado no intuito de obter as diferentes percepções e de fazer comparações entre eles. Foram identificadas algumas repetições de falas com exemplos similares em localidades diferentes e foi importante para reforçar a recorrência de experiências vivenciadas por uma população que precisou aprender a conviver com a privação do acesso à água. Esses pontos serão apresentados de maneira agregada para cada um dos perfis de entrevistados.

### 3. ANÁLISES E RESULTADOS

#### *A perspectiva do programa na visão de famílias beneficiárias e não beneficiárias*

Em relação ao conhecimento sobre o Programa APT pelo público-alvo, identificou-se que a maioria dos entrevistados soube do programa por intermédio de organizações não governamentais (ONGs), sindicatos de trabalhadores rurais e entidades, enquanto outros se informaram ao participarem de alguma comissão municipal ou por estarem vinculados a outros programas governamentais. Entre os não beneficiários, o conhecimento do programa chegou por meio de algum beneficiário, vizinhos ou parentes.

O tempo de uso e recebimento da cisterna entre os beneficiários entrevistados variou bastante de um estado para outro, já que as famílias receberam cisternas em diferentes períodos e de algum programa que compõe o Água para Todos. Nos estados do semiárido, por exemplo, foram encontradas cisternas com maior tempo de uso instaladas no começo do Programa, enquanto, nos estados da região Sul, as cisternas eram mais recentes, e também em menor número, mas isso não significou que estavam em melhores condições: muitas estavam desativadas ou deterioradas devido a falta de qualidade da construção e dos tipos de materiais utilizados.

De maneira geral, foram encontrados três tipos de tecnologias sociais: i) Cisternas de Placa ou de Polietileno, para atender a população que sofre com a seca, ii) Sistema de Acesso à Água Pluvial Multiuso Comunitário



destinado às comunidades da região amazônica brasileira nas quais as casas estão próximas e iii) Sistema de Acesso à Água Pluvial Multiuso Autônomo destinado às casas que estão isoladas. Essas duas últimas pertencentes ao programa Sanear Amazônia.

Os usuários das cisternas para consumo humano nem sempre sabem diferenciar um material de outro e nem apontar diferenças entre os equipamentos, já que não tem como comparar o que desconhecem. Em geral, o programa chega a um determinado município com um único tipo de cisterna predefinido, assim, a comunidade só conhece o que se usa ou o que se vê na região.

Entre as famílias sem cisternas, a pesquisa permitiu identificar que parte delas não havia conseguido cumprir os requisitos de instalação por não terem casas prontas ou em condições de receber a cisterna, ou ainda porque a família havia chegado na região após o início do cadastramento, por necessidade de mudança ou em busca de um terreno próprio. A saída do aluguel e a construção de uma casa própria muitas vezes contribuem para que algumas famílias suportem a falta de acesso à água e, até mesmo, de energia elétrica, como foi observado em alguns casos no estado de Pernambuco.

Em Sergipe, um não beneficiário do Programa APT, mas beneficiário do Programa de Reforma Agrária, explica que antes de ter uma terra pagava aluguel e agora poderia plantar, no entanto, não tem acesso à água e continua sobrevivendo com o valor do Bolsa Família e da fabricação de carvão. Por já terem residido em outras regiões, algumas dessas famílias conhecem os benefícios do acesso facilitado à água, e para essas pessoas a escassez é ainda mais sentida.

Não se trata, no entanto, de duas situações completamente antagônicas, pois as pessoas não beneficiárias continuam mantendo as práticas que, agora, os beneficiários puderam abandonar. As famílias do semiárido, por exemplo, possuem a mesma resiliência e cultura de sobrevivência à seca, com ou sem cisternas, já que compartilham as mesmas condições socioeconômicas e ambientais nas regiões onde vivem, assim como as famílias localizadas nos municípios atendidos pelo Sanear Amazônia, que enfrentam os mesmos desafios de acesso à água, e que são diferentes, também, daqueles encontrados nos estados da região Sul.

Em relação às dificuldades vividas, as famílias de cada região brasileira relatam maneiras diferentes de enfrentar o problema de acesso à água. Em especial, as famílias que moram no semiárido são as que possuem a maior diversidade de estratégias de convivência com a seca. Algumas formas de superação relatadas se referem a procura por outras atividades econômicas para complementar a renda e custear os gastos com a compra de água durante o período de estiagem ou, alternativamente, desenvolveram práticas de racionamento da água ou outras formas de captação, tais como armazenamento em baldes e tanques improvisados, compra de água e, em algumas localidades chegam os caminhões pipa oferecidos pelo Exército brasileiro.

Com a implantação da cisterna, esse cenário apresenta melhora, mas ainda assim famílias beneficiárias do programa muitas vezes precisam recorrer a essas formas alternativas de abastecimento de água, aprendidas e adotadas no período em que não eram beneficiárias, para complementar o estoque da cisterna. Os não beneficiários ainda vivem essa situação, muitos ainda fazem grandes jornadas de oito horas de viagem para ter acesso à água em cisternas coletivas em povoados vizinhos e outros relatam que ainda pagam para ter acesso a água, como é o caso de uma família de Pernambuco com três pessoas e renda de R\$ 85,00: “compro um recipiente de mil litros de água de uma adutora, chego em casa e descarrego nos tonéis”.

A análise das entrevistas, de maneira agregada, aponta especialmente para uma questão bastante emblemática: a unanimidade na posição dos entrevistados — beneficiários e não beneficiários — de que o Programa deveria atender todas as famílias da comunidade, já que todos sabem “na pele” quais são as difi-

culdades de acesso à água e não poderem contar com as cisternas. Em muitas falas percebe-se a empatia vinda da experiência comum, já que a melhora de vida é sentida até pelos não beneficiários que recebem água daqueles que já possuem cisternas:

“Melhorou sim. Eu não vou dizer que não melhorou, porque melhorou. Aí a gente saiu de lá, veio morar aqui, ficou mais perto de gente, o acesso de água foi melhorando demais. Nunca foi assim para dizer bem bom mesmo, mas em vista do que era está melhor hoje porque a gente tem água encanada em casa mesmo salgada, mas tem, do poço profundo. Aí a gente não tem cisterna, mas o vizinho tem então a gente vai buscar na casa do vizinho. A gente vai levando” (não beneficiário do Ceará).

As famílias que possuem cisternas são consideradas “ricas”, conforme comentou uma não beneficiária da Paraíba: “Quem tem cisterna é visto como rico, aqui é assim, só tem cisterna quem é rico”. No entanto, a maioria dos não beneficiários ainda possuem esperança de que o acesso facilitado à água também aconteça para eles: “se a gente tivesse sorte de ganhar a cisterna ia melhorar muito aqui em casa”, relatou um não beneficiário de Pernambuco.

Durante as entrevistas, em relação aos beneficiários, a percepção de mudança das famílias beneficiárias foi expressa com vários exemplos, entre eles, a autonomia em relação ao abastecimento de água; a prevenção e a diminuição de doenças devido à qualidade da água e ao seu armazenamento; mudança dos hábitos alimentares; e o incremento na renda familiar, ao permitir a produção de hortaliças e a criação de animais não apenas para consumo próprio como, também, para comercialização. Ou seja, os benefícios da cisterna vão além do que o de facilitar o acesso à água.

Antes das cisternas, havia o que se pode definir como um sistema de dependência, marcado por uma espécie de “empréstimo de água”. As pessoas saíam para pedir água para quem a tinha, muitas vezes chegavam a pedir para que seus filhos fossem cuidados por outras pessoas ou mandavam para que morassem em outro lugar onde tivesse acesso à água. Em Minas Gerais, uma beneficiária relata que, antes de receber sua cisterna, pagava para usar a água da vizinha: “Era três reais, não é sempre que tinha esse dinheiro”. O acesso à água possibilitou, portanto, maior autonomia, uma vez que não é mais necessário recorrer aos vizinhos ou comprar água na cidade.

Muitas pessoas também deixaram de percorrer longas distâncias, sob o sol, para transportar quantidades restritas de água em baldes ou em carroças de tração animal. Com a instalação das cisternas, o reservatório de água se aproximou da casa, assim como o acesso à água se tornou contínuo: “Já sofremos muito com falta de água. Teve dia da gente não comer, não por falta de comida, mas por falta de água. Só tinha um pouco de água que era a conta das crianças — a gente tinha que deixar para as crianças” (Beneficiário do Sergipe).

Também foram ouvidos relatos de pessoas que foram expulsas de locais próximos a rios em razão da exploração ambiental. E com as cisternas voltaram a ter acesso facilitado a água, como conta um beneficiário do Tocantins:

“Para você ter uma ideia a polícia já chegou aqui a mando dos fazendeiros e arrancou casa, mandioca, nossa plantação, tudo com o trator. Fomos muito ameaçados aqui. Depois veio o desmatamento. Aí nós fomos saindo aos poucos e restou poucas casas. Aqui na região tinha muita água correndo no tempo dos nossos antepassados, avós, bisavós, pais e até quando eu era menino, tinha muita, mas muita água. E depois que chegou a cisterna tranquilizou para a gente, porque a qualquer hora que a gente chega em casa tem água para usar. E na época da chuva a gente consegue usar uma água fina, muito boa”.

Diante desse e de diversos outros relatos da população atendida, fica claro que o acesso à água é a superação de uma condição de vida marcada pela crueldade e falta de dignidade humana, como se exemplifica na fala de uma beneficiária da Bahia: “A gente disputava a água com gado. Tinha que beber água de barreira. Hoje, com a cisterna, melhorou bastante porque a gente tem água de qualidade pra beber”.

A partir das falas dos beneficiários, os pontos positivos do programa são mais perceptíveis e impactantes do que os pontos negativos. Nesse sentido, ainda que foram feitos ao programa inúmeros elogios, também foram ouvidas algumas reclamações, especialmente quanto ao tipo de material da cisterna – placa ou polietileno.

A qualidade do material utilizado foi um ponto especialmente destacado: algumas cisternas de polietileno sofreram deformações devido ao calor do semiárido, além de alguns relatos sobre o desperdício de material na construção. Também mencionaram a falta de manutenção que ajudaria a prolongar o tempo de vida útil das cisternas e a falta de assistência no suprimento de água em períodos de estiagem.

Quando perguntados sobre pontos de melhoria para o programa, são poucos os usuários que conseguem indicar sugestões para o aprimoramento do programa, diante do impacto positivo percebido pela instalação das cisternas, mas todos estão relacionados aos problemas encontrados. Ou seja, indicaram principalmente a necessidade de acompanhamento e de manutenção das cisternas, assim como a possibilidade de se receber assistência técnica. Além disso, também foi sugerido i) maior fiscalização para evitar o desperdício de materiais, já que algumas cisternas não chegaram a ser construídas e o material destinado a elas se estragou; ii) melhor qualidade dos materiais utilizados; iii) aumento do volume da reserva para aguentar os períodos de estiagem ou a construção de poços artesianos e iv) adequação do programa à particularidade de cada realidade local.

Segundo as famílias beneficiárias, raramente a água proveniente das cisternas recebe algum tipo de tratamento. Algumas famílias fervem e outras aplicam produtos como água sanitária, especialmente para beber e, em alguns casos, a filtragem da água é feita apenas quando a água será destinada às crianças. Quanto aos não beneficiários, não realizam qualquer tratamento de água na residência, o que indica que a presença das cisternas impacta também no cuidado com a saúde, já que grande parte dos usuários entrevistados consideram boa a qualidade da água e outros relataram que receberam orientações do agente social quanto ao tratamento da água.

Em resumo, as cisternas impactaram positivamente na percepção das pessoas sobre o bem-estar, a saúde, a produção agrícola e a economia local. O Programa proporcionou não somente uma melhora direta na qualidade de vida das pessoas atendidas pelo Programa, mas, também, de forma indireta, uma melhora na qualidade de vida das famílias que ainda não foram beneficiadas.

#### *A perspectiva do programa na visão de gestores, técnicos e agentes sociais*

A pesquisa de campo também entrevistou dois grupos de atores: a) poder público municipal – secretários e vereadores vinculados ao processo de tomada de decisão e funcionários públicos diretamente ligados à implantação do Programa; e b) ONGs, sindicatos, associações e outras instituições – agentes sociais e líderes comunitários que viabilizam a execução do Programa por meio da sua divulgação e da sua orientação, da seleção das famílias e do acompanhamento das instalações. O cadastramento e a verificação do perfil das famílias que podem ser beneficiadas, o monitoramento do Programa e a prestação de contas, em geral, são realizados pelas ONGs, sindicatos e outras entidades.

Nas análises das entrevistas, foi possível observar que os agentes do segundo grupo, por estarem mais próximos do público-alvo, identificam melhor as necessidades das famílias do que os agentes do poder público, uma vez que compreendem as dificuldades de cada realidade. Esse fato também é expresso pelos beneficiários, que conseguem se recordar dos nomes das instituições envolvidas no processo.

O impacto positivo das cisternas na vida dos beneficiários é percebido por todos os agentes entrevistados, de ambos os grupos. No entanto, ao contrário do público-alvo, os relatos sobre problemas ou dificuldades foram maiores. Um agente do poder público no Piauí relatou que, no caso do seu município, cerca de cem famílias não seriam beneficiadas pelo programa pois residiam em localidades com acesso à água por meio de poços tubulares, ainda que essa água pudesse ser salobra. Neste caso, o município teve que recorrer e justificar, por meio de laudos técnicos, que essas famílias deveriam receber cisternas, pois a água disponível era inadequada para consumo. Na Paraíba, surgiram obstáculos inusitados, como o de convencimento de famílias a aceitarem o programa; muitas tinham dúvidas da legitimidade das ações apresentadas pelos gestores locais.

Entre as dificuldades apontadas para a implementação do Programa nos municípios, a mais comum se refere a questões relacionadas aos recursos, tais como, atrasos nos repasses, rigidez para utilização e insuficiência para atender à demanda por cisternas. Além disso, dificuldades de acesso às regiões beneficiadas foram relatadas especialmente no Tocantins e no Ceará. Problemas técnicos no momento da instalação, perda de equipamentos e materiais e ausência de programas de manutenção, bem como a falta de equipe técnica capacitada — a exemplo do Rio Grande do Sul — e dependência de ajuda voluntária da população para implementação em alguns locais. Outro ponto exaltado foi a necessidade de se conhecer melhor a realidade local, para que os equipamentos atendam às especificidades de cada localidade.

Aqui, a maior dificuldade é a parte de logística das comunidades que não são na beira do rio, que ficam para dentro. Como a gente já tem experiência nessa parte, nós conseguimos fazer um planejamento em que, na época do inverno, a gente atendia as comunidades de terra firme, do centro, e, na época de verão, a gente atendia na beira do rio. Mas ainda foi o maior desafio nosso, foi a logística, para levar o volume de material para as comunidades. (Gestor de ONG do Amazonas, sobre o Programa Sanear Amazônia)

Para conseguir superar esses entraves, os agentes entrevistados apresentaram algumas sugestões de melhoria, tais como, a celeridade no repasse dos recursos e flexibilidade para a sua utilização; ações complementares para manutenção dos sistemas implementados e treinamento dos beneficiários; treinamento de gestão para as entidades executoras locais; política auxiliar para manutenção dos sistemas implementados e treinamento dos beneficiários para autogestão.

Dentre os programas complementares de abastecimento das cisternas, quando necessário, foram citados os fornecimentos de água pelo Exército (Operação Carro-Pipa), pela Defesa Civil Estadual e pela Prefeitura, esta última por meio de caminhões-pipa. Os municípios, no período de instalação e pós-instalação, oferecem suporte de caráter eventual, como abastecimento das cisternas em períodos de maior estiagem, melhoria das vias de acesso, vigilância e armazenamento de materiais, entre outros. No entanto, em Goiás, os gestores destacaram que em 2018 estavam passando por uma fase muito difícil, com crises hídricas locais nunca imaginadas e apontaram para a necessidade de apoio do governo federal.

As entrevistas dos agentes sociais e líderes comunitários deixam clara a demanda de parcerias com governos locais, especialmente com as prefeituras, para melhor efetividade na divulgação e na implementação dos programas. Nesse sentido, é importante reconhecer o papel das ONGs, que permitiram que as políticas alcan-

çassem sucesso, corroborando o estudo sobre o Programa Cisternas de Santana *et al.* (2011) que atribuíramo sucesso das instalações à parceria firmada entre o setor público, o terceiro setor e diversas organizações da sociedade civil. A percepção do impacto positivo do programa pode ser compreendida pela fala de um membro da ONG Arcas da Bahia:

“A política de captação de água da chuva tem feito uma revolução silenciosa no semiárido. A diferença do antes e do depois da implementação do Programa nas comunidades é grande... a gente percebe que as doenças diminuem, que o índice de mortalidade infantil diminui e que o Programa contribui bastante para a felicidade das famílias”.

Por fim, os achados, a partir da perspectiva dos dois grupos de entrevistados – público- alvo e gestores ou operadores do programa -, contribuíram para a realização da análise da efetividade do Água para Todos, conforme apresentado em Ruediger (2018). O primeiro grupo ofereceu informações, principalmente, acerca do impacto do Programa na vida da população, enquanto o segundo contribuiu para a sistematização dos aspectos críticos, tais como problemas, gargalos e desafios enfrentados na implantação do programa.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa Água para Todos foi criado com o objetivo de atender famílias rurais sem abastecimento de água regular ou com acesso restrito à água de qualidade em todo território nacional. O acesso à água é possibilitado por meio da construção de cisternas e tecnologias sociais de captação de água pluvial, fluvial ou de abastecimento suplementar por caminhões pipa. As principais e mais comuns modalidades de equipamentos encontrados visam atender a população em situação de vulnerabilidade que sofre com a seca com foco nos municípios da região do semiárido. Em outro contexto, mas ainda dentro do APT, foram desenvolvidas tecnologias sociais como as do programa Sanear Amazônia, exclusivamente para atender às populações extrativistas que vivem dentro das Reservas Extrativistas (RESEX), observando as características próprias da região.

A pesquisa de campo qualitativa, realizada dentro do escopo da avaliação de mérito do Programa (RUEDIGER, 2018), investigou os impactos diretos e indiretos das cisternas e identificou informações minuciosas, que não seriam conseguidas por outro meio, senão pela entrevista pessoal. Um dos principais resultados que se buscava responder com essa pesquisa, diz respeito ao impacto na vida da população atendida pelo programa, o que pode ser evidenciado positivamente a partir das entrevistas realizadas com as famílias beneficiárias, não beneficiárias, gestores e operadores do Programa. Esse achado corrobora os demais estudos qualitativos de programas de instalação de cisternas, os quais também reportam alguns dos mesmos problemas observados nesta pesquisa.

Os resultados de campo de Nascimento (2016) apontaram que o P1MC melhorou significativamente a qualidade de vida das famílias beneficiárias. Em Gomes *et al.* (2015), se verificou que o programa cumpre seus propósitos imediatos quanto à utilidade do serviço, mas há uma ausência de articulação do programa com o conhecimento tradicional das comunidades rurais.

Gomes e Heller (2016) estimam que as cisternas reduziram em quase 90% o total de tempo despendido na busca de água, mas também percebem problemas relacionados à qualidade e à quantidade de água disponibilizada, e que a precariedade das condições socioeconômicas é um fator limitante para o alcance da efetividade do programa. Por fim, Passador e Passador (2010) concluem que a utilização de cisternas influencia positivamente a qualidade de vida das famílias quanto à saúde, ao tempo livre, à renda e à questão de gênero.

Nas entrevistas realizadas em Ruediger (2018) foram muito frequentes os relatos de que as cisternas contribuem para uma significativa mudança na vida das famílias, dada a sua característica de abrangência transversal, já que contribui também para a inclusão produtiva e econômica das famílias beneficiárias. Identificou-se que a água é utilizada para limpeza, consumo dos animais, consumo humano (para beber, tomar banho e cozinhar) e ainda para regar as plantações e hortas. Evidencia-se, portanto, que a água das cisternas é fonte de consumo e também de produção.

O acesso facilitado à água possibilita a plantação de hortaliças e criação de pequenos animais, que podem servir tanto para a alimentação própria como para o comércio local. Essa produção pode incrementar a renda das famílias e, ainda, ampliar a oferta de produtos na comunidade. Nesse sentido, foi observado que o Programa é capaz de influenciar no desenvolvimento socioeconômico de toda uma região, promovendo efeitos diretos para os beneficiários e indiretos para todos, o que significa não apenas minimizar o principal problema enfrentado – o acesso à água – como, também, proporcionar melhoria nas condições de vida.

Entretanto, não se pode deixar de mencionar que foram identificados problemas de instalação e de manutenção das cisternas, de desperdício de material e, em especial, na irregularidade no abastecimento suplementar, feito por caminhões pipa, de água de qualidade para o consumo. No que se refere ao armazenamento e tratamento da água, ainda faltam orientações à população destinatária das cisternas. Quanto à manutenção, compreendida pelos beneficiários como limpeza e conservação da estrutura da cisterna, cada família realiza de formas e frequências diferentes e há aquelas que não possuem essa prática.

A melhoria na qualidade de vida é tão significativa no cotidiano dos beneficiários que eles não conseguem pontuar aspectos tão ruins quanto os ocasionados pela falta de água. Nem mesmo os pontos negativos levantados são suficientes para abalar a percepção positiva de mudança na qualidade de vida que o Programa promove. Em relação a pontos de melhoria para o Programa, a maioria dos entrevistados beneficiários se mostrou muito satisfeita e por isso quase não conseguiu apontar sugestões, com exceção da unanimidade no desejo de universalização do Programa.

A investigação sobre o acesso à água e a avaliação de uma política pública também traz informações sobre uma série de outras mudanças sociais que estão interligadas, ou seja, uma ação pode estar atrelada a outras ações que conjuntamente proporcionam uma efetiva melhora de vida. Nesse sentido, foram relacionadas diversas outras políticas, tais como o programa Luz para Todos e o Bolsa Família, e de forma menos constante e regular em algumas localidades, o Programa Saúde da Família, o Benefício de Prestação Continuada e o Seguro Safra – o auxílio financeiro durante a Piracema.

Destaca-se ainda a colaboração das ONGs e outras entidades na intermediação entre os entrevistadores e a população local, pois possibilitaram a realização da pesquisa especialmente em locais de difícil acesso. Além disso, ficou clara a importância da articulação proporcionada pelos agentes sociais, entre as comunidades e o poder público.

Portanto, ampliar a parceria e atender as demandas das entidades de classe é importante, porque essas demandas possuem representatividade e, como se observou, garantem maior sucesso na adequação e na implementação da política. A exemplo do Amazonas e do Pará, onde a população se encontra em terrenos de várzea e áreas de terra firme isoladas e os períodos de chuva na região precisam ser considerados para que a execução da política aconteça dentro do prazo estabelecido, o que dificulta e encarece a implementação das tecnologias, mas, ainda assim, verificou-se que a maioria das famílias eram beneficiárias.

Essa parceria para promover o conhecimento sobre as particularidades regionais não aconteceu, por exemplo, em Santa Catarina, estado em que a política chegou sem se adequar às necessidades locais e se tornou ineficiente. Mesmo com maior conhecimento sobre os diferentes materiais, a gestão, quer seja do terceiro setor ou do poder público, tende a valorizar a tecnologia implementada nas comunidades em que atua, ressaltando os benefícios e os diferenciais da tecnologia com que trabalha, ainda que não sejam os mais adequados.

O impacto positivo das cisternas na vida dos beneficiários é percebido por todos os entrevistados, tanto pelo público-alvo — atendido ou não —, como pelos agentes sociais, técnicos e gestores do Programa. A principal falha do programa identificada pela pesquisa, na visão dos entrevistados, é a de que o Programa não contempla todas as famílias que necessitam de cisternas. Assim como os beneficiários entrevistados, os gestores também entendem que a principal melhoria do Programa se refere a sua continuidade, ampliação e perenidade, a fim de universalizar o acesso à água.

Quanto à gestão municipal, responsável pela escolha e compra dos equipamentos, os resultados da pesquisa indicam que falta um melhor alinhamento às particularidades locais, pois em temperaturas quentes, como no semiárido, algumas cisternas de polietileno acabaram por se deteriorar, assim como aconteceu com algumas de placa em municípios da região Sul.

De maneira geral, apesar do quadro complexo na gestão do programa, as evidências obtidas por meio da abordagem qualitativa demonstram que o Programa analisado consegue alcançar um grande público que estava à margem da garantia do direito de acesso à água previsto na Constituição Federal brasileira. Para que o acesso à água seja assegurado a toda população, ainda são necessárias ações que atendam a demanda existente encontrada em todas as regiões brasileiras, como mostrou essa pesquisa. Além disso, são imprescindíveis ações complementares para manter a regularidade no acesso à água e garantir a sua qualidade para consumo. Sem essas soluções, a efetividade do APT e a sustentabilidade de seus efeitos podem ficar comprometidos.

Por fim, diante das análises realizadas a partir das falas dos entrevistados, conclui-se que é possível e pertinente realizar avaliações do tipo qualitativo, uma vez que são complementares aos demais métodos por fornecerem informações detalhadas acerca da real situação da população atendida pelo Programa, bem como do trabalho dos gestores, técnicos e agentes sociais envolvidos na operação. Dessa forma, entende-se que a realização de pesquisas qualitativas deve ser incentivada a fim de tornar as avaliações mais ricas e completas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jul. 2011c. Seção 1, p. 2. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7535.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7535.htm). Acesso em: 06 jun 2019.

BRASIL. Decreto Executivo nº 8.038, de 4 de julho de 2013. Regulamenta o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água — Programa Cisternas, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 05 jul. 2013. Seção 1, p. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8038.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8038.htm). Acesso em: 10 mar 2021.

CAMPOS, A.; ALVES, A. M. O Programa Água para Todos: ferramenta poderosa contra a pobreza. In: CAMPOLLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (orgs.). O Brasil sem miséria. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014, p. 467-490.

CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O.; MEDAGLIA, V. R. (Orgs.). Construindo saberes, cisternas e cidadania: formação para a convivência com o semiárido brasileiro. Brasília, DF: IABS, 2014.

DUARTE, J. Entrevista em profundidade. In: BARROS, Antonio; DUARTE, Jorge. Métodos e Técnicas de Pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, U. A. F.; MIRANDA, P. C.; PENA, J. L.; SOUSA, C. M.; CEBALLOS, B. S.

O. Elementos para uma avaliação crítica do Programa Brasileiro de Formação e Mobilização Social Para Convivência com o Semiárido – Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC). In: O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica / editores: José Esteban Castro, Léo Heller, Maria da Piedade Morais. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150505\\_web\\_o\\_direito\\_a\\_agua.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150505_web_o_direito_a_agua.pdf)>. Acesso em 07/10/2019.

GOMES, U. A. F.; HELLER, L. Acesso à água proporcionado pelo Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais: combate à seca ou ruptura da vulnerabilidade? Engenharia Sanitária e Ambiental [online], v.21, n.3, p. 623-633, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41522016128417>. Acesso em: 07 out. 2019.

JANNUZZI, P. M. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

NASCIMENTO, M. P. Programa um milhão de cisternas rurais (P1MC): mudanças no acesso à água no município de Porteirinha/MG. Lavras: UFLA, 2016. Dissertação mestrado profissional. Disponível em: <<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/11472>>. Acesso em 07/10/2019.

PASSADOR, C. S.; PASSADOR, J. L. Apontamento sobre as políticas públicas de combate à seca no Brasil: cisternas e cidadania? Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v.15, n. 56, p. 65-86, 2010.

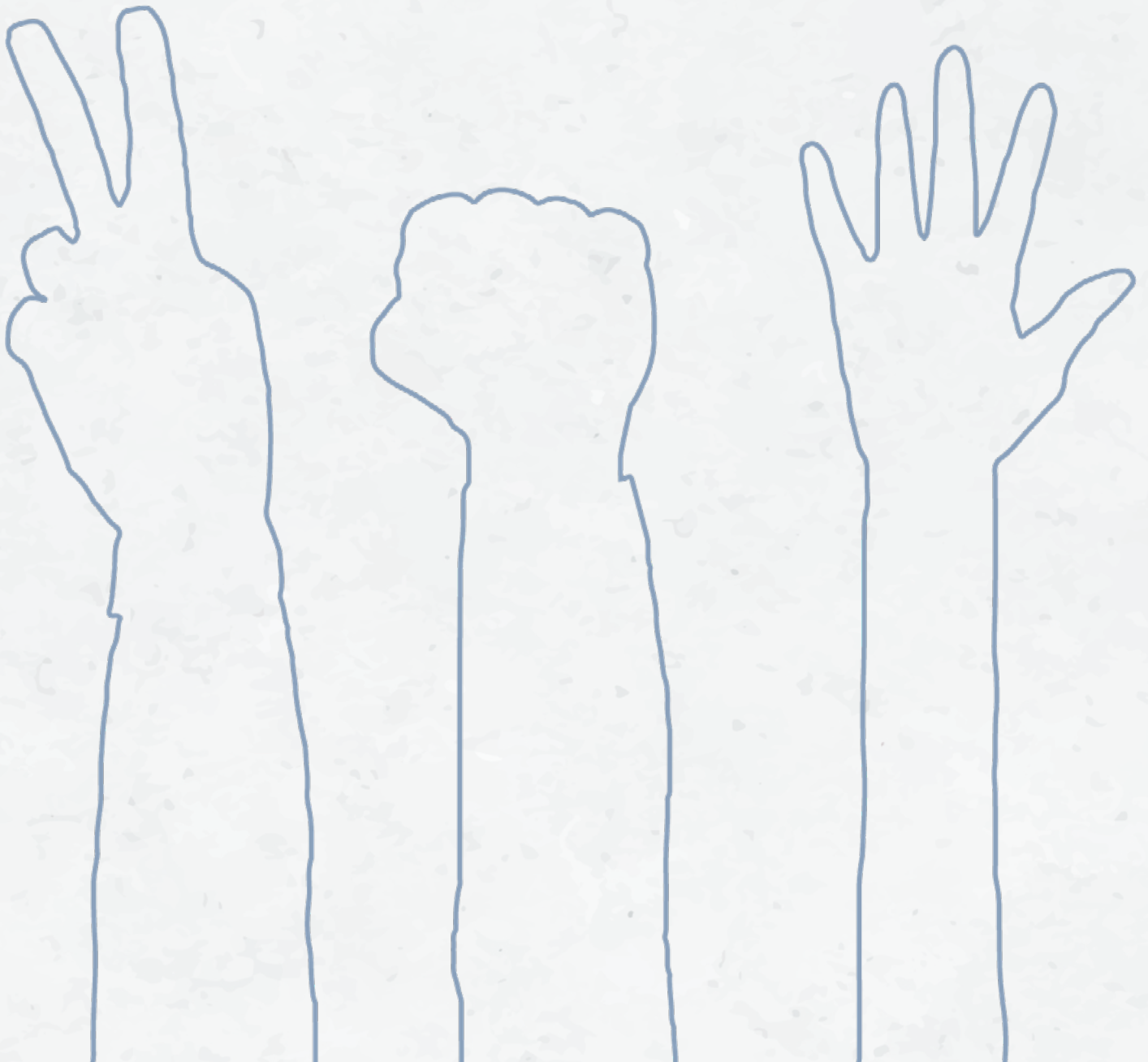
RUEDIGER, M. A. (coord.). Análise da efetividade do Água para Todos: avaliação de mérito quanto à eficácia, à eficiência e à sustentabilidade. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

SANTANA, V. L.; ARSKY, I. C.; SOARES, C. C. Democratização do acesso à água e desenvolvimento local: a experiência do Programa Cisternas no semiárido brasileiro. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1, 2011. Anais... Brasília, DF: IPEA, p. 1-18, 2011.

SANTOS FILHO, A. Estudo de caso do Programa Água para Todos do Ministério da Integração Nacional. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública). Instituto A Voz do Mestre, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2014.







# A NATUREZA TEÓRICO-EPISTEMOLÓGICA DAS PUBLICAÇÕES BRASILEIRAS NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

Rafael Junior dos Santos Figueiredo Salgado/UFRN

Washington José de Souza/UFRN

Marco Aurélio Marques Ferreira/UFV



O presente estudo trata da natureza teórico-epistemológica dos artigos desenvolvidos acerca do Programa de Aquisição de Alimentos na área de Administração e por outras áreas das Ciências Sociais Aplicadas. Utilizou-se como modelos teóricos analíticos os paradigmas de Burrell e Morgan (1979) e o modelo do ciclo de políticas públicas (policy cycle). Para tanto, realizou-se um estudo de revisão sistemática de natureza quanti-qualitativa com 33 artigos encontrados nas bases de dados WebQualis e Google Acadêmico e nas bibliotecas eletrônicas SciELO e na SPELL, com o intuito de pesquisar todos os artigos publicados entre 2003 e 2017. Optou-se pelas seguintes categorias analíticas: (i) modalidades do Programa; (ii) etapas do ciclo de políticas públicas; (iii) base epistemológica. De modo a corroborar as categorias analíticas previamente escolhidas e apontar outras vertentes de análise, o conteúdo textual oriundo dos resumos foi submetido à análise textual lexicográfica, com auxílio do software IRAMUTEQ, acrescentando as categorias (iv) perfil da publicação e (v) temática. Pôde-se concluir que apesar das pesquisas acerca do PAA possuírem uma visão mais pluralista, na área de Administração ainda há a predominância do paradigma funcionalista. Conclui-se, também, que há um amplo espaço de trabalho a respeito do Programa, especialmente nas áreas de Administração e Economia. Constatou-se a predominância de estudos de cunho avaliativo sobre o PAA em abrangência subnacional, indicando carência de estudos que analisem a agenda, o processo de elaboração e implementação do Programa em âmbito nacional. Predominam análises de desempenhos da modalidade Compra com Doação Simultânea, revelando escassez de estudos nas modalidades Compra Institucional e PAA Leite. Conclui-se que os dados do presente trabalho evidenciam informações que permitem oferecer direcionamento para pesquisadores da temática, uma vez que contribui para o estado da arte sobre a política pública, fornecendo subsídios para novos estudos e aprofundamentos em aspectos que ainda podem ser explorados na academia.

**Palavras-chave:** Programa de Aquisição de Alimentos; Ciclo Político; Base Epistemológica; Administração; Agricultura Familiar.

## 1. INTRODUÇÃO

O Programa de Aquisição de Alimentos se apresenta como uma estratégia inovadora de promoção da segurança alimentar e nutricional e de fortalecimento da agricultura familiar. O Programa permite a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, sem a necessidade de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, pela rede pública e filantrópica de ensino e por demais órgãos dos governos federal, estadual e municipal que compram gêneros alimentícios.

Criado pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, a estratégia do PAA pode ser considerada iniciativa inovadora e recente na história do País (DIAS *et al.*, 2013), uma vez que inovou ao articular iniciativas de política agrícola com ações de segurança alimentar e nutricional (SAN) da população, permitindo a emergência e fortalecimento dos mercados institucionais da agricultura familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Promover o acesso à alimentação para a população vulnerável, comprando alimentos da agricultura familiar era algo até então inexistente em todo o mundo, pois as iniciativas existentes eram projetos pilotos, desarticulados e sem escala (CAMPOS; BIANCHINI, 2014). Antes do PAA, houve apenas iniciativas isoladas de compra de produtos da agricultura familiar por meio dos mercados institucionais, principalmente para alimentação escolar (CARVALHO, 2009; SCHIMITT; GUIMARÃES, 2008).

A escolha da literatura justifica-se pela importância do Programa de Aquisição de Alimentos como política pública de fortalecimento da agricultura familiar e combate à insegurança alimentar e nutricional, bem como, pela escassez de revisão de literatura no tema. Este artigo tem como objetivo geral analisar, sob enfoque teórico-epistemológico, a produção acadêmica a respeito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar na área de Administração e em outras áreas das Ciências Sociais Aplicadas. Para tanto, considerou-se pertinente a seguinte questão de pesquisa: sob qual enfoque teórico-epistemológico tem se pautado as pesquisas que abordam o Programa de Aquisição de Alimentos?

Como forma de auxiliar na composição do panorama da produção científica pretendida e responder ao questionamento citado, utilizou-se como modelos teóricos analíticos delineadores os paradigmas de Burrell e Morgan (1979) e o modelo do ciclo de políticas públicas (policy cycle).

O debate a respeito das diferenças epistemológicas na pesquisa em ciências sociais remonta ao clássico artigo de Burrell e Morgan (1979), que influenciou largamente as pesquisas em administração, a partir dos anos 1980 (CALDAS; BARTERO, 2007). Burrell e Morgan (1979) propuseram um modelo para agrupar as fundações teóricas das pesquisas, a partir de características e escolhas teórico- metodológicas. O modelo agrupa as teorias em quatro paradigmas principais – humanismo radical, estruturalismo radical, interpretativo e funcionalismo.

Dentre os quatro paradigmas, o funcionalismo – marcado pelo objetivismo e por sua sociologia focada na regulação – tem constituído por muitas décadas como paradigma dominante na pesquisa científica da administração. Ele tem expandido devido, principalmente, à representatividade institucional do mainstream norte-americano, inclusive no Brasil, como mostram diversas revisões, mapeamentos e análises bibliométricas a esse respeito (VERGARA; CALDAS, 2005). Por outro lado, Vergara e Caldas (2005) evidenciam que o histórico apego ao funcionalismo como fonte praticamente hegemônica de alicerce epistemológico tem ganho focos de resistência. Observa-se a presença de novas epistemologias entre pesquisadores da área de administração, apesar, ainda, de sua baixa representatividade (PERRET; SEVILLE, 2003).

Outra vertente analítica deste artigo, a abordagem do ciclo de políticas (policy cycle approach) foi formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e por colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994) e vem sendo utilizada em diferentes países e contextos como um referencial para analisar a trajetória de políticas públicas sociais (CORBITT, 1997; VIDOVIK; O'DONOGHUE, 1999; RODRIGUES; MOREIRA, 2017). Esta tipologia vê a política como um ciclo deliberativo, formado por várias fases e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006). Segundo Frey (2009), o ciclo político possui tradicionais divisões que pouco se diferenciam. Pode-se subdividi-lo nos seguintes estágios: percepção e definição de problemas, definição de agenda, elaboração de programas e decisão, implementação e, finalmente, avaliação e eventual correção da ação (SOUZA, 2006; FREY, 2009).

Apresentado as bases teórico-epistemológicas deste artigo, necessário evidenciar que este enfoque a respeito do PAA é bastante útil no contexto acadêmico brasileiro, uma vez que a agenda de pesquisa em políticas para a agricultura familiar é relativamente nova, está em construção, em fase ainda incipiente (GRISA; SCHNEIDER, 2014; SCHNEIDER; CRUZ; MATTE, 2016) e ainda não consolidada em termos de referenciais analíticos consistentes, e que, de resto, sofre as indefinições resultados da crise paradigmática que afeta as ciências sociais e humanas na contemporaneidade. Além disso, até o presente, poucos autores têm discutido ou buscado delinear referenciais analíticos mais específicos para a pesquisa de políticas públicas sociais (FREY, 2009; SOUZA, 2003).

## 2. OBJETIVOS

Este artigo busca contribuir para o debate sobre os fundamentos teórico-epistemológicos das políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, buscando investigar o que está sendo tratado nas publicações, na tentativa de compreender, por meio da meta-análise, quais as preocupações mais comuns no meio acadêmico no que se refere ao tema e propor novas agendas de pesquisa.

## 3. METODOLOGIA

De forma a analisar o que tem sido produzido a respeito do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar e seu entrelaçamento com as políticas públicas, realizou-se um estudo de caráter exploratório, pois se pretende familiarizar com o tema, sem a pretensão de descrevê-lo em profundidade e caráter descritivo, ao buscar descrever os fatos e fenômenos da política, além de estabelecer relações. A proposta é, justamente, explorar e detalhar a produção científica que abrange o tema aqui pesquisado. Quanto aos procedimentos de coleta de dados, trata-se de pesquisa bibliográfica, por meio de levantamento de informações previamente elaboradas e publicadas, focando-se em artigos publicados em periódicos científicos nacionais. Selecionou-se apenas aqueles trabalhos que analisaram o Programa de Aquisição de Alimentos no que concerne a uma política pública de compra de alimentos da agricultura familiar. O período de análise estendeu-se de 2003, ano de criação do PAA, a julho de 2017, período de realização da pesquisa nos portais.

O protocolo Prisma orientou a realização desta revisão sistemática. O Prisma é apresentado em 27 itens e um fluxograma de quatro etapas e tem o propósito de contribuir para que autores aprimorem relatos de revisões sistemáticas e meta-análises (GALVÃO; PANSANI; HARRAD, 2015). A sistematização partiu de busca de textos mediante o uso dos descritores “Programa de Aquisição de Alimentos” (variâncias: PAA; Food Acquisition Program; Food Acquisition Programme) e “Compra Institucional” (variâncias: Compras Institucionais; Institutional Market). Dois procedimentos foram aplicados com o propósito de localizar a produção intelectual pretendida: 1) busca preliminar no Portal de Periódicos Capes e nas bibliotecas eletrônicas *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e na *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL) por textos escritos em português, exclusivamente, na área de concentração/avaliação *Administração Pública, Administração, Ciências Contábeis e Turismo*; 2) busca confirmatória no Google Acadêmico. A busca foi realizada em junho de 2017.

Nestes critérios foram localizados inicialmente 88 artigos no Periódicos CAPES, 9 no SPELL e 7 no Scielo. Em seguida, procedeu-se a uma busca no Google Acadêmico com os descritores supracitados e identificou-se 6 artigos que não haviam sido listados na busca anterior. A partir das coletas adveio a aplicação dos critérios de seleção e exclusão o que contemplou: 1) exclusão de duplicidades; 2) alinhamento do conteúdo do material selecionado com o problema desta revisão; 3) compatibilização do material coletado nas buscas; 4) artigos publicados entre os estratos A1 e B3 na área de Administração Pública, Administração, Ciências Contábeis e Turismo. Com base em tais critérios, após leitura do resumo dos 109 artigos, foram eliminados 76 artigos por duplicidade, por falta de alinhamento com o problema de pesquisa ou por estarem publicados em revistas fora do estrato delimitado. Então, selecionou-se para a coleta e análise de dados 20 artigos da plataforma CAPES, 9 artigos do portal SPELL e 4 artigos do Google Acadêmico totalizando 33 artigos científicos.

Após o processo de pré-análise, procedeu-se a análise e interpretação dos resultados com base na análise de conteúdo, uma vez que esta técnica permite a utilização de procedimentos sistemáticos e objetivos para a

descrição do conteúdo de mensagens (BARDIN, 2010) em suas mais variadas formas de apresentação. Assim, as duas etapas iniciais conduziram ao tratamento dos resultados por meio de técnicas de categorização e quantificação. A investigação teve como elemento norteador as seguintes categorias analíticas: (i) modalidades do Programa, (ii) as etapas do ciclo de políticas públicas; e (iii) base epistemológica. As etapas do ciclo de políticas públicas foram utilizadas como categoria de análise, pois tal modelo tem o potencial de promover o entendimento das políticas em fases sequenciais, o que facilita o processo de análise. A delimitação em etapas é frequentemente utilizada como referência nas investigações para estudos que envolvem a análise de políticas públicas. No que concerne à análise da base epistemológica, foi investigada a relação dos artigos a seu paradigma preponderante segundo os critérios de Burrell e Morgan (1979).

Além das categorias analíticas previamente determinadas, os resumos dos 33 artigos foram submetidos a tratamento no software *Interface de R pour les analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (IRAMUTEQ), com o propósito de complementar os procedimentos de tratamento dos dados e a análise de conteúdo e traçar um perfil mais geral das publicações. Além disso, a análise auxiliou na identificação da relação entre os temas centrais deste estudo, partindo do princípio de que quanto maior for a frequência de elementos textuais, maior será a sua importância entre dois ou mais elementos, relevando a associação ou dissociação das palavras chave (BARDIN, 2010). O programa organiza as evocações de acordo com a ordem de aparecimento, as frequências e as médias de evocação, proporcionando conhecer os elementos estruturais das representações sociais.

A análise lexical por meio do IRAMUTEQ supera a dicotomia entre dados quantitativos e informações qualitativas uma vez que permite empregar cálculos estatísticos em textos tomando como base frequências de vocábulos e, por vezes, tratando a relação de posição de cada palavra no texto (LAHLOU, 2012).

Seguindo orientações do tutorial do IRAMUTEQ (CAMARGO; JUSTO, 2013), o corpus foi constituído pela reunião dos textos transcritos dos 33 artigos, gerando um único documento para processamento. O processamento gerou 5.207 ocorrências de palavras, apresentadas em 1.146 formas distintas. Foi então empregado o critério de ponto de corte, para a inclusão no dendograma, o dobro da frequência média, neste caso,  $n=6$ . Tal procedimento é sugerido por Camargo e Justo (2013) e tem o propósito de ilustrar as relações entre as classes. O processamento do *corpus* deu origem a 152 segmentos de texto (ST). Tais segmentos correspondem aos cortes que o software realizou durante o processamento, retendo 75% do total de textos para elucidação das classes. Tal percentual de retenção configura corpus representativo, considerando que o aproveitamento deve ser de, no mínimo, 75% dos STs (CAMARGO; JUSTO, 2013). Constatada a retenção em percentual satisfatório, a análise prosseguiu para a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), que tem como propósito obter classes de ST que, ao mesmo tempo, apresentam vocabulário semelhante entre si, e vocabulário diferente dos segmentos das outras classes (CAMARGO; JUSTO, 2013).

Foram identificados, inicialmente, três grandes eixos temáticos: Eixo 1 (Classe 5); Eixo 2 (Classe 4); Eixo 3 (Classes 1, 2 e 3). Desses três grandes eixos temáticos emergem cinco classes lexicais caracterizadas pelo vocabulário e por segmentos de textos que compartilham o mesmo vocabulário. As classes que emergiram do *corpus* do texto representam os principais temas abordados nos artigos selecionados. Na Figura 2, visualiza-se o dendograma que denota as cinco classes advindas das partições de conteúdo. Após a análise de cada classe e do conjunto de palavras que as compuseram, elas foram assim denominadas: Classe 1 – Impactos econômicos; Classe 2 – Impactos no fortalecimento da agricultura familiar; Classe 3 – Segurança alimentar e nutricional; Classe 4 – Abrangência; Classe 5 – Aspectos metodológicos.

**Figura 2** – Dendograma representativo das repartições em classes, percentagem e das palavras que se destacaram nos estudos sobre o PAA



Fonte: Elaboração própria, 2019.

A utilização do software permitiu elencar outras categorias de análise importantes como categoria analítica para esta revisão: (iv) perfil de publicação (Classe 4 e 5); (v) temática (Classe 1; 2; 3). Com relação ao perfil de publicação, buscou-se analisar os principais campos de pesquisa, os aspectos metodológicos e abrangência dos estudos. Na categoria temática da publicação, atentou-se em identificar quais os principais temas discutidos nos textos.

## 4. ANÁLISE E RESULTADOS

Esta seção está estruturada de acordo com as categorias estabelecidas nos procedimentos metodológicos: perfil da publicação, temática, etapas do ciclo de políticas públicas e base epistemológica.

Por meio da Tabela 1 podemos observar que as áreas de extensão rural e administração, pertencentes às grandes áreas Agrárias e Ciências Sociais Aplicadas, respectivamente, são predominantes. Este resultado condiz com as especificidades do Programa, uma vez que o foco do Programa de Aquisição de Alimentos, enquanto política pública, é a agricultura familiar, unindo campos de estudo diversos. Denota-se que a construção de conhecimento acerca do Programa de Aquisição de Alimentos tem escopo plural e multidisciplinar dada a vasta gama de áreas do conhecimento encontrados.

Apesar de se observar a presença de diferentes campos de pesquisa, apreende-se deste achado a necessidade de estimular o diálogo e promover maior interação tanto entre pesquisadores de diferentes disciplinas, como entre distintos grupos de pesquisa que têm se dedicado a pesquisar temas como políticas públicas,



agricultura familiar, alimentação, produção de alimentos e sistema agroalimentar de um modo geral. Conforme assevera Schneider, Cruz e Matte (2016), o foco em estudos e pesquisas de base multidisciplinar podem contribuir par análises mais complexas e abrangentes acerca da política pública PAA.

Tal como ocorre com o campo da análise das políticas públicas (LASSWELL, 1948), por decorrer de múltiplos e diversificados contextos políticos, econômicos e sociais, os estudos acerca do PAA, cujas abordagens são eminentemente multidisciplinares, devem transcender os contributos individuais das diferentes áreas de estudos identificadas.

**Tabela 1** – Área de conhecimento

ÁREA	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Extensão Rural	10	30%
Administração	8	21%
Economia	4	12%
Nutrição	3	9%
Biodiversidade e Agroecossistemas	2	6%
Engenharia de Produção	2	6%
Geografia	2	6%
Outras áreas*	3	9%
Total	33	100%

\*Representam as áreas que obtiveram frequência única de participação na distribuição de artigos analisados. Fonte: Elaboração própria, 2019.

Os aspectos metodológicos, evidenciada na Classe 5 da análise do IRAMUTEQ, indicou que os dados foram obtidos, principalmente, por meio da aplicação de questionários e levantamento bibliográfico, caracterizando-os, predominantemente, em pesquisas de cunho qualitativo. Para Creswell (2013), a análise qualitativa é um modelo de desdobramento que ocorre em um cenário natural que permite ao pesquisador desenvolver um nível de detalhe de alto envolvimento nas experiências reais. Assim, a predominância dessa abordagem metodológica evidencia uma tentativa de exploração dos fenômenos estudados em maior profundidade.

Ao analisar a abrangência das pesquisas (Classe 4), percebeu-se que os estudos focalizaram suas atenções em nível local, isto é, nas municipalidades. O segundo maior foco das pesquisas foi em âmbito estadual (Tabela 2). Foi perceptível que as discussões giravam em torno das determinações federais (tanto em termos de política, programas e projetos), mas o espaço de análise era subnacional. Portanto, reforça-se o caráter prático da temática que relaciona a ação do governo (por meio da promoção do PAA) e os impactos na população-alvo de tais intervenções. Por isso, o local e município aparecem com destaque nesta categoria, indicando que os estudos focalizaram suas atenções em nível local, isto é, municipalidades. Sublinha-se que as frequências apresentadas a partir deste ponto não se referem ao número de artigos, mas à quantidade de vezes que o assunto foi identificado nos artigos. Portanto, um mesmo artigo, por exemplo, pode ter analisado o PAA em âmbito municipal e também territorial ou analisado mais de uma modalidade do Programa. Constatou-se a inexistência de artigos que discutam as relações intergovernamentais nas 3 esferas de governo. Sendo que

justamente nesse tipo de política, há necessidade de articulação de diferentes atores em diferentes esferas, afinal estamos em um federalismo, administrativo e político, o que implica que o Programa necessita fundamentalmente de uma forte coordenação federativa e interministerial.

**Tabela 2** – Âmbito de realização dos estudos

ARTIGOS		
Âmbito	Frequência	Percentual
Municipal	14	41%
Estadual	11	32%
Nacional	5	15%
Regional/Territorial	4	12%
Total	34	100%

Fonte: Elaboração própria (2019).

Há concentração de publicações na modalidade Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (59%), conforme ilustra a Tabela 3. Essa tem sido a principal modalidade executada (SAMBUICHI *et al.*, 2019). Segundo Viegas *et al.* (2017), o êxito desta modalidade em relação às demais se deve ao seu desenho e às suas características, ao possibilitar a comercialização de produtos característicos da agricultura familiar, como hortaliças, frutas, doces, biscoitos caseiros, dentre outros. Para Reis (2015), essa modalidade possui maior facilidade de acesso por parte das cooperativas e associações, uma vez que o sistema de entregas e prestação de contas é feito pelas próprias organizações, havendo uma relação direta entre os que produzem e os que consomem. Por isso, essa modalidade tem recebido historicamente maior aporte de recursos e, por consequência, possui maior evidência e abrangência territorial, despertando interesses acadêmicos. Este achado é um indicativo de que a abrangência da atuação do Programa influencia na produção científica a respeito do PAA.

Há escassez (e, portanto, demanda) de estudos acerca das demais modalidades do PAA, em especial Compra Institucional e PAA Leite. A falta de interesse de análise pelo PAA Leite, modalidade executada exclusivamente nas regiões Nordeste e Norte de Minas Gerais, pode estar relacionada à concentração de publicação nos centros de pesquisa da região Sudeste e Sul, relegando à região Nordeste, e às políticas públicas implementadas especificamente nesta região, papel secundário no processo de análise de políticas públicas e construção de conhecimento no “campo de públicas”. Já a escassez de estudos sobre a Compra Institucional está relacionada à sua recente criação, em 2012. Entretanto, a exigência de que todos os órgãos da União que recebam recursos para compra de alimentos devam aplicar, no mínimo, 30% para compra da agricultura familiar (desde 2016), determinado pelo Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, aumenta expressivamente a importância desta modalidade para o desenvolvimento local e tende a impulsionar as publicações sobre ela.

**Tabela 3** – Modalidades investigadas pelos estudos

MODALIDADE	ARTIGO	
	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea	20	59%
Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)	6	18%
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque	6	18%
Compra Institucional	1	3%
Incentivo à Produção e Incentivo de Leite – PAA Leite	1	3%
Total	34	100%

Fonte: Elaboração própria (2019).

O Eixo 3 está relacionado às *temáticas principais* dos estudos acerca do PAA: impactos econômicos (Classe 1), impacto no fortalecimento da agricultura familiar (Classe 2) e segurança alimentar e nutricional (Classe 3). A classe 1, cujos vocábulos selecionados por frequência foram: renda, preço, resultado e receita, demonstra que significativa proporção dos artigos publicados tem como foco de análise os impactos econômicos do Programa. Este impacto está relacionado a diferentes segmentos: renda, preços, no crescimento do PIB per capita, no associativismo/cooperativismo, entre outros. Notou-se que as análises do impacto do Programa se concentraram no seu principal beneficiário, ou seja, os agricultores familiares e suas organizações.

Na classe 2 identificou-se estudos que buscavam analisar o impacto do PAA no fortalecimento da agricultura familiar nas localidades onde era implementado (em âmbito estadual e municipal). Esta temática envolveu a análise do impacto na comercialização e criação de novos mercados, foco de atuação principal da política.

A análise do impacto está relacionada à efetividade, os estudos classificados nesta temática buscam analisar se o Programa tem efeitos positivos no ambiente externo em que interveio em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais. Este resultado indica que os artigos têm utilizado constructos pertencentes a área de análise de políticas públicas. Os focos de análise estão relacionados, principalmente, a avaliação demonstrando que poucos são os estudos que analisam o PAA sob outra fase do ciclo de políticas públicas ou utilizam-se de outras lentes teóricas. Apesar de observa-se mudanças nas bases teóricas nos estudos das políticas públicas para a agricultura familiar e desenvolvimento rural (GRISA, 2012; SCHNEIDER, 2010; FAVARETO, 2007), os focos de grande parte dos estudos sobre as políticas públicas de desenvolvimento rural, como o PAA, continuam sendo a avaliação dos efeitos do Programa (GRISA, 2012; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

A classe 3 é composta por artigos que tratam da importância do PAA na garantia da segurança alimentar e nutricional. Estes artigos analisam a situação nutricional tanto dos agricultores familiares beneficiários, quanto das famílias beneficiadas pelos produtos do Programa.

As etapas do **ciclo de políticas públicas** foram abordadas na pesquisa como forma de verificar sob qual(is) etapas(s) predominam os estudos analisados (Tabela 4). Como resultados da análise, percebeu-se maior concentração de trabalhos com caráter avaliativo, corroborando os resultados encontrados na análise das temáticas, indicando que os artigos publicados a respeito do Programa de Aquisição de Alimentos têm se caracterizado por avaliações do Programa. Dos artigos com foco avaliação, a maioria tinha como território de abrangência os entes subnacionais, indicando a lacuna de avaliações do Programa em âmbito nacional. Apesar do PAA ter sido implantado em 2003, estes estudos avaliativos foram publicados entre 2009 e 2016, indicando que o interesse de avaliação do PAA é recente. Até então, os trabalhos de avaliação do PAA constituíam-se de estudos vinculados a instituições governamentais que avaliavam os sucessos e insucessos do Programa (MÜLLER, 2007). Os estudos que se propunham a analisar a implementação do PAA apresentaram a segunda maior frequência, indicando que a escassez de estudos nesta fase tem sido superada. Apesar de sua importância, ainda é escassa a literatura que trata da agenda e formulação do Programa.

Apesar da predominância de estudos de avaliação do PAA, o Programa ainda carece de indicadores para monitorar os seus impactos e de estudos de abrangência nacional para avaliá-lo em seus múltiplos aspectos. A ausência de indicadores é resultado da complexidade do Programa, das grandes dimensões do país e das dificuldades de se obter dados quantitativos que possam ser utilizados para esse fim (KAMINSKI *et al.*, 2018).

**Tabela 4** – Âmbito de realização dos estudos

ARTIGOS		
Etapas do ciclo de políticas públicas	Frequência	Percentual
Avaliação	22	67%
Implementação	8	24%
Ciclo de Políticas Públicas*	2	6%
Elaboração	1	3%
Total	33	100%

\*Estudos que se propõe a analisar mais de uma etapa. Fonte: Elaboração própria, 2019.

Com relação à base epistemológica, os trabalhos foram classificados segundo o paradigma predominante, de acordo com Burrell e Morgan (1979). Observou-se a predominância da abordagem funcionalista – marcado pelo objetivismo e por uma sociologia focada na regulação – apresentada em 18 artigos. A abordagem interpretativa foi encontrada em 14 artigos, enquanto apenas 1 artigo foi classificado como humanismo radical. Este resultado está relacionado às áreas de publicações dos trabalhos, pois grande parte dos estudos (33%) tinham como base as áreas de administração e economia, campos predominantemente com caráter instrumental, pragmático e funcionalista. Isto demonstra que pesquisas acerca do PAA, a qual vem crescendo dentro da ciência da Administração, não fogem do caráter pragmático presente nesta ciência, frequentemente orientada a detectar problemas, a propor possíveis soluções e voltada a explicações, essencialmente racionais, a respeito do assunto pesquisado (BURRELL; MORGAN, 1979). Vergara e Caldas (2005) destacam que as abordagens interpretativista, estruturalista radical e humanista racional são tendências presentes na área de Ciências Humanas, porém não dominantes na área de Administração, dado o caráter predominantemente instrumental deste campo científico.

Para Morgan (2005), a diversidade de paradigmas dentro de uma ciência é tida como uma riqueza de análise, pois, a partir dessas diversas abordagens, uma questão pesquisada pode ser estudada por meio de diferentes pontos de vista, aprimorando ainda mais as informações obtidas daquela realidade. Dos oito artigos publicados na área de Administração, sete foram enquadrados como funcionalistas. Isto se torna um desafio para a Administração e, especialmente, para o campo da Administração Pública, pois, ainda se percebe que o paradigma predominante nesta área, o modelo da New Public Management, segue uma lógica predominantemente funcionalista. Para Vergara e Caldas (2005) esse desafio é ainda maior, haja vista que a predominância do funcionalismo como fundação epistemológica na pesquisa e na educação de docentes tem produzido no Brasil uma geração de pesquisadores e educadores com acesso restrito a outros paradigmas sociais, assim como menor incentivo e receptividade para aprofundar-se em descobri-los, caso a eles tivessem algum acesso.

É esperado que existam menos estudos estruturalistas e humanistas, uma vez que estes tipos de estudo são os que questionam os padrões estabelecidos, tanto no nível dos conceitos, quanto dos métodos e técnicas empregados. Ainda assim, seria salutar que se tivesse encontrado algum estudo nestes enfoques, pois indicaria a existência de uma dinâmica maior no processo de construção epistemológica no campo da análise de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALL, S. J. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**.

London: Routledge, 1992.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London:Heinemann, 1979.

CALDAS, M. P. Paradigmas em estudos organizacionais: uma introdução à série. **RAE. Revista de Administração de Empresas**, v. 45, p. 53-58, 2005.

CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (org.) **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**. (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil) – São Paulo: Atlas, 2007.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. **Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ**. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

CAMPOS, A. DE; BIANCHINI, V. Agricultura Familiar passa a ser prioridade de Estado. Em: DEL GROSSI, M. E.; KROEFF, D. R. (Eds.). . **PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS, 2014. p. 280.

CARVALHO, D. G. DE. Licitações Sustentáveis, Alimentação Escolar e Desenvolvimento Regional: Uma Discussão Sobre O Poder de Compra Governamental a Favor da Sustentabilidade. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 1, n. 32, 19 Ago. 2009.

CARVALHO, S. N. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 17, p. 185-197, 2003.

CORBITT, B. Implementing policy for homeless kids in schools: reassessing the micro and macro levels in the policy debate in Australia. **Journal of Education Policy**, London, v. 12, n. 3, p. 165-176, 1997.

COSTA, A. B.; ZOLTOWSKI, A. P. C. Como escrever um artigo de revisão sistemática. In KOLLER,

S. H.; COUTO, M. C. O.; HOHENDORFF, J. V. (Orgs.), **Manual de Produção Científica** (pp. 55-70), Porto Alegre: Penso, 2014.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 37, p. 969-992, 2003.

CUNHA, C. G. S. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS, 2006.

CRESWELL, J. W. **Research Design - Qualitative, Quantitative, and mixed Approaches**. 4. ed. London: Sage Publications, 2013.

DELGADO, A. B.; TRIANA, D. R. R.; SAYAGO, D. A. V. A perspectiva relacional das redes sociais no contexto das políticas públicas participativas. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, 2013.

DIAS, T. F. *et al.* O programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) como estratégia de inserção socioeconômica: o caso do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. 3, p. 100-129, 2013.

DRUMOND, A. M. **Análise do Programa Lares Habitação Popular do estado de Minas Gerais a partir da pers-**

**pectiva do policy cycle.** 2014. 170f. Dissertação (Mestrado em Administração), Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2014.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão.** São Paulo: Iglu-Fapesp, 2007.

FREITAS, A. F. **Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar:** uma abordagem relacional. 2017, 222f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Departamento de Economia Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias.** 2012, 280f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. Sulp. 1, p. 125–146, 2014.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, f.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M.

S. (eds.). **Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods**, p. 43-62. Boca Raton: CRC Press, 2007.

KAMINSKI, R. DA S. *et al.* Desafios metodológicos para a avaliação de programas governamentais: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 18, 2018.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas.** 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1997.

LAHLOU, S. Text mining methods : an answer to Chartier and Meunier. **Papers on Social Representation**, v. 20, n. 38, p. 1–7, 2012.

LASSWELL, H. D. **The Analysis of Political Behavior: An Empirical Approach.** Londres: Routledge and Kegan Paul, 1948.

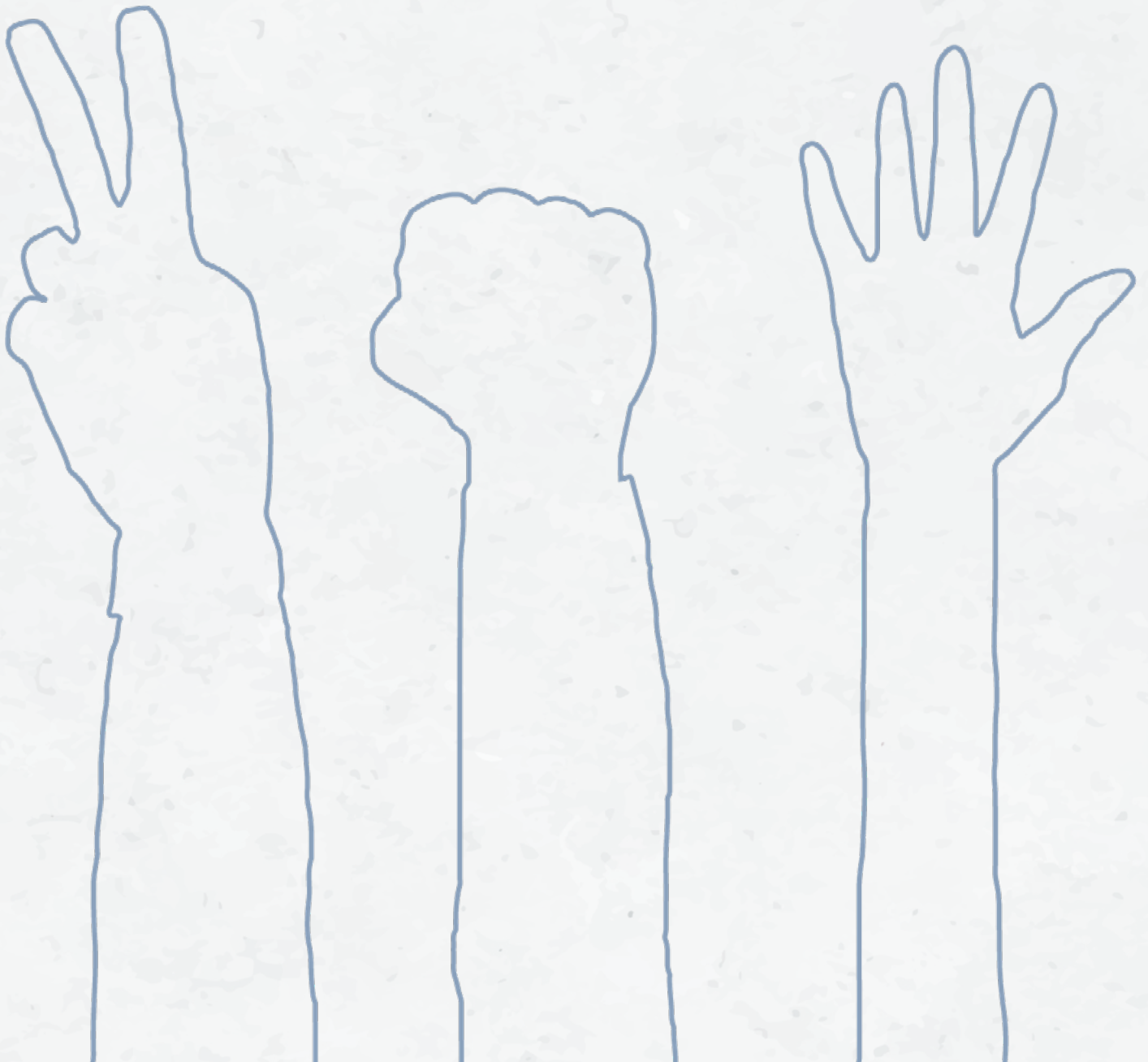
MORGAN, G. Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 58-71, 2005.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo.** Porto Alegre: Editora Sulina, 2005. MORIN, E. **O método V.** A humanidade da humanidade. Porto Alegre: Sulina, 2002.

MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos.** 2007. 132f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre, 2007.

MÜLLER, A. L.; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A construção de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 139, 2012.

- PERRET, V.; SEVILLE, M. Fondements épistémologiques de la recherche. In: THIETART, R. A. *et al*(Org). **Méthodes de rechercheemmanagement**. Paris: Dunod, 2003, p. 13-33.
- RODRIGUES, L. P.; MOREIRA, V. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, n. 2, p. 167-180, 2015.
- RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil**. Brasília: BID, 1997.
- SARAVIA, E. **Introdução à teoria da política pública**. In: Políticas públicas: coletânea. SARAVIA, E.; ELISABETE, F. (Orgs.). – Brasília: ENAP, 2006. 2 v. p. 21- 42.
- SCHIMITT, C. J.; GUIMARÃES, L. A. O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica. **Agriculturas**, v. 5, n. 2, 2008.
- SCHNEIDER, S.; CRUZ, F. T. DA; MATTE, A. Estratégias alimentares e de abastecimento: desafios e oportunidades para as cidades e para o meio rural. Em: CRUZ, F. T. DA; MATTE, A.; SCHNEIDER, S. (Eds.). **Produção, consumo e abastecimento de alimentos: Desafios e novas estratégias**. 1ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 324.
- SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.30, n.3, p.511-531, jul./set. 2010.
- SCHNEIDER, S.; CRUZ, F. T.; MATTE, A. Estratégias alimentares e de abastecimento: desafios e oportunidades para as cidades e para o meio rural. In: CRUZ, F. T.; MATTE, A.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Produção, consumo e abastecimento de alimentos: Desafios e novas estratégias**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, Série Estudos Rurais, 2016.
- SILVA, E.; JOHANN, J. A.; BASSO, D.; NASCIMENTO, D. Produção científica sobre políticas públicas para a agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: Encontro Nacional dos Cursos de Graduação em Administração, 2015, Foz do Iguaçu. **Anais...**, 2015.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000.
- SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- VERGARA, S. C.; CALDAS, M. P. Paradigma interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. **RAE-revista de administração de empresas**, v. 45, n. 4, p. 66-72, 2005.
- VIDOVICH, L.; O'DONOGHUE, T. Global-local dynamics of curriculum policy development: a case-study from Singapore. **The Curriculum Journal**, London, v. 14, n. 3, p. 351-370, 2003.
- VIEGAS, G. L. *et al*. **Compêndio de Estudos Conab - Programa de Aquisição de Alimentos -PAA: resultados das ações da Conab em 2016**. Brasília: CONAB, 2017.





# A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DO/A ADOLESCENTE NO PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO: entre a proteção anunciada pelo SUAS e a responsabilização pretendida pelo sistema de justiça

Valdênia Aparecida Paulino Lanfranchi<sup>1</sup>



## RESUMO

O presente artigo se propõe a fazer uma reflexão sobre como o Plano Individual de Atendimento – PIA, um dos instrumentos fundamentais na execução nas medidas socioeducativas em meio aberto – MSE/MA, ancoradas no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, é capaz de assegurar a defesa dos direitos do/a adolescente a partir do legado normativo da doutrina da proteção integral e do Sistema de Garantias de Direitos. A partir desta questão, o trabalho busca fazer a caracterização da tipificação das medidas socioeducativas em meio aberto no SUAS e apontar o objetivo do PIA na busca da defesa dos direitos na mediação entre a proteção e a responsabilização numa conjuntura genocida para a juventude negra e pobre no país.

**Palavras chaves:** Medida socioeducativa; Plano Individual de Atendimento; Sistema Único de Assistência Social; defesa de direitos.

## ABSTRACT

The present article purports to reflect on how the Individual Assistance Plan (PIA) in the socio-educational measures in open environment (MSE/MA), anchored in the National Social Assistance System (SUAS), can guarantee the defense of the rights of the adolescent based on the normative legacy of the doctrine of integral protection and the system of legal guarantees. From this point of view, the work seeks to follow the path of entrance of the policy of socio-educational measures in an open environment into the SUAS and point to the role of the PIA in the defense of rights in the mediation between protection and accountability.

**Keywords:** Socio-educational measure; Individual Plan of Assistance; National System of Social Assistance; defense of rights.

## 1. INTRODUÇÃO

Toda normativa resulta de um processo de construção política, social, econômica e cultural. Neste sentido, o Plano Individual de Atendimento – PIA, instrumento previsto na Lei 12.594/2012 – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, é ali colocado na perspectiva da superação da situação irregular e a afirmação do/a adolescente como sujeito de direito. Nesse momento de retrocesso no campo dos direitos humanos, é urgente a defesa de todas as conquistas que objetivam a proteção do/a adolescente, em especial, a quem se atribui a autoria de ato infracional, vítima privilegiada do genocídio da juventude negra e pobre no Brasil. Na atual conjuntura, com a proliferação da pandemia da Covid-19 nas periferias urbanas e nas zonas rurais onde a desigualdade socioeconômica está materializada, avocar as proteções nas medidas socioeducativas em meio aberto é salvar vidas.

Nessa perspectiva, o presente trabalho tem como objetivos discutir o objetivo do PIA na defesa da proteção social do/a adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto - MSE-MA e a partir das expressões nele contidas, identificar se ele atende ao RET – ressocialização pela educação e trabalho, como exigência sentenciada pela autoridade judicial ou atende às reais necessidade do/a adolescente conjugando a proteção socioprotetiva, socioeducativa e sociojurídica na perspectiva da proteção integral.

A reflexão emerge de uma pesquisa<sup>1</sup> realizada em parceria por dois Programas de Pesquisa das universidades de Rio de Janeiro e São Paulo, cujo objetivo, a partir do estudo das MSE-MA, era identificar elementos de judicialização no PIA de adolescentes que cumpriram medidas até o final do ano de 2016. Da leitura daquele trabalho surge a necessidade de entender qual seria o lugar e o objetivo do PIA na defesa dos direitos do/a adolescente que cumpre medida socioeducativa em meio aberto.

A linha metodológica se desenvolve por dois eixos:

O primeiro eixo, se dá em cima da pesquisa bibliográfica e documental, compreendendo a primeira nas lições de Fonseca (2002):

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto.” (FONSECA, 2002, p. 32, apud GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T., p. 37).

O segundo eixo se dará por meio de análise dos PIAs que compuseram a pesquisa demandada pelo Projeto PROEXT2015-MEC/SESu – Programa de Extensão Comunitária PUC-Rio e PUC/SP (Ano 2017), referentes a três serviços de MSE-MA pesquisados pela autora deste trabalho. Essa análise tem como preceito que “a pesquisa documental é aquela em que os dados obtidos são estritamente provenientes de documentos, com o objetivo de extrair informações neles contidas, a fim de compreender um fenômeno” (KRIPKA, R. M. L.; SHELLER, M.; BONOTTO, D. L. p. 244).

O eixo norteador da análise é a tipificação das MSE-MA no Sistema Único da Assistência Social - SUAS (2009). A proposta é verificar em que medida a tipificação das MSE-MA, num Sistema que tem como finalidade a defesa e promoção dos direitos socioassistenciais, ampliou as proteções sociais do/a adolescente e qual o impacto da judicialização na gestão do SUAS sobre o Serviço de MSE-MA.

Os estudos, análises e as reflexões deste trabalho devem levar à identificação de possíveis lacunas no documento PIA - instrumento matriz da defesa da proteção social do/a adolescente que cumpre MSE-MA – que possam apontar caminhos para o seu aprimoramento.

## CONSTRUÇÃO NORMATIVA DO PIA

Desde o início da elaboração da Convenção dos Direitos da Criança de 1989 foram empreendidos esforços para se romper com o modelo administrativo protetivo-tutelar e com o modelo judicial penal-retributivo, predominantes na ordem jurídica no campo da Infância (NOGUEIRA, 2007). Esses esforços, combinados com outros fatores, descolou a gestão da execução das medidas socioeducativas em meio aberto da área da Justiça para a política de Assistência Social, cominando na tipificação delas no SUAS.

Entre as construções normativas que compõem o texto constitucional, destaca-se o Art. 227, responsável por inaugurar o paradigma da “proteção integral” à criança e ao adolescente; os Arts. 203 e 204, que alçam

<sup>1</sup> Projeto PROEXT2015-MEC/SESu – Programa de Extensão Comunitária PUC-Rio e PUC/SP. Ano 2017. Esse trabalho resultou na publicação do livro: Adolescências, direitos e medidas socioeducativas em meio aberto de autoria de RIZZINI, Irene; SPOSATI, Aldaíza; OLIVEIRA, Antônio Carlos (2019).

a assistência social ao patamar de dever do Estado e direito de Cidadania, no âmbito da Seguridade Social, política federativa de abrangência nacional. Afirma Sposati (2013, p. 663):

A proteção social no Brasil está inserida na concepção de seguridadesocial, isto é, no conjunto de seguranças sociais que uma sociedade, de forma solidária, garante a seus membros. Portanto, a centralidade está no processo histórico de cada sociedade e nele o trânsito pelo qual determinadas condições sociais de dignidade e sobrevivência são asseguradas enquanto um direito social universal.

De toda forma, a regulamentação do Art. 227 da Constituição Federal (CF), pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), abre uma nova perspectiva de acesso aos direitos para a criança e o/a adolescente. O ECA, em seu Art. 1º, reconhece seus demandantes como sujeitos de todos os direitos fundamentais e estabelece mecanismos para que possam acessá-los, condição essencial para que saiam do plano formal e ganhem concretude.

A atenção às medidas socioeducativas em meio aberto, previstas no Art. 112, incisos III e IV do ECA, chamam para a interdependência entre as políticas públicas básicas, motivo pelo qual não seria possível atender às necessidades do/a adolescente e de sua família sem invocar os direitos socioassistenciais (FERREIRA, 2010, p. 21).

Constitucional e estatutário, o/a adolescente é reconhecido/a como sujeito de direitos, devendo receber todas as atenções inerentes ao seu bom desenvolvimento, de forma prioritária e integral, no entanto, se observa que, quando lhe é atribuída a autoria de ato infracional, essa noção de proteção integral recebe um impacto que leva à redução quase automática do status de direito, embora paradoxalmente esteja presente a situação de um/a adolescente em situação de vulnerabilidade. Como resultante desse impacto, ocorre uma fragmentação da proteção integral pela qual os direitos fundamentais parecem ser reduzidos, se comparados aos que deveriam ser assegurados ao/a adolescente segundo o Art. 2º c/c Art. 1º do ECA.

Os direitos fundamentais se constituem enquanto um guarda-chuva que abriga os direitos sociais e, nesses, os direitos socioassistenciais, a educação, saúde, entre outros. De acordo com Machado (2003, p. 143-144),

[...] o Estado só é Estado de Direito quando se funda num sistema de garantia dos direitos fundamentais do ser humano, asseguradores da dignidade humana [...] o homem não decai de seus direitos fundamentais nem em função de sua própria conduta, ressalvadas as limitações previstas constitucionalmente, decorrentes exclusivamente do imprescindível respeito à dignidade humana dos demais seres humanos e não de primado de lei e ordem, em si mesmo valorado.

A estrutura da nova ordem normativa impõe três identificações essenciais, que vêm juntas na perseguição dos direitos: quem são os sujeitos de direitos; quais são os direitos fundamentais; quem tem o dever de assegurá-los. Se antes o/a adolescente pairava à margem do sistema jurídico, com o ECA, ganha status de sujeito<sup>2</sup> de direitos com o plus que lhe confere a primazia no atendimento (Art. 4º).

O reconhecimento do/a adolescente como sujeito de direito à proteção integral “encontra guarida no inciso IV do Art. 3º da CF/88, que determina ser objetivo fundamental da República Federativa do Brasil promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2018, p. 79, grifo dos autores).

<sup>2</sup> As proteções de que necessita não devem passar pela caridade, mas pela reivindicação de direitos a serem assegurados pelo poder público.

Os documentos normativos que tratam dos direitos sociais estão em vários segmentos do direito, entretanto, os direitos socioassistenciais têm sua matriz nos Arts. 203 e 204 da Magna Carta, conteúdo vital do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Sistema responsável pela alocação das MSE-MA (Plano Nacional de Assistência Social – PNAS/2004/Norma Operacional Básica – NOB/Suas). Não é demais afirmar que pelos princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos fundamentais, um acompanhamento regrado pelo acesso à proteção integral, tendo a Assistência Social como âncora mediadora em relação às demais políticas, foi uma assertiva importante dos legisladores, sobretudo, considerando o padrão nacional de sua gestão, na condição de política social setorial, que a delimitou a responder pela proteção social distributiva em três níveis: proteção básica, proteção especial de média complexidade e proteção especial de alta complexidade. O que assegura pensar a política de atenção de forma sistêmica.

Nesta construção normativa o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de MSE de LA, e de PSC passa a compor o quadro de serviços previsto no SUAS como parte da proteção social especial de média complexidade: (Resolução CNAS 109, de 11 de novembro de 2009).

Essa passagem da gestão da medida socioeducativa em meio aberto para o âmbito municipal, e sob a responsabilidade da política de Assistência Social, ainda precisa ser melhor compreendida pelos agentes do SGD, pois o SUAS é parte desse Sistema e como tal não lhe compete ofertar atenções de Saúde que cabem ao Sistema Único de Saúde (SUS), ou aquelas relativas à Educação, ou Habitação, entre outras, conforme se observa:

Os desafios presentes na efetivação da Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado são particulares ao seu campo, sua emergência e seu desenvolvimento, mas não se dissociam dos processos constitutivos das demais políticas sociais. (BRASIL, Capacita SUAS, Caderno 2, 2013, p. 29).

Decerto, os avanços paradigmáticos que ocorreram a partir da Constituição Federal de 1988 – CF/88 no campo da infância e da juventude devem ser compreendidos num contexto de complexidade política e social de um país que está entre os primeiros em desigualdade socioeconômica do mundo, onde o acesso universal à justiça é um direito quase inalcançável. Neste sentido, a reflexão sobre o PIA como possível instrumento de defesa da proteção social levará em consideração a tensão existente entre a responsabilização pretendida pelo Sistema de Justiça e a proteção anunciada pelo SUAS.

## O STATUS NORMATIVO DO PIA NO SINASE

Reafirmando o rompimento da Doutrina da Situação Irregular, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativa - SINASE (Lei n. 12.594 de 2012), dá status normativo ao Plano Individual de Atendimento, devendo estar presente nele todo o legado de proteção capaz de incidir para salvar o/a adolescente do genocídio da juventude negra e pobre em curso no país, acentuado pela pandemia da Covid-19. Isso significa pensar um PIA que previna a entrada desse/a adolescente no Sistema Carcerário, o/a salve da loucura e da morte precoce.

Nesta perspectiva, a concepção do direito à proteção do/a adolescente em MSE-MA deve ser concebida pelo Art. 1º do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que preceitua a proteção integral e não se restringir às medidas previstas no artigo 101, incisos I ao VI, indicado no Art. 112, inciso VII do ECA. Para Ferreira (2006), o princípio da proteção integral está consolidado na CF/88, especialmente nos artigos 227 e 228, não havendo dúvida que esse conteúdo deve compor o PIA.

O SINASE, mesmo sendo um documento que emerge desse legado principiológico, na tentativa de conciliar a responsabilização e a proteção social no PIA, acabou dando prevalência à responsabilização:

“Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regula a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

§ 1º Entende-se por SINASE o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei.

§ 2º Entendem-se por medidas socioeducativas as previstas no art. 112 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), as quais têm por objetivos:

I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;

II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento.

III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei. (*grifos nossos*).

Essa prevalência parece diminuir a força socioprotetiva da MSE-MA. A judicialização da MSE-MA representada nas sentenças judiciais na forma de ressocialização pela educação e trabalho – RET (cf.: RIZZINI, SPO-SATI, OLIVEIRA, 2019), fortemente acentuada nos PIAs, restringe a dimensão protetiva que deveria ser prevalente dessas medidas, colocando para o SUAS o desafio de trabalhar a gestão do Serviço de MSE-MA que supere essa dicotomia.

Considerando que o processo jurídico-pedagógico, que envolve o/a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, deveria iniciar-se desde a sua apreensão, a responsabilização tem lugar na apreensão e no processo de instrução, espaço temporal onde cabem as investigações acerca da participação do/a adolescente na prática do ato infracional e a sentença que determina a medida socioeducativa que terá que cumprir. Superada essa fase, o único aspecto da responsabilização será aquela vinculada à medida socioeducativa de Prestação de Serviço à Comunidade – PSC. Ademais disso, ao PIA caberia apenas trabalhar a dimensão protetiva da MSE-MA. Esse preceito justifica a conexão do SINASE com o SUAS, e a tipificação do Serviço de MSE-MA neste Sistema, cuja finalidade é a proteção social (SOUZA, 2010).

O Estatuto da Criança e do Adolescente não diz que as medidas socioeducativas em meio aberto devem ser executadas ou supervisionadas pela política da Assistência Social. O ECA enfatiza a necessidade de uma política articulada com ações governamentais e não-governamentais, nas três esferas de governo (art. 86) onde se prioriza a articulação das ações governamentais e não governamentais e indica, na sequência, as diretrizes da política de atendimento na atenção ao/a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

(...)

V - Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional.

A expressão “assistência social” contida no inciso acima remete a um apoio/estudo psicossocial no processo anterior à determinação sentencial da medida socioeducativa.

Quando o ECA trata do registro e aprovação do plano de trabalho das medidas socioeducativas, o vínculo é com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e não com o Conselho da Assistência Social. Nenhuma das alterações contidas no ECA após sua promulgação traz por escrito o termo

Sistema Único de Assistência Social. A relação do ECA com o SUAS se dá de forma difusa, embora exista uma inegável correspondência de princípios norteadores entre os dois diplomas legais. Tão pouco o SINASE, lei promulgada após o advento da Lei do Sistema Único da Assistência Social, o menciona. No Capítulo III, artigo 8º do SINASE, onde é tratado o Plano de Atendimento Socioeducativo, a expressão “assistência social” aparece em conjunto com a política de saúde, de educação, entre outras, colocando como exigência a articulação dessas políticas:

Art. 8º Os Planos de Atendimento Socioeducativo deverão, obrigatoriamente, prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

(...)

Art. 12. A composição da equipe técnica do programa de atendimento deverá ser interdisciplinar, compreendendo, no mínimo, profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social, de acordo com as normas de referência”. (grifos nosso).

O que se observa é que tanto o ECA quanto o SINASE abordam o direito à Assistência Social de forma fragmentada, levando a busca de resposta sobre o caminho que levou à tipificação do Serviço de MSE-MA no SUAS. Por certo, os infinitos debates realizados com participação de organizações da sociedade civil que atuam na área da infância, sempre buscando afirmar a proteção integral e defendendo que a política de execução das medidas socioeducativas não poderia continuar vinculada às pastas do poder executivo ligadas aos sistemas de Segurança ou de Justiça (HAMOY, C., 2007), levou ao entendimento que a política da Assistência Social seria a com maior capilaridade de proteção social (SPOSATI, 2004) o que melhor atenderia às reais necessidades do/a adolescente em cumprimento de MSE-MA.

Sendo assim, a construção do PIA na MSE-MA deve se pautar nas orientações do SUAS e não no Sistema de Justiça, pois este limita, como já referido, a proteção ao direito à educação e ao trabalho, deixando de

observar outras dimensões da proteção integral. Como preceitua Costa (2011), a abordagem para o PIA deve ser “multiprofissional e interdisciplinar, envolvendo diferentes aspectos que interagem no cotidiano dos adolescentes no contexto em que estão inseridos, SUAS potencialidades e sua capacidade de enfrentamento e superação de dificuldades” (p. 378).

Neste sentido, a conformação das medidas socioeducativas em meio aberto no SUAS não esgota a atenção ao/à adolescente em MSE-MA. É preciso invocar o princípio da incompletude junto aos demais segmentos do Sistema de Garantias de Direito para romper com a sobreposição e os limites impostos pelo Poder Judiciário, para que o PIA seja, de fato, um instrumento de defesa de proteção social do/a adolescente em cumprimento de MSE-MA.

## ELEMENTOS DA PESQUISA

A pesquisa referência deste artigo comportou o estudo de 420 prontuários, sendo 100 na cidade do Rio de Janeiro e 320 na cidade de São Paulo, todos referentes à medida socioeducativa em meio aberto: Liberdade Assistida (L.A.) e Prestação de Serviços a Comunidade (PSC) como primeira medida aplicada para o ato infracional. Para a leitura dos prontuários considerou-se: a) a faixa etária: 12-14 anos; 15-17 anos e 18 a 21 anos; b) a inclusão de ambos os sexos; c) o sigilo da identidade dos/as adolescentes (RIZZINI, *et al*, 2019, p.24). No período que foi referência para a pesquisa (2016), o total de adolescentes que receberam MSE-MA em São Paulo foi 8.346, sendo que 5.826 (70%) cumpriam LA e 2.520 (30%) cumpriam PSC. Enquanto na cidade do Rio de Janeiro em LA eram 1.646, sendo 1.100 (67%) em LA e 546 (33%) em PSC (*idem*, p. 95). Outra informação relevante a ser considerado diz respeito ao órgão executor da MSE-MA. Na cidade do Rio de Janeiro, o CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social é quem faz o acompanhamento dos/as adolescentes, enquanto na cidade de São Paulo são associações sociais as responsáveis pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto (L.A e PSC), sendo essas supervisionadas pelo CREAS de seus respectivos territórios.

A pesquisa constatou que as proteções dispensadas aos/às adolescentes que cumprem MSE-MA continuam restritas à sentença judicial que se limita ao rol do Art. 119 do ECA, não alcançando o âmbito da proteção integral preceituada na Constituição Federal, assegurada no Estatuto da Criança e do Adolescente e no próprio SUAS.

O tratamento do direito no sistema capitalista neoliberal é sempre muito restritivo e contribui para isso o Sistema de Justiça, cuja estrutura está alicerçada para atender, em regra, a casos individuais. No plano teórico, os direitos fundamentais são discorridos como universais e indivisíveis, mas, no plano concreto, são limitados de acordo com o reconhecimento do status do sujeito demandante. No caso do/a adolescente em MSE-MA esses, com raras exceções, ficam reduzidos no campo das MSE nos direitos à educação, profissionalização e ao trabalho, como meio de “ressocialização” (RET).

Como o menu da ressocialização do Judiciário está atrelado à escolarização com rendimento e a inserção do/a adolescente ao mercado de trabalho (RET), a dimensão socioprotetiva continua sendo tratada como necessidade de segunda ordem. Parte da dificuldade na superação dessa dicotomia pode estar na formação dos/as profissionais que atuam no campo das MSE-MA, carência identificada também em outras áreas da política pública e no Sistema de Justiça.

Ao especificar a escolarização, a profissionalização e o trabalho como direitos privilegiados a serem perseguidos na MSE-MA, o Poder Judiciário acaba criando uma hierarquia dos direitos fundamentais, que não



deve existir e isso acaba sendo reproduzido pelo juiz como alicerce para a “ressocialização” - expressão inadequada, pois, o/a adolescente está socializado/a, mas à margem dos direitos e sempre lembrado sobre qual é o seu lugar.

Esse tripé educação, profissionalização e trabalho é a expressão mais contundente da judicialização da MSE-MA.

## AS AUSÊNCIAS DE PROTEÇÃO NO PIA

Pensar o PIA na perspectiva da proteção integral é considerar as tramas implicadas em sua construção a partir do possível no território em que ele se desenvolve (COSTA *et al.*, 2011). As condições sociais, políticas, culturais e econômicas do território revelavam as dinâmicas da classe social e do grupo sociocultural a que pertence o adolescente e o que seria possível registrar no PIA com vistas a um acompanhamento mais próximo do real. Neste sentido, se apresenta as etapas consideradas indispensáveis para uma atenção que possa superar o PIA atrelado ao RET - ressocialização pela educação e trabalho.

## A ESCUTA

O desafio é assegurar a qualidade e a fidelidade da escuta. Boaventura dos Santos (2010), nos estudos sobre a “epistemologia do Sul”, fala do silêncio imposto aos povos colonizados, à cultura indígena e afrodescendente, como estratégia do mundo ocidental para manter seus interesses políticos e econômicos. Nessa mesma direção, Souza (2017), em *Elite do Atraso*, demonstra como a classe dominante constrói argumentos para desqualificar a narrativa da classe subalterna.

Esses autores advertem sobre os filtros invisíveis a que a escuta pode ser submetida. Esses filtros podem levar a uma escuta direcionada às exigências da sentença judicial e às expectativas de uma sociedade que segue investindo numa política de extermínio. Daí a exigência de uma escuta qualificada, capaz de traduzir a realidade do território de onde fala o/a adolescente e sua família. Nesse sentido, conforme referenciam Terra e Azevedo (2018, p.114):

Sobre a dimensão técnico-operativa e ética-política. – O atendimento de uma demanda social materializada no corpo de um processo, de modo particularizado, impõe um risco constante de fragmentação, pois o que se evidencia, em primeiro plano, é a questão jurídica, prejudicando a leitura da expressão da questão social que a gerou.

Conhecer os movimentos de seu corpo, compreender seu olhar, o modo de vestir, seu gosto musical, sua timidez ou audácia, auxilia muito na tarefa da escuta. A fidelidade implica não moldar essa escuta a anseios de outros, que não sejam os do/a adolescente, de forma que ele/a possa sentir que sua narrativa é importante para quem a escuta (FAVERO, 2013, P. 516).

## DIREITO À PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL

O direito socioassistencial traz consigo dimensões de proteções imprescindíveis para a vida do/a adolescente em cumprimento de MSE-MA e à sua família. Com abrangência que vai da prevenção, ao cuidado e à provisão social, as proteções socioassistenciais têm uma capilaridade capaz de responder a diferentes desproteções e/ou vulnerabilidades.

Nos territórios em que a maioria dos/as adolescentes em MSE-MA sobrevivem, a Assistência Social é a política pública com forte presença e ofertas de serviços, benefícios, programas e projetos que as pessoas em situação de risco e/ou vulnerabilidade podem acessar. Como preceituado no documento do Capacita SUAS 2, “o reconhecimento da Assistência Social como direito de cidadania e dever do Estado coloca a possibilidade de extensão do ingresso dos cidadãos ao sistema de proteção social pública” (BRASIL, Capacita SUAS, Caderno 2, 2013, p. 18).

Nesse sentido, é necessário trazer para o corpo do PIA a abrangência desse direito devido à sua dimensão protetiva no processo de execução das MSE/MA e os cuidados no período posterior ao encerramento da medida.]

Nesta esteira, é importante destacar o trabalho de fortalecimento de vínculos e o acesso à transferência de renda pelo Programa Bolsa Família, que para muitas famílias é o único ingresso financeiro seguro.

## CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: UMA DIMENSÃO DA PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL

Falar de convivência familiar é pensar na diversidade de composições ligadas por um significativo laço afetivo e material que os impulsiona na vida cotidiana. Na leitura dos PIAs selecionados para a pesquisa, chamou atenção lugar que a família ocupa neste instrumento. Em geral, eles trazem a composição familiar e o registro da genitora nas reuniões de grupos familiares, revelando a necessidade do trabalho de fortalecimento de vínculos da atenção básica no PIA.

Uma dimensão comum a ser considerada quando se pensa convivência familiar e comunitária é a progressão da medida de internação para o meio aberto. Em regra, com foco na atual medida – MSE-MA, negligencia-se a vivência da internação que comumente deixa sequelas importantes. Nesses casos, observa-se uma fragmentação do PIA (SPOSATI; SOUZA, 2019), entre a medida de internação e a medida em meio aberto, dificultando uma leitura mais completa das vivências do/a adolescente, o que auxiliaria o processo de acompanhamento.

Quanto à convivência comunitária, a compreensão do território onde se desenvolve o processo de acompanhamento da MSE-MA é fundamental. Em grande parte, são territórios desprovidos das condições básicas que exige de seu habitante alto grau de resiliência. Assis *et al.* (2006, p. 36), ao tratar da adversidade e o poder de resiliência, destaca a importância do sujeito falar sobre as experiências vividas e de como as sente, dizendo que um dos aspectos relevantes está:

[...] na maneira como as adversidades são sentidas, interpretadas e narradas. Embora eventos estressantes sejam pensados como acontecimentos que desviam o indivíduo de seu desenvolvimento saudável e previsível, apenas ele próprio pode narrar e avaliar o que lhe aconteceu. A partir da fala, a emoção alimenta-se oriunda da sensação desencadeada pela adversidade e do sentimento provocado pela representação dessa experiência. [...] Mais que conhecer os eventos de vida e como eles se engendram no comportamento humano, importa saber as diferenças individuais na percepção das situações adversas. São elas que distinguirão o modo como os problemas são enfrentados.

Nessa perspectiva, ao trabalhar o PIA, o item das convivências familiar e comunitária pode ser a oportunidade para dar a conhecer o potencial do território às autoridades, mas também a ausência do Estado na garantia das proteções sociais. Mas, contradizendo toda essa importância, é comum ouvir do Poder Judiciário que as informações sobre os territórios no PIA são desnecessárias.

## DIREITO À MORADIA

O direito à moradia não consta do Art. 119 do ECA ou do Art. 54 da Lei do SINASE, mas por se tratar de uma desproteção tão recorrente na vida do/a adolescente e sua família, importante constar no PIA. É a partir da moradia, do endereço, que o sujeito tem acesso à maioria das políticas públicas e se organiza para outros acessos importantes o seu desenvolvimento. Contudo, muitas famílias moram de aluguel; de favor; em ocupações onde as ordens de despejos não respeitam o período letivo e muitos são os/as adolescentes vem vivem a peregrinação dos abrigos.

Quando o/a adolescente e/ou sua família precisa do benefício do auxílio aluguel, o comum é ouvir do/a técnico/a do CRAS e do CREAS que aquele direito só será concedido com ordem judicial, pela limitação de recursos, mesmo tendo o/a adolescente o status de sujeito de direitos na ordem da prioridade absoluta e estando num serviço de acompanhamento que compõe o SUAS.

## DIREITO À SAÚDE

No território vivido, nem sempre o seu “uso”<sup>3</sup> é permitido. Na elaboração do PIA, a saúde é um dos pontos indispensáveis a serem considerados, tanto que a palavra saúde aparece 21 vezes, no texto do SINASE e mereceu um capítulo inteiro, voltado à atenção à saúde do adolescente em cumprimento de medida. Mas no plano concreto o que se observa é um flagrante desrespeito à saúde como direito. Embora sejam múltiplas as necessidades, chama-se a atenção para a saúde bucal e mental. A primeira, tão importante na fase da adolescência, por ter relação direta com a autoestima, chega de forma tardia na rede pública e, ainda assim, o acesso ao tratamento é difícil.

A saúde mental, que engloba também o tratamento para quem faz uso abusivo de drogas lícitas e ilícitas, tem pouca oferta. O poder público não tem uma política a contento, principalmente quando se trata de adolescentes. O investimento dos recursos, por parte do Estado, é a “guerra às drogas”, estratégia assertiva de criminalização.

Com relação aos pedidos na Vara de Execução para atender demandas do/a adolescente, a resposta sempre foi protocolar, com raros retornos positivos.

São comuns os relatos de humilhações sofridas pelas famílias na busca de atenção na área da saúde. Nas lições de Ansart (2005), a humilhação ocorre também quando o agente não percebe o sofrimento da vítima ou tem satisfação com a submissão. É o que parece ocorrer, quando é preciso implorar por um direito na área da saúde, pois, além da ausência de uma informação qualificada, o acolhimento de quem a demanda é pouco cordial.

Uma questão a ser problematizada, com relação ao Sistema de Justiça, diz respeito ao/a adolescente que faz uso abusivo de drogas. Quando aceita ser internado/a numa clínica, a medida socioeducativa é suspensa até que ele/a conclua o tratamento. Nesse caso, a autoridade judiciária não conta o tempo do tratamento como parte da MSE-MA. Assim, esse lapso temporal acaba prorrogando o tempo de vínculo com o processo judicial.

Por que não considerar esse tempo como parte da MSE, já que a dimensão protetiva deveria ser o epicentro da medida socioeducativa? Parece que nem mesmo o corpo dócil (FOUCAULT, 1999) submetido à vigilância do cuidado satisfaz as autoridades agindo dentro de uma rotina burocrática e formal sem qualquer senso crítico ou questionamento ético (ARENDRT apud MACHADO, 2015).

<sup>3</sup> Território usado, conceito proposto por Milton Santos, é aqui utilizado como jogo de palavras.

## DIREITO E ACESSO À EDUCAÇÃO

Embora a educação não conste no rol do Art. 54 do SINASE, entre os itens mínimos que devem constar no PIA, a matrícula e a frequência escolar têm composto as sentenças judiciais, como regra. Entretanto, tal exigência está mais para o controle/punição já que figura na sentença como condição para a efetivação do cumprimento de MSE-MA.

Seria de esperar, então, que uma escola com bons professores/as, com condições físicas e materiais para atender aos/às alunos/as com qualidade, frequência regular dos/as professores/as, bom plano político-pedagógico, sistema de avaliação que permita identificar possíveis potenciais, ambiente inclusivo, etc., fossem também assunto do Sistema de Justiça. , de modo que a obrigatoriedade escolar estivesse vinculada ao real desenvolvimento intelectual do/a adolescente e não como recurso de controle social.

Para as/os profissionais que estão na linha de frente no acompanhamento, o cotidiano consiste em afirmar que não se trata de “mais um LA”, e sim de um/a adolescente daquele território que, até ser apreendido, pertencia ao corpo discente daquela escola. Para Assis *et al.*(2006), o ambiente escolar pode ser um local onde o adolescente encontra apoio ao seu desenvolvimento, ou hostilidade às SUAS necessidades, conforme se observa:

A escola é um local em que as desigualdades sociais estão cristalizadas na vida dos alunos. Suas condições físicas e materiais e a qualidade do ensino já sinalizam para o jovem seu lugar no mundo e os limites dos “possíveis sociais” que pode almejar. Configura-se também como um local com frequentes conflitos que podem prejudicar seu desenvolvimento. Por ser um local saturado de sentido social, onde os jovens passam longas horas do dia e onde está oficialmente inscrito ser o lugar para “aprender”, a escola ajuda, promove ou prejudica o aprendizado imediato e a capacidade futura de inserção no mundo. No caso negativo, a escola transforma-se em um local desagradável, injusto e inseguro. (ASSIS *et al.*, p. 31, grifos da autora).

Não se quer, com isso, negar a importância da escola, mas advertir para a necessidade de transformá-la em um espaço que faça jus às missões educativa e emancipatória. Talvez isso aconteça quando os filhos das autoridades e da elite migrarem dos colégios privados de alto padrão para as escolas que pretendem para os adolescentes da classe trabalhadora.

## DIREITO AO LAZER E AO ESPORTE

O lazer e o esporte fazem parte dos direitos que não constam do rol do art. 54 do SINASE, mas de fundamental importância para se alcançar o/a adolescente em cumprimento de MSE-MA.

Ressalta-se a necessidade da compreensão dos direitos fundamentais a partir do artigo 227 da Constituição Federal/1.988.

Na pesquisa sobre lazer e recreação desenvolvida por Menoia (2000), ele vai de Aristóteles a Marx, chegando aos autores contemporâneos, para conceituar o lazer. O ponto comum das definições traz o lazer como a atividade espontânea, em tempo livre, desinteressada de fins econômicos. Um tempo permitido ao ócio, onde o indivíduo pode também criar e desenvolver algo que lhe seja prazeroso (apud GAELZER, 1979; MARCELLINO, 1990).

Em boa parte dos territórios onde se cumpre a MSE-MA, os bailes funk, conhecidos popularmente como fluxo, é a melhor e mais acessível opção de lazer, por parte dos(as) adolescentes, provavelmente, pelo fato de proporcionar encontros com amigos, paqueras, a escuta de músicas preferidas e a liberdade para o uso de drogas. Longe de poder escolher, o que implicaria ter outras opções, o fluxo, na perspectiva apresentada por Menoia (2000), é um espaço que proporciona algum prazer, embora, com pouca possibilidade de criação.

## DIREITO À CULTURA

O direito à cultura está assegurado em três documentos normativos que mantêm estreita relação com as medidas socioeducativas, a saber:

- a. Constituição Federal – Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.
- b. ECA – Art. 58. No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura.
- c. Estatuto da Juventude – Art. 21. O jovem tem direito à cultura, incluindo a livre criação, o acesso aos bens e serviços culturais e a participação nas decisões de política cultural, à identidade e diversidade cultural e à memória social.

O que sobressai, nos documentos normativos referidos, é que apenas o ECA não trata da cultura em capítulo específico e o Estatuto da Juventude é o documento que melhor desenvolve o tema.

Como conceber a cultura na trama das medidas socioeducativas? Chauí (2014) ensina que a palavra cultura vem do latim *colere*, que significa “cuidar”<sup>4</sup>. Segundo a autora, “a cultura é a capacidade do ser humano se relacionar com o ausente através de símbolos” que se expressam pela linguagem e pelo trabalho, tornando possível trazer por meio de “construções o que estava ausente para o tempo presente”. Afirmar a autora que, numa sociedade de classes, a cultura possui formas e instrumentos diferentes de se manifestar.

Nessa esteira, a PSC Coletiva está muito ligada a vários elementos do direito à cultura. A PSC Coletiva não está tipificada no ECA, mas, com vistas a atender o que apregoa a legislação ao enfatizar a necessidade de designar a prestação de serviço, de acordo com a aptidão do/a adolescente – Art. 117, parágrafo único do ECA – algumas organizações que atuam com serviços de MSE em meio aberto entenderam que essa prestação poderia ser coletiva, por exemplo, um grupo de adolescentes com aptidão para o grafite poderia melhorar o aspecto de um muro escolar com este tipo de arte. Trata-se de uma modalidade que valoriza a responsabilidade individual dentro do coletivo. Essa relação tem-se demonstrado bem mais profícua, porque favorece o princípio colaborativo; desenvolve habilidades artísticas; potencializa a cultura popular e o respeito mútuo como valores do trabalho, dentre outras possibilidades.

<sup>4</sup> Cf.: #EscritosDeMarilena (Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YQcFNoiDMw>. Acesso em: 30 maio 2019.)

## DIREITO À PARTICIPAÇÃO

Depois de duas décadas sob o regime militar, o direito à liberdade de expressão e à participação eram os bens jurídicos mais almejados pelo povo brasileiro. Assim, recebeu tratamento especial na Carta Magna, que fez constar, com vigor, ao longo do Art. 5º, o direito à livre manifestação de pensamento, à religião, à participação associativa e sindical, etc. Por sua vez, o direito à participação aparece de forma tímida no ECA, e é tratado explicitamente apenas no Art. 53, IV, como “direito de organização e participação em entidades estudantis”.

Tanto se fala de protagonismo infanto-juvenil, mas pouco se tomou a termo ao ser elaborado o ECA. Quanto ao SINASE, o único momento em que menciona a participação do/a adolescente é no Art. 53, que encabeça o tema do PIA:

Art. 53. O PIA será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento, com a participação efetiva do adolescente e de sua família, representada por seus pais ou responsável. (grifos da autora).

Como se observa, o direito à participação mereceu pouca atenção dos legisladores da doutrina da proteção integral. Desse modo, melhor referência para o trabalho com os adolescentes será o Estatuto da Juventude, que explora extensivamente o direito de participação, como concepção e política pública. Negligenciar o direito à participação no PIA é o mesmo que negar uma dimensão importante da adolescência. Essa é a fase da vida humana em que o sujeito descobre o valor da pertença ao grupo e a dimensão política das relações sociais e, assim, o seu lugar no mundo.

## DIREITO À PROFISSIONALIZAÇÃO E À PROTEÇÃO NO TRABALHO

Diferente do direito à participação, o “direito” ao trabalho mereceu um capítulo específico, com nove artigos, no ECA (arts. 60 a 69). Como princípio, os fatos antecedem à norma. A Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio, de 2016, mostra que o Brasil tinha 1,8 milhão de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos trabalhando em condições de trabalho infantil ou em situação irregular e perigosa<sup>5</sup>.

Esse problema exigiu dos legisladores atenção especial. Assim, o ECA reforça cuidados já reconhecidos pela CF/88, que proibiu o trabalho para adolescentes com idade inferior a 16 anos, autorizando-o na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos. Paradoxalmente, o ECA adota a PSC para adolescentes, sem respeitar a compreensão etária definido na Constituição/1.988.

Segundo Galdeano e Almeida (2018, p. 37)<sup>6</sup>, é comum entre os adolescentes de periferia, a alternância entre

<sup>5</sup> Informação divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em novembro de 2017. (Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/11/29/internas\\_economia,920523/ibge-pais-tem-1-8-milhao-de-criancas-e-adolescentes-de-5-a-17-anos-tr.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/11/29/internas_economia,920523/ibge-pais-tem-1-8-milhao-de-criancas-e-adolescentes-de-5-a-17-anos-tr.shtml). Acesso em: 30 maio 2019.)

<sup>6</sup> A pesquisa coordenada por Galdeano; Almeida (2018) e publicada com o título: Tráfico de Drogas entre as Piores Formas de Trabalho Infantil: mercados, famílias e rede de proteção social, apresenta a dinâmica de vida de adolescentes de quatro regiões da cidade, incluindo as tramas familiares, os desejos e as subjetividades dos adolescentes; as implicações do sistema de segurança e justiça; e sua convivência direta e indireta com a prática do trabalho informal e ilícito. Para aprofundar o assunto, sugerimos a leitura da obra aqui referida.

trabalhos lícitos informais e os ilegais, como forma de sobrevivência. Para os autores há uma perversa dinâmica da judicialização do direito à formação profissional e à inserção no mercado de trabalho e, sobretudo, a posição subalterna da Rede de Proteção quanto à exigência do Poder Judiciário:

A inserção no mercado de trabalho é uma das exigências do judiciário e, em seu caso (referindo-se a um adolescente específico, ndr), ser carregador braçal será recebido como uma boa notícia pela Vara de Infância e Juventude. Assim, os próprios adolescentes, no cumprimento das medidas, acabam entrando para o “mercado informal do trabalho digno”. [...] Mais do que isso, a percepção disseminada de maneira significativa na própria Rede de Proteção, no Judiciário e entre agentes estatais e organizações que lidam diretamente com esse público tampouco corrobora para tal horizonte de ascensão social via mercado de trabalho formal. Enquanto adolescentes cumprindo medida socioeducativa, cria-se, na prática, uma necessidade institucional de conseguir um emprego. Ao fim e ao cabo, o adolescente, perante o Judiciário, somaria pontos importantes para o encerramento da medida se tivesse um trabalho fixo, mesmo que na economia informal. [...] Para tanto, as comprovações do vínculo são as mais diversas, como fotos no local de trabalho e declarações dos empregadores feitas de próprio punho. O Judiciário, ao aceitar estes “documentos”, admite que a chance de um adolescente em medida socioeducativa conseguir um emprego formal é nula. No entanto, ao cobrar um emprego, está contribuindo para a informalidade e exploração “legais”. (grifos da autora). Galdeano e Almeida (2018, p. 40-42)

## DIREITO À SEGURANÇA

O direito à segurança também não consta no rol dos itens do PIA (Art. 54 do SINASE) ou no Art. 119 do ECA, embora seja um direito muito caro aos/às adolescentes que cumprem MSE. Esse direito também condiciona o acesso às demais proteções sociais, sejam no campo dos direitos socioassistenciais, ou em outras áreas, a exemplo do direito à saúde, pois muitos profissionais não se habilitam para a vaga em unidades nas periferias, devido a região serem conhecidas como violentas.

Longe do direito à segurança ser expressão de proteção, para a maioria dos/as adolescentes em MSE-MA a presença dos agentes de segurança é uma ameaça real de que os seus documentos serão rasgados, o seu bilhete de transporte subtraído ou quebrado, além de todo tipo de injúria combinado com racismo. Não obstante o Ministério Público ter a atribuição constitucional do controle das atividades policiais, o seu silêncio diante das denúncias feitas nos relatórios de acompanhamento dos/as adolescentes é imperativo.

Como afirma Telles (2010, apud Castel, 1983, p. 126): “Para ser suspeito, não é mais necessário o indivíduo manifestar sintomas de anomalia, basta que apresente alguma das características que os especialistas construíram como fatores de risco”. Neste mesmo sentido, para Misse (2009), o sujeito bandido é uma interpelação da polícia, da moralidade e das leis penais para justificar a eliminação social e física do sujeito não desejado. Como se observa, no âmbito da proteção integral o que seria um direito pode se tornar um obstáculo na vida do/a adolescente em cumprimento de MSE-MA.

## DEFESA JURÍDICA

Um dos pilares do paradigma da proteção integral inaugurado com o advento do ECA é o reconhecimento do/a adolescente como sujeito de direitos na relação processual, seja no processo de instrução ou no de execução<sup>7</sup>. Entretanto, esse aspecto é pouco observado por todos os que compõem o SGD.

O Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDECA de Fortaleza, na pesquisa “O Olhar do Adolescente sobre o Acesso à Justiça”, de 2008, identificou que, do universo pesquisado, 55,42% dos adolescentes não foram informados de seus direitos com relação ao processo de instrução. Na análise dos dados, consta que eles “a partir da apreensão só lhes caberiam aceitar a imposição estatal, assumindo uma postura receptiva, sem relação com o processo” (CEDECA, 2008, p. 99). Essa situação é pouco abordada pelos profissionais que atuam com o/a adolescente nas duas fases do processo. Se, na fase instrutória, as garantias processuais não são respeitadas, como ressalta Galdeano e Almeida (2018, p. 114):

Segundo relatos coletados ao longo da pesquisa, os defensores públicos conhecem os adolescentes cinco minutos antes das audiências e muitas vezes são orientados a assumir os termos da acusação para que a medida socioeducativa em meio aberto seja aplicada em detrimento à internação. Os defensores, conhecendo a lógica dos juízes, orientam, por exemplo, que o adolescente assumira situações de forja de provas na tentativa de dar andamento célere aos processos. Um educador social ressaltou, em entrevista, “a inexistência de um efetivo processo legal: no Sistema de Justiça do Brasil não existe processo legal. Não se faz perícia de fato, não tem direito ao contraditório. Não tem defesa.

No processo de execução, não é muito diferente. Na pesquisa sobre judicialização<sup>8</sup>, nos 320 prontuários de adolescentes em MSE-MA, em serviços de todas as regiões da cidade de São Paulo, não foi identificado qualquer aceno sobre o direito à defesa sociojurídica, no processo de execução, nem mesmo havia campo nos prontuários para inserir as informações acerca desse direito. Também não se observou nenhuma advertência, por parte da Defensoria e do Ministério Público, quando lhes foi dada vista do PIA (SINASE, Art. 41, c/c 53).

Na perspectiva da doutrina da proteção integral, o papel do Ministério Público, no processo de execução, seria o de *custos legis*<sup>9</sup> (fiscal da lei), o que implicaria uma atenção especial às proteções inerentes a essa fase pro-

<sup>7</sup> Sobre a defesa técnica nos processos envolvendo a autoria de ato infracional, conferir: GONÇALVES, H. S. Medidas socioeducativas: avanços e retrocessos no trato do adolescente autor de ato infracional. In: ZAMORA, M. H. (org.). Para além das grades: elementos para a transformação do sistema socioeducativo. São Paulo: Loyola, 2005.

<sup>8</sup> A pesquisa, resultado do Edital PROEXT2015 - MEC/SESu (programa de Extensão Comunitária), consistiu na proposta do projeto Juventude e Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: entre a garantia de direitos e a judicialização, que analisou a execução das medidas socioeducativas em meio aberto nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, por meio dos prontuários dos adolescentes<sup>9</sup>, tendo por foco os PIAs. Em São Paulo, a pesquisa foi coordenada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, sob a coordenação da Profa. Dra. Aldaíza Sposati.

<sup>9</sup> A CF/88 atribui ao Ministério Público a função defensor da sociedade ao delegar-lhe o dever de zelar pela ordem jurídica, pelo regime democrático e pelos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme reza o Art. 127 “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”; c/c o Art. 129 “São funções institucionais do Ministério Público: [...] inciso II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”. Sobre a função “custos legis” no processo de execução das medidas socioeducativas, sugere-se a leitura dos artigos: AZEVEDO, Mônica Louise *et al.* O Ministério Público e a Execução das Medidas Socioeducativas. (Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-443.html>. Acesso em: 7 nov. 2019); NAOUM, Alibe Ranero Fonseca *et al.* A Atuação Dúplice do Ministério Público do Procedimento Infracional. (Disponível em: <http://www.mpdfp.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/artigos-menu/artigos-lista/8351-a-atuacao-duplicado-do-ministerio-publico-no-procedimento-infracional>. Acesso em: 8 jun. 2019



cessual. O fato é que essa dimensão da proteção ainda carece de ser trabalhada como direito do/a adolescente, pois, além de vital na relação processual, é imprescindível para os processos pedagógico e protetivo.

Foram levantados 14 itens para o PIA, como um plano que pretende atentar para as proteções básicas no acompanhamento de um/a adolescente em MSE-MA. Essa lista é mais ampla do que a do Art. 54 do SINASE e do rol do Art. 119 do ECA, o que indica que a perspectiva da proteção integral só pode ser concebida ao ser superada a judicialização da MSE-MA.

## A PÓS-MEDIDA

Com o advento do SINASE, que fez constar de seu texto a exigência das ações na fase do pós-medida (Art. 11, V e 25, I), o PIA e o relatório conclusivo deveriam explicitar as estratégias para o acompanhamento nessa fase.

Para além da exigência apresentada, cabe ao/à profissional que acompanha o/a adolescente analisar o que escrever no relatório a ser encaminhado ao Poder Judiciário, pois, como instrumento de mediação entre o vivido pelo/a adolescente num território distante e desconhecido pela autoridade julgadora, exige muita cautela com seu conteúdo, para que o resultado não se torne contrário ao desejado. O/a profissional sabe que para o/a juiz/a e promotor/a, importa mais a certeza da disciplina e a não reincidência, do que as garantias das proteções demandadas pelo/a adolescente.

Sobre a insegurança do/a profissional na elaboração dos relatórios conclusivos, Costa, L. (2011, p. 384) descreve o receio dos profissionais que trabalhavam em unidades de internação no Distrito Federal:

Em uma capacitação oferecida à Secretaria de Justiça do Distrito Federal, pudemos observar que os psicólogos, assistentes sociais e pedagogos apontaram seu sofrimento na hora de elaborar estes relatórios e seus impasses por terem de apontar condutas dos adolescentes que certamente iriam retardar sua saída das unidades de internação.

Na análise que Teixeira (2004, p. 99) faz sobre a desconfiança que paira na relação dos profissionais dos serviços de medidas socioeducativas com o Poder Judiciário, ressalta a autora que há uma questão ética, que transita entre a defesa do adolescente e a posição subserviente ao Sistema de Justiça. Questão essa que deve ser aprofundada entre os Conselhos de representação profissional. Para a autora, o respeito recíproco e a complementariedade das instâncias implicadas na execução da medida é o que poderia assegurar o melhor interesse do/a adolescente.

Para que exista tal relação de complementariedade e confiança, seria necessário que todas as partes tivessem o mesmo interesse real pela defesa, a proteção e o desenvolvimento do/a adolescente, ainda, como ensina Barros (2018, p. 55), seria preciso “pensar o acesso à justiça desvinculado de uma hierarquia dos saberes”. Entretanto, há muito que avançar no que diz respeito à incompletude no acompanhamento desse/a adolescente no pós-medida, que poderia contar com os próprios serviços do SUAS, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que têm como foco central o atendimento à família.

No que diz respeito à posição do Sistema de Justiça com a fase do pós-medida, a Pesquisa referida neste trabalho não identificou nenhuma manifestação sobre a falta de informação nos relatórios conclusivos. O que pode indicar que o Judiciário pouco observa as exigências do SINASE a respeito do pós-medida, deixando nítido que o que vem depois da medida não é de sua alçada. Por parte da supervisão técnica do CREAS, o silêncio é o mesmo.

Conforme se observa, o tema do pós-medida é um tempo ignorado, ou pouco apreciado, no sistema de medidas socioeducativas. Essa falta de atenção remete a duas hipóteses: a primeira, mais relacionada aos serviços, estaria voltada para a capacidade técnica dos profissionais em tomar a termo as ações previstas para essa fase do processo; a segunda, mais próxima do Poder Judiciário, consistiria numa concepção “menorista” da medida. De toda forma, ambas as hipóteses mereceriam ser estudadas para superar o vazio aqui identificado.

## CONCLUSÃO

O presente artigo buscou apresentar o as proteções sociais constantes nos prontuários objetos de pesquisa sobre a judicialização e as medidas socioeducativas em meio aberto. Também indagou-se se a tipificação desse serviço como parte do SUAS teria resultado, ou não, para ampliar o acesso às proteções sociais. O ponto de partida foi buscar elementos da construção que resultaram no arcabouço normativo das proteções sociais na perspectiva da proteção integral, paradigma anunciado pela CF/88 e regulamentado pelo ECA.

Verificou-se que o fato de o ECA ter sido promulgado antes do advento da Lei Orgânica da Assistência Social – SUAS (1993), não permitiu a inclusão do conteúdo das proteções socioassistenciais como uma política de Assistência Social em seu texto, o que acabou incidindo para interpretações reducionistas sobre esse direito social, no campo da infância e juventude, em especial para o/a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional. As inúmeras emendas ao texto do ECA, após a promulgação da LOAS, do SUAS e do SINASE, não deram conta de inserir tal conteúdo.

De toda forma, no desenvolvimento deste trabalho, ficou demonstrado que a perspectiva da proteção integral é bastante limitada, sobretudo no Sistema de Justiça, quando se pensam direitos sociais para adolescentes que respondem a MSE-MA, indicando a sobrevivência da cultura menorista. Contudo, a tipificação do serviço de MSE-MA, no rol dos serviços ofertados pelo SUAS, foi fundamental para ressaltar a dimensão protetiva dessas medidas, embora as proteções sociais contempladas no SUAS são apenas uma das partes que compõe o Sistema de Garantia de Direitos.

No que diz respeito ao resultado da pesquisa, verificou-se que a construção do PIA ainda está limitado ao menu da ressocialização ditado pelo Judiciário, atrelado à escolarização com rendimento e a inserção do/a adolescente ao mercado de trabalho (RET). A dimensão socioprotetiva continua sendo tratada como necessidade de segunda ordem. Parte da dificuldade na superação dessa dicotomia pode estar na formação dos/as profissionais que atuam no campo das MSE-MA, carência identificada também em outras áreas da política pública e no Sistema de Justiça.

Conclui-se que o/a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional ainda precisa ser respeitado/a como sujeito de direitos, condição que impõe assegurar-lhe as proteções sociais na perspectiva da proteção integral ampliando o rol do artigo 54 do SINASE com proteções ainda silenciadas. Enquanto não houver prevalência da dimensão protetiva na MSE- MA, o menu judicial da RET não será superado.

## BIBLIOGRAFIA

ANSART, P. **As humilhações políticas**. In: MARSON, I.; NAXARA, M. (orgs.). Sobre a humilhação: sentimentos, gestos, palavras. Uberlândia: Edufu, 2005, p. 15-30.

ASSIS, S. G.; PESCE, R. P.; AVANCI, J. Q. **Resiliência: enfatizando a proteção dos adolescentes**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BARROS, L. A. **Serviço social na defensoria pública: potências e resistências**. São Paulo: Cortez, 2018.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) >. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n. 8069/1990. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm) >. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 c/ Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, 2005. Disponível em: < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf) > Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Lei n. 12.594/2012. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm) > Acesso em: 18 jun. 2018.

CHAUÍ, M. **Autógrafos, cultura e civilização**. Palestra ministrada em 11 nov. 2014 na USP, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-YQcFNoiDMw>. Acesso em: 12 março 2021.

COSTA, Liana. F. *et al.* **Adolescente em conflito com a Lei: o relatório psicossocial como ferramenta para promoção do desenvolvimento**. IN: Psicologia em Estudo, Maringá, v. 16, n. 3, p. 379-387, jul./set. 2011.

FAVERO, E. T. **O Serviço Social no Judiciário: construções e desafios com base na realidade paulista**. Sev. Soc. Soc., São Paulo, n. 115, p. 508-526, set. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282013000300006&lng=pt&nr=iso.acessos](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282013000300006&lng=pt&nr=iso.acessos). Acesso em: 18 ago. 2019.

FERREIRA, Eduardo Dias de Souza. **Liberdade Assistida no Estatuto da Criança e do Adolescente: aspectos da luta pela implementação de direitos fundamentais**. São Paulo: FAPESP; EDUC, 2010.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Orgs.). Métodos de Pesquisa. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em < <file:///C:/Users/User/Documents/outorado%20DH/qualifica%C3%A7%C3%A3o/pesquisa%20bibliogr%C3%A1fica%20Gerhardt.pdf> >.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. 20. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

GAELZER, L. **Lazer: bênção ou maldição?** Porto Alegre: Sulina, 1979. In: MENOIA, T. R. M. Lazer: história, conceitos e definições. Monografia (TCC) – Unicamp - M5371 1758 FEF/380, Campinas, 2000.

GALDEANO, A. P.; ALMEIDA, R. (coord.) **Tráfico de drogas entre as piores formas de trabalho infantil: mercados, famílias e rede de proteção social**. São Paulo: Cebrap, 2018.

HAMOY, C. (Introdução) **Justiça Juvenil: A visão da ANCED sobre seus conceitos e práticas, na perspectiva dos Direitos Humanos.** São Paulo: ANCED, 2007. p. 5.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. **Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa.** Atas CIAIQ 2015. Investigação Qualitativa em Educação. volume 2 Disponível em < <https://www.researchgate.net/publication/280924900> >. Acesso: 12/05/2018.

MACHADO, S. H. **Burocracia e banalidade do mal: uma articulação entre os pensamentos de Weber e Arendt.** Revista Ágora, p. 317-327. ISSN: 1980-0096, Vitória, 2015.

MARCELLINO, N. Carvalho. **Lazer e educação.** Campinas: Papyrus.

MENOIA, T. R. M. **Lazer: história, conceitos e definições.** Monografia (TCC) - Bacharelado em Recreação e Lazer, Unicamp M5271 – 1758 FEF/380, Unicamp, Campinas, 2000.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT. Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva – CAO Cível. Panorama Geral dos Serviços de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto no Município de São Paulo: Avaliação dos Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto do Município de São Paulo.** R.I. 236/16. São Paulo, 2018. Disponível em: < [http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob\\_page.show?\\_docname=2630996.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2630996.PDF) >. Acesso em: 18 jun. 2018.

MISSE, M. **Mercados ilegais, sujeição criminal e mercadorias políticas: alguns temas sobre a acumulação da violência no Rio de Janeiro.** Texto apresentado no SEMINÁRIO CRIME, VIOLÊNCIA E CIDADE, PPGS-NEV, USP, 2009. In: TELLES, V. da Silva. A cidade

nas fronteiras do legal e ilegal. Belo Horizonte: Argvmentvm Editora Ltda., 2010.

MORAES, Fabiana Vivente. **Diretriz da municipalização e gestão da política socioeducativa de prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida no município de São Paulo.** Dissertação de Mestrado. Universidade Bandeirantes de São Paulo, São Paulo, 2011.

NOGUEIRA, Wanderlino Neto. **A natureza da medida socioeducativa.** In: Justiça Juvenil: a visão da ANCED sobre seus conceitos e práticas, na perspectiva dos Direitos Humanos. São Paulo: ANCED, 2007. p. 39-47.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. **Plano Decenal de atendimento socioeducativo do município de São Paulo, 2015-2025.** São Paulo: SMADS, 2016. Disponível em: < [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/arquivos/Plano\\_Decenal\\_ATENDIMENTO\\_SOCIOEDUCATIVO\\_2016.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/Plano_Decenal_ATENDIMENTO_SOCIOEDUCATIVO_2016.pdf) > Acesso em: 15 jun. 2018.

RIZZINI, Irene; SPOSATI, Aldaíza; OLIVEIRA, Antonio C. **Adolescências, direitos e medidas socioeducativas em meio aberto.** São Paulo: Cortez, 2019.

ROSSATO, L. A.; LÉPORE, P. E.; CUNHA, R. S. **Estatuto da criança e do adolescente: comentado por artigo.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SANTOS, B. de S. **A crítica da razão indolente.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, Adilson Fernandes. **A integração entre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) na promoção dos direitos de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.** Tese de Mestrado, PUC/SP, São Paulo, 2010. Disponível em: < <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp146160.pdf> > Acesso em: 25 jun. 2018.

SOUZA, J. **A elite do atraso: da escravidão à lava jato.** São Paulo: Leya, 2017.

SPOSATI, Aldáza. **Do assistencialismo à assistência social: o modelo de seguridade social brasileiro. IX Congresso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública,** Madrid, Espanha, 2-5 nov. 2004. Disponível em: < <http://siare.clad.org/fulltext/0050164.pdf> > Acesso em: 12 jun. 2018.

TEIXEIRA, M. L. T. **As histórias de Ana e Ivan - boas experiências em liberdade assistida.** São Paulo: Editora Fundação Abrinq, 2004.

TELLES, V. da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal.** Belo Horizonte, Argvmentvm Editora Ltda., 2010.

TERRA, C; AZEVEDO, F. **Adolescente, ato infracional e serviço social no judiciário: trabalho e resistência.** São Paulo: Cortez, 2018. Coleção Temas Sociojurídicos/ coordenação Maria L. de Oliveira; Sílvia Tejadas.



A REDE DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS  
HUMANOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: UM  
ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE SUA CAPACIDADE  
DE RESPOSTA

*THE HUMAN RIGHTS PROTECTION AND  
DEFENSE NETWORK IN MINAS GERAIS STATE:  
AN EXPLORATORY STUDY ON ITS RESPONSE  
CAPACITY*

Eduarda Lorena de Almeida<sup>1</sup>

Bárbara Amelize Costa<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Universidade Federal de Minas Gerais - dudalory@gmail.com

<sup>2</sup> Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - barbaraamelize@gmail.com

## RESUMO

Há no Estado de Minas Gerais um cenário de baixa capacidade de resposta da rede de enfrentamento às violações de direitos humanos. Essa é a conclusão que se chega ao se analisar a quantidade e qualidade do retorno da rede de proteção e defesa dos direitos humanos frente às denúncias encaminhadas pelo Disque 100. Entre os anos de 2016 a 2019, o serviço do Disque 100 registrou cerca de 110.000 denúncias em Minas Gerais, sendo que destas apenas 17,2% obtiveram alguma resposta. Diante deste cenário, o presente trabalho se propõe a compreender melhor a atuação dessa rede. Para tanto, foram analisados mais de 7.000 encaminhamentos realizados pelo Disque 100 ao Estado, ocorridas no exercício de 2016. Essas denúncias foram direcionadas aos grupos temáticos: Criança e Adolescente, Grupo Étnicorracial, Pessoa Idosa, Pessoa com Deficiência, LGBTI, Pessoa em Restrição de Liberdade e, por fim, População em Situação de Rua.

**Palavras-chave:** redes de políticas públicas, direitos humanos, violações de direitos humanos.

## ABSTRACT

In the State of Minas Gerais, there is a scenario of low response capacity by the network to deal with human rights violations. This is the conclusion that is reached when analyzing the quantity and quality the return of the network for the protection and defense of human rights in the face of denunciations sent by Disque 100. Between the years 2016 to 2019, the Disque 100 service registered around 110,000 complaints in Minas Gerais, of which only 17.2% received a response. Given this scenario, the present work aims to understand the performance of this network. To do so, about 7,000 referrals made by Disque 100 to the State, which took place in 2016, were analyzed. These complaints were directed to the thematic groups: Child and Adolescent, Ethnic Group, Elderly Person, Person with Disability, LGBTI, Person in Restriction of Freedom and, finally, Homeless Population.

**Keywords:** public policy networks, human rights, human rights violation.

## 1. INTRODUÇÃO

O Disque Direitos Humanos (Disque 100) trata-se de um serviço de recebimento, encaminhamento e monitoramento de denúncias de violação dos direitos humanos no Brasil e, atualmente, é executado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Fundado em 1997, o Disque 100 é nacionalmente reconhecido como um canal de destaque no enfrentamento às violações de direitos humanos e representa um serviço que se enquadra enquanto ação governamental e programática que objetiva operacionalizar as diretrizes do PNDH-3<sup>1</sup>. Sobretudo, as diretrizes de “Garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena e da Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência” (Brasil, 2019).

Entre 2016 a 2019, o Disque 100 registrou cerca de 110.000 encaminhamentos de casos de violação de direitos aos equipamentos, órgãos e serviços de Minas Gerais, sendo que apenas cerca de 17,2% obtiveram

<sup>1</sup> Programa Nacional de Direitos Humanos-3. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm). Visto em 05 de julho de 2020.



algum retorno da rede enfrentamento às violações de direitos humanos – cenário de baixa capacidade de resposta. Apesar disso, o Disque 100 tem seu mérito haja vista a resolatividade de parte de casos e o que isso representa para o cidadão ou sua família que experienciou o fenômeno da violência/violação de direitos.

Lado outro, o Disque 100 destaca-se por ser o mais importante canal de denúncias e coleta de dados de violações de direitos humanos a nível nacional. Ademais, trata-se do único serviço de amplitude nacional que consegue oferecer aos gestores públicos e membros da sociedade civil dados capilarizados das violações de direitos humanos. Tudo isso, incluindo informações específicas da agressão registrada, como o local de ocorrência do crime, o suposto agente violador, o tipo penal e grupo temático atingido.

No âmbito estatal, dados do Balanço Geral de 2019<sup>2</sup> do Disque 100<sup>3</sup> colocam o Estado de Minas Gerais em 2º lugar em registros de violações contra crianças e adolescentes; 3º nas violações contra a população em situação de rua, principalmente na tipologia “violência institucional”; em 2º lugar contra a pessoa idosa, sobretudo no quesito violência intrafamiliar; em 2º contra pessoas com deficiência, com destaque para a categoria “negligência”; também em 2º lugar nas violências contra à população em restrição e privação de liberdade e, no 4º no que tange às violações que atingem o público LGBT<sup>4</sup>.

A partir do negativo destaque do Estado de Minas Gerais frente às violações de direitos humanos e diante da baixa capacidade de resposta de sua rede, o presente artigo objetiva explorar melhor esses dados. E, também, quais seriam os elementos que supostamente contribuem para a atuação fragmentada, setorializada e dispersa da rede de enfrentamento às violações de direitos humanos no estado. Para tanto, esta pesquisa focará sua análise nos grupos temáticos Criança e Adolescente, Grupo étnicorracial, Pessoa Idosa, Pessoa com Deficiência, grupo LGBTI, Pessoa em restrição de liberdade e População em situação de rua. De forma geral, foram analisadas 3042 denúncias e 7094 encaminhamentos/acionamentos, ambos ocorridos no período de janeiro a abril de 2016<sup>5</sup>.

Espera-se no final do presente trabalhar aventar ideias sobre quais seriam as principais razões que vêm levando a rede de proteção e defesa dos direitos humanos no estado a se destacar negativamente na sua capacidade de retorno e apuração das denúncias recebidas. Além disso, objetiva-se consolidar e aprimorar o formato e método de análise para aplicá-lo em futuras investigações.

---

<sup>2</sup> Na data da confecção desse artigo os dados de registro de violência relativos ao 1º semestre de 2020 ainda não se encontravam disponíveis no domínio eletrônico do governo federal, disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/ouvidoria/balanco-disque-100>

<sup>3</sup> O Disque 100 é um serviço de denúncia gratuito e anônimo, coordenado pelo Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos, que funciona 24 horas por dia e que tem como mote ser o “pronto socorro” dos direitos humanos. Atua recebendo denúncias de graves violações e as analisa e encaminha, sendo o caso, para a rede local e regional de proteção e defesa dos direitos humanos. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/disque-100>. Visto em 20 de novembro de 2020.

<sup>4</sup> Além disso, é importante mencionar que há poucos institutos de pesquisas e observatórios, tanto do poder público quanto da sociedade civil, que realizam pesquisas sistêmicas em relação a violências e violações de direitos humanos. Ou seja, reconhece-se aqui que há também um grave problema de subnotificação, registro sistêmico e consolidação de dados que impede à rede e a sociedade de conhecer a real situação de violações de direitos humanos que acomete os cidadãos e cidadãs mineiras e da RMBH. Dados disponíveis em [https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/ouvidoria/Relatorio\\_Disque\\_100\\_2019\\_.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/ouvidoria/Relatorio_Disque_100_2019_.pdf)

<sup>5</sup> A análise está vinculada a esse período porque não foi possível obter os dados dos anos posteriores, a despeito dos pedidos realizados pelas pesquisadoras. Entretanto, destaque-se que a análise das 7200 denúncias encaminhadas já é quantitativo interessante que oferece pistas sobre o comportamento desta rede no estado.

## 2. OBJETIVO

Há no Estado de Minas Gerais um cenário de baixa capacidade de resposta da rede de enfrentamento às violações de Direitos Humanos. Essa fragilização ocorreria por razões como a fragilidade da definição de competência legal dos subsistemas de políticas públicas que atuam no tratamento das violações de direitos; à limitação na oferta de serviços de proteção a direitos; as falhas na integração da rede de proteção e defesa aos direitos humanos e na definição dos seus fluxos de trabalho; a cultura da impunidade; o baixo *accountability* dos subsistemas de políticas públicas da área, e sua limitação orçamentária e de pessoal.

Neste sentido, o presente trabalho objetiva compreender como atua a rede de proteção e defesa dos direitos humanos no Estado de Minas Gerais no tocante ao encaminhamento, atendimento e desfecho dado às denúncias recebidas pelo Disque 100. Por meio de pesquisa empírica, objetiva-se identificar quais são sobremaneira os serviços que não lidam ou não encaminham respostas às violações apresentadas pelo Disque Direitos Humanos e porque. E, por conseguinte, levantar hipóteses sobre as razões que levam à atuação fragmentada e frágil desta rede que termina por colocar em risco o direito à vida e o exercício pleno da cidadania dos cidadãos.

Para tanto, a pergunta de investigação é: como se deu o comportamento da rede de proteção e defesa dos direitos humanos no Estado de Minas Gerais, em 2016, frente às denúncias de violações de direitos encaminhadas pelo Disque 100?

## 3. METODOLOGIA

A pesquisa se deu por meio da análise de dados secundários de serviços que atuam setorialmente no enfrentamento às violações de direitos humanos. Além disso, observou-se os principais marcos legais que descrevem estes serviços.

De maneira geral, foram analisados dados do Disque 100 do Governo Federal do exercício de 2016 dos meses de janeiro a abril. Neste período, foram encaminhados ao Estado de Minas Gerais um total de 3042 denúncias e 7094 acionamentos da rede de proteção e defesa de direitos humanos. Para viabilizar a análise das denúncias e compreender qual foi o comportamento de cada ator da rede, foi necessário estabelecer uma categorização da rede por escopo de atuação de cada ator e tipologia do serviço.

Para tanto, adotou-se duas categorizações de análise dos dados. Em resumo, os serviços que compõem a rede foram compreendidos e analisada a partir de dois vieses, sendo eles: atuação precípua como de proteção, promoção ou reparação de direitos<sup>6</sup> e atuação setorial. Neste quesito, os serviços da rede foram alocados como pertencentes ao Sistema Único de Saúde, Sistema Único de Assistência Social, Sistema de Segurança Pública, Sistema de Educação ou Sistema Sociedade Civil<sup>7</sup>. A tabela 1 apresenta o modelo adotado.

<sup>6</sup> Atuação precípua da rede trata-se de determinar a principal função do equipamento na tratativa dos casos de violência. Ou seja, entende-se que qualquer serviço pode ter concomitantemente ações de promoção, proteção e/ou reparação de direitos humanos. Entretanto, adotar-se-á aqui o reconhecimento de que os serviços detêm uma atuação mais destacada e, portanto, precípuos. O que a caracterizará como serviço de promoção, ou proteção ou reparação de direitos.

<sup>7</sup> Método apresentado na dissertação intitulada: "A política pública de Direitos Humanos fundamentada na luta por reconhecimento<sup>7</sup>", de autoria de Bárbara Amelize Costa (2020).

**Tabela 1:** Categorização das redes de reparação, proteção e promoção dos direitos humanos e dos subsistemas de PPs.

REDE SETORIAL	SIGLA	EQUIPAMENTOS	ATUAÇÃO PRECÍPUA DA REDE	DESCRIÇÃO DA COMPETÊNCIA DA POLÍTICA
Sistema Único de Saúde	SUS	Unidades Básicas de Saúde (UBS), Hospitais (Públicos e Privados) e unidades parceiras, ouvidorias e corregedorias de saúde.	Reparação	Obrigações de restaurar a condição pré-dano até onde seja possível e de reabilitar por meio de outorga de atendimento.
Sistema Único da Assistência Social	SUAS	Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros Especializados de Assistência Social (CREAS), Regionais da Assistência Social (CREAS-REGIONAL), Centros de Convivência, Centros Pop e unidades de acolhimento, ouvidorias e corregedorias de Assistência Social.	Reparação	Obrigações de restaurar a condição pré-dano até onde seja possível e de reabilitar por meio de outorga de atendimento
Sistema de Segurança Pública	SP	Delegacias Cíveis e Polícias Militares, comuns ou especializadas, ouvidorias e corregedorias da polícia.	Proteção	Obrigações de apurar, investigar, julgar e sancionar e compensação pelos danos sofridos
Sistema de Justiça	JUS	Promotorias, Defensorias, Tribunais e Juízos, ouvidorias e corregedorias do sistema de justiça.	Proteção	Obrigações de apurar, investigar, julgar e sancionar e compensação pelos danos sofridos
Sistema de Educação	EDUC	Creches/Escolas municipais, estaduais e federais, Universidades públicas e privadas, ouvidorias e corregedorias da Educação	Promoção	Obrigações de induzir processos comunicacionais capazes de deslocar determinados saberes sociais para outras dimensões conscienciosas a partir de releituras de posicionamentos morais
Sistema Sociedade Civil	SOC	Sociedades civis organizadas: Conselhos Municipais, Estaduais, Federais; Conselhos Tutelares; Institutos e Organizações Não Governamentais (ONGs)	Promoção	Obrigações de induzir processos comunicacionais capazes de deslocar determinados saberes sociais para outras dimensões conscienciosas a partir de releituras de posicionamentos morais

REDE SETORIAL	SIGLA	EQUIPAMENTOS	ATUAÇÃO PRECÍPUA DA REDE	DESCRIÇÃO DA COMPE-TÊNCIA DA POLÍTICA
Sistema de Unidades gestoriais de governo	UGG	Secretarias, setores, diretorias e departamentos da administração pública direta	Promoção	Obrigações de induzir processos comunicacionais capazes de deslocar determinados saberes sociais para outras dimensões conscienciosas a partir de releituras de posicionamentos morais

**Fonte:** Elaboração a partir dos quadros disponibilizados na dissertação intitulada “A políticapública de Direitos Humanos fundamentada na luta por reconhecimento” (Costa, 2020)

Seguindo o modelo da tabela 1, os dados foram tabulados e produzimos sociogramas por grupo temático que representam os encaminhamentos dados por cada serviço aos casos/denúncias direcionadas pelo Governo Federal. Outro ponto importante é que a resposta da rede foi categorizada entre denúncias “respondidos” e denúncias “não respondidos”. O que se pretende aqui, em resumo, é entender o comportamento e a capacidade de resposta da rede, separando os casos por grupo temático e por capacidade de resposta (se respondido ou não respondido).

A partir desse esboço ilustrativo (sociogramas), apresentar-se-á a fotografia do Estado de Minas Gerais frente às violações de direitos humanos.

## 4. AS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO ÀS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E O DISQUE 100

O combate ao ciclo de violência trata-se de um problema público complexo (Brugé, Canal e Paya, 2015) que demanda uma atuação estatal coordenada e em rede, de forma a propor um modelo de enfrentamento a episódios de desigualdade, discriminação e violência contra àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.

São diversas as ações apresentadas no âmbito da Política Nacional de Direitos Humanos para atuar no enfrentamento as violações de direitos humanos. Dentre elas estão os programas de proteção à pessoas ameaçadas de morte<sup>8</sup>, o Disque 180, o Disque 100, o aplicativo Proteja Brasil, o “Portal Humanizaredes” e os Centros de Referência de Atendimento (são exemplos o Centro de Referência de Direitos Humanos e a Casa da Mulher Brasileira). Esta pesquisa focou sua análise no Disque 100 enquanto ferramenta de interrupção do ciclo de violência.

O Disque Direitos Humanos completou mais de 16 anos de história e foi proposto a partir da concepção e expectativa de que o primeiro passo para romper o ciclo de violência, necessariamente perpassaria pela oferta à população de um canal qualificado, oficial e anônimo de denúncias. Sem o qual, toda e qualquer violência se manteria oculta, silenciada e, além disso, tolerada (DDH, 2020).

<sup>8</sup> Programa de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), o Programa de Proteção à Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) e o Programa de Proteção à Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

Desta forma, em 1997, na gestão do ex presidente Fernando Henrique Cardoso foi criado o serviço de denúncia por meio da implementação do Disque Denúncia Nacional contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Esse serviço à época funcionava sob a coordenação da Associação Brasileira Multidisciplinar de Proteção à Criança e ao Adolescente e, conforme previsto, focou no público criança e adolescente.

Em 2003, já na gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o serviço passou a ser conhecido como Disque Denúncia Nacional. Seu escopo de atuação foi estendido, já que passou a atender denúncias de outros públicos historicamente vulnerabilizados. Ficando, à época, sob coordenação da Secretaria Especial de Direitos Humanos. Em 2006, ainda na gestão do Lula, o serviço recebeu a concessão da Anatel do número 100 enquanto serviço de utilidade pública de emergência para operação em todo o território nacional.

Finalmente, em 2009, já na gestão da ex presidente Dilma Roussef foi criada a Coordenação Geral do Disque Direitos Humanos, ligada à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos pelo Decreto nº 6.980 de 2009, que passou a gerir o serviço (DDH, 2020).

O Disque 100, atualmente vinculado à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos<sup>9</sup>, funciona 24 horas por dia, incluindo feriados e finais de semana. As ligações podem ser feitas por qualquer cidadão por meio de discagem gratuita através do número 100. Segundo a plataforma do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos<sup>10</sup>, o “serviço pode ser considerado como o ‘pronto socorro’ dos direitos humanos, pois atende também graves situações de violações que acabaram de ocorrer ou que ainda estão em curso, acionando os órgãos competentes, possibilitando o flagrante”.

De forma geral, o serviço recebe e analisa as denúncias e as encaminha para a rede de proteção de todo o território nacional, respeitando a competência de cada órgão. Por sua vez, o cidadão recebe um número de protocolo para acompanhar o desfecho da apuração do caso. Atualmente, o serviço recebe denúncias relacionadas as seguintes grupos e/ou temas: crianças e adolescentes; pessoas idosas; pessoas com deficiência; pessoas em restrição de liberdade; população LGBTI; população em situação de rua; discriminação étnica ou racial; tráfico de pessoas; trabalho escravo; terra e conflitos agrários; moradia e conflitos urbanos; violência contra ciganos, quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais; violência policial; violência contra comunicadores e jornalistas; e violência contra migrantes e refugiados.

O Disque Direitos Humanos visa, portanto, estabelecer a capacidade de interlocução e de atuação integrada e coordenada de ações de enfrentamento às violações de direitos humanos. Deste modo, o canal de denúncias é um mecanismo e mais um instrumento que visa somar esforços na construção democrática e no fortalecimento da política de direitos humanos no país. Além disso, outro destaque do serviço é sua capilaridade e geração de dados de violações em todo território, permitindo aos poderes públicos dos diversos níveis federativos ter ao menos uma fonte de informação sobre as violações de direitos humanos em seu município, de forma a facilitar a formulação e implementação de políticas públicas baseadas em evidências.

Segundo o relatório do Disque Direitos Humanos de 2020, houve 159.063 denúncias registradas no Disque Direitos Humanos no ano de 2019, representando um aumento de 15%, em relação ao exercício anterior. Em termos absolutos, os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Paraná registraram os maiores números de violações em termos absolutos, enquanto, por outro lado, Roraima, Amapá, Acre, Tocantins e Rondônia apresentaram os menores números (DDH, 2020).

<sup>9</sup> A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos é vinculada atualmente ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

<sup>10</sup> <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/disque-100-1>. Visto em 21 de junho de 2020.

Em relação aos grupos violados e aos tipos de violações, o grupo criança e adolescente representou aproximadamente 55% do total das denúncias, e pessoa idosa e pessoa com deficiência aproximadamente 30% e 8% das denúncias, nesta ordem. Cinco grupos vulneráveis apresentaram aumento no número de denúncias registradas no Disque 100, sendo estes crianças e adolescentes, pessoa idosa, pessoa com deficiência, pessoa em restrição de liberdade e população em situação de rua. Destaca-se ainda que 97% das violações registradas pelo serviço foram de negligência e de violência psicológica, física, patrimonial, sexual e institucional (DDH, 2020).

Dito isso, passaremos à análise do comportamento da rede de proteção, defesa e reparação dos direitos do Estado de Minas Gerais.

## 5. ANÁLISE DOS DADOS

O objetivo inicial desta pesquisa era analisar o comportamento da rede de proteção e defesa dos direitos humanos exclusivamente da Região Metropolitana de Belo Horizonte. No entanto, ao verificar todos os 7094 acionamentos da rede encaminhadas pelo Disque 100, percebeu-se que não eram todas as denúncias que dispunham de informação sobre o território e a abrangência do serviço no qual a denúncia foi encaminhada. Logo, tornou-se inviável realizar a análise a partir do critério rede setorial x região de abrangência do município. Desta feita, optou-se por uma pesquisa mais abrangente envolvendo todo o Estado de Minas Gerais.

Conforme já dito, a pesquisa analisou o comportamento da rede de direitos humanos por meio dos critérios i) atuação precípua da rede (proteção, promoção ou reparação de direitos)<sup>11</sup> e ii) rede setorial (Sistema Único de Saúde, Sistema Único de Assistência Social, Sistema de Segurança Pública, Sistema de Educação, Sistema Sociedade Civil). Finalmente, o estudo centrou-se nos seguintes grupos temáticos: Criança e Adolescente, grupo Étnicorracial, Pessoa Idosa, Pessoa com Deficiência, LGBTI, Pessoa em restrição de liberdade e População em situação de rua, que são os grupos que obtiveram um maior percentual de denúncias recebidas pelo Disque 100.

Presume-se que há uma diferente capacidade de resposta e de atuação da rede por grupo temático, já que cada um teria seu próprio arranjo e arquitetura institucional, histórico de atuação, nível de recursos orçamentários e humanos, divergência de marco e competência legal. A análise da rede foi separada da seguinte forma: i) visão geral; ii) análise por rede setorial e atuação precípua da rede e; iii) análise por grupos temático.

### a. Visão Geral

A tabela 2 traz um panorama geral da capacidade de resposta da rede de direitos humanos frente às denúncias de violações, encaminhadas pelo serviço “Disque 100”, aos municípios mineiros. Os dados são referentes ao período de 2016 a julho de 2019.

**Tabela 2:** Panorama geral das denúncias de violações de direitos humanos encaminhados ao Estado de Minas Gerais pelo Disque 100 e sua taxa de retorno.

<sup>11</sup> Atuação precípua da rede trata-se de determinar a principal função do equipamento na tratativa dos casos de violência. Ou seja, entende-se que qualquer serviço pode ter concomitantemente ações de promoção, proteção e/ou reparação de direitos humanos. Entretanto, adotar-se-á aqui o reconhecimento de que os serviços detêm uma atuação mais destacada e, portanto, precípua e, que, portanto, o caracterizará como serviço de promoção, ou proteção ou reparação de direitos de uma forma única.

## DENÚNCIAS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS REGISTRADAS PELO DISQUE 100 POR ANO E NÚMERO ABSOLUTO

Ano	Número de Denúncias	Número de Casos Respondidos	Número de Casos Não Respondidos	Percentual de Respostas
2016	29.283	6.652	22.631	23%
2017	29.330	5.556	23.774	19%
2018	32.973	4.899	28.074	15%
2019 (até junho)	18.994	2.276	16.718	12%
Total	110.580	19.383	91.197	17%

**Fonte:** Elaboração própria. Dados retirados do MDH/Coordenação Geral de Gestão do DisqueDireitos Humanos (2019).

O primeiro ponto a se observar é que o quantitativo de denúncias encaminhadas ao Estado de Minas Gerais aumentou com o passar do anos (cerca de 13% de 2016 a 2018), enquanto que, por outro lado, a capacidade de resposta da rede protetiva, que já era baixa em 2016 (23%), foi diminuindo. Destaca-se que do total de 110.580 denúncias recebidas nesses quase quatro anos de funcionamento, somente 19.383 obtiveram algum retorno.

Ou seja, 83% dos cidadãos que ligaram para o Disque 100 no período analisado não receberam qualquer retorno do serviço. O que certamente traz riscos para à vida e garantia da dignidade humana desses cidadãos, que ao sentir-se ameaçados, não receberam uma resposta protetiva concreta por parte do poder público. Lado outro, ocasiona também (possível) diminuição na legitimidade do cidadão mineiro frente à capacidade estatal de atuar no enfrentamento às violações de direitos humanos. Violações essas que pode mse dar por diversos meios, como negligência, violência psicológica, violência física, violência patrimonial, violência sexual e institucional.

Acredita-se que a baixa capacidade de resposta da rede de direitos humanos (média de 17% nos quatro anos) vem se dando por duas principais razões. A primeira seria em decorrência das falhas e fragilidades operacionais do Disque 100, que não conseguiria realizar um monitoramento concreto dos casos encaminhados aos estados. Outra motivação, seria a atuação descoordenada, dispersa e fragmentada da rede setorial de promoção, proteção e reparação dos direitos humanos no território, que de maneira geral, tem poucas ferramentas e capacidade estatal para apurar as denúncias recebidas e reparar os direitos violados.

Ou seja, a primeira razão concentrar-se-ia na limitação legal do Disque 100 em cobrar retorno dos estados diante das denúncias encaminhadas (baixo monitoramento dos casos). E a segunda representaria a fragilidade da atuação em rede dos órgãos e serviços setoriais municipais e estaduais responsáveis pela defesa dos direitos humanos, tais como as Delegacias de Políticas, serviços da Assistência Social, Unidades Básica de Saúde, órgãos do Sistema de Justiça, serviços educacionais, dentre outros.

Sobre as limitações do Disque Direitos Humanos, Medeiros (2014) apresenta que o serviço é dividido em três frentes de atuação: i) atendimento, ii) monitoramento e iii) encaminhamento da denúncia. No atendimento (i), o tele-atendente ouve o usuário e procura obter o máximo de informações da denúncia de forma humanizada<sup>12</sup>. As denúncias padrão são encaminhadas para a etapa de monitoramento e as mais graves, como ligação do agressor ou de adolescentes suicidas, são encaminhadas para um atendimento especializado.

<sup>12</sup> Desde 2006, o denunciante recebe um protocolo referente à sua denúncia para que possa acompanhá-la por meio de ligações posteriores ao serviço (SOUZA; MOREIRA, 2013).

A próxima etapa, trata-se do monitoramento (ii). Nesta fase as denúncias são recebidas e passam por uma revisão e filtro da equipe de monitoramento. Essa equipe, separa as denúncias em diversas categorias, sendo que as graves são registradas e catalogadas como de alta prioridade. Em seguida, a equipe de monitoramento envia as denúncias para a equipe de encaminhamento.

Nesta última fase, a equipe de encaminhamento das denúncias (iii) é direcionada para as redes setoriais dos municípios que, por sua vez, são responsáveis por fazer sua apuração. Para além do direcionamento, a equipe de encaminhamento também realiza uma busca ativa para obter mais informações sobre as tratativas e desfechos dado aos casos mais graves (Medeiros, 2014).

Sobre o fluxo de funcionamento do Disque 100, o autor aponta em seu relatório alguns problemas concretos do serviço. O primeiro diz respeito ao tempo de espera médio do usuário para ser atendido que, à época (2014), era de aproximadamente 40 minutos<sup>13</sup>. Outro ponto se refere ao cansaço dos atendentes que ficam muito tempo escutando relatos duros e desgastantes e, por conseguinte, muitas vezes trabalham desmotivados por se sentirem impotentes diante da gravidade das denúncias e de sua capacidade de atuação/retorno dos órgãos. Por fim, o Medeiros destaca a dificuldade do Disque DH de trabalhar em rede, e fomentar e coordenar à capacidade de retorno dos órgãos setoriais diante das denúncias recebidas.

Sobre este ponto, Medeiros (2014) cita em seu relatório que, em 2013, apenas 14% das denúncias encaminhadas aos órgãos municipais e estaduais receberam algum retorno que pudesse ser direcionado ao denunciante. Segundo o autor, esse baixo percentual de retorno ocorre por motivos como as limitações tecnológicas do serviço, pela dificuldade dos técnicos de contataram os atores locais e, por fim, pela negligência dos órgãos/rede setorial que não tratam e nem respondem grande parte das denúncias direcionadas pelo Disque 100.

Esse cenário de baixa capacidade de resposta da rede de direitos humanos no âmbito nacional (médio de 14%), também é verificado em Minas Gerais. Já que, conforme apontado na tabela 2, a média de retorno dos casos entre 2016 a 2019 foi de apenas 17%. Logo, é possível afirmar que há um problema crônico de capacidade de resposta, articulação e coordenação da rede de enfrentamento às violações de direitos humanos<sup>14</sup> em âmbito nacional e, em Minas Gerais, essa tragédia se repete.

Dito isso, passa-se para análise mais detalhada sobre quem são os atores/redes setoriais que recebem as denúncias e como eles se comportam.

#### **b. Análise por Rede Setorial e Atuação Precípua da Rede**

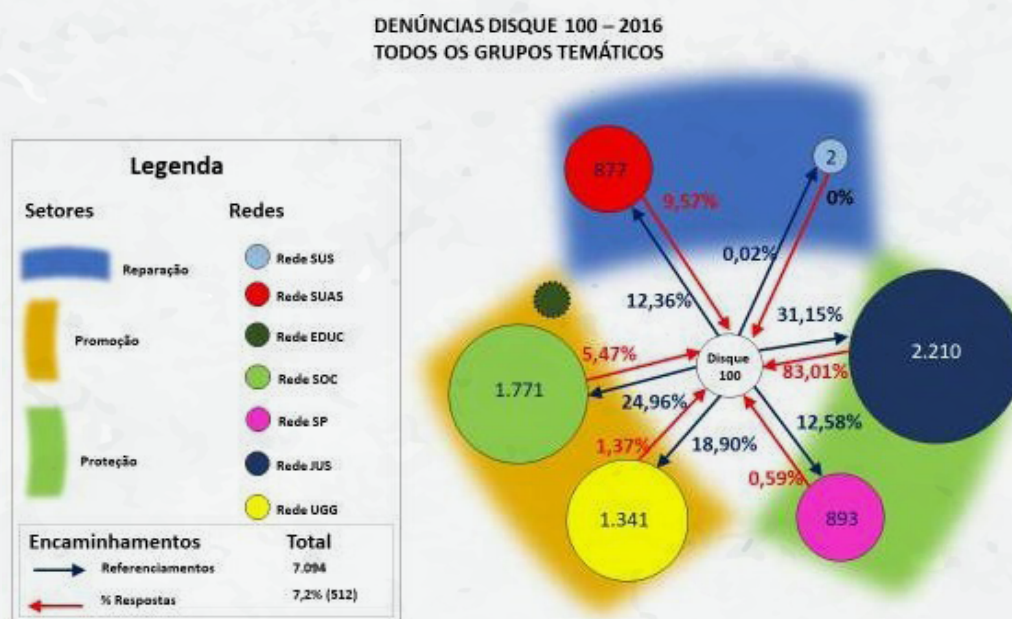
Necessário destacar que o Disque 100 conferiu acesso detalhado apenas a um recorte dessas denúncias: de janeiro a março de 2016, totalizando 3042 casos. Esse grupo de casos será objeto das análises a seguir.

A figura 1, apresenta o sociograma do comportamento da rede setorial de proteção, promoção e reparação dos direitos humanos do Estado de Minas Gerais, frente ao recebimento das 3042 denúncias e dos 7094 encaminhamentos realizados pelo Disque 100, no período de janeiro a abril de 2016.

<sup>13</sup> Segundo o relatório do Disque 100, referente ao exercício de 2019, esse tempo médio de espera caiu para 6 segundos (DDH, 2020, p. 12).

<sup>14</sup> Destaca-se que este trabalho analisa a capacidade de resposta da rede somente em termos quantitativos. Sem problematizar, portanto, a qualidade e eficiência dos 17% das denúncias que de fato receberam algum retorno da rede.



**Figura 1:** Análise do Retorno das Denúncias por Rede Setorial e Atuação Precípua da Rede

**Fonte:** Elaboração própria. Dados retirados do MDH/Coordenação Geral de Gestão do DisqueDireitos Humanos (2019).

De maneira geral, é possível visualizar que as redes setoriais mais acionadas, considerando todos os grupos temáticos analisados<sup>15</sup>, foram a rede do Sistema de Justiça (Rede JUS), a rede da sociedade civil (Red SOC) e, por fim as redes governamentais (Rede UGG). Respectivamente, 31,15%, 24,96% e 18,9% de acionamento.

É necessário estabelecer, de pronto, que é bastante comum que o principal acionamento da rede seja voltado ao Sistema de Justiça (Rede JUS). Frente a violações de direitos humanos são as redes protetivas as que são inicialmente acionadas. A retirada de um sujeito do ciclo da violência exige, porém, além da atuação protetiva, mais dois tipos de atuação: uma primeira voltada à reparação de direitos (reestabelecimento da condição pré-dano) e, uma segunda, voltada à promoção de direitos (indução de culturalidade social para que a violência não volte a acontecer ou, pelo menos, seja bastante mitigada a partir da aceitabilidade das condições e características dos sujeitos, grupos e identidades).

A ampla maioria dos encaminhamentos analisados está centrado em órgãos, serviços e equipamentos de proteção. Isso, essencialmente, demonstra que frente a casos de violência as redes majoritariamente acionadas são as que atuam de forma reativa e protetiva. Essa tendência foi observada pela alta concentração de casos encaminhados ao Sistema de Justiça. Além disso, destaca-se que a Educação (rede EDUC), principal rede de promoção de direitos, não foi demandada.

Conforme verificado na tabela 1, a rede JUS é composta por atores como Promotorias, Defensorias, Tribunais e Juízos, Ouvidorias e Corregedorias do Sistema de Justiça; a Red SOC é composta por Conselhos Municipais, Estaduais, Federais, Conselhos Tutelares; Institutos e Organizações Não Governamentais (ONGs); e, por fim, a Rede UGG é constituída por órgãos como Secretarias e departamentos, em geral, da administração pública direta.

<sup>15</sup> Criança e Adolescente, grupo Étnicorracial, Pessoa Idosa, Pessoa com Deficiência, LGBTI, Pessoa em restrição de liberdade e População em situação de rua.

Em termos de capacidade, destaca-se que no período analisado (janeiro a abril de 2016) houve um percentual de retorno das denúncias encaminhadas de apenas 7,2%, já que houve resposta de apenas 512 acionamentos dos 7094 realizados - valor ainda mais baixo do que a tendência apresentada na tabela 1.

Partindo para a análise setorial, observa-se que as redes que obtiveram o maior potencial de resposta dentro do total de retorno (7,2% e 512 respostas) foram, em sequência, Rede JUS, Rede SUAS e Rede SOC com, respectivamente, 83,01%, 9,57% e 5,47%. Por outro lado, observa-se que a Rede EDUC não foi acionada por nenhum grupo temático e a Rede SUS teve um acionamento mínimo (somente 2 casos).

Outro ponto interessante diz respeito à análise do comportamento da rede SP, composta por Delegacias Civis e Polícias Militares, Ouvidorias e Corregedorias da Polícia. Essa rede recebeu um quantitativo importante de acionamentos (12,58%) mas, por outro lado, respondeu a apenas 0,59% do total recebido. Ou seja, dos 894 encaminhamentos de violações de direitos humanos enviados pelo Disque 100 para os órgãos de Segurança Pública no estado, somente 3 obtiveram algum tipo de resposta.

Ao analisar a taxa de elucidação de homicídios, o Atlas da Violência de 2019 aponta que a média nos estados foi entre 10% a 20%. Na mesma linha, o Instituto Souda Paz<sup>16</sup>, em 2017, evidenciou que este valor ficava em torno de 30%. Portanto, o retorno das denúncias direcionadas pelo Disque 100 aos órgãos que compõem a Segurança Pública, assim como verificado com a taxa de elucidação de homicídios, apresentou destaque negativo e ineficiências para apresentar desfechos aos cidadãos sobre as supostas violações de direitos humanos por eles sofridas.

O próximo ponto de análise é sobre a Rede JUS. Dos 2210 encaminhamentos direcionados à rede do Sistema de Justiça, 83,01% foram respondidos (um total de 425). Desse total, observa-se que a maioria dos retornos foram centralmente do Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação – CAOPIJ e, portanto, advindas do órgão do Ministério Público responsável pela apuração das denúncias direcionadas à crianças e adolescentes. Neste ponto, é importante destacar que este resultado deve advir de uma maior estruturação formal e material da política da infância e juventude para a apuração de violências e violações de direitos humanos e reparação de direitos desse público. Destaca-se, sobremaneira, o art. 227 da CF/88, art. 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei 13.432, de 04 de 2017, que estabelece o Sistema de Garantia de Direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência.

De maneira geral, a Figura 1 deixa evidente, no período analisado, a baixa capacidade de resposta da rede mineira de enfrentamento às violações de direitos humanos. Dito isso, é importante chamar a atenção para a atuação da rede do Sistema de Justiça (83,1%) dado seu positivo destaque, sobretudo na área da infância e adolescência. Lado outro, é possível afirmar que a rede de Segurança Pública (0,59%) praticamente não se ateu a apurar e dar resposta às denúncias encaminhadas pelo Disque 100. Assim sendo, afirma-se que as denúncias de violação de direitos humanos recebidas são, no mínimo, negligenciadas pelos órgãos que compõem à política de Segurança Pública do estado de Minas Gerais. Pelo menos no período analisado.

Ao se ater ao aspecto da atuação precípua da rede, é possível afirmar que houve um direcionamento muito próxima de encaminhamento das denúncias para os órgãos de promoção e defesa dos direitos humanos, em detrimento dos órgãos que visam precipuamente uma atuação de reparação de direitos (12,34%). Isso não é uma novidade, já que apesar do posicionamento das Nações Unidas (ONU, 2012) sobre a importância de se

<sup>16</sup> A pesquisa envolveu 11 estados e está disponível no canal: <http://soudapaz.org/noticias/nexo-qual-a-taxa-de-esclarecimento-de-assassinatos-no-brasil/#:~:text=O%20baixo%20esclarecimento&text=Dos%20crimes%20cometidos%20em%202017,Civil%20do%20governo%20Jair%20Bolsonaro>.

implementar ações de reparação de direitos, o Brasil ainda não tem uma forte tradição de utilização deste recurso<sup>17</sup> (exemplo disso é a fragilidade das ações de direito à memória e verdade e de justiça de transição no país).

Finalmente, destaca-se que a partir dos dados do Disque 100 não é possível verificar o nível de integração da rede de promoção, proteção e reparação dos direitos humanos no estado de Minas Gerais, já que o Disque 100 não monitora o referenciamento e contra referenciamento da rede entre seus atores. Ou seja, o serviço faz apenas um monitoramento bilateral (encaminhamentos enviados x encaminhamentos respondidos) e, portanto, não consegue depreender quais são os fluxos e os níveis de integração da rede entre os serviços no território. O que seria importante para entender como esses atores dialogam e interagem na ponta para tentar elucidar e apurar as denúncias recebidas. Em seguida, passaremos à análise da rede a partir do viés “grupo temático”.

### c. Análise por Grupo Temático

Neste tópico, abordaremos a análise do comportamento da rede de enfrentamento as violações de direitos humanos em Minas Gerais a partir do recorte grupos temáticos. Conforme apresentado na metodologia, a investigação se centrou na análise dos seguintes grupos temáticos: Criança e Adolescente, Grupo Étnico-racial, Pessoa Idosa, Pessoa com Deficiência, LGBT, Pessoa em Restrição de Liberdade e População em Situação de Rua.

**Tabela 3:** Denúncias de violações de direitos humanos encaminhados pelo Disque 100 ao Estado de Minas Gerais, tabuladas por grupo temático (janeiro a abril de 2016).

GRUPO TEMÁTICO	TOTAL DE DENÚNCIAS REGISTRADAS NO DISQUE 100 POR GT	TOTAL DE ENCAMINHAMENTOS REALIZADOS PELO DISQUE 100 POR GT	% DE DE ENCAMINHAMENTOS REALIZADOS PELO DISQUE 100 POR GT	TOTAL DE RESPOSTAS POR GRUPO TEMÁTICO	% DE RESPOSTAS DA REDE POR GRUPO TEMÁTICO
Criança e Adolescente	1819	3.974	56,02%	448	11,30%
Igualdade Racial	13	22	0,31%	0	0,00%
LGBT	26	53	0,75%	0	0,00%
Pessoa Idosa	829	2.193	30,91%	47	2,10%
Pessoa Com Deficiência	257	647	9,12%	12	1,90%
Pessoa em Restrição de Liberdade	84	189	2,66%	4	2,10%
População em Situação de Rua	14	16	0,23%	1	6,30%
Total	3042	7.094	100%	512	7,20%

**Fonte:** Elaboração própria. Dados retirados do MDH/Coordenação Geral de Gestão do Disque Direitos Humanos.

<sup>17</sup> Os Comentários Gerais do Comitê da Convenção contra a Tortura trazem cinco medidas de reparação de direitos que são: “Reparação adequada, eficaz e imediata, sob a forma de restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição, conforme o caso” (ONU, 2012).

A tabela 3 apresenta os dados de denúncias de violações de direitos humanos encaminhados ao Estado de Minas Gerais, pelo Disque 100, separadas por grupo temático. Inicialmente, verifica-se que há uma considerável discrepância no recebimento de denúncias entre os diferentes grupos temáticos no período analisado. A maioria das denúncias advém do público crianças e adolescentes, com 56,02%; em seguida, estão os grupos pessoa idosa com 30,91% e pessoa com deficiência com 9,12% (essa tendência também se verificada no Balanço Geral 2020).

Na outra ponta, estão população em situação de rua, igualdade racial e público LGBTI; todas com menos de 1% das denúncias recebidas no período. Esse baixo percentual não necessariamente expressa que há um número tão inexpressivo de violações de direitos cometidas contra esse público, podendo, na verdade, traduzir-se em um cenário de subnotificação e descrença desses nas instituições estatais enquanto agentes que solucionarão seus conflitos, e queixas individuais e coletivas. Outras motivações desse baixo percentual poderiam ser: dificuldade para acessar os canais de denúncias; falta de empatia da população em relação às violências sofridas pela população em situação de rua, negros/as e LGBT que, por consequência, não atuam de forma proativa para denunciar; fragilidade na regulamentação de direitos desses grupos; e limitações da integração da rede de proteção desses grupos historicamente vulnerabilizados.

Para além dos registros, outro ponto relevante é o destaque negativo da capacidade de resposta dos órgãos de proteção e defesa dos direitos humanos em Minas Gerais das denúncias afetas aos grupos Igualdade Racial e População LGBTI. Conforme verificado na tabela 3, esses grupos tiveram retorno nulo da rede. Ou seja, das já poucas denúncias encaminhadas, nenhuma foi tratada. Portanto, o cidadão denunciante que teve seu direito (supostamente) violado, ficou sem resposta protetiva e reparadora por parte do estado. Isso evidencia um cenário explícito e agravado de frágil tratamento das violações de direitos humanos cometidas contra esse público, o que é reiteradamente evidenciado por instituições como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Brasil, 2020), a ONG Transgender Europe (TGEu) e a Associação Nacional de Travestis e Transexuais do Brasil (Antra, 2020).

Lado outro, destaca-se a situação da população em situação de rua, que ficou em 2º lugar no nível de capacidade de resposta da rede (apesar de ser de apenas 6,3%). O grupo Criança e Adolescente, conforme esperado, encontra-se em 1º lugar com 11,3% de resposta dada pela rede.

Finalmente, no intuito de explorar um pouco mais sobre a assertiva de que há subnotificação das denúncias de violações de direitos humanos direcionadas ao Disque 100, sobretudo com relação aos grupos temáticos LGBTI, Igualdade Racial e População em Situação de rua, apresentamos os dados da tabela

**Tabela 4:** Totalidade de municípios mineiros, por grupo temático, que receberam pelo menos 1 denúncia de violações de direitos humanos encaminhadas pelo Disque 100 (janeiro a abril de 2016).

GRUPO TEMÁTICO	TOTAL DE MUNICÍPIOS COM DENÚNCIA POR GT	PERCENTUAL DE ABRANGÊNCIA MUNICIPAL POR GT
Criança e Adolescente	346	40,60%
Igualdade Racial	12	1,40%
LGBT	17	2,00%
Pessoa Idosa	226	26,50%
Pessoa Com Deficiência	128	15,00%

GRUPO TEMÁTICO	TOTAL DE MUNICÍPIOS COM DENÚNCIA POR GT	PERCENTUAL DE ABRANGÊNCIA MUNICIPAL POR GT
Pessoa em Restrição de Liberdade	43	5,00%
População em Situação de Rua	9	1,10%
Total de municípios exclusivos		433
<b>Percentual em relação à totalidade de municípios mineiros</b>		<b>50,60%</b>

**Fonte:** Elaboração própria. Dados retirados do MDH/Coordenação Geral de Gestão do Disque Direitos Humanos.

A tabela 4 apresenta a totalidade de municípios mineiros, por grupo temático, que recebeu pelo menos 1 denúncia de violações de direitos humanos encaminhadas pelo Disque 100, a partir da análise dos 7094 encaminhamentos explorados na pesquisa. De maneira geral, verifica-se que 433 municípios, ou seja, 50,6% do total de municípios mineiros apresentaram pelo menos alguma denúncia de violações de direitos. Lado outro, destaca-se que praticamente a metade dos municípios do estado não apresentaram, sequer, uma única denúncia encaminhada ao Disque DDH no período analisado.

Apesar do curto período de análise, tal assertiva corrobora com o indicativo de que há uma considerável subnotificação por parte da população frente as denúncias ocorridas nos territórios. Só este ponto de análise, já seria emblemático o suficiente para ser explorado em futuras pesquisas. Outro ponto interessante, é que pesquisas futuras ampliam a análise do número de denúncias e encaminhamentos, para compreender se os resultados aqui encontrados se manteriam numa séria de dados mais ampliada.

## 6. CONCLUSÃO

Até o momento a pesquisa realizou um apanhado geral dos dados agrupados do Disque 100, no período de 2016 a 2019 (julho). No Estado de Minas Gerais, observou-se que no período foram encaminhadas mais de 110.000 denúncias, sendo que houve um percentual médio de resposta da rede de apenas 17,2%. Isso significa que 83% dos cidadãos que ligaram para o Disque 100 para denunciar possíveis violações de direitos, não receberam qualquer retorno do serviço acerca da tratativa de seus casos. Ademais, identificamos, ainda, um crescimento da não responsividade dos órgãos da tratativa dos casos de violação no decorrer dos anos.

Evidentemente, a falta de respostas acerca da tratativa dos casos de violência representa, na práxis social, uma descrença da população nos órgãos e instituições (principalmente estatais) e um aumento da subnotificação. Se não há, pois, garantia de tratativa de um caso, as pessoas tendem a parar de registrar as violências que efetivamente sofrem e ficam à mercê de outras redes de apoio não estatais.

Com o acesso detalhado disponibilizado pelo Disque 100, analisamos, sequencialmente, um grupo de 3042 denúncias e seus respectivos encaminhamentos para a rede (7094 acionamentos). O cenário apresentado nesse grupo de dados de violações de direitos, demonstrou-se ainda pior.

De maneira geral, identificamos acionamentos centrados na proteção (o que significa uma atuação mais reativa do que proativa frente a casos de violências), ausência de acionamentos aos equipamentos que compõem a rede de educação (que representa que não há uma atuação voltada à prevenção e mitigação das violências),

parcos acionamentos da rede de reparação (o que sinaliza que o sujeito não é retirado do ciclo da violência restaurando-se, assim, sua condição pré-dano até onde seja possível), negligência dos órgãos da Segurança Pública para oferta de respostas, e, finalmente, uma taxa de responsividade aos casos de apenas 7,2%.

Ao focar a análise dos grupos temáticos elegidos para pesquisa, sendo eles - criança e adolescente, pessoa idosa, pessoa com deficiência, população em situação de rua e público LGBTI -, verificamos que, no período de janeiro a abril de 2016, o pior percentual de retorno foi do público LGBTI e que o grupo com maiores taxas de registro de casos e de respostas da rede foi o da criança e adolescente.

Para esse resultado aventou-se a hipótese da maior estruturação formal e material da política da infância e juventude para a apuração de violências e violações de direitos humanos e reparação de direitos desse público, advinda, principalmente, do Sistema de Garantia de Direitos e da implementação dos mecanismos impostos na Lei 13.432, de 04 de 2017 (sistema de proteção da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência).

Todos os dados analisados, mesmo no grupo temático criança e adolescente, permitiram identificar, até o momento, uma fragmentação, desintegração e fragilidade da rede de políticas públicas para tratar os casos de violência dos grupos analisados. Assim sendo, é possível afirmar que o cidadão mineiro que sofreu alguma violação/violência contra sua dignidade e seus direitos humanos (no período analisado), praticamente ficou à mercê e vulnerável a outros mecanismos de solução de conflitos e reparação de direitos, que não os estatais.

Dessa fragilidade, conforme já dito, contribui para a falta de credibilidade ao serviço, colocam o cidadão em risco e, por fim, reforçam a cultura de impunidade no país diante das violações de direitos e violências perpetradas. O cidadão, diante de experimentar uma situação de violência, minimamente espera uma resposta estatal e em rede, que seja unificada (e, portanto, não fragmentada), integrada (e, portanto, não setorializada), concentrada (e, portanto, não dispersa), coordenada e tempestiva de enfrentamento às violações de direitos humanos. Entretanto, como se sabe e, conforme verificado, não é o que vem ocorrendo.

Finalmente, é importante dizer que para os próximos passos, a pesquisa focará seu trabalho num período mais ampliado de análise. Para tanto, já foi solicitado ao Governo Federal os dados completos, por grupo temático e rede, do período de 2016 a 2019 (julho). Caso não haja retorno do MDH, a pesquisa se concentrará no período de janeiro a julho de 2016. Sendo possível, espera-se também num próximo esforço de investigação, deter-se no caso da RMBH.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Associação Brasileira de Jurimetria; Instituto Sou da Paz. O Processamento de Homicídios no Brasil e a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública em três estados: Alagoas, Santa Catarina e São Paulo. 2016

Dossiê dos assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2019 / Bruna G. Benevides, Sayonara Naidier Bonfim Nogueira (Orgs). – São Paulo: Expressão Popular, ANTRA, IBTE, 2020.

BRASIL. Balanço Anual Disque Direitos Humanos (Disque 100). Ministério da Mulher, dos Direitos Humanos e da Família. Brasília, 2019. BRASIL. Balanço Anual Disque Direitos Humanos (Disque 100). Ministério da Mulher, dos Direitos Humanos e da Família. Brasília, 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.431 de 04 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, 16 jul. 1990.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Investigação Criminal de Homicídios. Brasília, 2014 BRUGÉ, Quim; CANAL, Ramon; PAYA, Palmira. Inteligência administrativa para abordar problemas malditos. Revista Gestión y Políticas Públicas. Volumen XXIV, Nº1, p. 85 a 130. 2015.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. O SUS entre a tradição dos Sistemas Nacionais eo modo liberal-privado para organizar o cuidado à saúde. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, p. 1865-1874, 2007.

FLEURY, Sonia; OUVÉNEY, Assis Mafort. Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde. In: Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde. 2007.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 14 Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Brasil, 2020.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: Federalismo e políticas públicas no Brasil. 2013. p. 361-386.

Giovanella, Lígia *et al*(org.) Políticas e Sistema de Saúde no Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

GRUPO GAY DA BAHIA. Assassinato de Homossexuais (LGBT) do Brasil: Relatório 2013/2014. Disponível em: < <https://homofobiamata.files.wordpress.com/2014/03/relatc3b3rio-homocidios-2013.pdf>>.

Instituto Sou da Paz. ONDE MORA A IMPUNIDADE? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios: São Paulo. 2017. Disponível em: [http://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/index\\_isdp\\_web.pdf](http://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/index_isdp_web.pdf)

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da Violência 2020. Brasília, 2020.

LA GATA, C.; BERREDO, L. Informe anual del TMM 2016: 2.190 asesinatos son sólolapunta del iceberg: una introducción al proyecto Observatorio de Personas Trans Asesinadas, TGEU, 2016.

MARQUES, Eduardo Cesar *et al*. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2006. MENDES, Eugênio Vilaça. As redes de atenção à saúde. Revista Ciência e Saúde Coletiva. 15(5): p. 2297-2305, Belo Horizonte, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Human Rights Indicators: a guide to measurement and implementation. HR/PUB/12/5. United Nations: ONU, 2012. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf)> Acesso em: 27 mar. 2019.

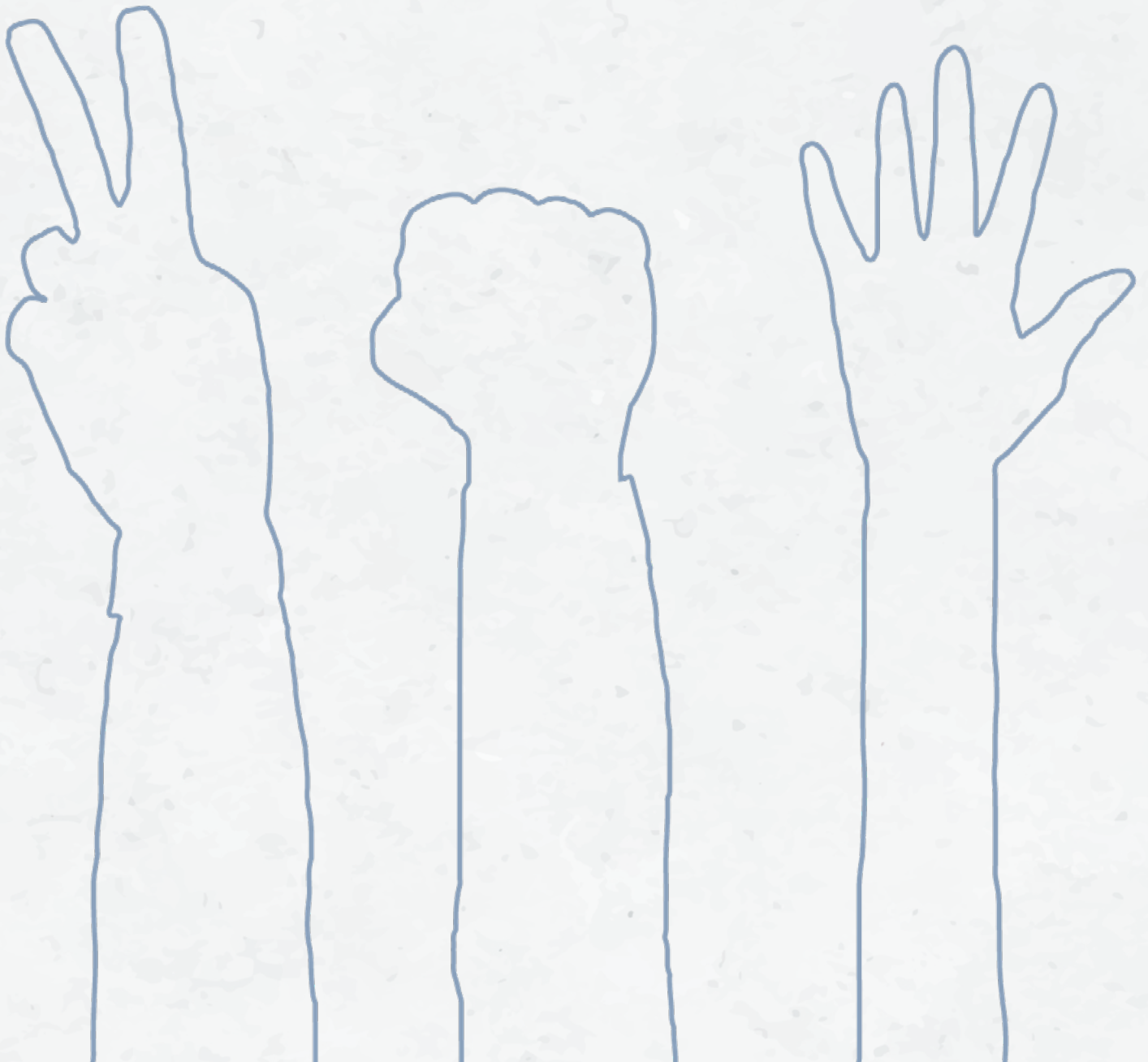
SILVA, Eduardo Moreira; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. *Opinião Pública*, v. 22, n. 1, p. 167-194, 2016.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, vol. 5, núm. 1 Porto Alegre, pp. 29- 58. 2005.

SOUSA M. Sônia Gomes, MOREIRA Maria Costa Ignez. Quebrando o silêncio:Disque 100 – Estudo sobre a denúncia de violência sexual contra crianças eadolescentes no Brasil/ organizado por Sônia M. Gomes Sousa, Maria Ignez CostaMoreira: Secretaria de Direitos Humanos – SDH/PR; Goiânia: Cãnone Editorial, 2013. TGEU. Projeto de investigação TvT (2016). Observatório de Pessoas TransAssassinadas (TMM). Trans-respect versus TransphobiaWorldwide (TvT) project.







ACUDA: análise do trabalho e do estudo como forma de ressocialização dos apenados em Porto Velho

*ACUDA: analysis of work and study as a way of re-socializing inmates in Porto Velho*

Jonimar da Silva Souza  
Lady Day Pereira de Souza  
Lauriano Nascimento da Silva



<sup>1</sup> Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia

<sup>2</sup> Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia

<sup>3</sup> Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia

## RESUMO

A dinâmica social pouco tem proporcionado a população condições para o desenvolvimento social, diante das dificuldades vividas no dia-a-dia, muitos indivíduos têm entrado na vida do crime em busca de uma vida fácil. E isto tem impactado significativamente no aumento da população carcerária no Brasil. Ciente desta realidade e também ciente do auto índice de reincidência dos apenados, o presente estudo busca avaliar e identificar como tem sido a atuação da Associação Cultural e do Desenvolvimento do Apenado e Egresso (ACUDA), uma associação criada para ajudar na ressocialização dos apenados através do trabalho, estudo e também de terapias que os integram a suas famílias, ao mercado de trabalho e a sociedade. Para tanto, foram feitas entrevistas com apenados participantes das atividades da associação, assim como análise das principais teorias frente a encarceramento no Brasil, condições e trabalhos sociais voltados para a diminuição de reincidência de presos no país. Constatou-se que com trabalhos de ressocialização bem elaborados por associações com atuações semelhantes às da ACUDA, principalmente com o incentivo por parte das organizações governamentais e também dos gestores públicos para a mudança no quadro prisional brasileiro, haverá grande diminuição no número de encarceramento e principalmente a diminuição de reincidência dos apenados nos presídios.

**Palavras-chave:** Encarceramento. Ressocialização. Remissão. ACUDA.

## ABSTRACT

The social dynamics have not provided the whole population with conditions for social

development, given the difficulties experienced in the day to day life, many individuals have entered the life of crime in search of an easy life. And this has significantly impacted the increase in the prison population in Brazil. Aware of this reality and also aware of the self- relapse rate of the victims, the present study seeks to analyze how Cultural and Development Association of Inmate and ex-prisoner (ACUDA) has been acting, an association created to help in the resocialization of the victims through work, study and also therapies that integrate them to their families, the labor market and society. For that, interviews with distressed participants of the association's activities were carried out, as well as analysis of the main theories regarding imprisonment in Brazil, conditions and social work aimed at reducing the recidivism of prisoners in the country. It was found that with well-developed resocialization works by associations with activities similar to those of ACUDA, mainly with the encouragement of governmental organizations and also of public managers for the change in the Brazilian prison system, there will be a great reduction in the number of incarceration and mainly the reduction of recidivism of prisoners.

**Key-words:** Incarceration. Ressocialização. Remission. ACUDA.

## 1. INTRODUÇÃO

Ao se estudar o sistema carcerário brasileiro, principalmente a situação carcerária nas capitais é possível compreender que a realidade do apenado está totalmente ligada as suas origens, ou mesmo condições de vida ao qual foi exposto, sendo difícil após cometer o crime se recuperar no interior dos presídios brasileiros (INFOPEN, 2019; RIBEIRO; MIRANDA e FRIEDE, 2018; KROTH; BOING, 2020).

O Departamento Penitenciário Nacional (Depen) apontou no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de 2019 (Infopen, 2019) que a população carcerária já se aproxima de 800 mil pessoas, triplicando a população carcerária nas últimas duas décadas. O mesmo levantamento do ano de 2016 apontou um relato sobre o perfil social dos apenados no Brasil, no qual aponta que mais de 70% dos apenados pertencem as classes sociais mais pobre e com pouco ou quase nenhum estudo, sem nenhuma profissionalização. Consta ainda que mais da metade são negros e residem em habitações de baixa qualidade e quase não possuem acesso à saúde, educação e qualidade de vida necessárias a qualquer indivíduo (INFOPEN, 2016).

Daí a importância de termos em todo o território nacional estruturas capazes de oferecer melhoria de vida para os presos e seus familiares ainda no interior dos presídios para que o mesmo se ressocialize mesmo antes de sair. Nesse sentido, quando obtiver a liberdade, seja ela total ou no regime semiaberto, o mesmo já esteja ressocializado e pronto para desenvolver seu papel na sociedade.

Constata-se que uma alternativa econômica, viável e eficaz diante da realidade carcerária é a ressocialização, por meio do trabalho profissionalizante e da educação através do estudo no interior dos presídios. Isso é recompensador, pois garante ao apenado, condições de retornar outra vez a sociedade e principalmente ao Estado, por não ter reincidência e ter um apenado ressocializado. Entretanto, nosso sistema carcerário não supre as necessidades que a nossa legislação impõe para alterar essa situação crítica.

Diante dessa realidade surgem as associações e organizações da sociedade civil, que buscam responder de forma positiva aos problemas onde o Estado não tem conseguido realizar as soluções necessárias à população carcerária, oferecendo melhorias nas condições internas dos presídios e oportunidades de ressocialização.

Como forma de recuperar o apenado no vácuo deixado pela administração pública, surge as associações sem fins lucrativos por todo o país, e em Porto Velho – Rondônia. A Associação Cultural e do Desenvolvimento do Apenado e Egresso (ACUDA) é uma associação voltada a recuperação dos apenados que buscam se ressocializar através do trabalho e estudo oferecido pela instituição em Porto Velho, por saber que a recuperação no ambiente hostil que as cadeias brasileiras proporcionam é cada vez mais difícil de ocorrer a ressocialização.

Diante desse impasse, o grande número de presidiários nos complexos penitenciários, com a superlotação carcerária que de 2005 há 2019 triplicou (INFOPEN (2019)). Esses mesmos detentos não possuem acesso a meios ressocializadores, assim como nenhuma possibilidade de aprender uma nova profissão e abandonar de vez a vida criminosa, o presente estudo busca responder a seguinte indagação: em qual medida as ações implantadas pela ACUDA tem contribuído para a ressocialização dos apenados e como consequência a diminuição de reincidência carcerária nos presídios em Porto Velho?

O principal alvo desse artigo é entender como a ACUDA incentiva a ressocialização de modo que os egressos saiam consigam se reinserir na sociedade de Porto Velho. Busca-se identificar se tem trazido melhoras na ressocialização da população carcerária de forma eficaz, ou a diminuição de reincidência de apenados no sistema carcerário em Porto Velho através do uso das legislações vigentes acerca dos apenados, suas famílias, a sociedade civil.

Para isso, pretendemos descrever a atuação da ACUDA com os detentos, identificar se os programas e ações desenvolvidas pela ACUDA com os detentos surtem efeitos ressocializadores, e analisar os programas e ações desenvolvidas pela ACUDA e a não reincidência desses apenados no sistema carcerário.

Neste texto reforça-se a importância de que a ACUDA assim como as demais associações ao longo do país, buscam ressocializar o preso na sociedade de forma a auxiliar os apenados na ressocialização mediante o trabalho e o estudo. Essa ação, pode apresentar impacto positivo diante da sociedade e contribuindo em grande escala para a melhoria social, do preso e da família de cada um. Dessa forma poderemos entender a atuação de uma associação tal qual a ACUDA e demais outras que existem, se surtem efeitos ressocializadores e se o estado deve incentivar através de diversos meios a criação e manutenção dessas associações, para obterem melhora na realidade prisional do país.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

Quando se ouve falar em sistema carcerário brasileiro, já causa grande atenção em todos, parte pela falta de investimento nas casas de reclusão, de manutenção da ordem dentro dos presídios e principalmente pelo descaso que se tem visto quanto aos apenados no Brasil. Alguns problemas pode ser caracterizados pela superlotação dos presídios, falta de estrutura, celas pequenas com o triplo de presos que suportam, baixa quantidade de agentes penitenciários para um grande número de presos e demais descasos por parte do estado. (BRASIL, 2007; RIBEIRO; MIRANDA e FRIEDE, 2018; KROTH; BOING, 2020; REIS JUNIOR; BEDIN, 2020)

Todos esses casos são preocupantes quando tratamos de complexos penitenciários, mas o principal é o esquecimento de uma das formas mais eficazes e simples de se diminuir consideravelmente o número de apenados em um presídio, a ressocialização, que através de atitudes e trabalhos simples são alcançadas. (MACHADO, 2010)

A Lei de nº 7.210 de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal Brasileira (LEP) trouxe todas as garantias inerentes não apenas aos cidadãos em exercício pleno de seus direitos políticos e sociais, mas, aos membros das casas de detenção e também aos que estão em regimes de penas, tais como as condições humanas, direito à vida, a família, a educação e ao trabalho. Considerando que mesmo estando reclusos não perdem sua característica humana.

Mas a LEP por si não cumpre seu objetivo, cabe aos órgãos públicos executarem a manutenção e cumprirem a lei, pois a pena de reclusão não deve ter apenas seu meio punitivo garantido pelo estado diante da sociedade, mas, ter também o seu meio ressocializador alcançado. (REIS JUNIOR; BEDIN, 2018)

### 2.2 O SISTEMA CARCERÁRIO E A LEP

As leis são os maiores e mais significativos regramentos sociais que regem uma sociedade, que almejam sempre a organização da vida em comunidade. São cultivadas com normas e padrões culturais, padrões esses que irão reger as leis e todos os regimentos jurídicos, trazendo conforto e segurança aos que a cumprem e, sentenças aos que a desobedecem (BIRKHANN, 2015).

A tutela jurídica abre espaço para a dominação social, que protege o ordenamento jurídico à medida que as formações sociais sofrem alterações. Ao mesmo tempo que essa realidade se transforma, há uma significativa mudança nas leis, assegurando que as relações sociais não violem o interesse da maioria. Assim, tenta promover o cumprimento do interesse coletivo, característica essencial para o funcionamento equilibrado assim como para a ordem do estado (KELSEN, 2003).

O sistema carcerário brasileiro está em colapso há décadas. E algumas questões estão relacionadas as falhas na estrutura social em que os apenados estão inseridos. Há de se falar que o início dessas falhas pode ainda se dá nos núcleos familiares e sociais, dos quais os apenados faziam parte e por infringirem a lei, tiveram alguns de seus direitos retirados em detrimento da pena a eles imposta (MIRABETE, 2009). A superlotação evidencia a falência do sistema carcerário brasileiro, com a triplicação do número de presidiários entre 2000 e 2019 segundo o Ministério da Justiça (INFOPEN (2019)). A superlotação aliada a falta de investimentos em manutenção estrutural nas penitenciárias em todo o país gera um colapso na ressocialização dos apenados.

Não obstante a isso, o objetivo do Estado não é tão somente a retirada de direitos e a punição do apenado pelo delito cometido, mas também a recuperação do cidadão que, mesmo culpado, continua com seus direitos a dignidade da pessoa humana garantidos (GRECO, 2011; BESERRA *et al.*, 2021).

Ao punir o infrator o Estado deve analisar alguns preceitos e garantir outros. Devendo ser proporcional aos delitos, a exemplo da pena de reclusão em regime fechado, que impede o cidadão de ir e vir. Esse é um dos direitos individuais e coletivos, mas em detrimento do crime ele é privado de tal direito. É então que surge um dos pontos cruciais: a pena tem um objetivo, não apenas de punir, mas através da reclusão, reinseri-lo na sociedade através do estudo e de trabalhos. Nesta situação o Estado iria garantir tais condições como meio de amenizar os crimes cometidos. Entretanto, o Estado não o tem feito e assim não tem proporcionado aos apenados meios acessíveis de abandonar a vida criminosa (CNPCC, 2015).

Ao estudar o comportamento dos apenados, o fato social que Durkheim (2007) estuda envolve o indivíduo como fator resultante de uma sociedade, talvez como fruto da falta de estrutura e incentivo à educação. A partir desse ponto as penas estabelecidas pelo Estado deve desenvolver no apenado um efeito punitivo e ressocializador, sendo que a sociedade desde a observação e levantamento de informações à análises e conclusões, tem obtido significativos frutos sobre a não efetividade de ressocialização da pena. Há de se falar que a ressocialização nada mais é que a aplicação do direito. Uma dessas áreas é a chamada sociologia jurídica, no qual as condições sociais e relações transculturais moldam a criação das legislações vigentes, essas legislações visam garantir a efetividade da pena como fator ressocializador. Mesmo o indivíduo em reclusão tem seus direitos garantidos, um deles é o direito ao trabalho (BIRKHANN, 2015).

Ao se garantir o direito como o parâmetro social, a ele é dado as características da interpessoalidade, na qual todos possuem os mesmos direitos, o poder do estado de punir possíveis conflitos que por si só dirigem a sociedade para um convívio que no fim, deve garantir a benéfica relação entre um grupo de indivíduos. Mesmo os apenados, com os precedentes sociais que possuem, tornam os regramentos jurídicos aplicáveis a si mesmos, pois as normas e princípios das leis serão norteados pela legislação penal vigente (DIAS, 1995; BESERRA *et al.*, 2021).

Nesse contexto social dos apenados frente a situação jurídica da pena, surge então a LEP, que não somente é o instrumento jurídico de punição e restrição, mas também é idealizador de ressocialização de todo cidadão que adentra no sistema prisional. A aplicabilidade da LEP segue dois aspectos, primeiro o de garantir o efetivo cumprimento da sentença, já o segundo é a implantação de meios, que devem promover integração social ao apenado. Mas, mesmo com a LEP trazendo todos os moldes que o sistema penitenciário deve conter para a devida ressocialização, o recluso não possui tais condições de acesso aos mecanismos reabilitadores que deveria ter para a reinserção social.

Quando tratamos de execução da pena, temos na LEP os fins devidos que a pena deve cumprir, no Art. 1 estabelece que a pena tem por objetivo efetivar as disposições da sentença e proporcionar condições para a har-

mônica integração social do apenado. Como forma de incentivo, a lei traz o trabalho como ponto importante, ao mesmo tempo que o apenado exerce ou aprende uma profissão dentro da penitenciária, ele começa sua ressocialização. O direito ao trabalho redime a pena e pode também reduzir o tempo de cárcere (BRASIL, 1984).

O Art. 4 da LEP traz outro prisma quando se fala em execução penal, é a possibilidade de acesso do apenado a ressocialização com o apoio da comunidade nas execuções da pena ou da medida de segurança<sup>1</sup>. O que se dá por garantia através da assistência social, religiosa, educacional e profissional.

Destaca-se que os apenados que se encontram em regime de reclusão semiaberto, aqueles que podem ter um emprego e possuem permissão para saída durante o dia para exercer atividade profissional fora do complexo penitenciário, podem ter assistência através de concessão. E, se necessário, podem ter direito a alojamento de até dois meses no interior da associação caso facilite seu acesso ao emprego, se comprovado o empenho para obter um emprego, o que será comprovado pelo assistente social. Essa facilidade é dada aos apenados que cumprem pena no regime de reclusão semiaberto, que já possuem liberdade durante o dia para trabalhar, o que já faz parte do seu processo reintegrador diante da sociedade. Em grande parte desse processo de construção profissional e educacional do apenado que o estado deve oferecer, temos a educação como um dos fatores primordiais de reintegração, principalmente se aliado ao trabalho.

Mirabete (2007) enfatiza que a habilitação profissional é uma exigência da legislação em vigor como elemento essencial do cumprimento da pena, porquanto através dela a reinserção se aproxima mais do desejado, à medida que o estado promove essa interação do apenado no convívio familiar e social. A assistência ao apenado é de suma importância, pois como traz a Constituição Federal, quando se fala de direitos sociais em seu artigo sexto, a educação como direito de todos e dever do Estado. Ela deve ser oferecida pelas instituições de reclusão e com a colaboração de toda a comunidade, pois a LEP entende que a educação incluída a formação profissional concretiza ainda mais a reintegração do recluso no ambiente social.

As atividades desenvolvidas pelos apenados muitas vezes é limitada apenas ao que é oferecido pela estrutura dos presídios. Sendo assim poucas são as chances de profissionalização ou mesmo, as poucas oportunidades atendem a um número limitado de apenados. Dessa forma, se faz necessário um investimento em ações que proporcionem ao apenado acesso à educação e ao trabalho no interior das penitenciárias, pois assim muitos irão ter sua ressocialização garantida, sendo benéfico para eles e para toda a sociedade (RIOS, 2009).

## A RESSOCIALIZAÇÃO DOS PRESOS ATRAVÉS DO TRABALHO E DO ESTUDO

O trabalho faz parte de um direito social atribuído a todos os cidadãos e está expressamente previsto na Constituição Federal em seu art. 6º. Com o intuito de não deixar que esse direito seja esquecido dentro das prisões, a Lei de Execução Penal em seu artigo 41, inciso II, também elenca o trabalho como sendo um direito aplicável ao preso, porém, infelizmente são poucos os estabelecimentos que fornecem oportunidades de emprego aos reclusos (WACQUANT, 2001; BESERRA *et al.*, 2021).

Algumas causas que levam a pessoa a vida criminosa podem ser o baixo grau de escolaridade, talvez devido à falta de acesso que os mesmos tiveram a educação, ou mesmo a uma educação de má qualidade que possa ter sido umas das causas de incentivo a vida de crimes, sem muito conhecimento intelectual, falta de

<sup>1</sup> Medida de segurança é forma de sanção penal aplicada ao inimputável, ou seja, àquele acometido de doença mental (ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado).



oportunidade no mercado de trabalho por não possuírem qualificações ou mesmo quase nenhuma instrução. A LEP visa proporcionar ao apenado, através da educação e do trabalho, normas de convívio social saudáveis, preparando-o de modo simultâneo para a reinserção na sociedade, no mercado de trabalho e no núcleo familiar (BESERRA *et al.*, 2021).

Ao possuir acesso a essa qualificação profissional e educacional, o apenado saberá que terá maiores chances de inserção no mercado de trabalho devido as funções que tiver contato de capacitação no sistema prisional durante o cumprimento da pena. Até mesmo no seu tempo ócio<sup>2</sup> o apenado pode ter ideias referentes a educação e trabalho, dos quais poderá desfrutar enquanto faz o seu serviço durante as horas de trabalho, tempo no qual é mal-usado pelo apenado se o mesmo não otimiza o ócio, mesmo que mentalmente (BESERRA *et al.*, 2021).

O Art. 28 da LEP apresenta o trabalho durante a reclusão com os fins educativo e produtivo, segundo as condições individuais, física e mental de cada apenado, obtendo por meio da educação somada a profissionalização o alcance dos requisitos elencados na Lei, o respectivo dever social. Por meio do trabalho os apenados passam a ter uma melhor formação psicológica e conseqüentemente maior estabilidade psíquica, garantido pelo Estado junto ao seu empenho. Pois é através do ofício aprendido na prisão que sua ressocialização começa a ocorrer já no cumprimento da pena (RIOS, 2009).

No entanto, a realidade prisional brasileira (INFOPEN, 2019) destoa bastante da proposta pela LEP e também dos aparatos jurídicos. Pois mesmo com o exercício de aprendizado técnico e profissionalizante, o apenado não é capacitado para a reinserção na sociedade. É necessária uma análise com mudanças drásticas na execução dos trabalhos dentro do sistema prisional. Sendo que as ações, do tempo ocioso até as horas trabalhadas, deveriam ser potencialmente voltadas para a ressocialização. Direcionando o tempo para aproximar o indivíduo para a mudança de vida. Destaca-se também o valor do trabalho intelectual. O estudo como atividade laboral deve ser incentivado e reconhecido por parte da sociedade e de todos os órgãos que compõe o Estado (WACQUANT, 2001).

O Art. 41 da LEP traz a descrição da remuneração e da jornada de trabalho do apenado, cujo valor não será inferior a três quartos do salário mínimo. E, no Art. 33 temos a relação do tempo de trabalho diário, não podendo ser inferior a seis, nem superior a oito horas diárias. Um ponto importante é a colaboração das diferentes esferas do poder público no auxílio e incentivo ao trabalho dos apenados frente ao processo de ressocialização, que através do gerenciamento por meio das empresas e fundações públicas que possuem autonomia e terão condições de oferecer a devida formação ao apenado, dispendo de efetivo cumprimento do trabalho como principal meio ressocializador. Mas muitas vezes o trabalho não é o suficiente na formação e profissionalização dos apenados, que percebem no estudo a solução para alcançar de vez sua ressocialização (BITENCOURT, 2011).

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no ano de 2010 julgou por analogia ao art. 126 de LEP, a concessão do benefício de trabalho para remição da pena, ampliando o entendimento de trabalho as atividades laborais de estudo. O apenado então que executar ao invés de trabalho o estudo, terá também o benefício da remição da pena, de acordo com o equivalente, três dias de estudo por um a menos da pena. Há também a Súmula 341 do Superior Tribunal de Justiça, que concede ao estudo as qualificações equivalentes ao de trabalho nas unidades prisionais. Assim, torna-se eficaz as políticas públicas de execução penal voltadas a ressocialização do apenado, que se beneficiam com os valores produtivos do trabalho e do estudo. Dessa forma potencializa-se

---

<sup>2</sup> Tempo livre que o apenado desfruta, quando este não está dispendo do horário referente ao trabalho dentro do sistema prisional.

os valores sociais, tornando o indivíduo bem-sucedido, diminuindo a possibilidade de retorno à criminalidade e aumentando o nível intelectual da sociedade que antes era criminalizada (RIOS, 2009).

Machado (2010) apresenta os critérios sobre o estudo como forma de trabalho aplicável no interior dos presídios, sendo que o estudo não é apenas estar presente na sala de aula assistindo as aulas ministradas, se faz necessário que o apenado demonstre resultados. Assim como o trabalho é verificado de acordo com a produção, o estudo para ser computado como remição deve ter produção mínima verificada. Para a jornada de trabalho de um dia considera-se entre seis e oito horas, já a jornada de estudo de um dia, tendo como base as unidades de educação profissionalizantes ou níveis técnicos e superiores, um dia de estudo equivale a quatro horas diárias. Então o apenado tem em quatro horas de estudo o referente a oito horas de trabalho, a cada doze horas que o apenado estuda, ele tem remido um dia da sua pena (BRASIL, 1984).

Assim, temos o início do estudo como incentivo para a remição da pena aos apenados, para que enquanto os apenados cumprem a pena, possam desenvolver o seu intelecto e ter maiores possibilidades de reinserção social através do estudo. Tal prática pode ser expandida, pois o conhecimento técnico-científico através do estudo possui maior valor no meio social, haja vista que o simples trabalho braçal é menor remunerado. O apenado tendo acesso à educação e estudo poderá ter, após o cumprimento da sua pena, maiores chances de sucesso em sua ressocialização.

Contudo os presídios brasileiros e também de Porto Velho não dispõem de um aparato ressocializador com relação à educação e estudo que a legislação propõe, com condições reais e eficazes de ressocialização. Assim, surgem associações da sociedade organizada que tem por finalidade contribuir com este papel que o estado não vem dando atenção. É nesta perspectiva que se insere a ACUDA.

### 3. METODOLOGIA

A metodologia usada no desenvolvimento desse artigo é um estudo empírico e descritivo, de esfera qualitativa. Com base na qualidade ressocializadora da ACUDA e a porcentagem em números de apenados que buscam a ressocialização através da ACUDA. A partir daí a aplicação de todas as atividades desenvolvidas pela associação e seus membros, com o fim de ressocializar e minimizar a reincidência dos membros do projeto. Este trabalho se utiliza de revisão bibliográfica e análise documental, de diversos autores dentre os clássicos, artigos mais recentes que apresentam a realidade carcerária no Brasil e principalmente as legislações vigentes que buscam resguardar os apenados diante das condições de ressocialização nos presídios por todo o país (ECO, 1991).

Na coleta de dados reunimos várias informações que nos mostraram a associação por dentro, sua estrutura, forma de seleção e também as mudanças que sofreram para melhor atender os apenados que desejam se reinserir na sociedade, oficinas disponíveis, terapias que auxiliam uma reflexão pessoal e espiritual a cada apenado. Buscamos identificar também os personagens da ACUDA a respeito da relevância da associação na capital, aos coordenadores da associação, bem como aos apenados a respeito de como a associação influencia positivamente na ressocialização dos membros. Assim, foram feitas perguntas abertas aos apenados membros do projeto, para que fosse possível identificar a influência que a associação possui e o retorno que os apenados percebem nas atividades laborais internas. Foram feitas 20 entrevistas com participantes das atividades da associação, acerca da efetividade das atividades e melhoras que proporcionam aos apenados. As entrevistas foram realizadas nas dependências da ACUDA, local das atividades que os mesmos participavam e objetivando captar a percepção dos apenados.

A associação desenvolve um ótimo papel perante os apenados, se não fosse a atuação da associação, provavelmente eles ainda estariam na vida criminosa, mas através das atividades desenvolvidas na ACUDA eles encontraram sentido e incentivo para sua ressocialização.

## 4. A ACUDA

A Associação Cultural e do Desenvolvimento do Apenado e Egresso (ACUDA) na cidade de Porto Velho, com sede ao lado do Complexo Penitenciário Ênio Pinheiro, é uma sociedade sem fins lucrativos, com patrimônio e personalidade jurídica próprios segundo o Código Civil, regida por estatuto próprio. Tem por finalidade social orientar o preso e o egresso<sup>3</sup>, assim como seus familiares, visando seu retorno a família e a sociedade através da assistência social, educação, saúde, espiritualidade e trabalho. Para participar das atividades desenvolvidas pela associação, o apenado deve se manifestar junto à administração prisional, deve estar julgado e precisa ter cumprido no mínimo 12 meses da pena, a partir da data de sua prisão. O apenado não pode ter cometido falta grave nos últimos 4 meses e nem cometido fuga do sistema prisional nos últimos 24 meses.

No ano de 1999 em uma reunião com empresários e instituições de Porto Velho, o Ministério Público do Estado de Rondônia buscou a sensibilização dos presentes para que pudessem oferecer emprego e oportunidade de aprendizado aos apenados do regime semiaberto. Essa medida foi pode ser considerada como forma de apoio à ressocialização e a reintegração para o convívio social. Há época o diretor operacional do Serviço Social do Transporte e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SESTSENAT-RO) aceitou sediar o início do projeto que daria origem a ACUDA. É uma associação sem fins lucrativos, criada em 2001, que atua em diversos projetos visando integrar as oportunidades existentes entre a sociedade e o cárcere, por meio de atividades como a educação, vínculos afetivos, assistência, terapêutica e espiritualidade (ACUDA, 2014).

O convívio com a família no decorrer da execução penal conduz o despertar de virtudes e contribui para que o apenado mude seu destino enquanto cumpre sua pena. Quando cumprir sua pena terá maiores chances de um retorno ao convívio social. Em sua criação a ACUDA era direcionada para os apenados do regime fechado e os egressos do sistema penitenciário de Porto Velho, principalmente do Presídio Ênio dos Santos Pinheiro. Várias instituições ajudaram no início da ACUDA, patrocínios financeiros da Fundação Banco do Brasil e do Banco da Amazônia, bem como da Eletronorte, que fazia o transporte dos participantes até às instalações das oficinas do SEST/SENAT (ACUDA, 2014).

Os projetos surgiram por meio da utilização de mão de obra de apenados e egressos, em sua maioria oriundos do Grupo Teatral Bizarrus, e, até hoje, muitos permanecem na ACUDA, na condição de gestores ou educadores sociais (ACUDA, 2014).

A realização de apresentações teatrais, sendo destaque o espetáculo Teatral Bizarrus, em parceria com a Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio do Presídio Ênio dos Santos Pinheiros e a então SUPEN – Superintendência Penitenciária, subordinada a SESDEC. Foram feitas apresentações para mais de 100 mil pessoas, ficando em cartaz por 10 anos. O teatro Bizarrus foi apresentado nas cidades de Porto Velho, Ji-Paraná, Rolim de Moura, Rio Branco, Brasília (Fórum do Ministério da Justiça), São Paulo (Fórum Mundial da Cultura), Recife (Fórum Mundial), Belém (Fórum Mundial) e Salvador (Reunião da ONU).

<sup>3</sup> LEP, art. 26. Considera-se egresso para os efeitos desta Lei: o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento.

A ACUDA usa a espiritualidade juntamente com técnicas integrativas, buscando promover o autoconhecimento, responsabilidade de cada apenados por suas escolhas. Em 2005, a direção da ACUDA mudaria sua cede para um galpão ao lado do Presídio Ênio dos Santos Pinheiro. Foram realizados mutirões de limpeza, arrumações e construções aos sábados, utilizando mão de obra voluntária de egressos e presos do regime semiaberto. Em 2006 a ACUDA muda-se para sua nova e atual sede. No início do projeto as atividades eram realizadas com apenados do regime fechado e semiaberto do presídio Ênio dos Santos Pinheiro. No ano de 2012, seus atendimentos foram ampliados para os presídios Centro de Ressocialização Vale do Guaporé e o Presídio Aruana.

Para a realização de suas atividades, a estrutura física da ACUDA conta com espaços aparelhados para o atendimento do público e desenvolvimento de suas diversas oficinas e atividades, com capacitada para atender até 100 participantes, temos:

- Loja e recepção externa,
- Setor administrativo,
- Oficinas de aprendizagem,
- Consultório odontológico,
- Cozinha e Refeitório,
- Espaço de convivência,
- Espaço terapêutico para as práticas integrativas e alternativas,
- Banheiros,
- Almoxxarifados,
- Sala de aula,
- Biblioteca,
- Clínica Terapêutica.

O método ACUDA tem três pilares como base. O primeiro considera que a condenação judicial é privativa de liberdade e alguns direitos políticos, mas não de condições materiais e humanas. O segundo é que precisamos nos sentirmos pertencentes a um lugar, para termos condições de muda-los. E, por último, da preservação dos direitos elementares a vida humana. Esses direitos e características podem ser vistos nos processos de trabalho e nas relações internas que são desenvolvidas entre a equipe e os presos e dos presos entre si (OLIVEIRA, 2001). Esses direitos e características podem ser vistos nos processos de trabalho e nas relações internas que são desenvolvidas entre a equipe e os presos e dos presos entre si (OLIVEIRA, 2001). Com as estruturas que possui, há também os métodos aplicados na ACUDA.

No quadro 1 a seguir apresentamos a forma com que os apenados são integrados nos projetos, como funciona o acolhimento, como é feita a recepção e também as terapias que auxiliam no processo de ressocialização.

**Quadro 1:** Iluminar-Método Acuda de Integração Sociedade-Cárcere

SELEÇÃO	CRITÉRIOS DE SELEÇÃO	RECEPÇÃO DOS SELECIONADOS	TERAPIAS	
Saúde física e psicológica	→ Acolhimento	→ Serviço de saúde	→ Terapia complementar	→ Trabalho
Laboral	→ Rotina das oficinas	→ Alimentação	→ Rotina das oficinas	→ Retorno às unidades
Família	→ Critérios	→ Encontro familiar	→	Retorno às unidades
Espiritual	→ Critérios	→ Culto	→	Retorno às unidades

Fonte: elaborados pelo autor.

Esse quadro mostra como funcionam as atividades da ACUDA, em que tempo há o acolhimento e critérios, assim como em quais momento são feitas cada uma das atividades e o nível de importância para o processo de cada uma delas, de acordo com a escolha dos apenados de participarem e se inserirem em cada uma delas.

Há também as atividades diárias, divididas em cada dia na semana. O quadro abaixo demonstra cada atividade e dia da semana que é realizado. De manhã e de tarde são disponibilizadas diferentes atividades terapêuticas para auxiliarem os apenados em sua ressocialização, terapias asiáticas em sua maioria que relaxam corpo, mente e alma.

Após o contato com as mais diversas terapias dentro da ACUDA, o apenado pode também aplicar as terapias aprendidas no seio da sociedade, por ter aprendido e vivenciado os benefícios da terapia na ressocialização, assim como ela pode auxiliar beneficentemente qualquer pessoa.

**Quadro 2:** Programação semanal

DIA DA SEMANA	MANHÃ	TARDE
Segunda feira	Dinâmica com terapia	Aurícula
Terça feira	Massagem	Reiki
Quarta feira	Cone chinês	Escalda pés
Quinta feira	Reiki	Cone chinês
Sexta feira	Laços familiares, biodança e reflexologia	Estudos terapeutas

Fonte: elaborados pelo autor.

A ACUDA, tem tido significativa participação quando se trata da ressocialização de apenados em Porto Velho. Parte desse trabalho dá-se pelo incentivo ao trabalho dentro do sistema prisional, realizado pelos servidores da associação com a participação dos apenados que querem se inserir novamente na sociedade, com uma real mudança de vida.

A ACUDA em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família (SEMASF), Secretaria de Estado e Justiça (SEJUS), Vara de Execução de Penas e Medidas alternativas do Tribunal de Justiça de Rondônia (VEPEMA), inauguraram no ano de 2018 o escritório social de atenção a pessoa egressa, com o nome de Projeto Patronato. Esse projeto tem única e exclusivamente o objetivo de ressocialização, através do atendimento tanto dos presos em regime condicional de pena quanto o dos egressos, diminuindo a reincidência criminal através do trabalho. A parceria entre SEJUS, SEMASF e VEPEMA garante uma melhor estruturação ressocializadora por meio do projeto patronato.

No levantamento do presente estudo buscamos identificar a percepção dos usuários das ações desenvolvidas pela ACUDA. Assim entrevistamos os apenados e nas suas respostas foi possível identificar que cada uma das ações da ACUDA alcançam resultados positivos que somados auxiliam com muita eficácia a ressocialização.

Após a aplicação das perguntas constatamos que a realidade carcerária no Brasil e em Porto Velho pode melhorar com ações semelhantes às da ACUDA, basta um incentivo do poder público para que ações sejam tomadas afim não apenas de punir os apenados, mas de recuperá-los. Podemos ter em mente que a recuperação de cada apenado não é meramente a principal meta, pois quem promove isso é o apenado na sociedade. Portanto, ele deve ser o personagem ativo principal a ser recuperado, do contrário uns irão se recuperar e a sociedade irá produzir vários outros apenados.

Durante os quinze anos de existência da associação, muitos cursos foram oferecidos aos apenados, dentre eles temos a marcenaria, tapeçaria chilena, tapeçaria romana, arte em cerâmica, esculturas com argila, artes plásticas, mecânica de motos e de automóveis, alinhamento e balanceamento, oficinas de música, de costura, curso de electricista, manutenção de viveiros de plantas e reciclagem de pets.

Após a saída dos apenados da ACUDA e do sistema carcerário, o projeto patronato faz o acompanhamento social e familiar de cada um de acordo com sua situação, psicológica, medica, terapêutica jurídica, pois na maioria dos casos o apenado já está reinserido no seio familiar, social e político. Abaixo temos um quadro de com todas as atividades terapêuticas de reflexão e manutenção espiritual do apenados na ACUDA.

**Quadro 3:** Atendimentos realizados pela ACUDA em 2019.

ATIVIDADE	SEÇÕES	PESSOAS ATENDIDAS
Meditação	20	1092
Massoterapia	20	158
Cone chinês	21	291
Yoga	06	113
Terapia Reiki	16	244
Bio Dança	02	50
Auriculoterapia	11	130
Roda de Conversa	25	94
Dança Circular	11	35

ATIVIDADE	SEÇÕES	PESSOAS ATENDIDAS
Brahma Kumaris	21	23
Escalda Pés	14	110
Banho de Argila	05	78
Encontro Familiar	02	267

Fonte: elaborados pelo autor.

Em todo o tempo de exercício a ACUDA já atendeu um total de 3246 reeducando, que podem participar de um ou mais cursos disponíveis de acordo com a demanda, uma média de 18 apenados a cada mês que chegam a associação em busca de profissionalização como meio de ressocialização e forma de abandonar o mundo do crime. Ao longo dos quinze anos houveram apenas 07 fugas. Se levarmos em consideração o total de atendimento realizados ao longo de quase duas décadas, esse número não atinge nem 1% dos atendidos, deixando bem claro a efetividade do trabalho desenvolvido pela ACUDA, à medida que é visível, segundo o relato do diretor da ACUDA, que também é um egresso: “Temos uma média de 70% dos apenados que participam do projeto não reincidem no crime, esse trabalho é eficaz e deve ser incentivado e melhorado a cada ano”. Um número expressivo e muito positivo, quando se trata da não reincidência devido a efetividade ressocializadora da ACUDA.

O principal desafio do projeto patronato e da ACUDA é proporcionar ao egresso e ao apenado a chance de visualizar uma vida social diferente daquela que ele possui, que ele pode ter a inserção social fora do mundo do crime, há também o desafio de incentivar os aparelhos públicos para investirem na ressocialização. Uma vez que as leis nacionais de gerenciamento público do sistema prisional garantem esse incentivo, mas, ainda há por parte das instituições (empresas) negativas em contratar ex-apenados e até mesmo resistência da população quanto a essas oportunidades (GARLAND, 2008).

A ACUDA tem buscado mudar essa realidade, pois tem como missão desenvolver a educação profissional, terapêutica, espiritual e educacional, para conscientização dos detentos de seu potencial transformador. Visa também se tornar modelo de excelência na reabilitação dos detentos, os reintegrando ao convívio social, com amor ao próximo, ética pela responsabilidade, honestidade, respeito e responsabilidade social diante da comunidade, promovendo a melhoria da qualidade de vida dos presos e da sociedade.

Um estudo produzido pelo sociólogo e coordenador do Centro de Estudos e Pesquisas em Segurança Pública (CEPESP) da PUC Minas (SAPORI *et al.* 2017) indicou que mais da metade dos presos que deixam o sistema penitenciário em Minas Gerais (51,4%) voltam a cometer crimes. Essa média é linear em todo o país. Por fim temos a efetividade da ACUDA comprovada nos números, sendo que mais de 70% dos apenados que passa pela associação não reincidem, todos aprendem a exercer uma profissão e também alcançam a inserção social e remissão pelo crime cometido. No complexo prisional adentra um criminoso e ao sair, temos um cidadão ressocializado, em gozo dos seus direitos políticos e sociais.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os complexos penitenciários brasileiros precisam de melhoras com urgência, nas estruturas físicas e principalmente no tratamento pessoal de cada apenado, no âmbito social, cultural, espiritual e pessoal de cada um. A ressocialização é uma das melhores e mais certas formas de recuperar o apenado.

A ACUDA tem desenvolvido um trabalho significativo quando se trata de ressocialização, é nítido ao analisar que 70% dos apenados que participam das atividades da associação não reincidem na vida criminosa. Ao mesmo tempo que cumpre sua pena, o apenado quita sua dívida perante a sociedade, se afasta das atividades criminosas que havia cometido, estuda, aprende uma profissão e a partir daí o seu processo de ressocialização passa a ser concluído. É perceptível que a atuação de associações igual a ACUDA e a aplicação de atividades que envolvem o trabalho profissionalizante e o estudo como elementos ressocializadores perante os membros da ACUDA. Como traz DIAS (1995) a ressocialização do apenado é responsabilidade dos gestores públicos, dos juristas, da família e de toda a população, assim a sociedade civil deve incentivar ações iguais às da ACUDA, para que tenhamos índices de reincidência diminuídos e ressocialização efetiva.

A associação alcançou o objetivo ressocializador que se propôs, tem ressocializado os apenados em Porto Velho e alcançado sucesso no contexto social na capital. A atuação da ACUDA tem também proporcionado a família dos participantes do projeto, a população tem o apenado ressocializado, sendo um apenado a menos e um cidadão reinserido na sociedade de forma digna. Dessa forma a pena privativa de liberdade alcança o seu fim, de punir o apenado, mas também de reintegrá-lo a sociedade como um novo homem, livre e inserido no contexto social e político, gozando de direitos sociais e políticos como todo cidadão que cumpre seu papel na comunidade (OLIVEIRA, 2001).

Na ACUDA os apenados possuem acesso a atendimentos que a maior parte da população brasileira não possui, atendimentos terapêuticos e espiritual, que na maioria das vezes a população não possui, assim como os trabalhos profissionalizantes que os apenados têm acesso, para aprender e se capacitar, no qual a maioria da população não tem acesso. É possível perceber que o objetivo da ACUDA é alcançado e que as hipóteses levantadas frente a ressocialização dos apenados em Porto Velho é comprovado através dos números de ressocialização e a pouca reincidência. Evidenciado a efetividade da ACUDA, cabe aos gestores públicos incentivarem e apoiarem ainda mais tais atividades, para que seja alcançado o maior quantitativo de apenados não só na capital, mas em todo o estado e no país.

Numa visão macro da ressocialização ante as dificuldades que o sistema carcerário brasileiro possui, principalmente em Porto Velho, mediante a falta de estrutura e incentivo ao apenado em se inserir novamente na sociedade, pode-se afirmar que a ACUDA apresenta-se como associação que implementa novas técnicas voltadas a ressocializar o apenado. Antes mesmo de ter uma profissionalização ou um estudo, a associação auxilia no fortalecimento da moral, do emocional e da espiritualidade do indivíduo, com possibilidade que ele se veja como cidadão capaz de retornar a sociedade de forma justa, igualitária e digna para ele e sua família.

## REFERÊNCIAS

ACUDA: Iluminar, Método acuda de integração sociedade-cárcere. 1ª ed. Porto Velho, 2014. BESERRA, Haryel Pablllo S. *et al.* A (in) eficiência do Estado mediante a aplicabilidade da Lei de Execução Penal. Rev. Bras. de Direito e Gestão Pública (Pombal, PB), v. 9, n. 01, p. 45- 51, 2021.



BIRKHANN, Gabriel dos Santos. Visões clássicas: Sociologia do Direito e sua importância no conhecimento jurídico. Pergaminho (6): 24-38, Minas Gerais, 2015.

BITENCOURT, Cesar Roberto. Falência da Pena de Prisão – Causas e Alternativas. 4. Ed. Saraiva, São Paulo, 2011.

BRASIL. Constituição (1988), Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL, DECRETO-LEI No 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. Diário Oficial da União, Brasília, 3 de outubro de 1941. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>.

BRASIL, DECRETO-LEI Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Institui o Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Brasília, 3 de outubro de 1941. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm)>.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, Brasília, 13 jul. 1984. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm)>.

BRASIL. Ministério da Justiça (MJ). Relatório de Gestão DEPEN 2017. Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Síntese das ações do Departamento Penitenciário Nacional: ano 2007 & metas para 2008. Brasília, 2008. Disponível.<[https://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos\\_auditoria/departamento-penitenciario-nacional/2007relatoriogestao\\_depen\\_2007.pdf](https://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/departamento-penitenciario-nacional/2007relatoriogestao_depen_2007.pdf)>.

CHAVES, Hildon. Parceria vai possibilitar que presos consertem carros da prefeitura. Disponível em <<https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/18625/acuda-parceria-vai-possibilitar-que-presos-consertem-carros-da-prefeitura>>.

CNCP. Plano Nacional de Política Pública Criminal e Penitenciária. Conselho nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNCP) do Ministério da Justiça, 2015. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/plano-nacional-politica-criminal.pdf>>.

DIAS, Aguiar. Da responsabilidade civil. Forense, Rio de Janeiro, 1995.

DURKHEIM, Émile. As Regras do Método Sociológico, Martins Fontes, São Paulo, 2007. ECO, Umberto. Como se faz uma Tese. Perspectiva, São Paulo, 1991.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir. Ed. Vozes, Rio de Janeiro, 1977.

GARLAND, David. A Cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução e notas: André Nascimento. Editora Revan, Rio de Janeiro, 2008.

GRECO, Rogério. Direitos Humanos, Sistema Prisional e Alternativa à Privação de liberdade. Saraiva, São Paulo, 2011.

INFOPEN. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasília, 2016.

KROTH, F.; BOING, W. L. . A efetividade da pena privativa de liberdade e o perfil da população carcerária brasileira. Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc São Miguel do Oeste, v. 5, p. e26972, 30 nov. 2020.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Martins Fontes. São Paulo, 2003.

MACHADO, Vitor Gonçalves. A reintegração social do preso. JUS.COM.BR, 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/18118/a-reintegracao-social-do-preso> .

MIRABETE, Júlio Fabbini. Execução Penal. 11. Ed. Atlas, São Paulo, 2007.

REIS JUNIOR, Almir Santos; BEDIN, Jéssica. Da (In)Aplicação da Lei 12.403/2011 e seus Efeitos na População Penal Brasileira. Revista de Direito Público Contemporâneo, v. 1, n. 2, 2020.

RIBEIRO, Gabriel de Freitas; MIRANDA, Maria Geralda de; FRIEDE, Reis. POPULAÇÃO CARCERÁRIA: Uma análise do Relatório Final do Mutirão Carcerário realizado pelo Conselho Nacional de Justiça no Biênio 2010/2011. Lex Cult Revista do CCJF, [S.l.], v. 2, n. 3, p. 126- 145, dez. 2018.

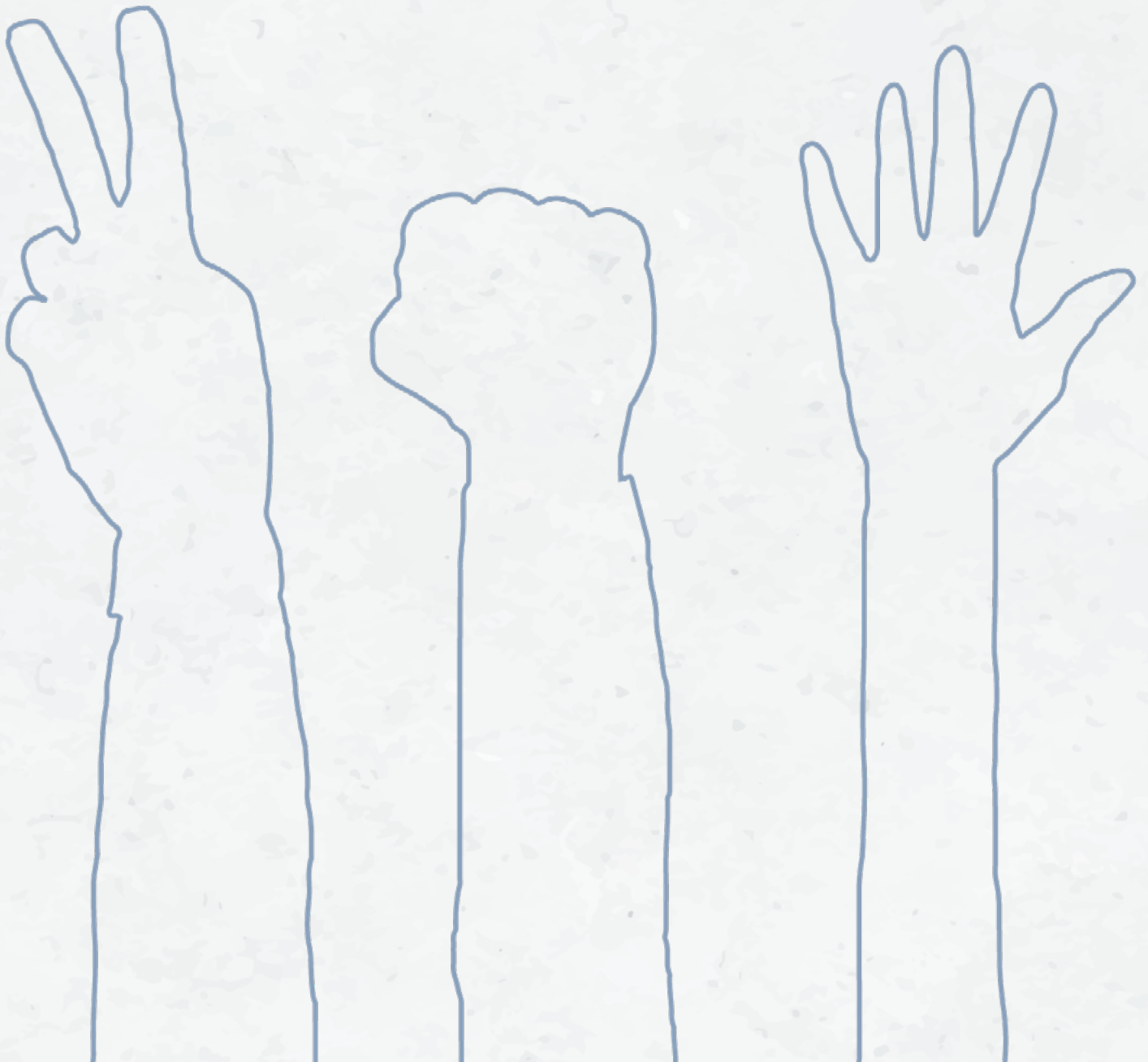
RIOS, Sâmara Eller. Trabalho penitenciário: uma análise sob a perspectiva justralhista. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

OLIVEIRA, Cláudio Márcio de. O fundamento de punir e os fins da pena: JusBrasil, 2001. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/2069/o-fundamento-depunir-e-os-fins-da-pena>.

PIERUCCI, Antônio Flávio. O Desencantamento do Mundo: todos os passos do conceito em Max Weber. Editora 34. São Paulo, 2004.

SAPORI, Luis Flavio, SANTOS, Roberta Fernandes, WAN DER MAAS, Lucas. Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no brasil: o caso de Minas Gerais. RBCS, v. 32, n. 94, p. 1-18, 2017. WACQUANT, Loic. As Prisões da Miséria. 2ª edição. Trad. André Telles. Editora Zahar, Rio de Janeiro, 2001.





# ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA LGBTI+ NO BRASIL

*Analysis of Public Social Security Policies  
for LGBTI + in Brazil*

Irlanda Brandão Mesquita-UFC<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará - UFC  
irlandabrandao@gmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/2077973158541403>

## RESUMO

O presente estudo aborda a análise das principais políticas públicas para a previdência de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersexuais (LGBTI+) e o direito ao acesso previdenciário. Discorre-se sobre as políticas públicas assistenciais existentes, o posicionamento doutrinário no tocante ao assunto, as decisões jurisprudenciais e os casos julgados recentes. A metodologia utilizada nesse trabalho foi por meio de pesquisa bibliográfica baseando-se nos principais doutrinadores que discorrem sobre a temática da previdência social para LGBTI+, como também a legislação prevista no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A escolha do tema proposto partiu da necessidade de um exame das políticas de previdência social para LGBTI+ na contemporaneidade. A problemática surge em relação a omissão do Estado quanto ao provimento de benefícios previdenciários para transgêneros e transexuais. A legislação previdenciária atual não corresponde à realidade social no aspecto das identidades sexuais. Perante o exposto, observa-se que o problema da omissão frente a previdência social acarreta em retirada de direitos. Nesse contexto, é preciso que haja uma alteração na legislação brasileira a fim de promover o acesso dos transgêneros e transexuais ao sistema de previdência. Por meio dessa alternativa o direito a aposentadoria ocorreria de forma igualitária e justa para transexuais e transgêneros.

**Palavras-chave:** Previdência social. Políticas Públicas. LGBTI+

## ABSTRACT

The present study addresses an analysis of key public policies for lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI +) and the right of prior access. It discusses the existing public welfare policies, the doctrinal position on the subject, such as jurisprudential decisions and recent cases judged. The methodology used in this work was the means of bibliographical research that addresses the main concepts that discuss the theme of social prevalence for LGBTI +, as well as the legislation provided for in the National Institute of Social Security (INSS). The choice of the proposed theme involved the need for an examination of contemporary social policies for LGBTI +. A problematic problem regarding the State's failure to provide social security benefits to transsexuals and transsexuals. Current social security legislation does not correspond to social reality in the aspect of sexual identities. Given or exposed, the problem of omission should be noted in view of the social prevalence of withdrawal of rights. In this context, there needs to be a change in Brazilian legislation to promote the access of transsexuals and transsexuals to the pension system. Through this alternative or right to equal and fair retirement for transgender and transgender people.

Keywords: Social Security. Public policy. LGBTI +

## 1. INTRODUÇÃO

Os benefícios previdenciários fornecidos pela legislação brasileira são voltados para homens e mulheres sem qualquer forma extensiva. Observa-se que essa divisão não corresponde com a atual realidade social no aspecto das diferentes identidades sexuais existentes.

Para a autora Maria Lugones a colonização das Américas e do Caribe, a hierárquica distinção dicotômica entre o ser humano e o não humano que foi imposta ao colonizado a serviço do homem ocidental foi acompanhada por outras distinções hierárquicas dicotômicas como a mais clara existente da história a separação de gênero entre homem e mulher (LUGONES, 2014).

Essa distinção impera até hoje como elemento constitutivo na historicidade das relações, incluindo as relações íntimas. Neste aspecto, a autora não apenas caracteriza as relações *íntimas* sexuais, mas também na vida social entrelaçada entre os indivíduos que não possuem atuação ativa na sociedade como os LGBTI+.

Nesse contexto se observa uma omissão da legislação previdenciária quanto ao reconhecimento de outras identidades sexuais além da atual divisão binária (homem e mulher). Isto implica em leis obsoletas e impasses no sistema jurídico. É notório sobre a *égide* Constitucional e dos Direitos humanos o anseio pela alteração na legislação brasileira a fim de promover o acesso dos transgêneros, transexuais e travestis ao sistema de previdência.

A escolha do tema proposto partiu da necessidade de análise do amparo legal dado as políticas de previdência social para as Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersexuais (LGBTI+). Discorre-se sobre as políticas públicas assistenciais existentes voltadas para esse público, o posicionamento doutrinário no tocante a esse assunto, as decisões jurisprudenciais e os casos julgados recentes.

De acordo com o estudo realizado constata-se que o atual espaço dessa comunidade no sistema de seguridade social é dado de forma mitigada, sendo na maioria das vezes inerte pelo poder estatal.

No início do trabalho descreve-se um pouco do regime geral de previdência social aplicada no Brasil, buscando demonstrar os tipos de segurado, de benefícios, aqueles que terão direito a aposentadoria e os requisitos exigidos para obtenção desta.

Em seguida é abordado o conceito de políticas públicas, descrevendo aquelas de previdência social que foram introduzidas ou modificadas na legislação para dar paridade de direitos aos LGBTI+.

Ao requerer o direito de aposentadoria de acordo com a identidade reconhecida transexuais e transgêneros encontram um impasse. Assim que iniciam o processo de troca de nome para o gênero diverso daquele sexo designado ao nascer surgem diversos conflitos com as legislações atuais. Um deles é a idade exigida para homem e mulher como critério para concessão do benefício previdenciário.

Dentro da presente pesquisa é possível verificar um capítulo específico para a aposentadoria de transgêneros e transexuais que devido a mudança de sexo ou gênero tem o direito de aposentadoria alterado podendo ocorrer anos antes ou anos depois conforme o requisito de idade exigido para homens e mulheres.

Perante o exposto, observa-se como resultado que o problema da omissão frente a previdência social pode ser inicialmente solucionado por uma política pública que conceda uma interpretação extensiva da legislação atual. Nessa interpretação seriam incluídas modalidades de concessão de benefício para LGBTI+. Dessa forma o direito a aposentadoria ocorreria de forma igualitária tanto para os transexuais quanto para aos transgêneros.

No segundo momento do trabalho é realizada a análise das Políticas Públicas de Previdência Social para LGBTI+ na Legislação Brasileira. De que modo e em que momento os LGBTI+ tiveram seu momento de fala e puderam ser vistos pela sociedade como possuidores de direitos sociais.

Em seguida de acordo com o procedimento metodológico escolhido os dados levantados procuram expor as soluções encontradas para a problemática. A teoria mais aceita entende que a única solução capaz de salvaguardar os interesses e direitos fundamentais da pessoa e, ao mesmo tempo, de manter o equilíbrio financeiro do Sistema Previdenciário, é no sentido de adotar um critério misto. Este consiste na contabilização do tempo e da idade de forma proporcional ao qual, juridicamente, o segurado foi considerado homem ou mulher, traduzindo-se, portanto, a simples regra de três da fórmula matemática (ALVES, 2018).

## 2. OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho tem por premissa a análise das principais políticas públicas para a previdência dos LGBTI+ tendo por pressuposto o direito ao acesso previdenciário desse público.

Dentre os objetivos específicos procura-se identificar se no atual sistema previdenciário brasileiro existe alguma política pública que seja capaz de sanar as omissões do sistema previdenciário na concessão de benefícios para os LGBTI+;

Verificar se os julgados mais recentes em relação a previdência LGBTI+ estão concedendo ou retirando direitos; Descrever as soluções trazidas pelo judiciário brasileiro quanto a concessão de aposentadoria e demais benefícios previdenciários aos LGBTI+.

## 3. METODOLOGIA

Pra A coleta de dados deste estudo foi realizada uma pesquisa de caráter bibliográfico e documental relativos à análise das políticas públicas de previdência para LGBTI+.

Abordou-se os principais doutrinadores que discorrem sobre a temática da previdência social para LGBTI+, como também a legislação prevista no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Segundo, Martins e Theóphilo (2016, p. 52) “uma pesquisa bibliográfica procura explicar e discutir um assunto, tema ou problema com base em referências publicadas em livros, periódicos, revistas, enciclopédias, dicionários, jornais, sites, CDs, anais de congressos etc”.

A pesquisa documental se debruça sobre materiais já elaborados presentes em livros, revistas, artigos científicos e etc. Segundo Fonseca (2002, p.32), esse método “trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las”.

## 4. ANÁLISE

### 4.1 O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL

A Previdência Social teve sua origem no Brasil com a Lei Eloy Chaves, Decreto nº 4.682/93, que criou as chamadas “Caixas de Aposentadoria” e conseqüentemente as “Pensões” para os empregados das empresas ferroviárias.

O processo de aposentadoria exige do trabalhador uma contribuição mensal até determinado tempo. Para ter direito ao benefício existem critérios de idade mínima para aposentadoria e tempo de contribuição. Como preceitua Jediael Miranda:

Sistema de proteção social, de caráter contributivo e em regra de filiação obrigatória, constituído por um conjunto de normas principiológicas, regras, instituições e medidas destinadas à



cobertura de contingências ou riscos sociais previstos em lei, proporcionando ao segurado e aos seus dependentes benefícios e serviços que lhes garantam subsistência e bem-estar. (MIRANDA,2007, p.137).

Aqueles que terão direito a proteção previdenciária são chamados de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, e estes dividem-se em segurados e beneficiários, que são exclusivamente pessoas físicas. Os segurados são, ao mesmo tempo, beneficiários da proteção previdenciária e contribuintes da previdência social (DIAS,2008). Podem ser obrigatórios ou facultativos.

Atualmente existem quatro tipos de aposentadoria do regime geral de previdência que são: aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez e aposentadoria especial.

A aposentadoria por tempo de contribuição passou a adotar uma nova regra de cálculo que foi estabelecida pela Lei 13.183, de 4 de novembro de 2015. O cálculo conta o número de pontos alcançados e soma a idade com o tempo de contribuição do segurado.

A regra antiga trabalha com o fator previdenciário onde o número de pontos é a junção da idade que a pessoa tem com o tempo que contribuiu para o INSS. Com a nova regra da progressividade os pontos são ajustados de acordo com a expectativa de vida da população. Ao atingir os pontos necessários o benefício pode ser concedido de forma integral sem utilizar o fator previdenciário.

Com a reforma da previdência aprovada em novembro de 2019, a aposentadoria por idade ficou 65 anos de idade, se homem, e 62 anos de idade mulher. Antes a mulher poderia requerer o benefício com 60 anos. Para os trabalhadores rurais de ambos os sexos, pessoas que exerçam suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, dentre estes o pequeno produtor rural, o pescador artesanal, os indígenas, os extrativistas e outros a idade mínima é *reduzida* em cinco anos.

Ao se aposentarem de acordo com a identidade reconhecida transexuais e transgêneros encontram um impasse na aposentadoria por idade, uma vez que passam a ser de um gênero diverso daquele sexo designado ao nascer. O conflito surge da idade exigida para homem e mulher como critério para concessão do benefício e o gênero com o qual a pessoa passa a se definir.

Corpo e a relação que se tem com ele não se resume ao sexo dado no nascimento, isso se dá numa construção social, que pode variar de região para região, de cultura para cultura (LAURETIS,1994).

Nesse contexto a forma como o ser humano define-se como pessoa é o gênero. O gênero tem origem no modo como a sociedade distingue o processo que modela “um macho em um homem e uma fêmea em uma mulher” (STREY, 2007, p.189).

Para compreender o que representa conceder o benefício previdenciário para os LGBTI+ explana-se inicialmente o olhar de Vieira (2004, p.47), sobre a necessidade de um olhar mais cuidadoso e humano com o Transexual:

É o indivíduo que possui a convicção inalterável de pertencer ao sexo oposto ao constante em seu Registro de Nascimento, reprovando veementemente seus órgãos sexuais externos, dos quais deseja se livrar por meio de cirurgia. Segundo uma concepção moderna o transexual masculino é uma mulher com corpo de homem. Um transexual feminino é, evidentemente, o contrário. São,

portanto, portadores de neurodiscordância de gênero. Suas reações são, em geral, aquelas próprias do sexo com o qual se identifica psíquica e socialmente. Culpar este indivíduo é o mesmo que culpar a bússola por apontar para o norte.

Segundo o autor não é correto ignorar os transexuais culpabilizando-os e negando aos mesmos direitos mínimos para uma condição de vida digna.

Após a compreensão da definição de transexual, pode-se então definir transgênero, de acordo com Letícia Lanz (2014, p.70-71) da seguinte forma:

[...] a não conformidade com a norma de gênero está na raiz do fenômeno transgênero, sendo ela – e nenhuma outra coisa – que determina a existência do fenômeno transgênero. [...] não se trata de “mais uma” identidade gênero divergente, mas de umacircunstância sociopolítica de inadequação e/ou discordância e/ou desvio e/ou não- conformidade com o dispositivo binário de gênero. [...] A transgeneridade é um fenômeno extremamente amplo, podendo apresentar uma imensa variedade de manifestações. O termo transgênero também vem sendo utilizado para classificar pessoas que, de alguma forma, não se reconhecem e/ou não podem ser socialmente reconhecidas nem como “homem”, nem como “mulher”, pois a sua identidade de gênero não se enquadra em nenhuma das duas categorias disponíveis. Desta forma, transgênero refere-se a todo tipo de pessoa envolvida em comportamentos e/ouatividades que transgridem as normas de conduta impostas pelo dispositivo binário degênero.

Dessa forma a problemática surge em relação a idade e ao tempo de contribuição como requisitos necessários para a concessão de aposentadoria tanto dos héteros como daqueles que optarem pela mudança de nome e de sexo. Embora exista a distinção legal com relação ao prazo de aposentadoria observando o sexo, não existe norma regulamentando a forma de concessão da aposentadoria para o indivíduo transexual nem para o transgênero, surgindo uma omissão na legislação a ser resolvida pelo judiciário.

Os autores Wagner Balera, e Cristiane Miziari Mussi, (2015), entendem que o benefício deverá ser concedido de acordo com o gênero do segurado no momento do pedido na via administrativa, ou seja, para o indivíduo que alterar o sexo de masculino para feminino, aplicar-se-á a regra da mulher.

Ocorre que essa modalidade não traz benefícios ao transexual feminino e sim prejuízos. Por exemplo, ao se analisar o caso inverso em que uma mulher, com sexo biológico feminino se identifica como homem e assim o faz, os autores afirmam que também deverá seguir a regra da aposentadoria para as mulheres, pois, deverá ser aplicada a norma mais favorável tendo em vista o caráter protetor do direito previdenciário (BALERA, MUSSI 2015).

Porém esta não é a forma mais correta e prejudica o transexual feminino como esclarece o autor Rodrigo Chandohá da Cruz (2014):

No caso do transexual feminino, seguir a legislação na verdade lhe trará um prejuízo, pois haverá um aumento de 5 (cinco) anos, tanto de idade, quanto do tempo de contribuição. Tendo em vista que esta pessoa deseja permanecer ao sexo masculino, parece devido que a mesma arque com o ônus, com a obrigação de ter que trabalhar e contribuir mais. (CRUZ,2014).

Um exemplo disso na prática ocorreu no Brasil, em 2017, a suspensão da pensão previdenciária de uma jovem que mudou de gênero. A referida decisão data de 13 de setembro de 2017 e foi proferida em sede de Mandado de Segurança.

A decisão judicial se destacou exatamente por confirmar ato administrativo da Marinha do Brasil que cancelou a pensão militar de um transexual que havia nascido mulher e, após a realização de 2 (duas) cirurgias e tratamento hormonal, passou a ser visto como homem, tendo inclusive alterado, por decisão judicial anterior, todos os seus documentos. Com a negativa administrativa da Marinha do Brasil, Marcos Gabriel buscou a Justiça Federal por meio de um Mandado de Segurança.

Esse tipo de benefício somente poderia ser pago a beneficiárias do sexo feminino, nos termos da legislação militar. O filho homem, somente poderia receber o benefício, se fosse menor. O Impetrante, que é maior de idade, ao redesignar seu gênero para Masculino, passou a ser reconhecido como homem.

A decisão foi do Juiz Frederico Montedonio Rego, da 7ª Vara Federal/RJ, que, em sua fundamentação afirmou que o cancelamento do benefício significa que o Impetrante fora tratado com respeito à sua “condição social”.

Para diminuir esses prejuízos devem ser adotadas políticas públicas voltadas para os LGBTI+ com o propósito de corrigir desigualdades e proporcionar que todos os cidadãos tenham as mesmas oportunidades. Na realidade, as políticas públicas têm sua principal razão de existência nos próprios direitos sociais e, tais direitos concretizam-se por meio de prestações positivas do Estado (BUCCI, 2002).

Porém o que se examina é uma nova forma de seguimento para as políticas públicas, algo que vai além do social. Segundo Gussi e Oliveira (2016), se fala em uma nova agenda política pautada em dinâmica sociopolítico-econômica que interfere na formulação e implementação de políticas públicas. Essas novas formas de pensar a política em conjunto unindo agentes públicos e privados.

Os direitos sociais travam uma disputa entre o poder estatal que detém o governo e o poder popular. (DE CARVALHO, 2008). Essa disputa interfere na criação e implementação das políticas públicas e tem sido cada vez mais presente no governo brasileiro.

As políticas públicas tem sofrido influência dependendo da agenda política e de quem detém o poder estatal. Se quem está com o poder não possui um olhar para os direitos sociais dificilmente as demandas LGBTI+ serão postas em pauta. Nesse contexto, como destacam Sampaio e Araújo Jr. (2006, p.341), “a política em si caracteriza-se como o diálogo entre sua formulação e sua implementação, ou seja, a interação entre o que se propõe executar e o que se realmente executa”.

## 4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA LGBTI+ NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A previdência social está incluída na política de seguridade social. Esta por sua vez consiste num conjunto de ações desenvolvidas para assistir e amparar o cidadão e sua família em casos de doença, desemprego e na velhice. Ela abrange os três maiores programas sociais: previdência social, assistência social e saúde.

O Brasil passou a discutir as questões LGBTI+ inicialmente por uma questão de saúde pública. Essa visão só passou a ser desconstruída e “vista pela primeira vez como discriminatória apenas no final do século XX, em um fórum das Nações Unidas durante a Conferência Mundial de Pequim (1995) pela Delegação da Suécia” (ALVES, 2019, p.8).

Novas abordagens teóricas sobre organização e implementação de políticas públicas para LGBTI+ vem surgindo pelo mundo. Nesse contexto, utilizamos a elaboração formulada por Mello; Brito e Maroja (2012 p.4):

Parece claro, porém, que as políticas públicas exercem um importante papel na manutenção e/ou superação das opressões de gênero e sexuais. De um lado, podem reforçar as desigualdades, quando as ações e os programas governamentais objetivam atender necessidades supostamente universais, ignorando demandas específicas de parcelas da população. De outro, podem contribuir para a redução de tais desigualdades, ao priorizarem os direitos sexuais e reprodutivos na agenda do governo, por meio da formulação e implementação de ações e programas dirigidos a este fim

No Brasil essas ações deram início quando o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) reivindica a implementação e efetividade de um programa voltado para a população LGBTI+.

Foi então criada uma comissão provisória de trabalho para constituição do programa Brasil Sem Homofobia (BSH). Participaram desta comissão: Janaína Dutra (*In memoriam*), Cláudio Nascimento Silva, Ivair Augusto A. Santos, Yone Lindgren, Beth Fernandes, Miriam G. Medeiros Weber e Osvaldo Braga Jr. (BRASIL, 2004).

O programa foi lançado em 2004, com o propósito de “promover a cidadania LGBTI + a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação homofóbicas, respeitando a especificidade de cada um desses grupos populacionais” (BRASIL, 2004a, p.11). Segundo Vianna e Lacerda (2004), o programa foi elaborado por uma comissão do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e pelo Ministério da Saúde, com a participação de vários ativistas e organizações militantes, como a ABGLT.

O Programa Brasil sem Homofobia descreve em seus princípios fundamentais sobre a “não-discriminação por orientação sexual e de promoção dos direitos humanos de gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais, nas políticas públicas e estratégias do Governo Federal, a serem implantadas (parcial ou integralmente) por seus diferentes Ministérios e Secretarias” (BRASIL, 2004, p.11).

De acordo com os autores Mello e Avelar (2012), uma segunda iniciativa que apresenta impacto expressivo à luz da evolução dos debates de gênero no país, é a I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, realizada de 5 a 8 de junho de 2008, em Brasília, pelo governo do Presidente Lula. Nela foram traçadas ações de combate à LBGTfobia em diferentes políticas como Previdência Social, Trabalho e Renda, e Assistência Social. Conforme Mello *et al.* (2013, p.7):

Nos Anais da I Conferência Nacional LGBT (BRASIL, 2008), observa-se a desarticulação entre as propostas relativas à assistência social, uma vez que, em face da inexistência de grupo de trabalho (GT) específico sobre o tema, as 11 deliberações aprovadas estão distribuídas em diferentes GTs: ‘saúde’, ‘educação’, ‘previdência social’, ‘trabalho e emprego’ e ‘cidades’. Tais propostas tratam basicamente da necessidade de capacitação de profissionais da assistência social para o atendimento à população LGBT (em abrigos e demais serviços socioassistenciais); da inserção das categorias identidade de gênero e orientação sexual no SUAS e na PNAS; e da articulação entre a política de assistência social e as demais políticas

Após avaliação das propostas aprovadas na Conferência Nacional LGBT de 2008, foi lançado o “Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais” o PNPCDH-LGBT. O Plano continha o “compromisso político do governo brasileiro em tratar a questão dos Direitos Humanos como verdadeira política de Estado” (BRASIL, 2009b p.7).

Com relação aos benefícios previdenciários e de assistência social as ações do plano eram para capacitação de 22.000 servidores do INSS e de órgãos parceiros públicos e privados para qualificação no atendimento

dos LGBTI+, a equiparação de direitos e ampliação da cobertura previdenciária para a união de pessoas do mesmo sexo nas esferas público e privada.

O Projeto ASTRAL TOP – Trabalho, Oportunidade e Previdência, foi o responsável por realizar o I Seminário de Políticas Públicas de Trabalho, Oportunidades e Previdência para Travestis e Transexuais, ocorrido em junho de 2009.

Dois anos depois o Ministério Público Federal regulamentou a concessão dos benefícios da previdência a companheiras homossexuais. O INSS publicou em junho do mesmo ano a Instrução Normativa nº 25/2000, que foi substituída em maio de 2001, pela Instrução Normativa nº 50/2001, cujo texto indica em seu artigo 22:

Art. 22. O companheiro ou a companheira homossexual de segurado inscrito no RGPS passa a integrar o rol dos dependentes e, desde que comprovada a união estável, concorrem, para fins de pensão por morte e de auxílio-reclusão, com os dependentes preferenciais de que trata o inciso I do art. 16 da Lei nº 8.213, de 1991, para óbitos ocorridos a partir de 05/04/1991, ou seja, mesmo tendo ocorrido anteriormente à data da decisão judicial proferida na Ação Civil Pública nº 2000.71.00.009347-0.

O INSS reconheceu a união homoafetiva para fins de dependência previdenciária, em razão da determinação contida na ação civil pública n. 2000.71.00.009347-07, da 3ª Vara Federal Previdenciária de Porto Alegre no qual diz o seguinte:

PREVIDENCIÁRIO. REMESSA EX-OFFICIO EM AÇÃO CÍVEL. CONCESSÃO DE PENSÃO POR MORTE. UNIÃO ESTÁVEL HOMOAFETIVA. QUALIDADE DE DEPENDENTE. ART. 16 DA LEI Nº 8.213/91. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. JURISPRUDÊNCIA DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SENTENÇA CONFIRMADA. I. A hipótese é de pedido de concessão de pensão por morte na qualidade de companheiro (união homoafetiva), com base na Lei nº 8.213/91, vigente à época do óbito do alegado companheiro, e na Constituição Federal. II. O próprio INSS, por meio da Instrução Normativa nº 25/2000, já havia admitido e disciplinado os procedimentos a serem adotados para a concessão de benefício ao companheiro ou companheira homossexual, com base em determinação judicial da Ação Civil Pública nº 2000.71.00.009347-0, da 3ª Vara Federal Previdenciária de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Posteriormente, vieram as Instruções Normativas n.º 11/2006 e 15/2007, esta última, alterando o art. 30 da IN 11/2006 para que passasse a ter a seguinte redação: “o companheiro ou a companheira homossexual de segurado inscrito no RGPS passa a integrar o rol de dependentes e, desde que comprovada a vida em comum, concorre, para fins de pensão por morte e de auxílio-reclusão, com os dependentes preferenciais de que trata o inciso I do art. 16 da Lei nº 8.213, de 1991, para óbito ou reclusão ocorrido a partir de 5 de abril de 1991, ou seja, mesmo anterior à data da decisão judicial proferida na Ação Civil Pública nº 2000.71.00.009347-0”. Simone Barbisan Fortes

A Portaria do Ministério da Previdência Social (MSP) nº 513, de 09 de dezembro de 2010 – Define a indicação de dependentes para concessão de benefícios previdenciários, estendendo a casais de homossexuais igualdade de condições com casais de heterossexuais. Esta Portaria pôs fim a controvérsia judicial que existia entre o Ministério Público Federal e o INSS, que resistiu até o último recurso aos Tribunais Superiores para admitir a concessão de benefícios previdenciários a casais de homossexuais. No momento de sua edição, a Instrução Normativa 45/2010 (que revogara a Instrução Normativa anterior daquele órgão, revertendo aregra que trazia esta concessão por força de ordem judicial) não acompanhava este entendimento.

A Súmula Normativa da ANS nº 12, de 2010, estabelece o reconhecimento do companheiro como beneficiário titular de plano privado de assistência à saúde para pessoa do sexo oposto ou do mesmo sexo.

Outra medida adotada foi a extensão da licença-maternidade que passou a ser concedida aos casais homossexuais. O artigo 71-A da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013 menciona que o segurado ou a segurada da Previdência Social que adotar ou obtiver a guarda judicial para fins de adoção de criança é devido salário maternidade pelo período de 120 (cento e vinte) dias (BRASIL, 2013).

Sendo assim, o benefício de licença maternidade pago pelo INSS também deverá ser estendido aos casais do mesmo sexo, tanto para as mulheres quanto para os homens, devendo ser pago, apenas, à um dos cônjuges segurados pelo sistema previdenciário, por força da interpretação do artigo 392-A, §5º da Lei 12.873/2013, na qual refere-se que a adoção ou guarda judicial conjunta ensejará a concessão de licença maternidade a apenas um dos adotantes ou guardiães empregados ou empregada (BRASIL, 2013).

As ações de previdência social se resumem a uma *única* política de cunho federal que é o programa “Educação Previdenciária”, que acontece nas paradas de orgulho LGBTI+ de São Paulo, Rio e Juiz de Fora.

Quanto ao aspecto da assistência social encontram-se ações pontuais de inserção da população LGBT a partir da existência de Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) LGBT.

Em 2018, foram pensadas políticas públicas de assistência social que garantissem direitos à população LGBT. Uma delas veio com a Resolução 1/2018 que “trata de fixar parâmetros para o atendimento socioassistencial da população LGBT no Sistema Único de Assistência Social”. Porém, houve uma tentativa de barrar a iniciativa. (QUADRADO; FERREIRA, 2019, p.10).

O Projeto de Decreto Legislativo 1037/18 apresentado pelo deputado Flavinho (PSC- SP) chegou a suspender a resolução sobre atendimento socioassistencial da população LGBT. Segundo o deputado “o documento exorbita do poder regulamentar e dos limites de delegação legislativa ao estabelecer normas como a extensão de garantia da identidade de gênero a crianças e adolescentes”. (BRASIL, 2019).

Após análise o projeto do deputado que suspendia a Resolução foi arquivado em 31 de janeiro de 2019 pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

No âmbito estadual e municipal não há políticas específicas voltadas para previdência LGBTI+. O que se encontra são tentativas de criar políticas. Esse é o caso do prefeito de Salvador, ACM Neto (DEM), que pretende fazer o Plano Municipal de Políticas Públicas de Cidadania e Direitos LGBT. (BAHIA NOTÍCIAS. 2019).

Ocorre que para evitar barreiras o prefeito pretende estabelecer por meio de decreto, e não como projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal de Salvador (CMS). A estratégia do gestor de não enviar o texto ao Legislativo municipal tenta evitar que o plano esbarre em discussões, *polêmicas e questões levantadas principalmente pelos vereadores católicos e evangélicos*, que integram a chamada bancada da fé na Casa. (BAHIA NOTÍCIAS. 2019).

São Paulo é o estado que mais se destaca em relação as políticas públicas voltadas ao segmento LGBTI+. O Estado de São Paulo conta com as atividades do Comitê Intersecretarial de Defesa da Diversidade Sexual. O grupo, composto por onze secretarias do Estado, é vinculado à Coordenação de Políticas para a Diversidade Sexual, da pasta da Justiça e da Defesa da Cidadania. (GOVERNO, 2018).

## 5. RESULTADOS

Tendo em vista os aspectos observados, torna-se impreterível concluir que as políticas públicas voltadas para os LGBTI+ são pouco efetivas e que a política para garantir a tutela estatal das demandas previdenciárias do público LGBTI+ em relação a transexuais e transgêneros *é inexistente*.

Observa-se não só a falta de um dispositivo legal que ampare de forma abrangente essas pessoas como também existe omissão por parte do INSS no que tange a aposentadoria dos transexuais e dos transgêneros.

Não se pode negar que notórios avanços e muitos direitos foram reconhecidos e alcançados na última década principalmente em 2004 com o programa Brasil Sem Homofobia e em 2009 com o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais” (PNPC-DH-LGBT).

No tocante a doutrina, esta posiciona-se de forma favorável ao reconhecimento da aposentadoria dos transexuais e dos transgêneros de acordo com o sexo que optarem sem alteração do tempo para mais ou menos anos.

De acordo com os dados colhidos é possível observar que na seara jurisprudencial já foi reconhecida a pensão por morte proveniente de um relacionamento homoafetivo. Quanto ao amparo do Estado, este se mostra inerte, sendo vergonhoso que em pleno Século XXI, com as inúmeras mudanças sociais manifestas na sociedade, os novos arranjos familiares e as novas formas de relacionamento ainda se encontre ausência de políticas previdenciárias para o público LGBTI+.

Os benefícios que carecem de respaldo jurídico para a sua extensão em relação ao grupo LGBTI+ é o caso específico dos transexuais e transgêneros para a aposentadoria por idade e por tempo de contribuição, previstas entre os artigos 48 a 56 da lei 8.213/1991.(MEZACASA, SIQUEIRA 2018).

Assim como os transexuais os transgêneros também sofrem com a omissão do estado em relação a previdência. A universalidade da cobertura e do atendimento (art.194, I da CR/88) não incorpora, ainda, o conceito de transgênero. Pois, sabendo que uma pessoa ao alterar seu sexo, em tese, estaria ao abrigo da legislação deste novo sexo (Homem se aposenta aos 35 anos de contribuição e mulher aos 30 anos).

Dessa forma constata-se que, atualmente, ainda não há um posicionamento concreto nem pela lei nem pela jurisprudência. Embora o ordenamento tenha caminhado a proporcionar avanços no que diz respeito aos direitos dos LGBTI+ ainda há conquistas a serem alcançadas, principalmente na área do direito previdenciário.

O que se observa é que as políticas públicas de previdência e de modo geral para a população LGBTI+ tiveram um avanço no ano de 2010, diferente do temor que existe atualmente por uma estabilização dessas políticas, pois nas propostas de governo do presidente da república do Brasil eleito em 2018 Jair Bolsonaro não há qualquer menção a essa população (NEXO JORNAL, 2018).

Com a nova forma de pensar as políticas públicas aliada a uma agenda de governo acriação e implementação das políticas públicas para LGBT+ fica comprometida. A atual reforma da previdência também não aborda a questão das aposentadorias para transexuais, e transgêneros, o que aponta para a omissão dos legisladores em relação a esse assunto.

O Estado deve ser o principal guardião da Constituição Federal, criando meios para garantir o amparo previdenciário necessário a esse público tão vulnerável e estigmatizado. Uma das modalidades para isso é a adoção de políticas públicas.

No entanto se observa que a partir do ano de 2018 as políticas públicas voltadas para assistência social e previdenciária LGBTI+ vem sofrendo supressão e revogação por vários agentes políticos, que usam de várias manobras políticas e omissões na legislação para barrar qualquer ação. A reforma da previdência de 2019, não aborda qualquer temática sobre LGBTI+.

A previdência parece ser algo distante para os LGBTI+. Eles estão fora da atual agenda política. Enfrentam dificuldade para inserção no mercado de trabalho, poucas políticas de acesso à educação, a saúde. Isto demonstra o quanto as atuais políticas públicas estão longe de atender a política nacional de seguridade social.

De acordo com os dados levantados a solução para a problemática seria a extensão da atual interpretação na concessão do benefício previdenciário para homens e mulheres incorporando o caso dos transexuais e travestis não exigindo regra de idade nesses casos e adotando apenas o critério de tempo de contribuição.

Outra solução encontrada é retratada no estudo da autora Giselle Abreu (2021, p.23-24), concedendo aposentadoria ao transexual de acordo com o sexo presente no momento do requerimento ao benefício:

Em outras palavras, se o indivíduo nasceu homem e ao longo de sua vida torna-se mulher, deverá ao requerer seu benefício de aposentadoria, ser tratado como mulher, e ao indivíduo que nasceu mulher e tornou-se homem, deverá ser aplicado as regras da aposentadoria como se este fosse homem a vida toda

Espera-se que esse trabalho possa contribuir para futuras pesquisas e que sirva de fomento na discussão de uma previdência pública que não fique preso a um conceito de apenas homem e mulher.

Deve-se ressaltar que ainda que haja judicialização e que as decisões sejam sempre no sentido de conferir dignidade ao indivíduo, não existe segurança jurídica, pois não existe certeza que a decisão será favorável. Assim, é de suma importância que a legislação previdenciária se adeque a realidade social e regule a questão. (COSTA, 2017)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Giselle Mequiles. A transexualidade e a distinção de gênero como critério para aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social. Revista Eletrônica da Pge-Rj, [S.L.], v.4, p. 1-30, 3 fev. 2021. Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.46818/pge.v4.167>. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/pge/article/view/167/145>. Acesso em: 15 mar. 2021.

ALVES, Edilson Dantas. A CRIAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL SEM HOMOFOBIA: PROGRESSOS E CRÍTICA. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 30., 2019, Recife. **Anais**. Recife: Anpuh-brasil, 2019. p. 1 - 16. Disponível em: <https://snh2019.anpuh.org/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

ALVES, Hélio Gustavo. **A transexualidade e seus reflexos no direito previdenciário**. Revista de Previdência Social, mar. 2018. Disponível em: [https://www.amatra12.org.br/baixar.php?arquivo=upload/doutrina/RevisitaRPS\\_marco\\_Linot ec\\_19-03-18\(1\)\(1\).pdf](https://www.amatra12.org.br/baixar.php?arquivo=upload/doutrina/RevisitaRPS_marco_Linot ec_19-03-18(1)(1).pdf). Acesso em: 13 nov. 2019.



BAHIA NOTÍCIAS. ACM Neto fará plano de políticas públicas para LGBT por decreto e evitará polêmica na câmara. Bahia, 17 out. 2019. Disponível em: <<https://www.bahianoticias.com.br/noticia/240535-acm-neto-fara-plano-de-politicas-publicas-para-lgbt-por-decreto-e-avoidara-polemica-na-camara.html>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziari. Especialista: Previdência é omissa com transexuais. Portal da Band. Notícias, Economia. 18 de junho de 2015. Disponível em: <<https://noticias.band.uol.com.br/seu-bolso/noticias/100000757140/previdencia-e-omissa-com-transexuais-diz-especialista.html>> Acesso em: 11.nov.2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOS-HUMANOS/570419\\_PROJETO-SUSPENDE-RESOLUCAO-SOBRE-ATENDIMENTOSOCIOASSISTENCIAL-DA-POPULACAO-LGBT.html](https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOS-HUMANOS/570419_PROJETO-SUSPENDE-RESOLUCAO-SOBRE-ATENDIMENTOSOCIOASSISTENCIAL-DA-POPULACAO-LGBT.html). Acesso em 25 jul. 2019a.

BRASIL. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. Brasil Sem Homofobia: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.p.11 Disponível em: <[http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/brasil\\_sem\\_homofobia.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/brasil_sem_homofobia.pdf)> Acesso em: 17 nov. 2019

\_. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH). *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília, 2009a.

\_. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa nº25, de 07 de junho de 2000. Diário Oficial [da] União. 08 de junho de 2000. Disponível em: <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/INSS-DC/2000/25.htm>. Acesso em: 11. nov.2019.

\_. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa Nº45, de 06 de agosto de 2010. Diário Oficial [da] União. 11 de agosto de 2010. Disponível em: [http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/INSS-PRES/2010/45\\_1.htm#cp1\\_s2](http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/INSS-PRES/2010/45_1.htm#cp1_s2). Acesso em: 11. nov.2019.

\_\_\_\_\_. Lei 8.213 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial [da] União. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)> Acesso em: 10 nov.2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.873 de 24 de outubro de 2013. Altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, [...]. Diário Oficial da União. 25 de dezembro de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12873.htm)>. Acesso em: 11 nov.2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Anais da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais – GLBT. Brasília: SEDH, 2008.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 395.904. Relator Min. Hélio Quaglia Barbosa. 6ª Turma do Rio Grande do Sul. Lex: Jurisprudência do STJ. RIOBTP vol. 203 p. 138. Julgado em: 13 dez.2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.p.39

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso. Câmara dos Deputados. Constituição (2019). Projeto de Decreto Legislativo nº PDC 1037/2018, de 09 de outubro de 2018. Ementa Susta os efeitos da Resolução Conjunta CNAS e CNCD/LGBT Nº 01/2018. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo**. Brasília, DF, Susta os efeitos da Resolução que estabelece parâmetros para a qualificação do atendimento socioassistencial da população LGBT no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2183990>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

COSTA, Amanda Vieira. A Autodeterminação do Transexual e os reflexos nas Aposentadorias Por Idade e Por Tempo De Contribuição. Presidente Prudente/SP, 2017.

CRUZ, Rodrigo Chandohá da. A concessão de aposentadoria ao transexual equivalente ao sexo adequado. 1. ed. Curitiba: CRV, 2014.p.63

DE CARVALHO, Alba Maria Pinho. A luta por direitos e a afirmação das políticas sociais no Brasil contemporâneo. **Revista de Ciências Sociais**, v. 39, n. 1, p. 16-26, 2008. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/518>> Acesso em: 16 jan.2020

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. Curso de Direito Previdenciário – São Paulo: Método, 2008.p.151

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila. GOVERNO, Portal do. SP se destaca nas políticas públicas voltadas à população **LGBT**. 2018. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/sp-se-destaca-na-elaboracao-de-politicas-publicas-voltadas-populacao-lgbt/>>. Acesso em: 30 nov. 2019.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em debate. Rio de Janeiro: UERJ**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

INSTRUÇÃO NORMATIVA INSS/PRES Nº 45, DE 06 DE AGOSTO DE 2010 - DOU DE

11/08/2010 Dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos dos beneficiários da Previdência Social e disciplina o processo administrativo previdenciário no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

IRINEU, Bruna Andrade. A política de previdência social e os direitos LGBT no Brasil. Goiânia, julho, 2009.

LANZ, Leticia. O Corpo da roupa: a pessoa transgênero entre a transgressão e a conformidade com as normas de gênero. 2014. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080/dspace/bitstream/handle/1884/36800/R%20-%20D%20-%20LETICIA%20LANZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

Acesso em: 01 de nov. de 2019.

LAURETIS, T. A tecnologia do gênero. In: HOLLANDA, B.H. Tendências e impasses: o feminismo como crítica da cultura. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

LUGONES, M. Rumo a um feminismo decolonial. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 22(3):935-952, setembro-dezembro/2014. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/36755/28577>> Acesso em: 14 de nov.2019.

MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. Por onde andam as Políticas Públicas para a População LGBT no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 27, n. 2, p. 289-312, 2012c.

MELLO, Luiz. et al. Políticas Públicas de Trabalho, Assistência social e Previdência Social para a População LGBT no Brasil: Sobre os Desejos, Realizações e Impasses. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 44, n. 1, p. 132-160, jan. /jun. 2013.

MEZACASA, Douglas Santos; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. O Direito Previdenciário Brasileiro e as Minorias: O Reconhecimento Do Ordenamento Jurídico Do Grupo LGBTI. Salvador, Jan/jun. 2018.

MIRANDA, Jediael Galvão. Direito da Seguridade Social: Direito Previdenciário, Infortunistica, Assistência Social e Saúde. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.p.9

NEXO JORNAL LTDA. As propostas dos presidentes para a população LGBT. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/10/02/As-propostas-dos-presidentes-para-a-populacao-LGBT>> Acesso em 26.nov.2019

OLIVEIRA, Rosa Maria Rodrigues de. Direitos sexuais de LGBT\* no Brasil: jurisprudência, propostas legislativas e normatização federal. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013. Disponível em:

<<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/DialogoLGBT.pdf>> Acesso em 8 nov.2019

QUADRADO, Jaqueline Carvalho; FERREIRA, Ewerton da Silva. OS (DES) CAMINHOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ATENDIMENTO À POPULAÇÃO LGBT. **Revista Humanidades e Inovação**: Política Social e regressões sociais no Brasil: dilemas e desafios, Tocantins, v. 6, n. 17, p.272-285, 12 mar. 2019. Mensal. Disponível em: <<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/1773>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Políticas públicas de trabalho, assistência social e previdência social para a população LGBT no Brasil: sobre desejos, realizações e impasses. Fortaleza, V. 44, N. 1, JAN/JUN, 2013, P. 132-160

SAMPAIO, J.; ARAÚJO JR, J. L. "Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids". *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, Recife, volume 6, nº 3, 2006, p. 335-346.

STREY, M. N. Psicologia social contemporânea. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

TRF 4ª região- porto Alegre- AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 2000.71.00.009347-0 (RS) / 0009347-

51.2000.404.7100 considerar companheiro homossexual como dependente preferencial da mesma classe dos companheiros heterossexuais para fins de concessão de benefício, Simone Barbisan Fortes

VIANNA, Adriana; LACERDA, Paula. Direitos e políticas sexuais no Brasil: o panorama atual. Rio de Janeiro: CLAM/IMS, 2004.

VIEIRA, Tereza Rodrigues. Aspectos psicológicos, médicos e jurídicos do transexualismo. Psicólogo Informação, v.4, p. 74-75, 2004.





# APLICAÇÃO DA TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS: Uma Análise da Política Estadual de Juventude da Bahia<sup>1</sup>

Mailson Santos Pereira – OSJ/UFRB  
Jocivaldo Bispo da Conceição dos Anjos – SEC/BA



<sup>1</sup> 1 Versão similar foi publicada na Revista Juventude.BR, v. 13, julho de 2018 (PEREIRA; ANJOS, 2018).

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar a aplicação de um modelo teórico de análise de políticas públicas, das questões referentes à formação da agenda governamental (*policy agenda-settings*): a Teoria dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon. Realiza-se, portanto, a análise da Política Pública de Juventude no Estado da Bahia, em específico, a inserção da pauta da juventude na agenda governamental. Como procedimento metodológico, baseou-se na análise documental de publicações feitas pelo Governo da Bahia e por um deputado estadual, que foram coletadas no período em que os autores estiverem desenvolvendo a função de conselheiros estaduais de juventude da Bahia (2014-2016). Na revisão de literatura considerou-se ainda estudos que versam sobre as políticas públicas de juventude no cenário baiano. Foi possível identificar os elementos que compõem cada fluxo do processo de inserção da pauta da juventude no Governo da Bahia, com centralidade para o *stream* da política. Apesar da teoria dos múltiplos fluxos apontar a necessidade da convergência dos *streams* para a geração de uma janela de oportunidade, observou-se que, no caso da política estadual de juventude, o fluxo da política foi mais importante e crucial para que todo o processo de *agenda-setting* acontecesse. Aponta-se a efetividade do modelo teórico de análise de políticas públicas e algumas limitações das fontes consultadas.

**Palavras-chaves:** Políticas Públicas de Juventude, Formação da agenda, Governo da Bahia.

## ABSTRACT

The present work aims to present the application of a theoretical model for the analysis of public policies, of issues related to the formation of the governmental agenda (*policy agenda-settings*): Kingdon's Theory of Multiple Flows. Therefore, an analysis of the Public Youth Policy in the State of Bahia is carried out, in particular, the insertion of the youth agenda in the governmental agenda. As a methodological procedure, it was based on the documentary analysis of publications made by the Government of Bahia and by a state deputy, which were collected during the period when the authors are developing the role of state youth councilors in Bahia (2014-2016). In the literature review, studies that deal with public youth policies in the Bahian scenario were also considered. It was possible to identify the elements that make up each flow of the process of insertion of the youth agenda in the Government of Bahia, with centrality to the policy stream. Although the theory of multiple flows points to the need for the convergence of streams to generate a window of opportunity, it was observed that, in the case of state youth policy, the flow of the policy was more important and crucial for the whole process of agenda-setting to happen. The effectiveness of the theoretical model for the analysis of public policies and some limitations of the sources consulted are pointed out.

**Keywords:** Public Youth Policies, Agenda-setting, Government of Bahia.

## 1. INTRODUÇÃO

A juventude como pauta de ação governamental, se insere na agenda dos países, no contexto latino americano, a partir da década de 80 com a convocação do Ano Internacional da Juventude (1985), pela ONU. No cenário brasileiro, apenas na década de 90 que será possível verificar a inserção dessa pauta na agenda governamental, sobretudo, sendo a juventude vista a partir da perspectiva de "juventude problema" e como desenvolvimento de ações fragmentadas e desconexas. Ressalta-se que, somente nos anos 2000, ocorre uma estruturação maior das ações por parte do Estado, com o desenvolvimento de desenhos institucionais e



legais, sendo então, a juventude tratada como agenda prioritária, no esforço de compreendê-la como “sujeito de direitos”. Necessariamente, tal organização da pauta de forma mais sistematizada se dá com a mudança de gestão no âmbito federal, a partir de 2003, figurando o ano de 2005 como um marco importante (SPOSITO, 2003; SPOSITO e CARRANO, 2003; SANTOS, 2010; PAPA e FREITAS, 2011; ROCHA, 2012; VIEIRA, 2012; PEREIRA, 2017a; PEREIRA, 2017b; ANJOS, 2017).

Papa e Freitas (2011, p. 08) ponderam que a inserção da juventude na agenda pública do estado aconteceu no momento histórico em que ocorreu a “[...] eleição de um candidato [para a Presidência da República] com forte apoio de movimentos sociais e segmentos socialmente desfavorecidos” e com certa concepção da importância da juventude enquanto sujeito de direitos. Corroborando essa perspectiva e apontando a participação da sociedade civil no processo de formação da agenda em âmbito nacional, Vieira (2012, p. 22) aponta que a

[...] implementação das políticas voltadas para a juventude no Brasil, [...] surge fruto de várias articulações da sociedade civil organizada que construiu debates e fóruns envolvendo todos os atores que se organizavam em torno da pauta da juventude para desenhar o que é hoje a Política Nacional de Juventude.

Por outro lado, ao se debruçar sobre o processo de formação da agenda das políticas públicas de juventude no Brasil, no cenário nacional, Rocha (2012, p. 14) estabelece que

[...] a pauta das políticas públicas de juventude ganhou projeção a partir de 2005 com a criação da Secretaria Nacional de Juventude, Conselho Nacional de Juventude e Programa Nacional de Inclusão Social de Jovens (PROJOVEM), os quais compuseram a política nacional de juventude.

No que tange às realidades dos estados e municípios, Ribeiro (2013, p. 08) indica que “concomitante à implantação da Política Nacional de Juventude, estados e municípios deram início à criação de políticas e órgãos específicos para articulação das ações de governo voltadas a essa geração [...]”. Quando se lança um olhar sobre a Bahia, o autor afirma que

Em estados como a Bahia, o índice [de jovens, dentro do total da população] é ainda mais alto [que a média nacional], chegando a 28%, somando quase quatro milhões de jovens. Tal expressividade demográfica faz da juventude um público-alvo especial para uma política de estado que objetiva o desenvolvimento do seu povo (RIBEIRO, 2013, p. 07).

Importante destacar que se observa certa consonância do percurso trilhado na construção da política de juventude na Bahia com o desenho estabelecido nacionalmente. O próprio Governo Estadual, em uma publicação institucional, reitera essa questão, afirmando que “a Política de Juventude na Bahia adotou como referência as diretrizes conceituais da Política Nacional de Juventude” (BAHIA, 2013, p. 04).

Para fins desse trabalho interessa-nos o processo de formulação das políticas públicas, na perspectiva definida por Kingdon (2006a, p. 221), como

[...] um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão.

Pretende-se dar visibilidade aos elementos pré-decisórios na formulação das políticas públicas, em específico, alguns dos elementos da formação da agenda das políticas de juventude na Bahia. Parte-se do entendimento de que a agenda “[...] é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (KINGDON, 2006a, p. 222)

Para tanto, buscou-se apontar os elementos que compõem os múltiplos fluxos da formação da agenda das políticas públicas estabelecidos por Kingdon (2006a), a saber: os **problemas**, as **alternativas** e **soluções** e a **política** verificando o momento em que a confluência de alguns desses fluxos gerou uma janela de oportunidades e permitiu que a juventude se inserisse como pauta na agenda do Governo do Estado da Bahia.

Rocha (2012) já realizou um estudo sobre o cenário nacional, a partir do referencial teórico dos múltiplos fluxos, chegando a sinalizar que

Embora o tema da juventude já estivesse sendo discutido desde adécada de 1990 [no Brasil], é na mudança de governo ocorrida nas eleições de 2002 que se abre um fluxo propício para a temática, inserida na conjuntura de novas institucionalidades, e que, dessa forma, se concretiza em uma política nacional (ROCHA, 2012, p. 17).

Sendo assim o autor chama a atenção para o fluxo da política no estabelecimento da janela de oportunidades e na definição da agenda nacional das políticas públicas de juventude no Brasil (ROCHA, 2012).

Como procedimento metodológico foi utilizada a análise documental de publicações do Governo de Estado da Bahia, a saber, o “Relatório Final do Grupo de Trabalho de Juventude” (BAHIA, 2008); o “Documentário das Políticas de Juventude” (BAHIA, 2010); o Guia “Quer um Conselho? Como criar um conselho municipal de juventude” (BAHIA, 2013) e; uma publicação do Deputado Federal Zezéu Ribeiro: “Política para a juventude” (RIBEIRO, 2013). Utilizou-se ainda da revisão bibliográfica de produções acerca das políticas públicas de juventude na Bahia (VIEIRA, 2012; ANJOS, 2017; PEREIRA, 2017b; ANJOS, 2018; SANTOS, SANTOS e PEREIRA, 2018; PEREIRA, 2018; VIEIRA, 2018).

Aborda-se, a seguir, a fundamentação teórica com elementos da Teoria dos Múltiplos Fluxos, do Kingdon; seguido do contexto nacional de *agenda-setting* da pauta da juventude de cada *stream*; para em seguida, apresentar as especificidades dos fluxos e os elementos que configuram o cenário da estruturação das políticas públicas de juventude no Governo da Bahia.

## O MODELO ANALÍTICO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

Na análise das políticas públicas, uma das questões que os estudiosos têm se debruçado é o processo de formação da agenda governamental (*policy agenda-setting*), buscando identificar como uma pauta se insere na agenda do governo e outras não. Conforme Capella (2007, p. 88) “uma questão passa a fazer parte da ‘agenda governamental’ quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas”.

No intuito de melhor observar as questões que envolvem essa mudança na agendagovernamental e a inserção de novas pautas toma-se a construção teórica dos múltiplos fluxos, de John Kingdon, que se baseia em três fluxos decisórios para apontar como se dáesse processo de mudança: o fluxo dos problemas, o fluxo das alternativas e soluções e o fluxo da política. Baseando na perspectiva de Kingdon, afirma-se que os fluxos caminhamde forma independentes, mas

[...] em determinadas circunstâncias, normalmente associadas ao *stream* da política ou a questões e problemas externos ao sistema político que se tornam candentes, abrem-se “janelas de oportunidades” que podem dar a chance para que os *policy entrepreneurs* consigam acoplá-los, promovendo, então, mudanças, muitas vezes drásticas, nas políticas públicas. (FARIA, 2003, p. 25)

Em situações, tidas como não ideais para os teóricos da análise das políticas públicas mais tradicionais, em que a definição das políticas não segue um percurso que fosse o esperado dentro do ciclo das políticas públicas, desde o estabelecimento dos problemas, a elaboração das soluções, a escolha de uma delas e sua implementação, a teoria dos múltiplos fluxos permite um melhor entendimento da formação e da mudança na agenda governamental em contextos de incertezas.

Explicitando melhor cada fluxo decisório, observa-se que no *stream* dos problemas três mecanismos vão estar envolvidos na transformação de uma questão que esteja em estado de coisas, - na agenda não governamental, - em um problema político, - logo, ganhando visibilidade na agenda governamental, - a saber: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais (CAPELLA, 2007), podendo-o fazer chegar a agenda decisional.

Já referente ao fluxo das alternativas e soluções é importante destacar a presença das *policy communities*, que agregam especialistas responsáveis por gerar as alternativas para os enfiamentos das situações tidas como problemas políticos. Ressalta-se a observação acima, de que os fluxos caminham de forma independentes convergindo em situações chamadas de “janelas de oportunidades”.

O fluxo da política é estruturado pelas questões referente ao humor nacional, às forças políticas organizadas e às mudanças dentro do próprio governo. De forma que, o fluxo político tem uma importância significativa e, muitas vezes, determinante das mudanças de agenda governamental (CAPELLA, 2007).

A teoria afirma que somente quando há convergência dos fluxos que é possível acontecer a mudança da agenda. Ou seja, quando as janelas de oportunidades surgem, uma nova pauta pode ser inserida na agenda governamental, pois “[...] a completa junção das três dinâmicas aumenta significativamente as chances de um tema se tornar parte de uma agenda de decisão” (KINGDON, 2006b, p. 234).

O desafio está em reconhecer o surgimento das janelas de oportunidades e articular a inserção da pauta na agenda do governo, pois essas janelas são transitórias e, caso não seja percebida e aproveitada, torna-se mais difícil incluir um novo item na ação governamental.

Cabe destacar que, em todos os fluxos decisórios, principalmente no *stream* das alternativas e soluções, atuam atores visíveis e invisíveis, sendo os primeiros mais importantes na definição da agenda e os segundos, na definição e desenho das alternativas (KINGDON, 2006a; CAPELLA, 2007).

Por fim, ainda que o modelo dos múltiplos fluxos apresente *streams* específicos, com certa delimitação entre eles, ao realizar a análise de uma política, é possível perceber que esses fluxos se encontram imbricados, e, quase sempre, constitui-se tarefa difícil delimitar os atores que atuam em cada *stream* ou qual ação desses sujeitos políticos podem estar relacionados a um fluxo ou outro.

Na busca da aplicabilidade teórica desse modelo, apresenta-se a seguir, a análise da formação da agenda das políticas públicas de juventude no Governo do Estado da Bahia, indicando previamente, o que seriam elementos da pauta no Governo Federal, em cada fluxo do modelo teórico.

## A AGENDA DE JUVENTUDE NO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

Busca-se estabelecer aqui os elementos de cada fluxo decisório da inserção da pauta da juventude na agenda do Governo do Estado da Bahia, no entanto, uma digressão para o plano nacional se faz necessária.

Rua (1998), afirma que, na década de 90, a temática da juventude se apresentava apenas como um estado de coisas, ou seja, não faziam parte da agenda governamental. Naquele período,

[...] as demandas por políticas públicas para a juventude permanecem como estado de coisas, precariamente resolvidos no âmbito de políticas destinadas a um público mais amplo – com o qual os jovens têm que competir pelo espaço de atendimento – sem chegar a se apresentar especificamente como problemas políticos (RUA, 1998, p. 739).

Nos anos 2000, quando a pauta se consolida na agenda governamental, observa-se que esse processo se dá a partir dos elementos do *stream* dos problemas e do *stream* da política.

Em estudo desenvolvido por Santos (2010) apresenta-se o processo de construção das políticas públicas de juventude no Governo Federal. Partindo da produção dessa autora e relacionando com o modelo teórico dos Múltiplos Fluxos, pode-se afirmar que, no *stream* dos problemas,

Será a difícil condição socioeconômica do país, aliada ao baixo crescimento econômico, à instabilidade e precariedade na inserção no mercado de trabalho, com reflexos na quase ausência de perspectivas quanto à mobilidade social das novas gerações, que colocará na pauta dos debates não-governamentais e governamentais a problemática social da juventude (SANTOS, 2010, p. 65).

Como se pode observar, a transformação da juventude de um estado de coisas para um problema político fez com que essa pauta figure nos espaços não governamentais, da sociedade civil, mas também da academia (*policy communities*), assim como, no escopo da agenda governamental. No campo da sistematização dos indicadores (*stream* dos problemas) e também relacionado ao fluxo da política, Anjos (2017) destaca a importância do “Projeto Juventude”, desenvolvido em 2003, pelo Instituto Cidadania, - após a chegada do Partido dos Trabalhadores na gestão Federal, - sinalizando ser este Projeto

[...] o maior mentor teórico e empírico orientador das Políticas públicas fomentadas para a Juventude Brasileira desde o início do governo Lula em 2003 e que ainda influencia tanto no governo federal e reverbera nos governos estaduais e municipais de gestão petista e outras que se destinam a construir políticas para a juventude (ANJOS, 2017, p. 45).

No que tange ao fluxo da política, Rocha (2012) afirma que a mudança política da gestão do Governo Federal, em 2002, que possibilitará a abertura de um fluxo propício para a inclusão da pauta da juventude na agenda governamental. Conforme o autor

Embora o tema da juventude já estivesse sendo discutido desde a década de 1990, é na mudança de governo ocorrida nas eleições de 2002 que se abre um fluxo propício para a temática, inserida na conjuntura de novas institucionalidades, e que, dessa forma, se concretiza em uma política nacional (ROCHA, 2012, p. 17).

Rocha (2012) e demais pesquisadores do campo das políticas públicas de juventude, são categóricos em afirmar que a mudança de gestão no plano do Governo Federal, a partir de 2003, constitui-se em um demarcador importante para a inclusão da pauta da juventude na agenda governamental, da mesma forma que aconteceu com outras pautas importantes aos movimentos sociais (SPOSITO, 2003; SPOSITO, CARRANO, 2003; SANTOS, 2010; PAPA, FREITAS, 2011; VIEIRA, 2012; PEREIRA, 2017a; PEREIRA, 2017b; ANJOS, 2017).

Por se tratar de uma agenda já fortalecida, de apelo social e apoio político- institucional, se tornou possível para o governo empreender ações para a juventude através de desenhos de políticas públicas específicas. Junto a isso, a existência de um governo de orientação centro-esquerda contribuiu para que esta pauta se tornasse também uma agenda central da gestão. As juventudes organizadas em partidos políticos (inclusive o partido do presidente), os movimentos estudantis, a juventude sindicalizada, etc. formaram forças o suficiente e dialogaram com um conjunto de parlamentares para a condição de efetivação da agenda das políticas públicas de juventude, de tal forma que a primeira consulta à população jovem (chamada de Conferência de Juventude por alguns) foi realizada pela Câmara dos Deputados, em 2004.

Já referente ao *stream* das alternativas, Santos (2010) aponta que

Os anos iniciais da primeira gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ainda são de fraca estruturação das ações para as juventudes, no entanto ao longo do percurso algumas institucionalidades são criadas e é proporcionada uma discussão em torno da construção de uma política nacional da juventude, capaz de alinhar os procedimentos existentes e de fomentar uma concepção ampla dos jovens como sujeitos de direitos e partícipes dessa construção (SANTOS, 2010, p. 112).

Mesmo com viés progressista e inclinação para a juventude, nos primeiros anos do governo Lula, as ações para a juventude não se apresentaram como uma ideia forte. Isso serve para demonstrar que os assuntos que se tornam agenda governamental necessitam mais do que vontade política, ou seja, que se faz necessário um ambiente favorável para poder existir.

Se por um lado, a partir de 2003, os fluxos dos problemas e da política direcionavam a pauta da juventude para a agenda de decisão do Governo Federal, por outro, as alternativas e soluções para essa questão foram sendo elaborados ao longo do tempo, iniciando com a proposta de criação da Secretaria Nacional de Juventude, do Conselho Nacional de Juventude e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM, que passou por alterações em seus desenhos ao longo das gestões. Destaca-se ainda nesse processo a aprovação do Estatuto da Juventude, que emerge como elemento normativo mais importante para a consolidação da política de juventude nesse período. Tais elementos contribuíram para consolidar o que se convencionou chamar de campo das políticas públicas de juventude

Já estabelecido pelo Governo Federal a inauguração de um novo marco relacional com o segmento jovem brasileiro, buscando construir políticas públicas de juventude a partir da perspectiva de “sujeitos de direitos”, cumpre observar que o Governo da Bahia, a partir das gestões petistas, replica em seu nível de gestão a mesma forma adotada no âmbito da União na construção desse campo: a formatação dos órgãos; locais de ajustamento deles; composição e metrificacão da criação do Conselho; o conteúdo político e administrativo e etc. Tudo seguiu a orientação já experimentada no âmbito federal.

Vieira (2012, 2018), Anjos (2017, 2018), Pereira (2017b, 2018) e Santos, Santos e Pereira (2018) indicam que com a ascensão do Partido dos Trabalhadores à gestão estadual em 2007 marca a inauguração da pauta da juventude na agenda governamental da Bahia.

Para explicitar isso, verifica-se o fato da Bahia contar com parlamentares que já acompanhavam a pauta das políticas públicas de juventude no cenário nacional; a assunção ao cargo de Secretário de Planejamento, o deputado Zezéu Ribeiro, que colocou a pauta da juventude dentro das estratégias de planejamento e desenvolvimento do estado; o debate da pauta da juventude na Assembleia Legislativa da Bahia, com a constituição da Frente Parlamentar em Defesa das Políticas Públicas de Juventude e posterior acompanhamento da tramitação do Plano Estadual de Juventude da Bahia; e devido a pressão das juventudes organizadas no âmbito do Estado (ANJOS, 2017, 2018).

Outros elementos dizem respeito ao Governador convocar a etapa estadual da I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude e, posteriormente, instituir o Grupo de Trabalho de Juventude, no âmbito do Estado, responsável por estabelecer diretrizes para a Política Estadual de Juventude (VIEIRA, 2012, 2018; PEREIRA, 2017b, 2018; SANTOS, SANTOS e PEREIRA, 2018); como também, a posteriori, a inserção do órgão responsável pela política de juventude em sua secretaria estratégica, a saber, a Secretaria de Relações Institucionais – SERIN.

Merece destaque o fato de que, neste momento, em que o “lulismo” gozava de espaço e aprovação social, o Governo da Bahia, tributário e aplicador do modelo nacional das políticas públicas de juventude, não enfrentou resistências políticas ou sociais para a sua implementação. Pelo contrário, é possível verificar que a agenda de juventude foi abraçada por políticos de oposição, inclusive na Assembleia Legislativa da Bahia e conseguiu confluir políticos tanto da esquerda como da direita para a sua aprovação, acompanhamento e aplicação.

A partir desse primeiro cenário, já é possível observar que os elementos destacados envolvidos com a inserção da pauta da juventude na agenda do Governo da Bahia, estão relacionados ao *stream* da política, desde as questões referentes a mudança de governo (início de uma gestão petista), seguido do humor nacional (mesmo partido na gestão do Governo Federal e que vinha consolidando a juventude como pauta prioritária), bem como, das forças políticas organizadas ou que foram se organizando (desde atores visíveis – Secretário e o próprio Governador, até atores invisíveis – Deputados e demais sujeitos políticos que configuraram os grupos de pressão).

A Primeira Conferência Estadual de Políticas Públicas de Juventude na Bahia, que a exemplo da Primeira Conferência Nacional teve como tema “Levante sua bandeira” foi a oportunidade de agregar os atores envolvidos na pauta da juventude, de 40 cidades e 22 territórios de identidades da Bahia. Ela trouxe para o diálogo e debate das políticas públicas de juventude, ao ponto de Ribeiro (2013, p. 08) afirmar que “a partir de 2008, com a construção da Conferência Estadual de Juventude da Bahia, o Governo passou a criar as bases sobre as quais constrói uma política estadual para o jovem”.

Cabe destacar que, já no processo de organização desta Conferência vários sujeitos políticos foram mobilizados e envolvidos. No âmbito do poder público estiveram presentes na Comissão Organizadora da Primeira Conferência Estadual de Juventude, desde representantes do Poder Executivo Nacional, Estadual e Municipal (Salvador) até representações do Poder Legislativo Nacional (Câmara dos Deputados) e Estadual. Já na sociedade civil, várias organizações e movimentos juvenis com atuação na Bahia foram convidadas a colaborar (BAHIA, 2010).

A multiplicidade de atores governamentais e da sociedade civil que se fizeram presentes no momento de inserção da pauta da juventude na agenda do Governo da Bahia conferem um caráter específico e particular, no

que se refere a inclusão de outras pautas na agenda governamental. Isso, necessariamente, está relacionado ao fluxo da política que dá centralidade a essa inserção da juventude nas ações do Estado. Se é possível afirmar que o *stream* da política teve maior importância na inserção da pauta da juventude na agenda do Governo da Bahia. Em paralelo, pode-se indicar que o fluxo das alternativas e soluções que foi estimulado a se constituir.

Com a realização da Primeira Conferência Estadual de Políticas Públicas de Juventude da Bahia, tendo como produto a definição de 21 prioridades estaduais (levantamento de demandas das juventudes baianas); e com o estabelecimento do GT Juventude, durante a própria realização da Conferência, com o objetivo de propor diretrizes para a Política Estadual de Juventude na Bahia, consolida-se, o que se poderia chamar, da primeira *policy community*, que irá incidir diretamente no desenho inicial que as políticas públicas de juventude virão a ter na Bahia.

O GT Juventude após seu planejamento, desenvolvimento de ações, pesquisas e análises, apresentou ao Governo o relatório final, com os indicativos sistematizados. O Relatório Final do Grupo de Trabalho Juventude apontou as características elementares das políticas públicas de juventude, a saber: transversalidade; integralidade; participação; descentralização; especificidade; e seletividade. E destacou os elementos fundamentais para a implementação de uma política estadual de juventude: a construção do Plano Estadual de Juventude; a criação e constituição do Conselho Estadual de Juventude e; a criação de um espaço institucional de gestão da pauta das políticas de juventude na estrutura governamental estadual (BAHIA, 2008). Observa-se ainda a presença de vários atores, contudo, de caráter mais institucional (representação governamental) na composição do GT Juventude, constituindo o que acima sinalizamos como a primeira *policy community* das políticas de juventude no estado da Bahia.

Fizeram parte da composição do GT Juventude: Éden Valadares, representando a Secretaria de Relações Institucionais e que esteve na responsabilidade da coordenação executiva do GT, que, posteriormente, veio a se tornar o primeiro Coordenador Estadual de Juventude; Mariana Farias, representando a Casa Civil; Marcelo Rocha e Vivian Celeste, representando a Secretaria de Educação; Anderson Santos e Marcos Pereira, representando a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza; Lívia Borges e Rodney Moreira, representando a Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte; o deputado Yulo Oiticica, representando a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, na coordenação da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos a Políticas de Juventude; e Jurandir Santana Júnior, membro convidado, representando o Instituto Castro Alves de Estudo da Juventude.

Mesmo que não compusessem o GT, verifica-se ainda a contribuição da pesquisadora Mary Castro Garcia, que à época, era professora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania, da Universidade Católica e do então Diretor de Estudos e Pesquisas da SEI/SEPLAN, José Ribeiro Soares.

Referente ao fluxo dos problemas, o Secretário de Relações Institucionais do Estado da Bahia, na mensagem de abertura do Documentário das Políticas de Juventude (BAHIA, 2010, p. 08) afirma que

Quando a atual administração assumiu, os indicadores sociais colocavam a Bahia em vergonhosa posição nacional, e essa situação inaceitável era muito mais dura para os baianos e as baianas com idade entre 15 e 29 anos. Para os jovens, a Bahia oferecia a 6ª pior educação pública, o 3º pior indicador de geração de emprego e renda, a 17ª posição no Índice de Desenvolvimento Juvenil (IDJ) entre as 27 unidades da federação analisadas pela UNESCO.

Ainda acerca desse *stream*, o Relatório Final do GT Juventude já chamava a atenção ao quantitativo significativo de jovens na Bahia: 4,1 milhões de jovens, ou seja, 29,3% do total da população baiana e explicitava que

Esta parcela da população se relaciona de maneira peculiar e amplificada com as principais questões sociais brasileiras, sendo que mais sofre com o desemprego, os problemas da educação pública, a violência urbana e rural, as diversas formas de discriminação, as dificuldades de acesso à cultura, ao lazer, ao esporte e à participação política [...] (BAHIA, 2008).

Deve-se levar em conta que a janela de oportunidade de inserção da juventude na agenda do Governo da Bahia, começa pelo *stream* da política, estimula o *stream* das alternativas e soluções e busca, de forma não alicerçada, apontar questões do *stream* dos problemas, mas que se revela de forma frágil, por desconsiderar uma realidade que atinge diretamente a juventude: o aumento dos índices de homicídios de jovens negros.

Historicamente, uma das pautas da juventude organizada, que figurou como uma das prioridades da Primeira Conferência Nacional de Juventude, em 2008, se refere aos altos índices de mortalidade de jovens negros, sendo caracterizado como um verdadeiro extermínio dessa população e elemento de genocídio do povo negro, mas que, em nenhum momento de estruturação da pauta da juventude na agenda do Estado, esses dados de problema social ganham força para sair de estado de coisas e se tornarem problema político, a ponto de gerar uma resposta efetiva do poder público, que não seja o próprio aparato policial.

## 2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise da formação do campo de Políticas de Juventude no Governo de Estado da Bahia foi possível mostrar a aplicabilidade da teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon. Identificou-se quais elementos da realidade da política estadual estiveram relacionados aos fluxos dos problemas, das alternativas e soluções e da política, quando da inserção da pauta da juventude na agenda governamental.

Apesar da teoria dos múltiplos fluxos apontar a necessidade da convergência dos *streams* para a geração de uma janela de oportunidade, na qual seja possível incluir uma pauta nova e gerar mudança na agenda governamental, observou-se que, no caso da política estadual de juventude, o fluxo da política foi mais importante e crucial para que todo o processo de *agenda-setting* acontecesse.

Por se basear em uma pesquisa documental, com um limitado material para compor a referida análise indica-se a necessidade de um melhor aprofundamento do estudo, a partir de outras fontes. Entre eles merecem destaque o Plano de Governo do PT para a Bahia no processo eleitoral de 2006, bem como, as peças orçamentárias da primeira gestão petista do Governo Estadual. Salienta-se ainda que um desenho metodológico de pesquisa que contemple entrevistas aos atores iniciais da construção da pauta da juventude na agenda governamental da Bahia possa melhor explicitar os elementos de cada *stream* envolvido e, certificar, se a análise aqui apresentada, da centralidade do *stream* da política, corresponde à realidade de *agenda-setting* da pauta da juventude na Bahia.

Além dessas questões, alguns questionamentos ficam presentes e pendentes acerca desse processo. Considerando a importância do *stream* da política e, nesse, a questão do clima nacional, como fica a pauta da juventude no Governo da Bahia com a mudança do Governo Federal, a partir do impeachment de Dilma e assunção de outro projeto político na gestão federal? Porque a pauta do extermínio da juventude negra não ganhou um desenho específico de política pública para o seu enfrentamento? Quais os problemas atuais das juventudes baianas? O que fez com que a juventude rural se consolidasse enquanto pauta durante as gestões petistas? E quando se deu isso? Como tem se desenvolvido os atuais desenhos de políticas públicas de juventude na Bahia



(Mais Futuro, Partiu Estágio e Primeiro Emprego) e suas relações com os elementos fundamentais da política estadual de juventude apontada pelo GT Juventude? Espera-se que outros estudos e pesquisas auxiliem no enfrentamento dessas questões e possam subsidiar a reconfiguração da pauta da juventude na agenda governamental do Governo da Bahia após esses anos de inserção na temática nas ações do Estado.

## REFERÊNCIAS

ANJOS, Jocivaldo Bispo da Conceição. **Políticas Públicas para a juventude rural**: considerações sobre os 10 anos de gestões petistas no Governo da Bahia (2007-2016). 2017. 150 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Estado, Governo e Políticas Públicas) – Fundação Perseu Abramo/Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais – Brasil, São Paulo, 2017.

\_\_\_\_\_. A política para a juventude rural baiana e a percepção acerca da narrativa da juventude rural. In: II SIMPÓSIO NACIONAL APROXIMAÇÕES COM O MUNDO

JUVENIL, 2018, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: FAJE, 2018, p. 234-242.

BAHIA. **Relatório Final do Grupo de Trabalho de Juventude**: acreditar no jovem é investir na Bahia. Salvador: 2008, 120 p.

\_\_\_\_\_. Documentário das Políticas Públicas de Juventude. Salvador: SERIN, 2010, 172 p.

\_\_\_\_\_. **Quer um Conselho?** Como criar um conselho municipal de juventude. Salvador: Secretaria de Relações Institucionais, 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; e MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, p. 87-122.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 51, 2003, p. 21-29

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas**: coletânea, v.1. Brasília, ENAP, 2006a, p. 219-224.

\_\_\_\_\_. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.).

**Políticas Públicas**: coletânea, v.1. Brasília, ENAP, 2006b, p. 225-245.

PAPA, Fernanda Carvalho de e FREITAS, Maria Virgínia de (orgs.). **Juventude em Pauta**: políticas públicas no Brasil. São Paulo: Pierópolis, 2011.

PEREIRA, Mailson Santos. **Concepções de juventude em legislações baianas de permanência estudantil no ensino superior**. 2017. 39 f. Trabalho de conclusão (Especialização em Docência do Ensino Superior) – Coordenação de Pós-Graduação Lato Sensu da Universidade Salvador, Salvador, 2017a.

\_\_\_\_\_. **Análise das concepções de juventude nos documentos do Programa Trilha-BA.** 2017. 56 f. Trabalho de conclusão (Especialização em Juventude no Mundo Contemporâneo) – Coordenação de Pós-Graduação Lato Sensu da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2017b.

\_\_\_\_\_. Análise documental do Programa TRILHA-BA: concepções de juventude presente em uma política pública baiana. In: II SIMPÓSIO NACIONAL APROXIMAÇÕES COM O MUNDO JUVENIL, 2018, Belo Horizonte. **Anais [...].**

Belo Horizonte: FAJE, 2018, p. 254-264.

\_\_\_\_\_; ANJOS, Jocivaldo Bispo da Conceição. Análise da Política Estadual de Juventude através da Teoria dos Múltiplos Fluxos. **JUVENTUDE.BR** (Centro de Estudos e Memória da Juventude), v. 13, p. 50-56, 2018.

RIBEIRO, Zezéu. **Política para a Juventude.** Brasília: Centro de Documentação e Informação/Coordenação Edições Câmara, 2013.

ROCHA, Heber Silveira. **Juventude e Políticas Públicas: formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no governo lula.** 2012. 166 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas/SP, São Paulo, 2012.

SANTOS, Geórgia Patrícia Guimarães dos. **A(s) juventude(s) e a construção das políticas públicas no Brasil: avanços e perspectivas.** 2010. 181 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

SANTOS, Larissa Lima; SANTOS, Camila Borges dos; PEREIRA, Mailson Santos. Experiências de atuação no controle social das políticas públicas de juventude no Conselho Estadual de Juventude da Bahia. In: II SIMPÓSIO NACIONAL APROXIMAÇÕES COM O MUNDO JUVENIL, 2018, Belo Horizonte. **Anais [...].** Belo Horizonte: FAJE, 2018, p. 243-253.

SPOSITO, Marília. Trajetórias na construção de Políticas Públicas de Juventude no Brasil. In: FREITAS, Maria Virgínia de e PAPA, Fernanda Carvalho de (orgs.).

**Políticas Públicas: juventude em pauta.** São Paulo: Cortez, Ação Educativa, Fundação Friedrich Ebert, 2003. Cap. 3, p. 57-75.

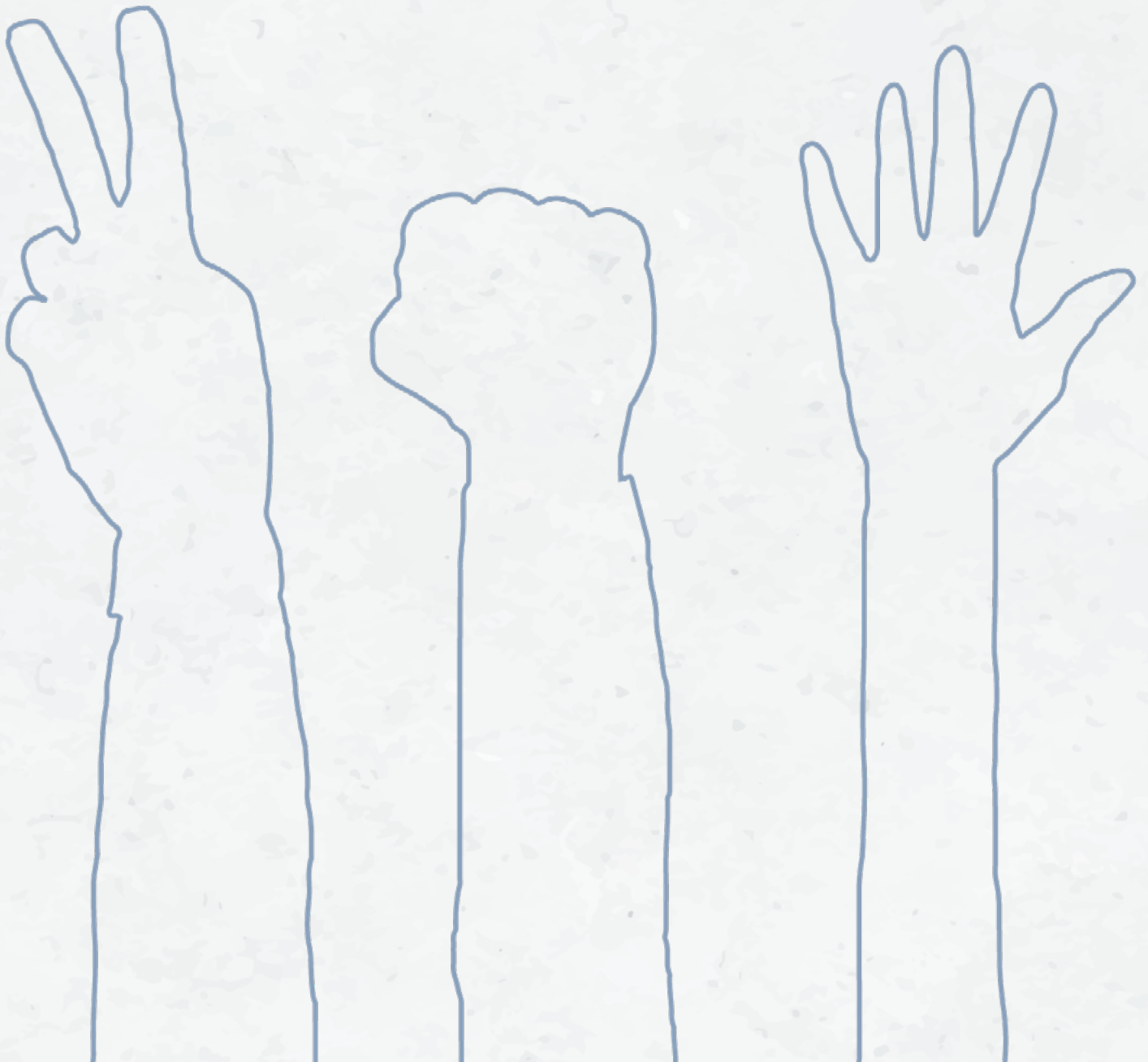
\_\_\_\_\_; e CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil.

**Revista Brasileira de Educação**, n. 24, set. - dez., 2003, p. 16-39.

VIEIRA, Michelle do Nascimento. **Conselho Estadual de Juventude: a experiência da construção de uma política pública de juventude na Bahia.** 2012. 50 f. Trabalho de conclusão (Graduação em Serviço Social) – Universidade Metropolitana de Salvador, Salvador, 2012.

\_\_\_\_\_. In: II SIMPÓSIO NACIONAL APROXIMAÇÕES COM O MUNDO JUVENIL, 2018, Belo Horizonte. **Anais [...].** Belo Horizonte: FAJE, 2018, p. 265-273.





# AS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES NO RIO GRANDE DO SUL: FOMENTO, DIVERSIDADE E DESAFIOS

*Family agroindustry in Rio Grande do Sul: promotion, diversity and challenges*

José Ribeiro da Silva<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Professor do Instituto Federal de Alagoas (IFAL) - Campus Batalha. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural - UFSM. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6608815738536534> ORCID n° <https://orcid.org/0000-0003-1625-6433>. E-mail: [jose.ribeiro@ifal.edu.br](mailto:jose.ribeiro@ifal.edu.br).

## RESUMO

O trabalho teve como objetivo analisar a política de fortalecimento das agroindústrias familiares do estado do Rio Grande do Sul. Estas agroindústrias são caracterizadas pela diversidade de alimentos produzidos a partir dos saberes aprimorados ao longo de gerações, distanciando-se da lógica das grandes corporações agroalimentares. A atividade vem sendo estimuladas pelo Governo do Rio Grande do Sul, através do Programa Estadual de Agroindústria Familiar que por um lado, proporciona maior visibilidade às agroindústrias familiares, estimulando uma adequação às normas sanitárias a partir do apoio técnico, possibilitando a ampliação do mercado. Por outro lado, vem contribuindo com a redução da diversidade de produtos oriundos das unidades de produção familiar, transformando a produção artesanal diversificada em uma produção especializada, tecnificada e seletiva.

**Palavras-Chave:** sistema agroalimentar, alimentação saudável, solidariedade, produtos coloniais.

## ABSTRACT

The aim of the paper was to analyze the strengthening policy of family agroindustry in the state of Rio Grande do Sul, Brazil. These agribusinesses are characterized by the diversity of food produced with knowledge improved over generations, distancing themselves from the dynamic of large agribusiness corporations. The agroindustry activity has been stimulated by the Government of Rio Grande do Sul through the State Family Agroindustry Program (*Programa Estadual de Agroindústria Familiar*). On the one hand, the program provides greater visibility to family agroindustry, stimulating the adjustment to health standards through technical support and expanding their market outreach. On the other hand, it has reduced the diversity of products from family production units, transforming the once diversified artisanal production into a specialized, technified and selective production.

**Keywords:** agri-food system, healthy food, solidarity, colonial products.

## 1. INTRODUÇÃO

Nas discussões sobre o sistema agroalimentar no Brasil, insere-se o tema da agroindustrialização como estratégia de verticalizar economicamente a produção agropecuária. Os últimos debates sobre esse tema têm revelado uma maior intensificação nas transformações do agronegócio, destacando questões ambientais, tecnológicas e de agregação de valor, tendo em vista os mercados internos e externos (IPEA, 2013).

As agroindústrias estão completamente atreladas aos impérios alimentares constituídos por alianças entre setores do agronegócio, indústria de alimentos e grandes cadeias de supermercado. Este último segmento, por estar situado em uma posição privilegiada de proximidade com o consumidor final, tem acesso a informações que monopolizam cada vez mais as relações de produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos (PLOG, 2008 citado por SCHOTTZ *et al*, 2014).

De acordo com Vendruscolo, Cruz e Schneider (2015), o que parece ser uma tendência inevitável do desenvolvimento capitalista no setor, possui algumas limitações e contradições. Ao mesmo tempo que existe um processo de globalização do sistema agroalimentar, surgem vários movimentos e estratégias de resistência que não possuem um formato único, e tampouco apresentam causas completamente comuns.

No caso brasileiro, este setor é caracterizado por sua pluralidade, estando suas raízes ligadas à diversidade de povos que existiam antes da colonização e que passou a ser enriquecida com a chegada dos europeus, africanos e asiáticos. Essas características passam a ser influenciadas pelos projetos de desenvolvimento baseados no processo de modernização da agricultura iniciado na metade do século XX, a partir do modelo estadunidense, que causou desigualdades sociais e econômicas (VENDRUSCOLO; CRUZ e SCHNEIDER, 2015).

Um grande desafio que se impõe a estas agroindústrias na atualidade está relacionado à criação de leis sanitárias e ambientais. Essas leis são estabelecidas levando-se em consideração critérios técnicos com tendências homogeneizadoras e com a utilização de tecnologias, estruturas, equipamentos e utensílios cada vez mais automatizados, com o intuito de evitar contaminação dos alimentos, protegendo a saúde, a vida e o ambiente (CRUZ e SCHNEIDER, 2010; CRUZ, 2011; citado por SCHOTTZ *et al.*, 2014).

Esse fenômeno atinge fortemente as agroindústrias familiares, por estas estarem situadas em contextos que se distanciam da produção em escala e dos padrões sanitários e ambientais impostos aos complexos sistemas agroalimentares. Além disso, estas agroindústrias apresentam características fortemente ligadas a um estilo de vida e tradições produtivas típicas da agricultura familiar, que por sua vez, não são compatíveis com os padrões das grandes corporações agroalimentares.

Diferentemente dos sistemas agroalimentares dominantes, que seguem uma lógica de expansão e acumulação capitalista, as agroindústrias familiares foram construídas socialmente levando-se em consideração a disponibilidade de matérias-primas das unidades produtivas das próprias famílias e/ou localizadas nas proximidades, na maioria das vezes não ultrapassando os limites do território. Na maioria dos casos, estas agroindústrias foram geradas a partir das necessidades de aplicação de técnicas de conservação artesanal em épocas de grande oferta de matéria-prima, possibilitando que estes produtos pudessem ser consumidos ou comercializados em períodos de escassez de alimentos, sendo a venda dependente de fatores como excedente de produção e demandas de consumo local.

Nesse sentido, é possível perceber que as questões que envolvem as agroindústrias familiares vão além dos aspectos mercadológicos. Isso pode ser observado nos argumentos de Caporal e Costabeber (2002), quando afirmam que a forma de produzir dos agricultores familiares envolvem outros aspectos que vão além da simples inclusão no mercado, pois a forma de conceber a produção foi herdada das tradições dos camponeses e de seus ancestrais.

Apesar de considerar os aspectos relacionados à garantia da qualidade sanitária dos alimentos como de relevante importância para preservação da saúde e da vida humana, outros aspectos devem ser considerados, como a diversidade e valor nutricional dos alimentos e os aspectos inerentes à cultura alimentar da população.

A este respeito, Gazolla (2014) afirma que, em pequenos municípios, as agroindústrias são essenciais na garantia da segurança alimentar em termos qualitativos e quantitativos. Esses estabelecimentos fornecem alimentos artesanais, étnicos, agroecológicos e sem substâncias químicas. O autor destaca ainda o caráter sustentável e a adequação aos aspectos da cultura de consumo da população, quando sugere que a maior parte dessas agroindústrias se utilizam de práticas com princípios sustentáveis, fornecendo à população alimento de acordo com os hábitos locais de consumo.

Diante disso, existe uma incompatibilidade entre a realidade dessas agroindústrias familiares com as normativas sanitárias e ambientais estabelecidas, que só se adequam às grandes corporações agroalimentares, as quais, na maioria das vezes, diminuem drasticamente os nutrientes presentes nas matérias-primas naturais por meio dos processos de transformação em alimentos ultraprocessados.

As normativas são padrões de qualidade estabelecidos para o processamento de alimentos que se baseiam em um modelo de produção agroindustrial em larga escala, no qual se prioriza a utilização de insumos químicos em detrimento de sistemas mais sustentáveis, cujo apelo social busca produtos diversificados, artesanais, de conhecimentos tradicionais e socialmente incluídos (SCHOTTZ *et al*, 2014).

Trazendo esse debate para o estado do Rio Grande do Sul, Vendruscolo, Cruz e Schneider (2015) afirmam que existem processos heterogêneos de modernização do espaço rural. Nas regiões do estado, são identificadas formas de vida que tendem a manter relações de proximidade e confiança, assim como um saber fazer herdado das gerações passadas. A produção diversificada de alimentos e da comercialização direta contribuem para a manutenção da relação entre produtor e consumidor.

De acordo com os dados do Censo Agropecuário realizado pelo IBGE (2017), a atividade alcançou, no estado do Rio Grande do Sul, a marca de 443.557 estabelecimentos rurais familiares com agroindústrias, representando 88,75% do total de empreendimentos agroindustriais do estado. Ainda de acordo com o Censo, a atividade desenvolvida por grupos familiares resultou em um valor bruto de produção de R\$ 956.721.000,00.

Diante da necessidade de apoiar as agroindústrias familiares para uma maior inserção de seus produtos no mercado, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul criou o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF), por meio do Decreto Estadual nº 49.341 de 5 de julho 2012. Essa iniciativa visa a beneficiar os estabelecimentos com linhas de crédito aos agricultores familiares com juros mais baixos; ampliação do acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e à Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); auxílio no processo de regularização sanitária e ambiental; desenvolvimento de perfis agroindustriais e *layout* de rótulos; ampliação dos espaços de comercialização local, estadual e nacional; e, estímulo à organização dos agricultores em associações e cooperativas (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Além disso, o programa também visa à qualificação das famílias nas áreas de gestão, boas práticas de fabricação e processamento dos alimentos; disponibiliza assistência técnica para elaboração de projetos e orientação quanto à implantação e adequação dos empreendimentos às normas sanitárias e ambientais; e contribui com o acesso dos municípios ao Sistema Unificado Estadual de Sanidade Agroindustrial Familiar, Artesanal e de Pequeno Porte (Susaf) e ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sisbi/POA), pertencente ao Sistema Unificado de Sanidade Agropecuária (Suasa), (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Diante disso, é possível perceber que a criação do PEAF pelo Governo do Rio Grande do Sul se constitui em um conjunto de iniciativas que se apresentam com grande relevância para a inserção das agroindústrias familiares, em diferentes níveis de mercado, tendo seu foco principal no fortalecimento da economia local, considerando características ligadas à identidade e a culturas regionais.

Apesar do reconhecimento da importância dos propósitos da política, ainda são poucos os estudos que analisam os seus impactos na realidade das agroindústrias familiares do RS, tarefa que esse trabalho procurou realizar. Para se compreender estes impactos, tornou-se necessário compreender o processo de fomento representado formalmente pela PEAF, assim como compreender a diversidade que envolve as agroindústrias familiares do RS.

Com base nesses argumentos, o estudo buscou identificar os principais desafios enfrentados pelos agricultores familiares, que mantêm suas agroindústrias como estratégia para agregação de valor a sua produção agropecuária, proporcionando o aproveitamento da mão de obra familiar no campo, além de garantir o abastecimento da família e dos municípios e territórios onde estão inseridas.



A partir das informações apresentadas, o trabalho teve como objetivo geral identificar os impactos da política de fortalecimento das agroindústrias familiares do estado do Rio Grande do Sul, na diversidade e no acesso aos mercados. Como objetivos específicos, o trabalho buscou: a) compreender o processo de fomento às agroindústrias familiares desenvolvido pelo Governo do Rio Grande do Sul, por meio do PEAf; b) compreender a diversidade que envolve as agroindústrias familiares do Rio Grande do Sul; e c) identificar os desafios enfrentados pelas agroindústrias familiares perante o processo de fomento implantado pelo Governo.

## 2. METODOLOGIA

A abordagem metodológica deste estudo levou em consideração os objetivos propostos, além do acesso a fontes de informações que pudessem contribuir com a compreensão e análises do programa. Nesse sentido, os procedimentos metodológicos foram elencados considerando a coleta de dados tanto quantitativos quanto qualitativos, dando ao estudo um caráter quali-quantitativo.

Para identificar a diversidade de agroindústrias familiares, assim como a diversidade de produtos, foram realizados levantamentos a partir de dados estatísticos disponíveis no site do IBGE, mais especificamente aqueles registrados a partir do Censo Agropecuário 2017. Além disso, foram consultados dados eletrônicos do PEAf, disponíveis na página da Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural, registrados até o mês de maio de 2019. Essa etapa possibilitou a geração de dados quantitativos que serão expressos em forma de gráficos e tabelas.

Para auxiliar na análise desses dados, o estudo também contou com revisão bibliográfica inerente aos debates que envolvem as agroindústrias familiares no Brasil e no Rio Grande do Sul. Também foi realizada análise a documentos públicos disponibilizados de forma eletrônica pelo Governo do Rio Grande do Sul, através dos sítios institucionais. Esses documentos estavam relacionados à Política e ao Programa Estadual de Indústria Familiar do Rio Grande do Sul (PEAF).

O levantamento de dados qualitativos contou com a realização de entrevistas com roteiro semiestruturado, em que foram entrevistados 16 agricultores responsáveis por agroindústrias familiares. Nesta etapa, buscou-se levantar informações relacionadas aos impactos do programa na realidade dessas agroindústrias. As entrevistas aconteceram durante a 26ª Feira Internacional de Cooperativismo e da Economia Solidária (Feicoop), realizada no município de Santa Maria - RS no período de 11 a 14 de julho de 2019.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### FOMENTO ÀS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES DO RIO GRANDE DO SUL

As agroindústrias familiares no Rio Grande do Sul são caracterizadas pela diversidade de produtos ligados às tradições no beneficiamento artesanal fortemente marcado pela cultura dos ascendentes europeus. Essa perspectiva, por si só, já seria suficiente para justificar a implantação de políticas públicas direcionadas ao atendimento das demandas surgidas no setor.

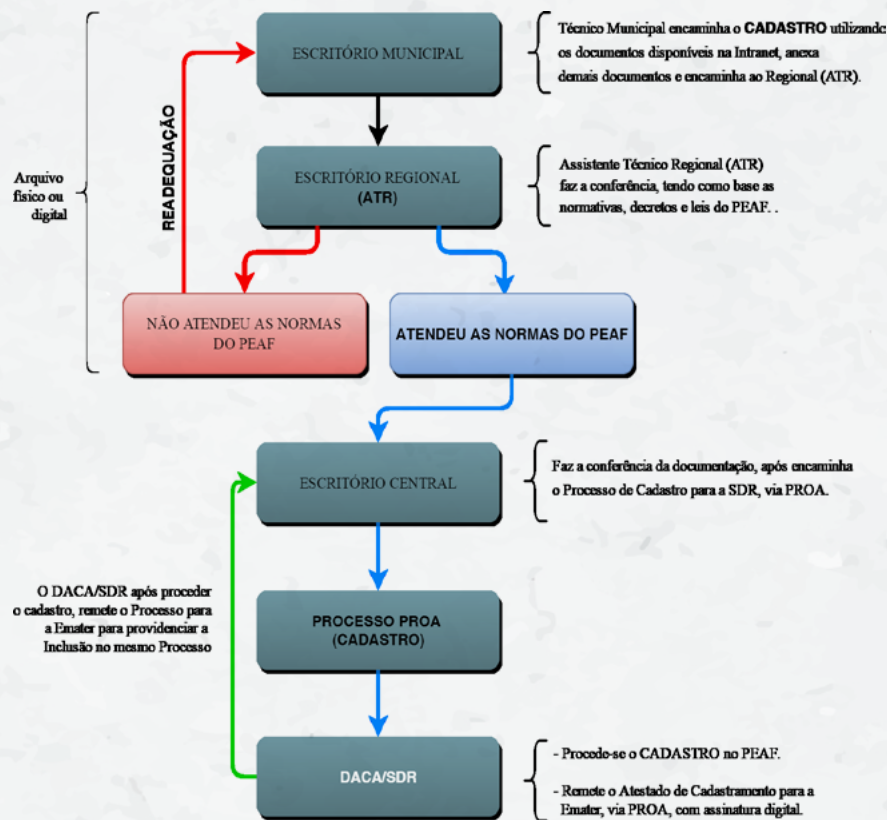
Para implantação do PEAf, o Governo do Estado levou em consideração a importância da atividade para geração de renda no meio rural, e principalmente em torno do protagonismo dos agricultores que passam a dominar toda a cadeia produtiva, mostrando-se independentes dos complexos agroindustriais. Além disso, a atividade contribui para o desenvolvimento local, fortalecendo os valores culturais, a sustentabilidade ambiental e a oferta de produtos de qualidade à população (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Pelas informações apresentadas, o programa veio somar-se ao conjunto de políticas públicas nacionais que estimulam a produção, o beneficiamento e a comercialização dos produtos oriundos da produção da agricultura familiar, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Nesse sentido, o PEAf foi instituído pelo Decreto Estadual nº 49.341 de 5 de julho de 2012. O programa apresenta os seguintes objetivos: a) a organização dos agricultores familiares e públicos tradicionais; b) a valorização do trabalho coletivo, da promoção e do fomento; c) a implantação e a legalização de agroindústrias familiares de pequeno porte de processamento artesanal, com vista ao desenvolvimento rural sustentável; e d) a promoção da segurança alimentar e nutricional da população, bem como o incremento à geração de trabalho e renda (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Para ter acesso aos benefícios do programa, as agroindústrias familiares devem passar por duas etapas, a primeira é constituída de um cadastro e a segunda é efetivada pela inclusão no PEAf. O cadastro é realizado na Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR) intermediado pela Emater-RS. Esse cadastro reconhece as agroindústrias como beneficiárias do programa, tornando-as habilitadas a participar dos processos de qualificação e formalização promovidas pelos órgãos responsáveis pela promoção (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Após o cadastro, os empreendimentos passarão a contar com um conjunto de serviços, como: a) apoio na implantação e legalização das agroindústrias familiares incluindo as de pequeno porte e de produção artesanal; b) formação técnica dos beneficiários; c) confecção de projetos de adequação ambiental; d) elaboração e adequação de *layout* de rótulos; e) apoio à promoção e à comercialização dos produtos das agroindústrias familiares; f) vinculação da agroindústria familiar ao sistema de cadastro de contribuintes da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul; e g) uso da marca mista nominativa/figurativa “Sabor Gaúcho” nos rótulos dos produtos (RIO GRANDE DO SUL, 2017). O fluxograma do processo de cadastro pode ser representado na Figura 1.

**Figura 1.** Fluxograma para o cadastro das agroindústrias familiares no PEAf.



Fonte: Rio Grande do Sul (2017)

A segunda etapa é constituída pela inclusão da agroindústria familiar no programa. Após o cadastro, os beneficiários elaboram um ofício de requerimento de inclusão, que deverá ser intermediado pela Emater municipal. Após a verificação da documentação, a SDR emite um certificado de inclusão, reconhecendo a agroindústria familiar como beneficiária do PEAf(RIO GRANDE DO SUL, 2017).

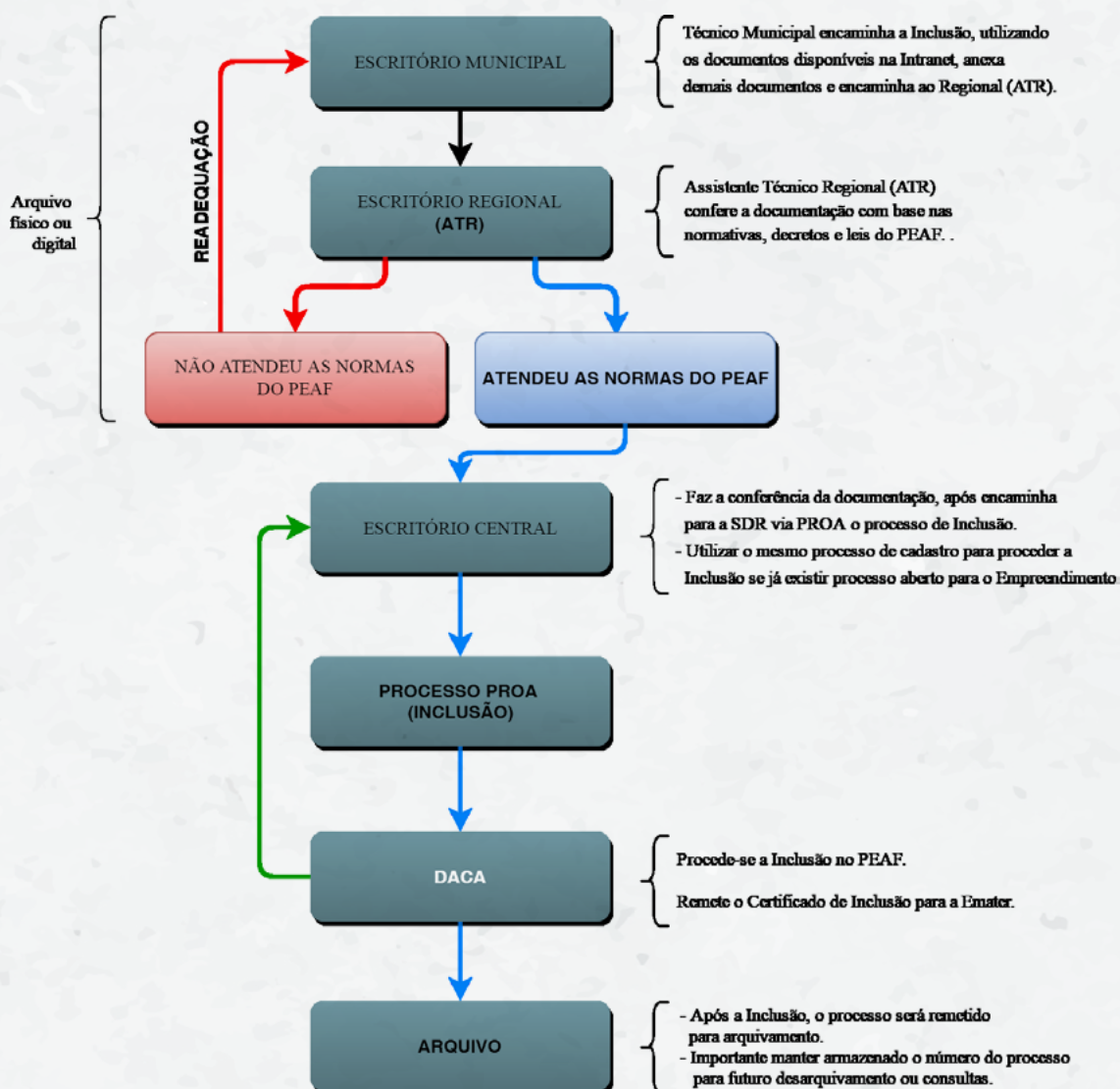
A inclusão das agroindústrias no programa garante acesso aos seguintes serviços: a) apoio à comercialização em feiras livres, eventos, pontos de comercialização e compras governamentais; b) vinculação ao sistema de cadastro de contribuintes da Secretaria da Fazenda do Estado como produtores de matéria-prima própria; e c) uso da marca “Sabor Gaúcho” nos rótulos dos produtos. A logomarca Sabor Gaúcho, assim como o fluxograma de inclusão, podem ser observados nas Figuras 2 e 3 respectivamente.

**Figura 2.** Logotipo da marca Sabor Gaúcho



Fonte: Rio Grande do Sul (2020)

**Figura 3.** Fluxograma para inclusão das agroindústrias familiares no PEAf



Fonte: Rio Grande do Sul (2017)

É possível perceber nas duas etapas a necessidade de uma sincronia entre os agentes envolvidos. O primeiro contato dos agricultores com a proposta acontece diretamente com os escritórios municipais da Emater-RS, nos quais os processos de cadastro e inclusão são iniciados. Os técnicos responsáveis pelo programa em cada escritório municipal são peças fundamentais na orientação dos agricultores, principalmente no que diz respeito à tramitação do processo.

Além da Emater-RS, outros órgãos funcionam como executores e gestores do PEAf. O programa é coordenado pela SDR, entre cujas atribuições se destacam a articulação de parcerias e a integração das políticas Intersectoriais para o alcance dos objetivos. A SDR também coordena um Comitê Gestor do programa, de composição paritária, envolvendo membros de órgãos públicos e da sociedade civil. Esse comitê poderá deliberar sobre o estabelecimento de critérios complementares (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

## DIVERSIDADE DAS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES DO RIO GRANDE DO SUL

Como já visto nas seções anteriores, uma das grandes características das agroindústrias familiares no Rio Grande do Sul está relacionada a sua diversidade, que foi historicamente construída a partir do longo processo de colonização da região. Apesar da grande influência das culturas alemã e italiana nas tradições alimentares e nas tecnologias de processamento, torna-se importante destacar a cultura dos povos originários indígenas, assim como as populações africanas que chegaram à região no período colonial.

De acordo com Vendruscolo, Cruz e Schneider (2015), a diversidade e a cultura de transformação de alimentos fazem parte do estilo de vida dos descendentes de tradições europeias. São agricultores familiares que resistiram à modernização da agricultura, mantendo suas relações de produção como modo de vida camponês. Os produtos são elaborados pelas famílias para o consumo e venda dos excedentes, contribuindo com a renda e consequente estratégia para reprodução social no espaço rural.

No entanto, as culturas alimentares europeias não são as únicas que influenciaram as agroindústrias no Rio Grande do Sul. Somam-se a estas, características ligadas às tradições alimentares de povos indígenas originários, assim como da população e comunidades negras do Estado.

A este respeito, Zaneti (2016), baseando-se em informações de Marques e Campos (2013), afirma que a herança indígena é bastante marcante nos hábitos alimentares e na forma de processar alimentos. De acordo com estas autoras, a herança indígena é percebida pela utilização e processamento da mandioca, utilização de trempe de pedras e grelha de varas para assar peixe. Uma das expressões mais marcantes da cultura indígena está no preparo e uso do mate, difundido na cultura gaúcha como chimarrão.

No que diz respeito à cultura africana, Bastos e Santos (2008) afirmam que há uma escassez de estudos sobre a influência da cultura alimentar africana na culinária do Rio Grande do Sul. Segundo elas, isso se torna um fator limitante na obtenção de informações relacionadas a contribuições, adaptações e, até mesmo, à criação de receitas de pratos típicos de origem africana na cultura gaúcha. Estas autoras evidenciaram que os grupos de escravos utilizavam criativamente as partes do animal rejeitadas pelo homem branco no processo de charqueadas para compor sua alimentação, como, por exemplo, mondongos e orelhas de porco para fazer pratos calóricos, introduzidos na cultura gaúcha como alimento estratégico para o período de frio.

Um produto tipicamente processado utilizado no Rio Grande do Sul que tem sua origem na cultura dos povos de descendência africana é o doce de laranja azeda. Esse tipo de laranja geralmente é desprezado, só servindo para a elaboração de doces (SENAC, 1991, citado por BASTOS e SANTOS 2008).

Dados registrados pela Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul indicam que, até 2019, foram cadastradas no programa um total de 1.334 agroindústrias familiares, distribuídas em todas as regiões do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2019). Se for levado em consideração que cada um desses empreendimentos está implantado em um estabelecimento da agricultura familiar, isso representa apenas 0,3% dos estabelecimentos indicados no Censo Agropecuário (2017) do IBGE, conforme apresentado na introdução deste trabalho.

Descrever essa diversidade não é tarefa fácil. A pluralidade está presente tanto no nível de empreendimentos como também na variedade de produtos transformados por estas agroindústrias. Um aspecto que dificulta essa classificação diz respeito à falta de clareza nos critérios utilizados para os registros dos empreendimen-

tos, em que um mesmo produto pode ser identificado com diferentes denominações e, em alguns casos, são utilizados termos genéricos, como, por exemplo, “hortifrutigranjeiros”, termo que pode envolver grande quantidade de produtos oriundos de matérias-primas ligadas tanto à produção agrícola como à pecuária.

Na tentativa de se buscar uma sistematização da diversidade neste trabalho, foram elaborados dois níveis de classificação. Em um primeiro nível, as agroindústrias foram classificadas de acordo com a origem da matéria-prima (vegetal, animal e mista). No segundo nível, os produtos de origem animal e vegetal foram apresentados separadamente em quadros mais detalhados, ampliando a descrição da diversidade de produtos, a partir da proximidade de tecnologias ou de matéria-prima utilizada na elaboração.

Das 1.334 agroindústrias familiares registradas pela Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul, a maioria dos estabelecimentos (64,4%) produz alimentos com matéria-prima de origem vegetal, enquanto 34,3% dos estabelecimentos utilizam matéria-prima de origem animal. As agroindústrias mistas, que processam matéria-prima tanto de origem vegetal como de origem animal representam 1,3% do total.

Para dar conta da descrição da diversidade de produtos resultantes dessas agroindústrias, tornou-se necessária a elaboração de quadros para tentar agrupá-los de acordo com a matéria-prima base utilizada ou com as tecnologias de processamento adotadas, como apresentado nos quadros 1 e 2 relacionados aos grupos de produtos de origem animal e vegetal, respectivamente.

**Quadro 1.** Demonstrativo da variedade de produtos de origem vegetal das agroindústrias familiares do Rio Grande do Sul

GRUPO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL	PRINCIPAIS PRODUTOS	Nº DE EMPREEND.
Pescado	Peixe eviscerado, peixe em postas, filé de peixe, peixe congelado, bolo de peixe, camarão congelado.	33
Leite e derivados	Leite pasteurizado, queijos diversos, manteigas, iogurte, leite achocolatado, doce de leite.	134
Carnes	Carne bovina resfriada e congelada, cortes suínos resfriados e congelados, carne ovina e caprina resfriada e congelada, carne suína resfriada e congelada, frango colonial e caipira resfriado e congelado.	28
Ovos e derivados	Ovos de galinha embalados, ovos de codorna embalados, conservas de ovos de codornas.	73
Embutidos e defumados	Linguiças frescas, linguiças defumadas, salsichão, copas, salames, paio, lombo defumado, bacon defumado, torresmo, banha.	134
Produtos apícolas	Mel, própolis, cera, pólen, bala de mel	54
Outros	Descritos de forma genérica na relação da Secretaria	2
<b>TOTAL DE AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES</b>		<b>458</b>

**Fonte:** Elaborado pelo Autor a partir de dados de Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2019)

**Quadro 2.** Demonstrativo da diversidade de produtos de origem vegetal das agroindústrias familiares do Rio Grande do Sul.

GRUPO DE PRODUTOS DE ORIGEM VEGETAL	PRINCIPAIS PRODUTOS	Nº DE EMPREEND.
Massas e Panificados	Biscoitos, bolachas, cucas, pães, bolos, pizzas, salgados, capelete, gostoli, tortéi, risolis, amanteigados, agnolines, espaguete, macarrões, dentre outros.	369
Derivados da cana-de-açúcar	Açúcar mascavo, melado, rapadura, vinagre, schmier.	119
Derivados de grãos, cereais e oleaginosas	Arroz, feijão, noz, farinha de milho, farinha de trigo, canjica, amendoim, milho verde.	32
Chás, ervas e flores	Chá, erva-mate, flores comestíveis, condimentos, brotos comestíveis.	16
Doces, compotas, geleias e conservas	Doces de frutas em calda, doces de frutas cristalizados, compotas de frutas, doces de frutas em pasta, doces de frutas em barra, geleias de frutas, pickles e conservas.	128
Vinhos e suco de uva	Vinhos, sucos de uva.	30
Sucos, polpas e bebidas	Sucos de frutas diversas, polpas de frutas diversas.	40
Minimamente processados	Mandioca minimamente processada, hortaliças minimamente processadas.	71
Licor, cachaças e destilados	Cachaças e licores	10
Derivados de raízes e tubérculos	Farinha de mandioca, polvilho, batata chips, mandioca chips.	8
Outros	Descritos de forma genérica na relação da Secretaria	36
<b>TOTAL DE AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES</b>		<b>859</b>

**Fonte:** Elaborado pelo Autor a partir de dados de Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2019)

## DESAFIOS DAS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES DO RIO GRANDE DO SUL

A diversidade que envolve as agroindústrias familiares pode estar sendo comprometida pelas políticas sanitárias. De acordo com Schottz *et al* (2014), as políticas adotadas para atender os padrões de qualidade estabelecidos com base na indústria global passam a definir processos de padronização e homogeneização, impondo limites à produção artesanal de alimentos e ocasionando o fechamento de estabelecimentos de produção e comercialização.

Esse fechamento pode estar relacionado principalmente à burocratização ligada à legislação sanitária e ambiental imposta às agroindústrias que desenvolvem agricultura familiar. Isso se constitui como obstáculo para o desenvolvimento de processos de valorização desses alimentos, contribuindo para que muitas famílias permaneçam na informalidade, pelo fato de não conseguirem cobrir os custos com a legalização. A formalização é fator determinante na busca de crédito e acesso a políticas públicas, como o PNAE e o PAA, sendo a informalidade um mecanismo de exclusão dessas famílias de agricultores (VENDRUSCOLO; CRUZ e SCHNEIDER, 2015).

Percebe-se, ainda, que a formalização sanitária tem contribuído com o aumento dos custos de produção e diminuição da diversidade característica da agricultura familiar. Outra consequência está relacionada à indução de uma produção em escala em contraponto à produção manual e artesanal, o que gera a erosão de saberes e fazeres construídos historicamente (VENDRUSCOLO; CRUZ e SCHNEIDER, 2015).

Outro desafio para muitos agricultores familiares tem sido a inserção da categoria nos mercados. Se, por um lado, o surgimento de políticas públicas como o PNAE e o PAA tem garantido a ampliação de espaços de comercialização para produtos *in natura* antes não existentes; por outro lado, a legislação, assim como os mecanismos de controle, têm limitado o acesso desses produtores a mercados para produtos com valor agregado, como é o caso dos produtos agroindustrializados. Esse problema é evidenciado por Sabourin (2014), que propõe como estratégia a organização dos agricultores para enfrentar a lógica capitalista e construir novas oportunidades de mercado.

]Diante disso, percebe-se que as agroindústrias familiares estão cada vez mais sendo empurradas para um caminho de adaptação às exigências legais, influenciadas pelas regras de comércio global; e que, ao mesmo tempo, mantêm as relações com o mercado local, marcadas pela venda direta ao consumidor nas feiras coloniais, fortalecendo uma relação de reciprocidade e de confiança que foi construída socialmente ao longo do tempo (VENDRUSCOLO; CRUZ; SCHNEIDER, 2015).

A partir das informações apresentadas acima, torna-se importante destacar que a diversidade que envolve as agroindústrias familiares no Rio Grande do Sul segue a lógica da diversidade e da subsistência da agricultura familiar com a venda de excedentes. Essa diversidade parece estar sendo reduzida, como consequência das políticas públicas e da legislação sanitária, que mudam os padrões de produção artesanal.

Isso pôde ser percebido durante as entrevistas realizadas com agricultores familiares responsáveis por estas agroindústrias, que estavam expondo seus produtos durante a 26ª Feicoop. Dos 16 entrevistados, 3 afirmaram não estar legalizados e nem terem feito a adesão ao PNAE. Quando questionados sobre a não formalização, estes afirmaram não ser viável fazer a adesão, devido aos altos custos da adequação da infraestrutura produtiva para atender a legislação ambiental e sanitária. Essa informação reafirma os argumentos de Vendruscolo, Cruz e Schneider (2015), quando indicam que os investimentos em adequação da infraestrutura aumentam os custos, podendo levar à inviabilidade e consequente fechamento dessas agroindústrias.

No caso das agroindústrias legalizadas, os responsáveis relataram que tiveram de investir quantias significativas em recursos próprios para formalizar a atividade e adequação da infraestrutura. Alguns desses responsáveis afirmaram ainda não haver recuperado os investimentos, declarando sentirem-se injustiçados pelo governo, citando como exemplo as agroindústrias não legalizadas que estavam expondo na Feicoop. Esses produtores encontravam-se comercializando no mesmo espaço, disputando os mesmos consumidores sem a preocupação de cumprir com as normas impostas pelo governo do estado.



Cabe destacar que a Feicoop é um evento que acontece anualmente na cidade de Santa Maria - RS, sendo que sua organização não tem relação direta com o governo do Rio Grande do Sul. É um evento de porte internacional organizado pelo Projeto Esperança e Cooesperança (ligado à Igreja Católica), contando com o apoio de diversas instituições públicas e, principalmente, Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais.

Ainda, no que diz respeito à comercialização, existe outro problema que impacta as agroindústrias legalizadas, apesar de que o cumprimento das normas de qualidade torna-se positivo devido aos espaços de comercialização que conseguem alcançar, saindo dos limites territoriais e alcançando mercados interestaduais, nacionais e, em alguns casos, até internacionais. As agroindústrias perceberam que esses espaços são mais concorridos e que os seus produtos, pelo grau de sofisticação, tornam-se semelhantes àqueles produzidos pelas grandes marcas agroindustriais, as quais, com uma história de consolidação e alta escala de produção, apresentam preços mais competitivos. De uma forma geral, isso faz com que os consumidores prefiram os produtos de marcas com histórico e identidade mais popularizado.

Os entrevistados também destacaram o aumento dos custos de produção, especialmente pelo preço das embalagens, que, pelo fato de serem esteticamente mais sofisticadas, elevam os custos agregados. Isso, de acordo com os agricultores responsáveis pelas agroindústrias familiares, dificulta a comercialização de seus produtos nas feiras coloniais, quando geralmente concorrem com os produtos artesanais das agroindústrias familiares não legalizadas, mais baratos por utilizarem embalagens e rótulos mais simples e não terem investido recursos financeiros na adequação da infraestrutura exigida pelo PEAf.

Para as agroindústrias familiares não legalizadas, a comercialização ocorre informalmente em espaços alternativos das feiras coloniais e de economia solidária. Devido à informalidade, estes empreendimentos não conseguem comercializar seus produtos por meio dos programas de compras governamentais, como o PNAE e o PAA.

Todos os entrevistados (legalizados e não legalizados) afirmaram receber, principalmente na fase inicial do processo de legalização, orientações ou apoio técnico para melhoria e implantação do empreendimento, geralmente ligado a órgãos como a Emater-RS, Prefeitura ou Federação dos Trabalhadores da Agricultura (Fetag). No entanto, ficou claro nas informações levantadas nas entrevistas que a assistência técnica realizada pela Emater-RS e Prefeituras Municipais, apesar de importantes, não são suficientes para garantir melhorias no processo produtivo. Esse fato leva algumas agroindústrias familiares legalizadas a investirem em consultorias e assistência técnica particular.

Pelo que se observa, a própria estrutura do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, para dar suporte ao PEAf, parece ser insuficiente. Talvez isso possa justificar o baixo número de agroindústrias familiares contempladas, levando-se em consideração o número de estabelecimentos familiares com agroindústrias identificadas pelo Censo Agropecuário 2017, representando apenas 0,3%.

Outro aspecto que envolve as agroindústrias legalizadas diz respeito à diminuição da diversidade. Isso está relacionado à especialização produtiva imposta pelas normas sanitárias, em que não se permitem processamento de matérias-primas de origens diferentes ou, até mesmo, de uma mesma matéria-prima, porém com elaboração de produtos diferentes em um mesmo espaço, sendo necessário, para cada tipo de matéria-prima, um espaço de processamento diferente, regras de controle sanitário específicas e, conseqüentemente, licenças diferentes para cada um dos estabelecimentos. Nesses casos, devido ao alto custo da infraestrutura, os agricultores familiares se limitam a um único produto, abrindo mão da diversidade herdada de uma cultura produtiva na qual a complexidade de saberes e sabores foram construídos socialmente.

## 4. CONCLUSÕES

Os estudos teóricos relacionados à agroindústria familiar apresentados neste trabalho partem dos debates contemporâneos que enfatizam a importância da produção familiar para geração de renda e, principalmente, para a garantia da segurança alimentar na perspectiva da disponibilidade de alimentos com qualidade para as populações locais. Consideram-se aspectos qualitativos e quantitativos ligados ao atendimento das necessidades humanas e de soberania alimentar e que preservem o valor nutricional dos alimentos, respeitando a cultura alimentar de cada território ou região.

Outra perspectiva abordada neste estudo e que não está relacionada somente com a realidade do Rio Grande do Sul diz respeito à normatização sanitária, que passa a pressionar as agroindústrias familiares. Estas normas são estabelecidas tendo como referência o controle sanitário das grandes agroindústrias, que, pelo fato de estarem estruturadas para produção em escala, com refinada rede de distribuição, podem impactar mais fortemente a segurança alimentar da população no caso de uma incidência de contaminação química ou biológica.

Estas exigências impactam seriamente a forma artesanal de produzir das agroindústrias familiares. A normatização, do modo como vem sendo imposta pelos órgãos de controle e sem uma versão apropriada para as agroindústrias familiares, influencia de forma negativa na produção de base familiar, não sendo compatível com a realidade, indo contra a produção artesanal e a diversidade cultural brasileira, e funcionando como bloqueios no acesso aos mercados, inclusive institucional, como por exemplo o PAA e o PNAE. Muitas dessas agroindústrias não apresentam estruturas físicas, tecnologia, recursos financeiros e mão de obra adequada para sustentar determinadas exigências.

No caso do Rio Grande do Sul, os investimentos governamentais a partir da criação e manutenção do PEAf vêm agregando vários resultados ao longo dos anos, mas, apesar de sua abrangência, ainda não conseguiu atingir parcela considerável de agroindústrias familiares. Isso também está relacionado à deficiência de estruturas governamentais, como crédito apropriado para estes estabelecimentos e serviços de assistência técnica especializada.

Os benefícios conquistados pelas agroindústrias legalizadas por meio do programa estão relacionados à ampliação de mercados para além dos limites territoriais. No entanto, os investimentos para adequação de seus empreendimentos às normas sanitárias e ambientais aumentam os custos de produção, tornando seus produtos menos competitivos, tanto nos mercados locais como naqueles que extrapolam os limites territoriais.

No entanto, a diversidade que envolve a agroindústria familiar no Estado ainda é bastante evidente. Basta observar as feiras coloniais distribuídas em quase todas as cidades. São espaços onde as agroindústrias formais e informais dividem as escolhas dos clientes, que apresentam gostos e formas de relações particulares com os produtos ofertados e seus produtores. Estas feiras são espaços onde as relações de reciprocidade construídas socialmente entre agricultores e consumidores se expressam nas diversas formas de sabores e saberes locais, e precisam ser preservadas e viabilizadas pelas políticas públicas.

Acredita-se que a diversidade que envolve estas agroindústrias, assim como os produtos resultantes destas, seja bem maior do que a apresentada neste trabalho. Pois, muitas das práticas agroindustriais realizadas nas cozinhas das famílias agricultoras não aparecem nas estatísticas e registros governamentais, fator que pode guardar verdadeiros tesouros alimentares e gastronômicos que precisam ser evidenciados e potencializados.

No entanto, esse trabalho não esgota as possibilidades de análises em torno das potencialidades e desafios das agroindústrias familiares do Rio Grande do Sul e da política de fomento promovida pelo governo do estado. Além disso, as informações aqui apresentadas e refletidas podem ser questionadas e aperfeiçoadas. Essa declaração torna-se importante pelo fato de este estudo ter sido realizado a partir de um olhar externo, que, por seu pouco contato com a realidade, pode ter se prendido a estereótipos. Por outro lado, esse mesmo olhar externopode, também, provocar interpretações que só quem analisa de fora pode perceber.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Maria Claudete Silveira Rodrigues; SANTOS, Paula Cilene Pereira dos. **Adaptação de pratos tradicionais de origem africana à cultura do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Centro Universitário Metodista, 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Cursode Nutrição).

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. Análise multidimensional dasustentabilidade: uma proposta metodológica a partir da agroecologia. **Revista Agroecologiae Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v.3, n.3, p. 70-85, jul/set. 2002.

EMATER-RS. **Agroindústria Familiar**. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/site/area-tecnica/agregacao-de-valor/agroindustria-familiar.php>. Acesso em: 11 de setembro de 2019.

GAZOLLA, Marcio. Segurança alimentar e nutricional e agroindústrias familiares: políticas públicas e ações locais. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas, 21(2):527-540, 2014.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017#agroindustria-rural> Acesso em: 30 de jun. 2020.

IPEA. **Perfil da agroindústria rural no Brasil: uma análise com base nos dados do CensoAgropecuário 2006**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013, 78p.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 49.341, de 05 de julho de 2012**. Cria o Programa de Agroindústria Familiar do Estado do Rio Grande do Sul, institui o selo de marca de certificação “Sabor Gaúcho” e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=58012&hTexto=&Hid\\_IDNorma=58012](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=58012&hTexto=&Hid_IDNorma=58012)>. Acesso em: 15 de setembro de 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural.

Relação de agroindústrias inclusas no PEAf até 22 de maio de 2019. disponível em:

<<https://www.agricultura.rs.gov.br/agroindustria-familiar>>. Acesso em: 11 de setembro de 2019.

<<https://www.agricultura.rs.gov.br/agroindustria-familiar>>. Acesso em: 11 de setembro de 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria Estadual do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo. **Manual Operativo do Programa Estadual de Agroindústria Familiar**. Porto Alegre: Rio Grande Do Sul/Secretaria Estadual do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo. 2017.

\_\_\_\_\_. **Agricultura elimina burocracia e simplifica uso do Selo Sabor Gaúcho por agroindústrias. Porto Alegre.** Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. 26 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.agricultura.rs.gov.br/agricultura-elimina-burocracia-e-simplifica-uso-do-selo-sabor-gaucha-por-agroindustrias>. Acesso em: 24 de jun. de 2020.

SABORIN, Eric. Acesso aos mercados para a agricultura familiar: uma leitura pela reciprocidade e a economia solidária. In: **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, suplementoespecial, p. 21-35, out./dez., 2014.

SCHOTTZ, Vanessa; CINTRÃO, Rosângela Pezza; SANTOS, Rosilene Mendes dos. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da Agricultura Familiar. In: **Vigilância Sanitária em Debate**, [s.l.], v. 2, n. 4, p.115-123, 28 nov. 2014. Disponível em: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/issue/view/13>. Acesso em: 16 jul. 2019.

VENDRUSCOLO, Rafael; CRUZ, Fabiana Tomé da; SCHNIDER, Sérgio. (Re) valorización de los alimentos de la agricultura familiar: límites y particularidades de las estrategias agroalimentarias en el estado de Rio Grande do Sul, Brasil. **Agroalimentaria**. vol.22, n.42, p.150-169, enero-junio 2016.

ZANETI, Tainá Bacellar. A Cozinha Gaúcha: um resgate dos sabores e saberes da Gastronomia do Rio Grande do Sul. **Rev. Ágora**, Santa Cruz do Sul, v.18,n. 01, p. 28-42, jan./jun. 2016.





AVALIAÇÃO DE IMPACTO SOCIAL DA ATUAÇÃO DE  
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: O CASO DO  
SAÚDE CRIANÇA FLORIANÓPOLIS



## RESUMO

A Lei Nº 13.204 de 2015 estabeleceu a nomenclatura para as Organizações da Sociedade Civil - OSCs e instituiu a obrigatoriedade da avaliação de seus resultados e impactos. Desta forma, esta investigação visa, conforme a nova legislação das OSCs, identificar os *outcomes* organizacionais, ou seja, os resultados diretos do Saúde Criança Florianópolis, através do programa Plano de Ação Familiar, e analisar se há diferença entre *outcomes* de uma amostra de famílias que está entre 1 ano e dois anos no programa e uma que está a menos de 1 ano. Através de pesquisa aplicada, de natureza quantitativa e causal, foram coletados dados junto aos beneficiários, voluntários e colaboradores, por meio de questionários e entrevistas semiestruturadas. Os *outcomes* foram construídos em conjunto com os atores envolvidos e são baseados nas cinco dimensões da intervenção da Organização: Cidadania, Renda, Educação, Moradia e Saúde. Com relação a análise dos dados quantitativos, utilizou-se a estatística descritiva e o teste não paramétrico U de Mann-Whitney para comparar as amostras e, nos dados qualitativos análise de conteúdo. Os resultados encontrados evidenciam que a organização possui *outcomes* positivos em todas as cinco dimensões, embora exista diferenças nas medianas estatisticamente significante apenas nos indicadores de Saúde e Cidadania. Tais resultados dão indicativos de que as ações organizacionais continuam impactando conforme o tempo, além de evidenciar que essa possui ações com resultados diretos.

**Palavras-chave:** *outcomes*; cidadania; avaliação; impacto social; Saúde Criança.

## 1. INTRODUÇÃO

A centralização do poder, historicamente atribuída ao Estado absolutista, vem sendo rompida com a democratização de diversos países no mundo. Tal ruptura cria condições para emancipação da Sociedade em relação ao Mercado e ao Estado (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013). O terceiro setor envolve uma diversidade de campos sociais, organizações, redes, identidades profissionais, princípios, códigos de conduta, competências e linguagens que levam a contradições, conflitos, mas também articulações, novos arranjos, compromissos e configurações (MULLER *et al*, 2009).

Por vezes o conceito de terceiro setor confunde-se com o de sociedade civil. “Essa confusão entre os dois conceitos retrata uma forma de representação ‘da parte pelo todo’. As organizações sem fins lucrativos são uma parte constitutiva da sociedade civil, não sua totalidade” (ALVES, 2004, p. 142).

Para Cohen e Arato (1997) é através da sociedade civil que emergem as democracias e o debate para a envolver não apenas a esfera governamental e econômica, mas também os espaços públicos formados pela sociedade civil de forma participativa, (ANDION; SERVA, 2004) mas que mantém a interface com as demais esferas. A participação social é, portanto, elemento fundamental neste contexto.

Segundo Dagnino (2004) o conceito de sociedade civil mantém uma estreita relação com os de participação e cidadania. Podem ser, portanto, consideradas peças chave no modelo de democracia previsto na Constituição de 1988, baseado na participação e controle social das políticas públicas e promovendo a integração entre a vontade da população e o Estado.

A atuação destas organizações, portanto, influem diretamente na vida dos cidadãos e na implementação de políticas públicas. Neste sentido, regulamentações surgem no sentido de estabelecer definições e critérios



nas relações entre estas organizações e o governo, como é o caso no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, Lei 13.019/2014. Através dela, algumas mudanças como a desburocratização do processo de prestação de contas, a transparência na aplicação dos recursos públicos e a possibilidade de maior planejamento para execução das etapas da parceria, foram almejadas.

Para além da conformidade legal, a importância atribuída a estas organizações confere a necessidade de avaliação do seu impacto na sociedade. É neste sentido que este trabalho propõe verificar se as famílias que estavam a mais tempo na intervenção observavam maiores melhorias nas dimensões de atuação do Plano de Ação Familiar do Saúde Criança Florianópolis (Cidadania, Renda, Educação, Moradia e Saúde). Além disso, para complementar o objetivo central, a investigação visa identificar *outcomes* (resultados observados provenientes da ação do PAF) da Intervenção da Organização da Sociedade Civil, Saúde Criança Florianópolis, nas famílias apoiadas.

## 2. AVALIAÇÃO DE IMPACTOS SOCIAIS

O campo de estudo dos impactos sociais é uma área relevante que está em grande destaque, nos últimos anos, por muitas organizações da sociedade civil (OSC's) e pela academia. A adesão dessas práticas de gestão está relacionada com diversos fatores, como o movimento do New Public Management, com a importação das práticas de gestão empresarial nas OSC's (HOOD, 1991) o surgimento das organizações sociais híbridas, nomeadamente o movimento do empreendedorismo social (BUCKINGHAM; TEASDALE, 2013; FRANZ; HOCHGERNER; HOWALDT, 2012;

HADAD; GĂUCĂ, 2014) e as pressões externas, sobretudo de investidores, da mídia e da sociedade civil, para que essas organizações se tornem mais transparentes e criem indicadores para suas ações cotidianas (CHMELIK; MUSTEEN; AHSAN, 2016).

Formas simplificadas de estudos de impactos sociais e métodos de avaliação social são aplicadas desde o final do século 18. Contudo, em meados da década de 60 que começa a se dar destaque a esse tipo de avaliação, tendo o seu enfoque nas políticas públicas (BECKER, 2001). Os estudos tiveram um grande avanço nessa época, principalmente pelos seguintes motivos: i) evolução nas pesquisas de simulação computacional; ii) aprimoramento de avaliações ex-ante; iii) condução de pesquisas que vão além do escopo do impacto econômico, mas também do social, econômico, ambiental e político; iv) melhoria em códigos de ética sobre as metodologias e desenvolvimento de diversos instrumentos distintos; v) a regularização de instrumentos pelos governos de alguns países ocidentais.

Com relação a regulação de instrumentos instituídos por alguns governos, no Brasil a Lei Nº 13.204 (2015) estabeleceu a nomenclatura para as organizações do terceiro setor, denominadas de Organizações da Sociedade Civil (OSC's), além de instituir a obrigatoriedade da avaliação de seus resultados e impactos, por elas (BRASIL, 2015).

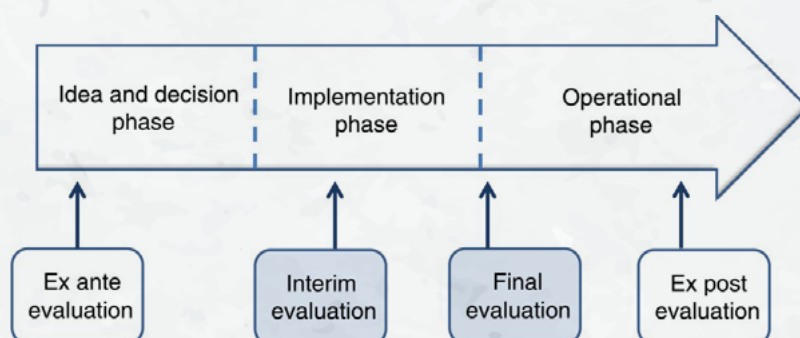
Constata-se, portanto, que há um intenso desenvolvimento de ações, tanto pelas organizações e investidores, como pelos governos para o crescimento dessas práticas de avaliação de impactos sociais (BECKER, 2001). Apesar da constante discussão por práticas de avaliação social, tanto por organizações empresariais (JACKSON, 2013) como para as OSC's (BARRAKET; YOUSEFPOUR, 2013) ainda existem confusões terminológica sobre o que é impacto e outras expressões como: avaliação social; outcomes, resultados, eficiência e efetividade. Como o impacto é, comumente, o penúltimo ou último item de análise de um programa/intervenção, primeiramente discutiremos outras etapas e termos para que seja possível a compreensão do que é impacto. Assim, é

apropriado a discussão previa de avaliação social e, a partir de um instrumento de análise dos componentes de uma avaliação, a teoria da mudança (CENTER FOR THEORY OF CHANGE, 2019; JACKSON, 2013).

Usualmente, a avaliação social é um processo que procura entender a efetividade, eficiência, eficácia, a coerência e, principalmente, a relevância de uma intervenção (EUROPEAN COMMISSION, 2015; SECCO *et al.*, 2019). Nesse processo ocorre a coleta de informações relacionadas com objetivo do programa, projeto ou intervenção, de forma sistemática de atores do processo ou organizações que podem ser impactadas ou não, para a análise dos objetivos de compreensão, citados anteriormente. Caso haja um processo sistemático e contínuo, a avaliação social é considerada como um monitoramento (VANCLAY, 2003).

O processo de avaliação social, também pode abranger diferentes dimensões de análise, que vão além dos resultados sociais de uma intervenção. Por exemplo, temos a avaliação social em que se constam mudanças econômicas e ambientais (BECKER, 2001). Outro aspecto relevante é que a avaliação social não deve ser, necessariamente, um processo que acontece *ex post facto*, mas que envolve também uma análise pré-projeto (*ex ante evaluation*), na fase de implementação (*interim evaluation*) e logo ao fim do projeto/programa (*final evaluation*) (SAMSET; CHRISTENSEN, 2017).

**Figura 1:** Momentos da avaliação social.



Fonte: (SAMSET; CHRISTENSEN, 2017, p.2).

Existem diversas ferramentas que conseguem atingir o objetivo de um monitoramento e avaliação, entretanto, o modelo mais comum e utilizado, que envolve desde a *ex ante evaluation* até a *ex post* é o *outcome model*, também conhecido como mapas de resultados, modelo lógico, lógicas programas de intervenção e teoria da mudança. Este modelo proporciona uma visão funcional e ilustrada em um processo com começo meio e fim, dos principais indicadores que podem ser avaliados ao longo de uma intervenção (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Este modelo, separa o processo de avaliação social em diferentes etapas, como um sistema (VON BERTALANFFY, 1975) e que se encontram: i) as entradas; ii) as atividades; iii) os *outputs*; iv) os *outcomes*; e v) impactos. Além desses momentos, em que se há distintos indicadores, há também uma discussão e análise sobre eficiência e eficácia do programa/projeto (JACKSON, 2013).

As entradas referem-se aos recursos necessários e utilizados no programa de mudança. Por exemplo, para o funcionamento de um programa na área da Saúde, pode-se necessitar 3 médicos, 3 enfermeiros, 1 assistente social, etc. Além disso, recursos financeiros e materiais também podem ser utilizados como indicadores de entrada (SAMSET; CHRISTENSEN, 2017).

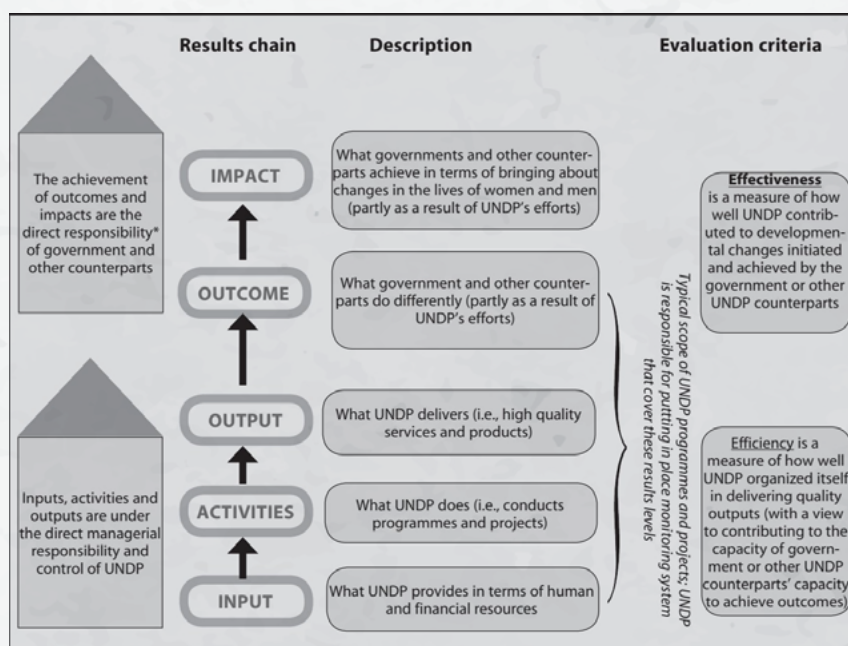
As atividades envolvem a descrição das ações da intervenção e/ou a metodologia desenvolvida pela orga-

nização da sociedade civil com os seus *stakeholders*. Assim, para o desenvolvimento dos indicadores propostos, cabe a OSC descrever quais são suas ações, como programas e projetos desenvolvidos (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Os *outputs*, o terceiro nível de indicadores criados por meio da teoria da mudança, referem-se as entregas, produtos, eventos, serviços desenvolvidos pelas organizações da sociedade civil. Como exemplo, pode-se citar número de eventos desenvolvidos no período de um ano, número de famílias atendidas, número de atendimentos, etc. (SAMSET; CHRISTENSEN, 2017).

Na perspectiva da Comissão Europeia (EUROPEAN COMMISSION, 2015), eficiência é a capacidade de desenvolver *outputs* de qualidade com menos recursos. Desta forma, a relação entre *output* e recursos financeiros retratam a eficiência organizacional. Os indicadores descritos até este momento podem ser observados na parte inferior da Figura 2.

**Figura 2:** Método lógico de avaliação social.



Fonte: (EUROPEAN COMMISSION, 2015, p.16)

Partindo agora para os resultados, na perspectiva da teoria da mudança (parte superior da figura 2), podem ser construídos dois indicadores distintos. Primeiramente, temos os *outcomes* que são os resultados diretos de uma intervenção. Por exemplo, uma política pública que tem como objetivo promover a alimentação mais saudável dos moradores de uma cidade, pode ter como possível resultado direto o aumento no consumo de produtos orgânicos, a diminuição de doenças cardíacas na região, diminuição de pessoas obesas, dentre outros resultados diretos (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

No que toca o último indicador, de impactos, pode-se dizer que, para algumas organizações, é a medida mais almejada pelas atuais exigências dos financiadores organizacionais. (CHMELIK; MUSTEEN; AHSAN, 2016). Os impactos referem-se as alterações de longo prazo, geralmente medidas com no mínimo de 1 ano, que modificam as ações diretas, positivamente e negativamente. No mesmo caso da política pública anterior,

pode ser que a diminuição de doenças cardíacas reduza, conseqüentemente, os recursos necessários para a saúde pública (pensando no escopo do Estado). Além disso, quanto aos resultados, outros atores podem ser avaliados quanto aos indicadores de resultados (*outcomes* e impactos). No mesmo caso anterior, os impactos podem ser medidos, como exemplo, pelo aumento da expectativa de vida na cidade, aumento da prática esportiva (que não estava no escopo do programa) e pelo aumento de pessoas com anorexia (um exemplo pouco factível, mas de impactos negativos) (SAMSET; CHRISTENSEN, 2017).

Concluindo os conceitos de teoria da mudança, existe a efetividade de um programa, que analisa a relação entre o planejado e o ocorrido. Desta forma, no mesmo caso anterior, caso a política pública tenha planejado em reduzir em 1/3 o número de pessoas obesas na cidade e conseguiram diminuir metade do valor esperado, pode-se dizer que o programa teve 50% de sua efetividade (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Particularmente nesta investigação, serão analisados os *outcomes* organizacionais, ou seja, os resultados diretos de uma organização da sociedade civil. Além disso, objetiva-se analisar, em termo de mudanças longitudinais, se existem diferenças entre *outcomes* de uma amostra que está entre 1 e dois anos no programa e uma que está a menos de 1 ano. Assim, um novo conceito pode ser elencado com base nessa pesquisa, que é a continuidade da efetividade das ações organizacionais, ou seja, a efetividade das ações após um período de tempo da mesma intervenção.

### 3. METODOLOGIA

Com relação às classificações desta pesquisa, a investigação se enquadra como uma pesquisa aplicada, de natureza quantitativa e causal. O objetivo da pesquisa é verificar se as famílias que estavam a mais tempo na intervenção observavam maiores melhorias nas dimensões de atuação do Plano de Ação Familiar do Saúde Criança Florianópolis (Cidadania, Renda, Educação, Moradia e Saúde). Além disso, para complementar o objetivo central, a investigação visa identificar *outcomes* (resultados observados provenientes da ação do PAF) da Intervenção da Organização da Sociedade Civil, Saúde Criança Florianópolis, nas famílias apoiadas.

No que tange a população da pesquisa, essa investigação estudou uma organização da sociedade civil, localizada em Florianópolis, denominada Saúde Criança Florianópolis (SCF). O SCF opera por um sistema semelhante ao de franquias, em que existe uma sede, localizada no Rio de Janeiro (Saúde Criança Matriz), a qual repassa a metodologia da intervenção e alguns aspectos da gestão, como a identidade visual, para as “franquias”.

A coleta de dados ocorreu com os 35 utentes da organização estudada, ou seja, “as famílias de crianças com doenças crônicas e vítimas da desigualdade social” (SAÚDE CRIANÇA, 2019, s/n) no período de maio a junho de 2015 por meio de diversos instrumentos. Foi aplicado um questionário com cada um dos 35 participantes (geralmente as mães e as avós que tinham uma criança com alguma doença crônica), com questões sobre o perfil da família e os possíveis *outcomes* da intervenção da metodologia, Plano de Ação Familiar, do Saúde Criança. O tempo médio de aplicação de cada questionário foi de 30 minutos.

Os indicadores de resultado (*outcomes*) foram construídos em conjunto com os atores envolvidos com a organização e são baseados nas cinco dimensões do Plano de Ação Familiar: Cidadania, Renda, Educação, Moradia e Saúde. Cerca de 60 critérios (questões), envolviam cada uma das dimensões e, após a coleta de dados, para a análise dos resultados da pesquisa, foram criados os indicadores compostos relatados anteriormente (JOINT RESEARCH CENTRE- EUROPEAN COMMISSION, 2008).

A meta de 35 famílias foi definida com um erro amostral de 5% e 90% de nível confiança. No que toca a escala, utilizou-se uma Escala Liekert com pontos positivos e negativos, para identificar tanto os impactos positivos, negativos (ENGELBRECHT, 2018) como neutralidade do impacto. “Piorou muito” (0); “Piorou” (1); “Não melhorou nem piorou” (2); “Melhorou” (3); “Melhorou Muito” (4).

Destaca-se que a intervenção seguia o seguinte processo. Primeiramente a OSC procurava famílias em situação de pobreza e que tinham crianças com alguma doença crônica. Isso era feito com apoio dos hospitais da região, sobretudo pelo setor de assistência social. Em seguida, a família era avaliada e procuravam apoiar as famílias de acordo com as necessidades de cada um, mas sempre se enquadrando no escopo das cinco dimensões supracitadas. Este apoio, que será explicado de forma mais aprofundada na seção de análise, durava no máximo 2 anos, entretanto, em casos especiais, eles poderiam conceder mais 1 ano de apoio para alguma família específica. O objetivo de se delimitar 2 anos de apoio, era para que se desenvolvesse de maneira eficiente as ações, além evitar uma atividade meramente filantrópica, buscando a autonomia dos indivíduos.

O segundo instrumento de coleta de dados utilizado foi a entrevista semi-estruturada. Colocada por Richardson *et al.* (2012) como entrevista guiada, é utilizada, particularmente, para descobrir que aspectos de uma determinada experiência, produzem mudanças nas pessoas expostas a ela. O pesquisador conhece previamente os aspectos que deseja pesquisar e com essas informações cria um guia, que pode ser alterado conforme o rumo da entrevista.

Oito beneficiários foram selecionados para entrevistas, com base nos critérios de disponibilidade e relevância das informações e outros 7 colaboradores e voluntários da organização. Todas as entrevistas foram registradas com o auxílio de um gravador digital, mediante a autorização do entrevistado, tendo duração de cerca de 1 hora cada. Além disso, foram utilizados documentos institucionais cedidos pela organização, além da observação participante, conduzida em 5 meses *in loco*.

A análise dos dados quantitativos envolveu a extração dados da plataforma *Limesurvey*, para posterior tratamento no SPSS V. 22. Com os dados tabulados, realizaram-se diversas análises descritivas, inicialmente. Para a análise do objetivo central desta pesquisa, separou-se as famílias em duas amostras distintas. A primeira amostra, com a população de 18 pessoas, era composta por famílias que estavam a menos de 1 ano na organização (Limite da metade do tempo médio que elas geralmente recebiam apoio da organização da sociedade civil). A segunda amostra, composta por 17 famílias, tinha como característica de possuir pessoas que estavam entre 1 ano e 2 anos na organização. Desta forma, obtemos duas amostras independentes, uma com famílias que estava iniciando o processo de intervenção (n=18) e outra que estava já com o processo encaminhado de apoio (n=17), com mais de 1 ano.

Para identificar a relação causal entre a intervenção, comparou-se a média das duas amostras, utilizando o Teste U de Mann-Whitney para esse tipo específico de amostra. Estipulou-se que a significância deveria ser maior que o alpha ( $\alpha$ ), ou seja, maior que 0,05 para reter a hipótese nula.

Além da análise quantitativa, procurou-se aprofundar nos resultados diretos da intervenção com a análise das informações, provenientes das entrevistas, observações e análise documental. Assim utilizou-se a técnica de análise de conteúdo qualitativa (BARDIN, 1977; DELLAGNELO; SILVA, 2005) em que as categorias (dimensões do PAF) foram criadas no software MaxQDA e, após as entrevistas foram transcritas e codificadas. Para a manutenção do anonimato dos participantes, optou-se por utilizar a seguinte nomenclatura: “Entrevistado (nº)” para referir os entrevistados. Nos documentos utilizou-se a nomenclatura “documentos institucionais” e no questionário “Relato dos questionários”.

## 4. DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO (PAF) DO SAÚDE CRIANÇA FLORIANÓPOLIS

A Associação Saúde Criança (SC) foi fundada em 1991, no Rio de Janeiro, pela médica e clínica geral Vera Cordeiro, ao perceber que o ato médico por si só não conseguia resolver todas as demandas sociais e problemas de determinadas famílias. Após o tratamento das crianças, elas voltavam aos seus lares, muitas vezes insalubres, com pais desempregados e sem condições de dar os cuidados adequados após alta hospitalar, entrando assim num círculo patológico vicioso de exclusão social (SAÚDE CRIANÇA, 2019).

Com vista à resolução deste ciclo de exclusão social, a organização desenvolveu uma metodologia de inclusão social denominada de Plano de Ação Familiar (PAF). Este método foi desenvolvido com o auxílio das famílias que viviam em situação de extrema vulnerabilidade, voluntários, profissionais da saúde e instituições nacionais e internacionais (SAÚDE CRIANÇA, 2019).

O PAF é baseado em cinco princípios básicos: i) saúde; ii) moradia; iii) cidadania; iv) renda; v) educação. A metodologia é adaptada conforme as necessidades e vulnerabilidades de cada região, no entanto, mantém-se a ideia central de promoção da saúde com a inclusão social. No caso do Saúde Criança Florianópolis, as ações eram diferentes da matriz, conforme observa-se a seguir.

Na dimensão da Saúde, eram fornecidos apoios em várias áreas. As famílias eram acompanhadas mensalmente por um pediatra que atuava diretamente com as crianças e, às vezes, com outros membros da família. Além do apoio médico, semanalmente ocorria o apoio por uma nutricionista que ensinava receitas, tanto para a venda de produtos, como para consumo próprio. O apoio na saúde também abrangia uma psicóloga, que atuava com a família e um educador esportivo esporádico, que apoiava principalmente as mães e avós.

Com relação ao apoio de moradia, a intervenção no Saúde Criança Florianópolis atuava com doações de móveis para as residências, promoção de reformas habitacionais e na negociação com os proprietários dos imóveis (quando alugados). Em alguns casos, auxiliava-se na construção de casas para a família.

Quanto a dimensão da Cidadania, a organização atuava com oficinas e discussões sobre participação social e política, promoção de uma roda de conversa para as mulheres visando a troca de informações e apoio mútuo, auxílio de um advogado para problemas jurídicos e apoio para a garantia de direitos (como em alguns casos, que se encaixam no programa bolsa família e não recebiam o benefício).

As ações de ordem econômica tinham como objetivo aumentar os rendimentos da família. Desta forma, para as mães e avós que necessitavam passar muito tempo com o filho no hospital eram oferecidos cursos de artesanato. Além deste curso, como dito anteriormente, cursos na área da alimentação também eram oferecidos.

A última dimensão, da educação, visava desenvolver ações para a família como um todo. Eram oferecidos apoios extracurriculares para as crianças, oficinas de leitura e, quando algum membro queria voltar a estudar, intermediava-se com alguma escola o retorno aos estudos.

No total, a organização e suas filiais atenderam a mais de 50.000 pessoas em todo o país. No ano de 2010, a associação Saúde Criança Matriz (Rio de Janeiro) realizou uma pesquisa de impacto com seus beneficiários para verificar as mudanças percebidas nos participantes do programa. Alguns resultados importantes foram identificados, no Saúde Criança Matriz, no Rio de Janeiro, após o acompanhamento de 3 a 5 anos da organização: i)

aumentou a renda em 92% das famílias; ii) aumentou aproximadamente R\$ 500,00 na renda dessas famílias; iii) 86% diminuiu o número de internações; iv) ocorreu a diminuição de aproximadamente 90% dos dias de internações (quase metade) das famílias que tiveram essa melhoria (SAÚDE CRIANÇA FLORIANÓPOLIS, 2019).

### 3. RESULTADOS ENCONTRADOS

Primeiramente, buscou-se identificar se as amostras estudadas eram aleatórias, por meio de testes de normalidade Kolmogorov-Smirnova e Shapiro-Wilk. Em ambos os testes, verificou-se normalidade nas amostras do Indicador de Saúde com menos de 1 ano, do Indicador de Educação com menos de 1 ano e no Indicador de Habitação em ambas as amostras (Tabela 1). Assim, conclui-se que apenas o indicador de Habitação poderia passar por um teste paramétrico de comparação entre as amostras. Portanto, optou-se pelo Teste U de Mann-Whitney para Amostras Independentes, por ser um teste não paramétrico.

**Tabela 1** – Testes de normalidade das amostras independentes.

TESTES DE NORMALIDADE							
INDICADORES	GRUPO NO PROGRAMA	KOLMOGOROV-SMIRNOV <sup>a</sup>			SHAPIRO-WILK		
		ESTATÍSTICA	GL	SIG.	ESTATÍSTICA	GL	SIG.
Indicador Econômico	Menos de 1 ano	176	18	144	966	18	713
	De 1 a 2 anos	,163	17	,200*	,929	17	,206
Indicador Saúde	Menos de 1 ano	,216	18	,026	,850	18	,009
	De 1 a 2 anos	,122	17	,200*	,969	17	,793
Indicador Educação	Menos de 1 ano	,270	18	,001	,850	18	,008
	De 1 a 2 anos	,206	17	,054	,900	17	,069
Indicador Cidadania	Menos de 1 ano	,145	18	,200*	,944	18	,337
	De 1 a 2 anos	,200	17	,068	,916	17	,128
Indicador Habitação	Menos de 1 ano	,284	18	,000	,630	18	,000
	De 1 a 2 anos	,274	17	,001	,654	17	,000

\*. Este é um limite inferior da significância verdadeira.

a. Correlação de Significância de Lilliefors

Fonte: Dados primários.

Na Tabela 2 observa-se as estatísticas descritivas de cada um dos grupos, por cada indicador relacionado com os *outcomes* de cada dimensão do Plano de Ação Familiar, Renda (Econômico), Saúde, Educação, Cidadania e Habitação, para cada uma das amostras independentes estudadas, com famílias que estão participando menos de 1 ano e famílias que estão participando com mais de 1 ano.

O indicador criado para cada dimensão, estão relacionados com a média de questionamentos sobre a melhoria quanto aos resultados do programa. As possíveis respostas eram: “Piorou muito” (0); “Piorou” (1); “Não melhorou nem piorou” (2); “Melhorou” (3); “Melhorou Muito” (4). Desta forma, se a média dos valores estiver abaixo de 2, a família relatou que ocorreram piores nos indicadores, ou seja, impactos negativos. De forma

contrária, os valores acima de 2 se caracterizam como impactos positivos e, portanto, identificaram alguma melhora após a intervenção.

Verifica-se, primeiramente, que todos os indicadores e amostras apresentaram média acima de 2, ou seja, ocorreram percepções positivas (melhorias), sendo que as menores médias apresentadas foram dos indicadores de cidadania na amostra de pessoas com menos de 1 ano (2,30) e habitação em ambas as amostras (2,1 com menos de 1 ano de 2,3 de 1 a 2 anos). As maiores médias encontradas estão nos indicadores educação (2,833), saúde (2,72) e cidadania (2,59).

Ainda na Tabela 2, observa-se que, ao comparar as médias entre as amostras (famílias que estão a menos de 1 ano e as que estão de 1 a 2 anos) dos indicadores, apenas o indicador econômico ocorreu uma diferença negativa, ou seja, famílias que estavam a mais tempo, percebiam maiores *outcomes* no primeiro grupo, com menos de 1 ano, do que no segundo grupo, entre 1 a 2 anos. Em todos os outros casos verifica-se que as pessoas que estavam a mais tempo no programa, relataram maiores modificações positivas em sua vida.

**Tabela 2** – Estatísticas descritas de cada grupo.

ESTATÍSTICAS DE GRUPO					
	1.1.1 TEMPO DE PARTICIPAÇÃO	N	MÉDIA	ESTATÍSTICA DO TESTE PADRÃO	ESTATÍSTICA DO TESTE PADRÃO DA MÉDIA
Indicador Econômico	Menos de 1 ano	18	2,5062	,42332	,09978
	De 1 a 2 anos	17	2,5056	,54032	,13105
Indicador Saúde	Menos de 1 ano	18	2,5085	,33808	,07969
	De 1 a 2 anos	17	2,7294	,33456	,08114
Indicador Educação	Menos de 1 ano	18	2,5648	,40880	,09636
	De 1 a 2 anos	17	2,8333	,45644	,11070
Indicador Cidadania	Menos de 1 ano	18	2,3025	,20454	,04821
	De 1 a 2 anos	17	2,5915	,23971	,05814
Indicador Habitação	Menos de 1 ano	18	2,1000	,17489	,04122
	De 1 a 2 anos	17	2,3059	,50802	,12321

Fonte: Dados primários.

Para identificar se existem diferenças entre as médias de cada um dos grupos, utilizou-se o teste não paramétrico para amostras independentes U de Mann-Whitney, comparando cada dimensão com as amostras “até 1 ano” e de “1 a 2 anos” de intervenção. Os resultados podem ser observados na Tabela 3 desta investigação.

A hipótese nula  $H_0$  é de que a Distribuição de cada indicador (por exemplo econômico) é igual nas categorias de Grupo no Programa. De forma contrária, a hipótese contrária  $H_1$  é de que a distribuição de cada indicador é diferente nas categorias de Grupo no Programa. O nível de significância para rejeitar a hipótese nula deveria ser menor que 0,05 para rejeitar a hipótese nula.



**Tabela 3** – Comparação entre as distribuições (medianas) dos outcomes percebidos (Teste U de Mann-Whitney) das amostras “até 1 ano” e de “1 a 2 anos” de intervenção, por cada dimensão do Plano de Ação Familiar.

RESUMO DE TESTE DE HIPÓTESE				
	HIPÓTESE NULA	TESTE	SIG.	DECISÃO
1	A distribuição de Indicador Econômico é igual nas categorias de Grupo no programa.	Amostras Independentes de Teste U de Mann-Whitney	,961a	Reter a hipótese nula.
2	A distribuição de Indicador Saúde é igual nas categorias de Grupo no programa.	Amostras Independentes de Teste U de Mann-Whitney	,032a	Rejeitar a hipótese nula.
3	A distribuição de Indicador Educação é igual nas categorias de Grupo no programa.	Amostras Independentes de Teste U de Mann-Whitney	,303a	Reter a hipótese nula.
4	A distribuição de Indicador Cidadania é igual nas categorias de Grupo no programa.	Amostras Independentes de Teste U de Mann-Whitney	,000a	Rejeitar a hipótese nula.
5	A distribuição de Indicador Habitação é igual nas categorias de Grupo no programa.	Amostras Independentes de Teste U de Mann-Whitney	,386a	Reter a hipótese nula.

São exibidas significâncias assintóticas. O nível de significância é ,050.

a. A exata significância é exibida para este teste.

Fonte: Dados primários.

Observa-se, nos indicadores Econômico, Educação e Habitação o nível de significância foi maior que o Alpha estipulado de 0,05. Desta forma, retém-se a hipótese que não existem diferenças significativas na distribuição (medianas) entre as amostras. De forma oposta, rejeita-se a hipótese nula, nos casos da dimensão da saúde e da dimensão de cidadania, por possuírem nível de significância abaixo de 0,05 (0,032 e 0,000, respectivamente).

### 3. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para discutir os resultados, complementamos a análise com algumas outras estatísticas descritivas encontradas em cada um dos indicadores além de entrevistas concedidas pelos participantes do Saúde Criança Florianópolis. Primeiramente, relacionando com as informações da Tabela 2, será discutido se as ações do SCF promovem mudanças (CENTER FOR THEORY OF CHANGE, 2019) e as principais observações relatadas nas entrevistas e em documentos institucionais. Neste tópico, iremos discutir, primeiramente, os aspectos de educação, habitação e econômicos, pois as outras duas dimensões, saúde e cidadania, serão tratadas posteriormente.

Um dos pilares para o desenvolvimento da autonomia da família no período de intervenção é a promoção de atividades vinculadas a educação. O principal projeto, no período da coleta das informações, era o Projeto Oficina de Leitura “[...] que promove a importância da literatura infantojuvenil para as crianças, através da leitura mediada. Pais e filhos, principalmente as mães e suas crianças, participam todas as terças (dias de atendimento) destes encontros e tem a oportunidade de levar livros para casa e lerem para a família.” (Documentos Institucionais 1).

A primeira constatação relevante é que, apesar da existência de poucos programas voltados para a educação da criança, mais da metade das famílias (57,1%) constataram que os seus filhos estavam melhores nos estudos. A fala da Entrevistada 1 expõe que essa melhoria, acontecia de forma mais ampla, indo além do ator central da intervenção (Criança que possui uma doença crônica).

*“Melhoraram bastante, principalmente a minha menina e o mais velho, os dois mais velhos estavam bem ruim no colégio, né? Aí eu falei com uma das assistentes e ela falou com outra menina que trabalha junto e teve um dia lá que levei os dois e conversaram com os dois lá sozinhos. Eu confio, assim né? Então, pra mim foi muito bom porque os dois estão ótimos, graças a Deus, estão ótimos agora no colégio, esse ano.” [sic].*

Além de outros filhos, mães também eram incentivadas a aprender a ler e a escrever, como relatado nos Documentos Institucionais *“Não sabia ler, né? E agora aprendi aqui, agora sei ler, foi tudo uma professora.” [sic].*

Apesar desses apoios, existiam famílias que não participaram dessas atividades, como indica a Entrevistada 5 *“Na educação, meu filho só desenhava lá enquanto esperava ser atendido.”* Desta forma, existem dois pontos relevantes ao analisar as intervenções na área da educação do SCF. Primeiramente, as famílias, muitas vezes, não participavam do encontro de leitura e, além disso, existem poucos programas, dentro do SCF, para a área de educação. Apesar disso, observa-se a existência de percepções de melhorias em ambas as amostras. Provavelmente isso ocorre pela diversidade de indicadores relevantes para a educação, pela parceria efetivada da organização com outras instituições educacionais e pela influência de outras dimensões que acabam impactando nesse indicador. Por exemplo, uma criança que consegue se alimentar melhor ou ter menos tempo de internação, conseqüentemente poderá melhorar nos estudos.

A segunda dimensão analisada é a Habitação que, no SCF, era tratada por apoios no local de moradia das famílias e por doações de objetos a residência. A grande diferença da atuação do SCF para o Saúde Criança Matriz era que, no Rio de Janeiro, procurava-se doar residências para algumas famílias. O SCF, no início, tentou algumas doações, mas enfrentaram alguns problemas, conforme relatado pelo Entrevistado 1.

*“[...] é difícil, porque tem muitos que não são donos da casa e esse que é o problema, porque são muitos. Doar uma casa para cada um não dá certo, já tivemos exemplos de casas que foram doadas e vendidas no outro mês.”*

Apesar da diferença de política nas organizações, ao analisar os outcomes relacionados ao tamanho e adequação da moradia, verificou-se que 20% das famílias conseguiram ter alguma melhoria no local para o tamanho da família. Também se identificou que 35,3% das famílias possuem um local melhor para morar.

Num dos casos, a participante do Saúde Criança Florianópolis teve sua casa destruída por um incêndio e houve uma mobilização para a recuperação da sua residência. *“A casa pegou fogo e através da Saúde Criança, consegui pisos, frete para buscar doações, telhado e louças do banheiro.”* (Relatos dos questionários). Outro caso, a residência foi reformada para que não entrasse mais água da chuva: *“Minha casa era bem ruim, né? Quando chovia, entrava enxurrada e eles ajudaram e reformaram. Melhorou bastante. Antes eu morava no porão de minha cunhada. Hoje em dia minha casa é muito boa, bem grande, tem quarto para todos eles.”* (Documentos institucionais 2).

Desta forma, o apoio de recuperação e adaptação da residência era importantíssimo para a saúde da criança, conforme alguns relatos dos questionários. *“Com o auxílio do Saúde Criança, consegui que o dono do imóvel fizesse a reforma para melhorar as condições de moradia de meu filho.”* (Relatos dos questionários). Além

disso, eles também conseguiam doações de objetos importantes para a saúde do filho, como uma cama hospitalar, cadeira de banho e nebulizador (Relatos dos questionários).

Este foi o indicador com as médias mais baixas (2,1 para as famílias que estão começando e 2,3 para que estão no segundo ano). Tanto a dimensão habitação quanto a educação eram as que possuíam menos atuação por parte da organização, segundo relato dos entrevistados. Além disso, existe um segundo ponto relevante na formação desse indicador, pois muitas das ações, de melhoria da residência, são percebidas com muito longo prazo (construção, melhoria da residência e, com aumento financeiro que, conseqüentemente, pode promover melhores condições na residência).

Passando para a análise do indicador de renda, é importante que ocorra a descrição do perfil econômico das famílias. Verificou-se que a maioria das mulheres não exerce atividade profissional remunerada (60%). Das que exercem algum tipo de atividade profissional, a maioria (57%) faz trabalhos de manutenção, como auxiliar de serviços gerais, seguido por trabalhos com vendas (36%). Com relação ao cônjuge, das famílias que possuem maridos, 67% são trabalhadores de manutenção e reparação, sobretudo nas profissões de mecânico, pedreiro e jardineiro, seguido por trabalhos nas áreas de serviços com 29%.

Desta forma, conforme o objetivo central do SCF, as famílias atendidas estavam em situação de pobreza, sendo que muitas das mães, que cuidavam dos filhos, não tinham nenhuma atividade remunerada. A principal ação do SCF era o programa de Artesanato, escolhido pelo fato de que muitas das mães não poderiam ter um trabalho fixo, pois passavam muito tempo cuidando dos seus filhos. O Entrevistado 4 explica o motivo da priorização do trabalho pelo artesanato: *“Eu vejo que a vida delas muda muito, né? As que passam no artesanato tem uma mudança muito grande. Porque eu tive experiência de ter mães que começaram e nunca trabalharam fora, né? Elas têm um filho que fica internado, muitas delas ficam internadas com o filho, então, eu dou essa possibilidade de ficar em casa produzindo, ela aprende aqui comigo, ela leva para casa para produzir, se ela está num hospital, ela leva junto para produzir e isso faz com que ela não pense só na doença da criança, né? Que ela pense um pouco nela e relaxe, né?”*

Na análise descritiva, verificou-se que 68,5% das mulheres perceberam alguma melhoria na capacidade de geração de renda a partir de produtos no seu próprio lar. Isso acontece, principalmente, em virtude do interesse das utentes pelo programa Eu faço, de produção de artesanato. Como relata a Entrevistado 6, há um interesse das mulheres principalmente por possibilitar que a mãe ou a avó trabalhe em casa, sem ter que deixar o filho ou neto sozinho: *“Fiquei animada mais pelo artesanato. Como eu não trabalho, eu vi uma possibilidade de gerar uma renda para minha família e me interessei pelo artesanato.”* E isso ainda ajudava a gerar rendimento para a família: *“Eu aprendi fazer os artesanatos que vendo bastante lá no bairro onde eu moro e quero acabar esse curso, né? Conseguir ajudar bem mais a casa, porque antes eu não tinha renda nenhuma, porque trabalhar fora é difícil pra [sic] a gente que tem criança doente. Assim, eu posso trabalhar aqui em casa.”* (Entrevistado 7).

Assim o programa Eu faço auxiliava na complementação dos rendimentos das famílias. Por exemplo, segundo o Entrevistado 4, *“uma mulher que já estava há um tempo no programa ganhava cerca de R\$480 por mês”*. A beneficiada 6, que estava no meio do programa relatou que ganhava um pouco menos dessa quantia: *“No programa Eu Faço era mais ou menos uns trezentos reais por mês que eu recebia lá da Saúde Criança.”* (Entrevistado 6).

Além do programa *“Eu faço”* muitas das famílias eram incentivadas a conseguir outras atividades. Assim, por meio dos questionários, identificou-se que em 80% das famílias ocorreu aumento dos rendimentos após o apoio do SCF. No entanto, apesar da ocorrência desse aumento, as famílias não conseguiram ter uma re-

dução nos endividamentos, apenas 8,6% relataram a diminuição das dívidas da família. Os outros 91,4% disseram que não conseguiram modificar e continuam com suas dívidas, o que pode dar indicativos que elas, mesmo com aumento de renda, não conseguem subir economicamente.

Além disso existe um segundo aspecto relevante: o indicador econômico tem impactos significativos mais rápidos, pois no momento em que a pessoa começa a trabalhar e gerar renda, já é possível verificar um aumento da percepção nesses indicadores. Entretanto, este aumento não é constante e, muitas vezes, como percebido, faz com que a família, conseqüentemente, aumente o endividamento por decisões econômicas dispendiosas. Isso provavelmente explica a similaridade da média das famílias do segundo ano (2,5062) no programa, em comparação ao primeiro (2,5056)

Como relata Duflo e Banerjee (2012, p.788) *“as pessoas em situação de pobreza, muitas vezes resistem aos planos maravilhosos que a gente pensa para eles, porque muitas vezes eles não compartilham nossa visão e fé de como esses planos funcionam ou trabalham da forma que a gente almeja.”* Os autores também colocam que, comumente, para deixar a vida um pouco menos tediosas, eles acabam aumentando os gastos em coisas que antes não podiam comprar e se endividando. Muitas vezes são coisas simples como um copo de chá com açúcar, ou até mesmo objetos mais caros como televisões e em festas.

A última discussão, referente ao objetivo central desta investigação, visa compreender os motivos pelos quais os indicadores cidadania e saúde obtiveram diferenças significativas entre as medianas das amostras.

Primeiro, quanto a questão da saúde, ela abrangia diversas sub-dimensões, nomeadamente:

i) alimentação/nutrição; ii) atividade física; iii) apoio dos médicos; iv) apoio psicológico. Com relação ao último item, mencionou-se algumas algumas vezes a importância do apoio para a saúde mental *“Gosto do apoio psicológico, te escutam, te ensinam as coisas.”* (Relatos dos questionários). Verificamos também a importância desse tipo de apoio para pessoas que vinham de outras cidades. *“Como vim do interior morar pra cá, não conhecia ninguém, ficava muito sozinha. A gente não tem família aqui e lá a gente conversava com todo mundo, uma falava dos seus problemas, até esquecia do problema quando a gente tava lá com todo mundo. Melhorou bastante, tava quase entrando em depressão se não tivesse ido pra lá e agora estou bem melhor. [sic]* (Entrevistado 7).

*“Tenho mais ânimo pra levantar, animo pra sair e até pra comprar alguma coisa assim, sabe, mais contente, mais feliz!”* (Entrevistado 8). *“Como eu estava longe de toda a minha família, meus amigos, eu vim para cá e as únicas amizades que eu tinha era na Saúde Criança. As mães sempre falando dos problemas delas e eu me identifiquei com elas, eu bebia e fumava bastante, só queria saber de festa toda hora e isso tudo mudou. E hoje em dia, não bebo mais.”* (Entrevistado 5).

Além disso, verificou-se que 40% das crianças estavam mais ativas e conseguiam realizar mais atividades físicas e que 57,1% das entrevistadas e 71,5% das crianças começaram a alimentar melhor. Outro ponto relevante é que cerca de 74% das crianças participantes do programa tiveram melhorias no peso. O trabalho de conscientização alimentar era um dos pontos mais importantes na metodologia do PAF. Além da possibilidade das mulheres aprenderem um novo prato todas as semanas, a associação também construiu uma horta para a utilização de verduras e legumes nos pratos confeccionados na organização.

Portanto, a nutricionista era um dos motes para a melhoria na alimentação das famílias. A Beneficiada 5 relata que nem precisou utilizar remédio para abrir a apetite para o seu filho. *“Eu cheguei lá e perguntaram quais eram as necessidades dele e eu falei que ele quase não comia e receitaram um remédio para abrir o apetite dele, mas aí quando fui ver ele receitou umas comidas para dar para ele, e eu nem precisei pegar o remédio. [...] depois que ele passou a comer saudável, eu comecei também.”*

O último aspecto estudado foi a dimensão cidadania, que compreendia ações de melhorias para uma maior autonomia da criança e de transformações políticas dentro do campo familiar. Com relação ao primeiro ponto, verifica-se, na fala de algumas entrevistadas a evolução da autonomia de uma criança após o programa: *“Agora já busca as coisas sozinho, vai no banheiro sozinho.”* [sic] *“Melhorou tudo, ele interage mais, brinca conosco.”* *“Após o programa a criança tem menos crises, brinca mais, melhorou a fala, relação com a família melhorou.”* (Relatos dos questionários).

Como eu posso dizer, assim sabe, [a criança] brinca mais com a criança especial, como ele ia comigo lá no atendimento tinha bastante criança especial, assim, né? Então, até mais cuidadoso, sabe com as crianças especiais que tem na escola dele, aí tem um menininho cego que estuda lá na sala dele, aí chega fica chato o tanto que ele quer cuidar do menininho. [sic] (Entrevistado 6).

[...] está bem mais independente. Até eu quero fazer as coisas e ela diz assim: não, mãe, eu sei fazer. Ela tá mais independente e até mais conversadeira porque ela não era de falar sabe, ela sempre foi assim parada, a gente tinha até medo que ela não falasse né? Ela tá mais conversadeira, mais independente, ela quer brincar, vai lá e pega os brinquedos dela e quer brincar, ela quer desenhar já sabe onde fica as coisas pra desenha, ai ela tá bem independentzinha. Às vezes, até eu fico, poxa, e agora o que eu vou fazer? Mas é muito bom. [sic] (Entrevistado 8).

No âmbito familiar, foram relatadas diversas transformações participativas na família. Verificou-se, que a maioria das famílias estão a escutar mais os problemas e apreensões da mãe ou avó (68,6%). Também constatou-se que 68,6% se sentem mais confortáveis em participar e opinar nas decisões de família. Nas perguntas abertas é possível observar, de forma mais latente, esses aspectos identificados anteriormente: *“melhoraram o diálogo na família”,* relacionamento, *“convivência em casa melhorou, relacionamento entre as pessoas da família, comunicação, alimentação.”* Importância da família, *“ajudou a ter uma imagem de minha pessoa também, né? Estou mudando, eu recebi um incentivo, tem alguém que se preocupa comigo e não só comigo, com minha filha, com minha esposa. Nos mostrou pra a gente como é importante ter uma família.”* [sic]. (Relatos dos questionários).

Tanto as dimensões de Saúde como de Cidadania, possuem indicadores em que é possível identificar impactos crescentes ao longo da intervenção. Alimentação, número de internações, atividade física, saúde mental, autonomia e participação na família são indicadores dos quais a visualização do crescimento entre 1 e 2 anos são mais perceptíveis do que em outros indicadores de outras dimensões. Tanto as ações de ordem econômica e de habitação, acontecem mais rapidamente (ganho de objetos para casa, conseguir um trabalho, etc.) e as ações na dimensão educação, podem levar anos para serem impactadas. Desta forma, analisar os indicadores por meio dos outcomes relatados por meio da fala dos participantes, além de dar voz a atores excluídos, permite uma melhor compreensão dos acontecimentos e da lógica da mudança (JACKSON, 2013).

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo verificar se as famílias que estavam a mais tempo na intervenção observavam maiores melhorias nas dimensões de atuação do Plano de Ação Familiar do Saúde Criança Florianópolis (Cidadania, Renda, Educação, Moradia e Saúde).

Os resultados encontrados, indicam que nos casos dos indicadores de Saúde e Cidadania, existem diferenças entre as medianas dos grupos estudados (até 1 ano no programa e entre 1 e 2 anos de intervenção), o que evidência impactos maiores conforme o tempo de participação no programa.

Apesar de não encontrar diferenças significantes nos testes para os indicadores Educação, Renda e Moradia, os estudos dos *outcomes*, por meio das evidências encontradas nas questões respondidas pelos utentes no questionário e nas entrevistas, elucidam que as ações organizacionais conseguem proporcionar mudanças relevantes na vida das famílias mesmo em curto prazo (período menor que 1 ano).

Desta forma, é possível destacar a importância de intervenções proporcionada por organizações da sociedade civil, que apoiam a inclusão social de famílias carentes e, como no caso estudado, atuam também no âmbito da saúde, promovendo práticas inovadoras que, conforme verificado na pesquisa, conseguem impactar e mudar o curso de pobreza das pessoas.

Ressalta-se também que os indicadores de resultado (*outcomes*), podem ser complexos de comparar quanto a duração de seus impactos, pois possuem características específicas. Os resultados mostraram que indicadores econômico e de moradia, possuem resultados percebidos mais rapidamente, mas que demoram a crescer novamente. De forma contrária, tanto na Saúde como no desenvolvimento da Autonomia Cidadã, existem degraus que são alçados aos poucos, sendo que, as mudanças, são percebidas mais num período de médio prazo (entre 1 e 2 anos).

Concluindo, no campo dos estudos de avaliação de impactos em organizações da sociedade civil, ainda existem diversas lacunas para se estudar. Dentro da organização estudada, sugere-se que, em próximas pesquisas, seja acompanhado um grupo de famílias do Saúde Criança longitudinalmente, comparando com outras com um grau de semelhança, para que seja possível aferir outros impactos de longo prazo, sobretudo após o fim do programa.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Mario Aquino. O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização. **Organizações & Sociedade**, v. 11, 2004.

ANDION, Carolina; SERVA, Mauricio. Por uma visão positiva da sociedade civil: uma análise histórica da sociedade civil organizada no Brasil. **Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social**, v. 4, n. 7, p. 7-24, 2004.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. **São Paulo: Livraria Martins Fontes**, [s. l.], 1977.

BARRAKET, J.; YOUSEFPOUR, N. Evaluation and Social Impact Measurement Amongst Small to Medium Social Enterprises: Process, Purpose and Value: Social Impact Measurement by Social Enterprises. **Australian Journal of Public Administration**, [s. l.], v. 72, n. 4, p. 447-458, 2013.

- BECKER, H. A. Social impact assessment. **European Journal of Operational Research**, [s. l.], n. 128, p. 311–321, 2001.
- BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. BRASIL. Marco Regulatório das OSCs 14 dez. 2015.
- BUCKINGHAM, H.; TEASDALE, S. Job creation through the social economy and social entrepreneurship. **OCDE, Paris, www.oecd.org/cfe/leed/130228\_Job%20Creation%20through%20the%20Social%20Economy%20and%20Social**, [s. l.], v. 20, 2013.
- CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba: **CRV**, 2013.
- CENTER FOR THEORY OF CHANGE. **Theory of Change Community**. 2019. Disponível em: <<https://www.theoryofchange.org/>>. Acesso em: 26 jul. 2019.
- CHMELIK, E.; MUSTEEN, M.; AHSAN, M. Measures of Performance in the Context of International Social Ventures: An Exploratory Study. **Journal of Social Entrepreneurship**, [s.l.], v. 7, n. 1, p. 74–100, 2016.
- COHEN, J. L. ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Massachusetts: MIT Press, 1997.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: **FACES, Universidad Central de Venezuela**, p. 95-110, 2004.
- DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**, [s. l.], v. 1, p. 97–118, 2005.
- DUFLO, E.; BANERJEE, A. V. **Poor Economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty**. New York: PublicAffairs, 2012.
- ENGELBRECHT, H.-J. The (social) innovation – subjective well-being nexus: subjective well-being impacts as an additional assessment metric of technological and social innovations.
- Innovation: The European Journal of Social Science Research**, [s. l.], v. 31, n. 3, p. 317–332, 2018.
- EUROPEAN COMMISSION. **Policy brief on social impact measurement for social enterprises: policies for social entrepreneurship**. Luxembourg: Publications Office, 2015. Disponível em: <<http://bookshop.europa.eu/uri?target=EUB:NOTICE:KE0415192:EN:HTML>>. Acesso em: 12 out. 2019.
- FRANZ, H. W.; HOCHGERNER, J.; HOWALDT, J. **Challenge Social Innovation: Potentials for Business, Social Entrepreneurship, Welfare and Civil Society**. [s.l.] : Springer Berlin Heidelberg, 2012. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=y3bKoMsGAl0C>>
- HADAD, S.; GĂUCĂ, O. (Drumea). Social impact measurement in social entrepreneurial organizations. **Management & Marketing. Challenges for the Knowledge Society**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 18, 2014.

HOOD, C. A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? **Public Administration**, [s. l.], v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991.

JACKSON, E. T. Interrogating the theory of change: evaluating impact investing where it matters most. **Journal of Sustainable Finance & Investment**, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 95–110, 2013.

JOINT RESEARCH CENTRE-EUROPEAN COMMISSION. **Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide**. Paris: OECD, 2008.

RICHARDSON, R. J. *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SAMSET, K.; CHRISTENSEN, T. Ex Ante Project Evaluation and the Complexity of Early Decision-Making. **Public Organization Review**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 1–17, 2017.

SAÚDE CRIANÇA. **Nosso Trabalho**. 2019. Disponível em: <<https://www.saudecrianca.org.br/nosso-trabalho/>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

SCHERER-WARREN, I. (1999) **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec.

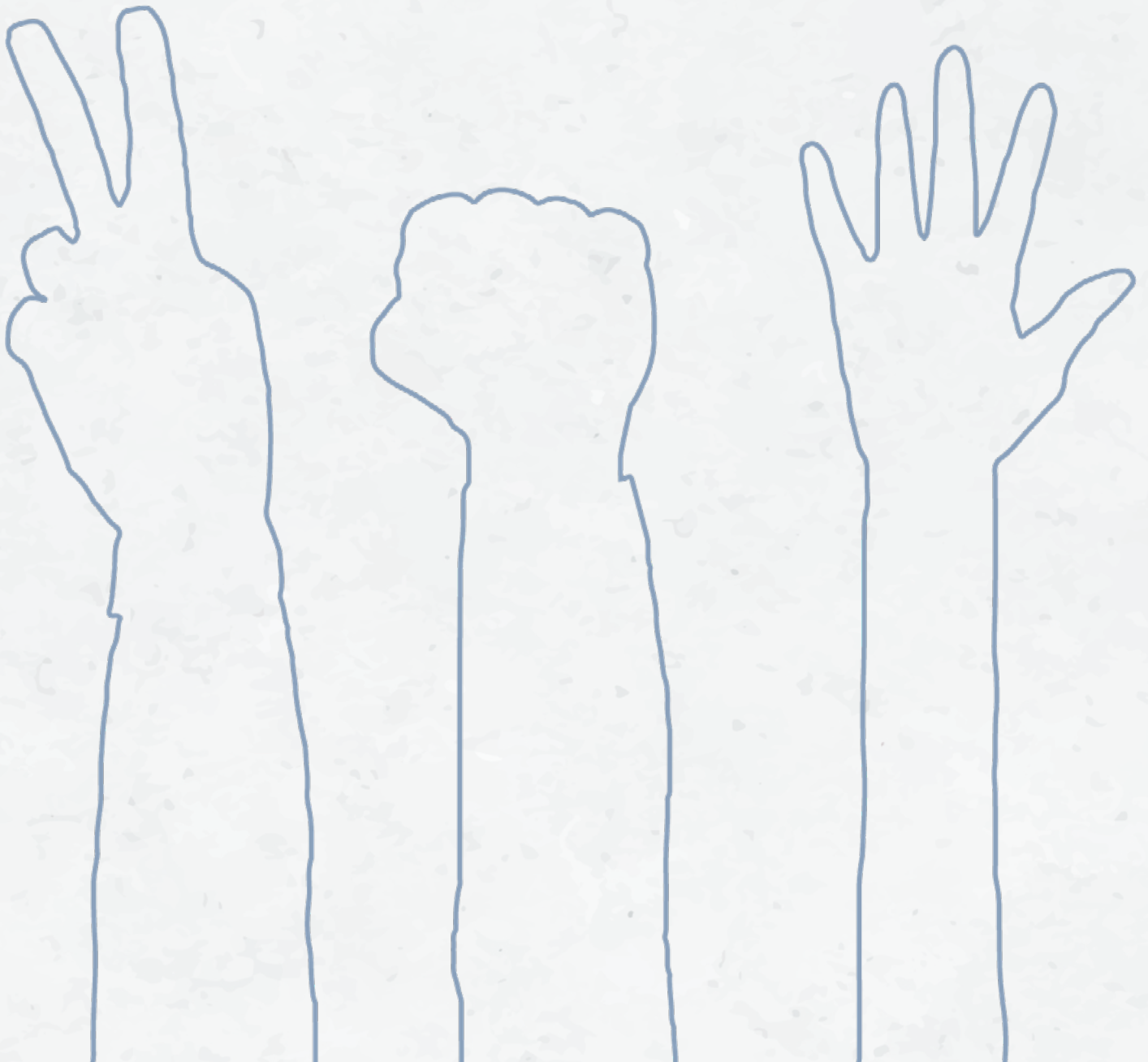
SECCO, L. *et al.* Towards a method of evaluating social innovation in forest-dependent rural communities: First suggestions from a science-stakeholder collaboration. **Forest Policy and Economics**, [s. l.], v. 104, p. 9–22, 2019.

VANCLAY, F. International Principles For Social Impact Assessment. **Impact Assessment and Project Appraisal**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 5–12, 2003.

VON BERTALANFFY, L. **Teoria geral dos sistemas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Vozes Petrópolis, 1975.







COOPERATIVISMO MINERAL: uma visão institucional  
acerca da governança corporativa praticada pelas  
cooperativas minerais de Minas Gerais.

*Mineral cooperatives: an institutional view on  
corporate governance practiced by mineral  
cooperatives in Minas Gerais.*

Samuel Soares da Silva<sup>1</sup>

Rodrigo Lelis de Freitas<sup>2</sup>

Tamires Santos Ramalho<sup>3</sup>

Alan Ferreira de Freitas<sup>4</sup>



<sup>1</sup> Universidade Federal de Viçosa - <http://lattes.cnpq.br/3351663470796280>

<sup>2</sup> Universidade Federal de Viçosa - <http://lattes.cnpq.br/3318720714773409>

<sup>3</sup> Universidade Federal de Viçosa - <http://lattes.cnpq.br/6219202630495678>

<sup>4</sup> Universidade Federal de Viçosa <http://lattes.cnpq.br/2230622615262524>

## RESUMO

O cooperativismo mineral é um ramo que carece de pesquisas, como reflexo disso, torna-se dificultoso o fomento e viabilização de políticas públicas para melhor compreender e atender as demandas dessas organizações. A questão de pesquisa buscou: Compreender os principais desafios enfrentados pelas cooperativas minerais do estado de Minas Gerais e se, existem práticas de governança corporativa praticada nestas organizações. Com a finalidade em sanar esta inquietude, o objetivo geral: Analisou e classificou os modelos organizacionais prevalentes no cooperativismo mineral do estado de Minas Gerais, identificando os elementos que determinam as formas de governança destas cooperativas, estruturadas a partir da gestão social, econômica e ambiental. A Metodologia utilizada neste estudo foi de abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, com métodos documental e estudo de caso. A coleta de dados foi por meio de entrevistas semiestruturadas aos representantes das cooperativas minerais do estado de Minas Gerais cadastradas no sistema OCB (COOPROCAL-Córrego fundo; MICROMINAS-Pains; UNIQUARTZ-Corinto) e nas prefeituras municipais dos respectivos municípios. Os principais achados demonstram primeiramente similaridade dos desafios destas organizações, um deles é a falta de fomento e de políticas públicas destinadas a este ramo. Arelado a isso, percebe-se que as cooperativas possuem dificuldades nas práticas de governança corporativa, na gestão social, econômica e ambiental. Portanto, pôde-se identificar que a formalização da atividade garimpeira em cooperativas minerais foi importante, entretanto, existe a carência de políticas o que ocasiona dificuldades na gestão das cooperativas minerais.

**Palavras-chave:** Governança. Neo-institucionalismo. Cooperativas minerais. Mineração em pequena escala. Políticas públicas

## ABSTRACT

Mineral cooperativism is a branch that lacks research, as a reflection of this, it is difficult to promote and make public policies feasible to better understand and meet the demands of these organizations. The research question sought to: Understand the main challenges faced by mineral cooperatives in the state of Minas Gerais and whether, there are corporate governance practices practiced in these organizations. In order to remedy this concern, the general objective: Analyzed and classified the organizational models prevalent in the mineral cooperatives of the state of Minas Gerais, identifying the elements that determine the forms of governance of these cooperatives, structured from the social, economic and environmental management. The methodology used in this study was a qualitative, descriptive and exploratory approach, with documentary methods and a case study. Data collection was carried out through semi-structured interviews with representatives of mineral cooperatives in the state of Minas Gerais registered in the OCB system (COOPROCAL-Córrego fundo; MICROMINAS-Pains; UNIQUARTZ-Corinto) and in the municipal governments of the respective municipalities. The main findings show firstly the similarity of the challenges of these organizations, one of them is the lack of promotion and public policies aimed at this branch. Linked to this, it is clear that cooperatives have difficulties in corporate governance practices, in social, economic and environmental management. Therefore, it was possible to identify that the formalization of mining activities in mineral cooperatives was important, however, there is a lack of policies that assist these organizations in the face of corporate governance practices in mineral cooperativism.

**Key-words:** Governance. Neo-institutionalism. Mineral cooperatives. Small-scale mining. Public policy

# 1. INTRODUÇÃO

A mineração em pequena escala (MPE) pode ser caracterizada como uma realidade social, emblemática na história do Brasil, que vem se configurando na agenda governamental do país. No entanto, a MPE pode ser um setor complexo e diversificado, mas compõem de maneira significativa a economia mineral brasileira. Assim, essa atividade vem crescendo por ser um importante modelo de trabalho no meio rural que abrange desde mineradores informais que buscam como meio de sobrevivência até entidades de mineração comercial (IGF 2017).

De acordo com o diagnóstico socioeconômico e ambiental da mineração em pequena escala (2016), a grande proporção de força de trabalho que envolve a mineração em pequena escala (MPE) e a facilidade de entrar no setor demonstra um excelente meio de se ter oportunidades para a geração de renda, onde muitas vezes as opções são escassas. Essa oportunidade de trabalho traz pessoas de outras regiões, assim, esse fluxo de pessoas propicia impactos sociais em termos de saúde, saneamento básico e atraindo atividades ilícitas para a região. Por conta dessas características positivas e negativas, se tem uma atenção do Estado em fomentar políticas públicas e um esforço regulatório visando aumentar os benefícios da MPE, principalmente para aqueles que sofrem pela informalidade, como é o caso da atividade garimpeira (COELHO, WANDERLEY E COSTA, 2017).

Neste sentido, com o objetivo de formalizar a atividade garimpeira o Estado brasileiro por meio da Lei nº 11.685 de 2008 incentiva o modelo cooperativo. De acordo com Milanez (2013), a criação de cooperativas é benéfica para os garimpeiros, uma vez que promove impactos positivos na localidade, primeiramente a cooperativa organizou os garimpeiros para trabalhadores, concentrando suas atividades e reduzindo os impactos ambientais, além disso, a formalização gerou efeitos positivos na segurança dos trabalhadores. Assim, a cooperativa torna-se um meio de se obter a permissão de lavra garimpeira e o modelo social econômico que tem a finalidade de unir um grupo de participantes para solucionar algum tipo problema em comum, além de trabalhar na formação e educação de seus membros (AMADE e LIMA, 2009; BITENCOURT, 2009).

Com a Constituição Federal de 1988 foram introduzidas mudanças na legalidade da atividade garimpeira. Rodrigues Filho *et al.* (2009) relata que antes, por intermédio de um número de matrícula, eram permitidas ao garimpeiro a produção e a comercialização de produto extraído, mas atualmente para conseguir licenças ambientais e a permissão de lavra garimpeira é preciso que ele faça parte de uma associação, de forma que a figura do garimpeiro como trabalhador individual sofre uma descaracterização.

O art. 174, por seus §§ 3º e 4º, determina que

§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o Art.21, XXV, na forma da lei

As organizações cooperativas são heterogêneas, classificadas e setorizadas pela Organização de Cooperativas Brasileiras (OCB) em treze ramos de atuação, que no ano de 2019 se transformaram em sete. Dentre estes ramos está o setor Mineral, que busca reunir um grupo de pessoas que tem a finalidade de atuar com a pesquisa de lavra, extração, industrialização, comercialização e exportação dos produtos minerais (ALVES, FERREIRA e ARAÚJO, 2017). Esse modelo se mostra importante para este trabalho, sendo incentivado pelo

Estado a formalização de cooperativas possibilitando a legalização deste tipo de ofício, conforme previsto na Lei nº 11.685, de 2 de junho de 2008 (OCB, 2019).

No Brasil, existem atualmente 95 cooperativas Mineraias, totalizando mais de 59 mil cooperados envolvidos nesta atividade, logo, podemos concluir a relevância deste modelo para MPE onde possibilita a geração de emprego e renda em várias comunidades no país (OCB, 2019). Arelado a isso, a atividade garimpeira existe principalmente por meio de operações de micro e pequena mineração, mas também possuem exceções em que a mineração de médio e grande porte atue de maneira artesanal. Esse termo tornou-se uma definição legal através da Lei nº 7.805/89, que instituiu o regime de permissão de lavra garimpeira (PLG), e da Lei nº 11.685/2008 que cria o estatuto do garimpeiro.

Por sua vez, merece registrar que, embora o exercício da atividade garimpeira tenha sido definido legalmente em 1989, através da Lei 7.805, somente em 2008, por meio da Lei 11.685, o garimpeiro foi incluído no rol das profissões reconhecidas pelo Estado como toda pessoa que de forma individual ou associativa, atue diretamente no processo da extração de substâncias mineraias garimpáveis, desde que sigam a legislação vigente e normas de situações sociais e ambientais.

Entretanto, por mais importante que seja este cenário de formalização da atividade garimpeira em cooperativas mineraias, ainda assim as organizações cooperativas mineraias é pouco destacada nos centros de pesquisa do país, como reflexo disso, torna-se dificultoso o fomento e viabilização de políticas públicas para melhor compreender e atender as demandas dessas organizações. Neste sentido, a questão que motiva o presente trabalho busca: Compreender os principais desafios enfrentados pelas cooperativas mineraias do estado de Minas Gerais e se, existem práticas de governança corporativa praticada nestas organizações.

De acordo com Geenem (2012), vários autores concordam que o processo de formalização é desejável e necessário. Este processo formal é uma estratégia efetiva, organizando as atividades de mineração desregulamentadas. Programas governamentais massivos de titulação pode não ajudar os mais pobres, pois estes podem acabar enfrentando altos custos inesperados, como por exemplo na forma de tributação ou no aumento da concorrência.

Para analisar tal fenômeno será utilizado como base teórica o neo-institucionalismo de vertente sociológica, uma vez que, tal teoria permite refletir sobre as influências de um campo organizacional inerente as organizações presentes neste ambiente (DIMAGGIO e POWELL, 1991; SCOTT, 1995). A teoria busca compreender como as organizações surgem, tornam-se estáveis e são transformadas, analisando-as como uma esfera cultural e simbólica que é socialmente construída em um determinado campo organizacional.

Contudo, o neo-institucionalismo enfatiza que são indispensáveis pesquisas empíricas para compreender determinado campo e refletir sua real situação estrutural. Todavia, ele busca compreender não apenas o interior das organizações mas toda cultura, símbolos, influências e subjetividades do campo organizacional que às envolve. (SCOTT, 1995; POWELL e DIMAGGIO, 2005). Portanto, a lente teórica foi definida em função do recorte analítico e da convergência dos elementos conceituais dessa corrente teórica com o processo social que se procura investigar. Esta teoria dará oportunidade de traçar estratégias inerentes às transformações organizacionais de forma a compreender os processos de constituição, institucionalização, governança e demais influências que implicam sobre as cooperativas mineraias analisadas valorizando o papel cultural dos atores na formação organizacional.

Justifica-se a escolha pelo estado de Minas Gerais como recorte de pesquisa para se analisar o cooperativismo mineral de forma empírica em virtude da sua proximidade geográfica, pela limitação de recursos da pes-

quisa e por se tratar do estado brasileiro que mais produz minério, o que se atrela com a temática analisada, além de ser historicamente conhecido pela mineração e pela atividade garimpeira.

O presente artigo está caracterizado quatro seções além desta introdução. A próxima seção aborda os objetivos do trabalho. Na sequência serão apresentadas as estratégias e o percurso metodológico. No momento seguinte as análises e os resultados demonstrando os elementos conceituais teóricos inerentes a necessidade analítica e argumentativa levantada pela pesquisa refletindo sobre as práticas de governança utilizadas nas cooperativas minerais de Minas Gerais cadastradas no sistema OCB. Por fim, as considerações finais especificando alguns importantes achados da pesquisa.

## 2. OBJETIVOS

Com a finalidade em sanar a inquietude levantada neste trabalho, o presente artigo tem como objetivo geral: Analisar e classificar os modelos organizacionais prevalentes nas cooperativas minerais do estado de Minas Gerais cadastradas no sistema OCB, identificando os elementos que determinam as formas de governança destas cooperativas, estruturadas a partir da gestão social, econômica e ambiental. Especificamente, foi possível: Caracterizar a configuração estrutural adotada por cada cooperativa mineral analisada; identificar se e como as cooperativas operacionalizam ações de governança destinadas a gestão social, econômica e ambiental; analisar como são as relações estabelecidas de forma interna (cooperados) e externa (mercado e Estado).

## 3. METODOLOGIA

O percurso metodológico utilizado neste estudo propõe uma pesquisa de abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, com método estudo de caso. Por conseguinte, visa alcançar um conhecimento consistente sobre o fenômeno analisado em seu contexto (YIN, 2005; GIL, 2007). Por isso, o estudo de caso pode ser realizado com diferentes propostas, como:

- a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; b) preservar o caráter unitário do objeto estudado; c) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; d) formular hipóteses ou desenvolver teorias; e e) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos (GIL, 2007, p. 54).

Neste sentido, é importante utilizar este método em decorrência de diversas dinâmicas e atores envolvidos no garimpo. E ainda, com ele é possível abrir novas discussões. Destaca-se que primeiramente houve o recorte das organizações analisadas e, posteriormente uma pesquisa de campo.

O recorte foi definido baseado nas cooperativas cadastradas no sistema OCB no estado de Minas Gerais. Como resultados, após as primeiras apreciações na etapa de categorização das cooperativas, observou-se que existem apenas três cooperativas minerais cadastradas no sistema OCB, sendo elas: COOPROCAL-Córrego fundo; MICROMINAS-Pains; UNIQUARTZ-Corinto. Assim, estas organizações passaram a ser o *locus* de análise do artigo. A justificativa da escolha dessas cooperativas está relacionada ao fato delas se apresentarem enquanto legalmente constituídas, cumprindo, assim, as exigências legais para seu funcionamento, bem como estar exercendo suas atividades.

Para maior profundidade nas análises das organizações, foi importante o desenvolvimento da pesquisa documental que se dá de maneira paralela com a pesquisa bibliográfica. A pesquisa documental por exemplo, “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo

com os objetos da pesquisa” (GIL, 2007, p. 45). Para tanto em termos gerais analisaremos as legislações que envolvem os garimpeiros e a cooperativa. Já em termos específicos, analisaremos as atas de assembleias gerais, reuniões dos conselhos de administração e estatuto desde o período de sua gênese.

Já na etapa de coleta de dados, foi possível realizar viagens até os municípios sedes das cooperativas e a partir disso foram aplicadas entrevistas semiestruturadas aos representantes das cooperativas minerais analisadas e com representantes das prefeituras municipais presentes neste campo organizacional.

Para análise dos dados que serão obtidos pelas fontes primárias procede-se com a análise de conteúdo, técnica apropriada para o Estudo de Caso (GODOY, 1995). Segundo Bardin (2002, p. 38) trata-se de “[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Neste trabalho, opta-se pela análise de conteúdo para a construção de categorias de análise e não para quantificá-las.

## 4. ANÁLISES E RESULTADOS

A MPE é um setor complexo e diversificado, que compõem de maneira significativa a economia mineral brasileira. Essa atividade vem crescendo pela alta dos preços dos minerais e por ser um meio de trabalho no meio rural que abrange desde mineradores informais que buscam como meio de sobrevivência até entidades de mineração comercial. (IGF 2017). Ademais, a Constituição de 1988 deu importante ênfase nas atividades de garimpo em relação a proteção ambiental e formalização em cooperativas minerais por se tratar de ser uma importante atividade econômica do país, mas também por vir a gerar problemas ambientais. Contudo, tem-se que ao lado do direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado, a Constituição Federal pressupõe a garantia para o exercício deste direito.

Neste sentido, para analisar as cooperativas minerais brasileiras, foi necessário fazer um levantamento legislativo que serviu de base para sustentar os principais achados. Assim, destaca-se que as cooperativas são regidas pela Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Estão classificadas em três tipos: Singulares-Constituídas pelo número mínimo de 20 (vinte) pessoas físicas, sendo excepcionalmente permitida a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas ou correlatas atividades econômicas das pessoas físicas ou, ainda, aquelas sem fins lucrativos; II - cooperativas centrais ou federações de cooperativas, as constituídas de, no mínimo, 3 (três) singulares, podendo, excepcionalmente, admitir associados individuais; III - confederações de cooperativas, as constituídas, pelo menos, de 3 (três) federações de cooperativas ou cooperativas centrais, da mesma ou de diferentes modalidades. A Lei Federal 5.764/71 define a Política Nacional de Cooperativismo, caracterizando-as da seguinte forma:

Art. 3º Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro. Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados (...)



A representação política é organizada da seguinte forma: A Aliança Cooperativa Internacional (ACI) que tem por objetivo representar, congrega e defender o movimento em todos os países; A Aliança Cooperativa Internacional para as Américas (ACI Américas) é um organismo de integração, representação e defesa do cooperativismo e dos organismos que estão em países da América; Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), representa o cooperativismo nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) seu objetivo principal é de organizar, administrar e executar o ensino de formação profissional, a promoção social dos empregados de cooperativas, cooperados, em cada Estado do Brasil possui uma Organização das Cooperativas Estaduais (OCE) e SESCOOP a fim de auxiliar as cooperativas do estado e a unidade nacional.

Existem várias entidades responsáveis por monitorar, fiscalizar, legislar e representar o setor mineral no país, sendo uma classe de trabalho que continuamente possui a necessidade de renovar suas licenças e seguir todas as normas impostas pelo Estado e suas entidades. Essa conduta também se torna necessária para o setor, devido à preocupação em evitar problemas ambientais que podem ser gerados pela mineração, assim como reprimir possíveis transtornos sociais, como exploração inadequada da mão de obra.

## A. ANÁLISE EMPÍRICA SOBRE A LENTE NEO-INSTITUCIONAL

Ao longo das transformações inerentes aos estudos organizacionais, o que se entende como ambiente ou campo organizacional sofreu profundas e importantes alterações (SCOTT, 2016). Nas proposições pioneiras, analíticas e positivistas, os campos eram percebidos como simples categorias e não exerciam nenhuma implicação sobre a própria organização, cujo era o único foco das análises (CARVALHO e VIEIRA, 2003; SCOTT, 2016).

Com o passar dos anos, tornou-se inevitável não olhar para fora, o campo organizacional então passou a ser percebido como tudo o que estava implicando nas organizações. Novos elementos de âmbito cultural e cognitivo apresentam-se agora como poderosos aspectos econômicos, sociais e culturais que influenciam diretamente na formação e constituição organizacional (SCOTT, 1995). Portanto, campo organizacional deve ser compreendido como um espaço onde organizações que em sua totalidade constituem-se na mesma arena da vida institucional, por exemplo, fornecedores, clientes, agências regulatórias e outras organizações que produzem serviços e produtos similares dentro deste campo abarcado por racionalidades (DIMAGGIO E POWELL, 1995; RAMOS, 1989).

Nesta via, entende-se que o campo, enquanto variável analítica, evoluiu do enfoque generalista para um enfoque simbólico. Desta forma, o campo organizacional representa um enriquecimento do que se compreende como ambiente técnico, ampliado ao domínio do simbólico (SCOTT, 1992). Assim, o foco do campo organizacional localiza-se, nos fatores que, indiretamente ou diretamente implicam na formação dos modelos organizacionais constituídos pelas organizações.

Com surgimento na metade dos anos de 1970, diante dos questionamentos aos paradigmas estrutural-funcionalista e a pluralidade de análises nos estudos organizacionais, as contribuições teóricas e empíricas demonstram que a concorrência por recursos e clientes perde lugar para a busca de legitimidade institucional e aceitação do campo organizacional. Deste modo, o mercado, por exemplo, deixa de ser o motor da racionalização e da burocratização, assumindo o Estado esta função, por meio de seu poder influenciador e regulador diante as organizações.

Outra contribuição do neo-institucionalismo é com relação ao conceito de isomorfismo institucional, salientando que diferentes organizações em determinados campos organizacionais podem estar estruturadas, seja por competição, pelo Estado que as orienta ou pelas categorias profissionais. Estas forças emergem sobre as organiza-

ções moldando-as e fazendo com que elas se tornem similares umas às outras, ou seja, isomórficas. Portanto, defende-se que o conceito de isomorfismo institucional é o mais adequado para refletir este processo de homogeneização organizacional que pode ocorrer no campo organizacional das cooperativas minerais analisadas.

Neste sentido, a lente teórica do neo-institucionalismo dará oportunidade de analisar de forma empírica como as organizações surgem, são transformadas, institucionalizadas e a necessidade da governança organizacional, com objetivo de compreender o padrão de agir que foi assumido com o passar do tempo, o qual acaba sendo legitimado dentro da própria organização configurando os principais desafios enfrentados pelas cooperativas minerais.

## **B. GOVERNANÇA CORPORATIVA COOPERATIVISTA**

Definido pelo manual de boas práticas de governança cooperativa do sistema OCB, o conceito de governança cooperativa trata-se de um modelo estratégico que visa nortear os princípios e valores cooperativistas, estabelecendo práticas que visam o cumprimento dos objetivos e garantir uma gestão sustentável para a cooperativa em relação com os interesses dos cooperados. A aplicação da boa prática da governança garante a aplicação da autogestão no sistema cooperativista.

Segundo Davis (2010), uma boa governança possui um bom fluxo de informações e a necessidade de se ter a informação com qualidade e de forma pontual e acessível. Os membros que compõem o conselho recebem informações anuais e mensais ou na medida que elas sejam solicitadas, dessa forma, é recomendado que exista um comitê para auditoria independente, para garantir a obtenção e divulgação dos números e valores. Para que se tenha a eficiência do desempenho do conselho e dos comitês, é necessário organizar treinamentos que visa garantir a compreensão do trabalho proposto.

A governança tem o objetivo de estabelecer procedimentos a fim de regular as ligações entre proprietários, gestores e mercado, baseado em princípios como a Autogestão, Senso de Justiça, Transparência, Educação e Sustentabilidade (OCB, 2019). No que diz respeito das cooperativas analisadas, pode-se observar diferentes meios organizacionais de estrutura da gestão que essas cooperativas utilizam em busca de uma maior eficiência.

### **4.2.1 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA NAS COOPERATIVAS ANALISADAS**

De acordo com o manual de boas práticas (OCB), Autogestão é o processo onde os próprios cooperados, de forma democrática, assumem a responsabilidade pela direção da cooperativa e pela prestação de contas da gestão; Senso de Justiça é como é tratado todos os cooperados, com igualdade e equidade com suas relações com a cooperativa e nas relações dela com as demais partes interessadas; Transparência é o modo de se tornar acessível as informações que vão além das que já estão determinadas legalmente, criando um ambiente confiável e seguro; Educação refere-se a investir no progresso do quadro social visando a formação de lideranças, para que essas se utilizem do conhecimento de gestão para a essência da cooperativa; Por fim, Sustentabilidade é a busca por uma gestão ética em suas relações para se gerar valor em todas as partes interessadas, considerando os aspectos culturais, ambientais, sociais e econômicos.

Se tratando dos princípios básicos da governança cooperativista, a UNIQUARTZ, segundo os entrevistados, possui uma relação aberta entre a diretoria e os cooperados, mantendo reuniões constantes e sem relação de hierarquia entre os membros, dessa forma, a cooperativa opera com reuniões mensais com esses cooperados

visando passar uma maior transparência, com temas levantados pelos próprios associados e colocando como pauta os planejamentos feitos pela diretoria. A visão da diretoria para a cooperativa é fazer o melhor para a cidade, quer por ser uma cidade pequena, não há muita oportunidade de empregos, assim, os benefícios não são só para os cooperados, mas também para todo o município.

Em relação a MICROMINAS, a cooperativa busca garantir a autogestão e a transparência por meio de reuniões ampliadas além das assembleias, e para aqueles que não comparecem nessas reuniões, é enviado para eles a ata da reunião por meio de mensagem, visando que todos os membros tenham conhecimento dos assuntos que estão sendo tratados pela cooperativa.

A COOPROCAL busca manter uma gestão transparente com seus cooperados por meio das assembleias ordinárias e extraordinárias. Por mais que a cooperativa não tenha investimento com base na educação e formação dos seus cooperados, existem ações voltadas a eles junto com técnicos de outras empresas, levando conteúdos sobre a matéria-prima, como cal por exemplo.

Pode-se perceber que os princípios norteadores da governança corporativa não estão intrínsecos nas organizações como um todo, sendo a autogestão o principal ponto efetivo nas cooperativas e a pauta de educação é a menos abordada dentro da estrutura das organizações, não há planejamento nas organizações voltado para a formação dos cooperados. O princípio de senso de justiça está diretamente vinculado no estatuto das cooperativas, onde os cooperados seguem fielmente as normas decididas e formuladas em assembleia geral.

## 4.2.2 OS AGENTES DA GOVERNANÇA

No sistema de governança, existem os pilares, aqueles que compõem a organização e se utilizam dos princípios mencionados anteriormente para se alcançar as melhores práticas. Os agentes da governança segundo o manual de boas práticas da governança cooperativa (OCB) são: Cooperados, Assembleia Geral, Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Conselho Consultivo, Comitês Sociais ou Núcleos, Comitês Técnicos, Auditoria independente e Gestão Executiva. As cooperativas analisadas não possuem em sua estrutura todos os agentes, mas pode ser destacado os principais atuantes nas organizações.

A UNIQURTZ tem a sua organização composta pela assembleia geral, diretoria executiva, conselho fiscal e cooperados. Atualmente são 53 cooperados, porém a cooperativa está trabalhando em atrair mais pessoas para comporem a cooperativa, os cooperados possuem uma participação ativa na cooperativa e possuem protagonismo nas assembleias gerais, que são organizadas anualmente onde se é votado sobre a aplicação do dinheiro da cooperativa e abordado assuntos sobre a gestão da organização. A atual gestão executiva da organização é composta com seis diretores, onde são quatro caminhoneiros e apenas dois comerciantes de cristais. O conselho fiscal também é ativo, onde realiza reuniões periódicas seguindo as determinações do estatuto, atualmente a cooperativa é totalmente legalizada.

A MICROMINAS opera com apenas 27 cooperados, e por ser uma cooperativa fechada, existem desafios para se compor o corpo executivo, uma vez que existem vários familiares no quadro social da organização. A cooperativa é formada pela assembleia geral, conselho administrativo, conselho fiscal e cooperados. Os cooperados da MICROMINAS, segundo os entrevistados, possuem um perfil empreendedor, com participação ativa nas reuniões e um bom relacionamento com a diretoria. As assembleias sempre têm uma participação ativa, onde os cooperados possuem protagonismo nas decisões tomadas na organização, os assuntos muitas vezes não se restringem a ordem do dia.

A COOPROCAL possui atualmente 23 cooperados produtores de cal, e também atua como uma cooperativa de quadro social fechado, onde os cooperados possuem seus próprios materiais para queima da pedra. Sua diretoria é composta por seis membros e mais seis conselheiros fiscais. As assembleias gerais ocorrem anualmente, assim como as assembleias extraordinárias para alterações de estatuto e chamadas de capital.

Contudo, percebe-se uma semelhança entre as três cooperativas quando se trata dos agentes que compõem a governança cooperativa, o que indica um isomorfismo conceituado pela teoria neo-institucional, todas cooperativas analisadas possuem apenas agentes específicos da gestão cooperativa, não possuem auditorias independentes, comitês e conselho consultivo. Isso se dá principalmente ao fato do tamanho do quadro social da cooperativa, onde duas das três possuem quadro social fechado e com um número reduzido de cooperados, tendo dificuldades até mesmo de compor uma diretoria completa, assim, a comunicação entre os cooperados se dão por meio de reuniões ou até mesmo de maneira informal, não enxergando a necessidade de ser os comitês.

## C. OS MODELOS ORGANIZACIONAIS DAS COOPERATIVAS ANALISADAS

Mesmo que atuem no mesmo setor, as cooperativas minerais possuem distintos modelos organizacionais, com similaridades e diferenças, elas se orientam de forma que os cooperados possam realizar seu trabalho na mineração de maneira legal, dentro das normas da legislação para se operar neste ramo de trabalho.

Em relação aos cooperados, apenas a UNIQUARTZ busca expandir seu quadro social, enquanto a COOPROCAL e a MICROMINAS possuem o quadro social fechado, apenas para os cooperados que atuam naquela região. O quadro de cooperados da UNIQUARTZ é aberto, a cooperativa não possui uma política definida de adesão de cooperados, de acordo com a mesma quanto mais pessoas se associarem, melhor, atualmente sendo seu quadro composto por caminhoneiro, contador, garimpeiros que vem demonstrando interesses em reuniões, assembleias e tomadas de decisão de interesses da cooperativa.

Os cooperados da COOPROCAL são produtores que fazem extração da pedra calcária em suas áreas e eles mesmos que fazem o processo de queima da pedra em suas propriedades, assim, a pedra queimada era direcionada para a cooperativa para que ela realizasse o beneficiamento. A cooperativa era basicamente uma sociedade fechada, já que o perfil de cooperado era aquele caracterizado como produtor de cal em forno, e congregava os produtores de Córrego Fundo/MG, que possuíam suas áreas de extração e fornos de queima.

E por fim a MICROMINAS possui cooperados que são donos das áreas que possuem o minério, possuem um perfil mais empreendedor e não são de atuação constante na cooperativa, mas se for de demandas importantes ou assembleias possui grande participação, não há estratificação social dentro do próprio quadro social, onde todos estão no mesmo nível, mesmo porque a operação de extração, beneficiamento e comercialização, é toda realizada pela cooperativa.

### 4.3.1 A GESTÃO SOCIAL

A MICROMINAS hoje está organizada com a estrutura de Assembleia geral, Conselho Fiscal e Conselho de Administração e conta também com consultores para o acompanhamento e cumprimento de legislações vigentes principalmente relacionados ao meio ambiente. A gestão mais profissional atualmente verificada na cooperativa, deve-se ao fato de haver participação em espaços de Assembleias que ocorrem com grande frequência com baixo índice de cooperados ausentes.

A operação é toda mecanizada, organizada, gerida e monitorada pela cooperativa, porém traz uma dificuldade, que é a identificação da movimentação operacional de cada cooperado, toda a exploração e gestão é realizada pela cooperativa, em uma única “cava”, ponto de extração, ficando impossível mensurar a participação econômica de cada associado.

Hoje se apresenta com uma das maiores e mais bem organizada cooperativa mineral do estado, a UNIQURTZ procura em estar sempre presente com seu quadro de trabalho levando informações de interesse do grupo ou que a diretoria julga ser importante a ser trabalhado. Existe uma maior rigorosidade na administração, ela funciona como um canal onde todos os cooperados produzem e levam o minério para a cooperativa e o fim a cooperativa repassa para venda e uma parte do valor para o cooperado, o que resulta na insatisfação de cooperado que buscam maior retorno vendendo para atravessadores, mesmo a relação entre cooperados e diretoria ser aberta e possuem acesso direto ao outro.

A COOPROCAL é administrada por 6 membros distribuídos em Diretor Presidente, Diretor Administrativo e Financeiro, Diretor comercial, e últimos 3 (três) conselheiros assumindo o papel de diretores adjuntos. A gestão ficou frágil, na medida em que os cooperados não assumiram de fato a gestão, e isso acarretou em um abandono da cooperativa e sua estrutura. A gestão operacional sobressaiu em detrimento a gestão social da cooperativa, e toda a parte operacional é realizada pela planta de moagem da cooperativa, e conseqüentemente toda a comercialização. Os cooperados traziam a pedra queimada e a cooperativa realizava o beneficiamento, venda e entrega da produção aos clientes regionais. Esse relacionamento rígido e sem envolvimento (mecânico) acabou por não consolidar uma cultura de pertencimento à estrutura.

No que diz respeito a educação dos cooperados, não podemos caracterizar/descrever que havia tal investimento em educação cooperativista. Todavia, ocorriam ações junto aos cooperados, com técnicos de outras empresas, como por exemplo, aquelas que compravam a produção da cooperativa. Eram ações/conteúdos mais na área relacionada à matéria prima: cal e afins.

### 4.3.2 A GESTÃO ECONÔMICA

A MICROMINAS atua junto a OCEMG que presta assessoria técnica e orientações desde sua fundação. Quanto ao mercado de vendas e concorrentes, a cooperativa possui cerca de 20 empresas concorrentes. Hoje o principal produto de venda é o minério para forno de cal, onde é a extração e beneficiamento de Pedra Calcítica, Brita, Moinha e Pedra de Construção, e toda a produção é vendida para as empresas de calcinação e casas de material de construção da cidade e região, a planta de britagem consegue fazer a pedra em diferentes granulometrias sendo um dos principais diferenciais.

Relacionado a UNIQURTZ, ela possui filiação a OCB, OCEMG e Sebrae, embora receba apoio e visitas raramente, tornando a parceria pouco atrativo e eficaz. Um dos principais compradores e parceiro da cooperativa é a Codijoias, também cooperativa. Relacionando a concorrentes, não possui grande concorrência, o entanto, a cooperativa possuía uma loja física, mas se tornou a concorrência dos próprios garimpeiros. Sendo difícil controlar os garimpeiros que querem explorar e vender de forma ilegal, pois não querem esperar os processos da cooperativa. Como forma de resolver esses conflitos a Uniquartz busca apresentar aos cooperados os problemas que isso pode trazer e o benefício de passar o minério para a cooperativa.

Já a COOPROCAL opera toda a comercialização dos minérios que os cooperados entregam a cooperativa. Eles possuem sua própria usina de beneficiamento da pedra calcária queimada, retornando uma parcela do valor de venda ao cooperado.

### 4.3.3 A GESTÃO AMBIENTAL

Questões ambientais se tornou um dos maiores desafios para os empreendimentos minerais, sendo destacado inclusive foi ressaltado na Constituição de 1988, por poder vir a causar grandes problemas ambientais e desenvolver atividades ilegais envolvendo degradação do meio ambiente e conseqüentemente problemas sociais. As cooperativas têm tomado providências como forma de reduzir impactos ambientais e seguir de forma correta as legislações.

Relacionado a MICROMINAS a fiscalização é realizada pelo Exército em função da detonação de explosivos, bem como da ANM e Polícia Ambiental, que vem mais em função de vistoria de todas as áreas. A cooperativa possui um consultor que é Engenheiro Metalúrgico de formação, e o seu escritório atua na área ambiental, e atende as demandas ambientais para fins de exigências da ANM, bem como um Engenheiro de Minas que dá suporte na parte mineral, inclusive é ele quem envia o Relatório Anual da Lavra (RAL), todos os engenheiros atuam como consultores. Toda a parte de atendimento as demandas de legislação, eles atuam e dão suporte nos aspectos burocráticos. Tem a presença de um advogado e um contador que são contratos de assessoria mensal e que dão suporte à cooperativa, também um topógrafo para acompanhamento das operações, dentro das áreas e marcos, para garantir que não saia da área de lavra. Todos os consultores atuam no sentido de garantir os condicionantes semestrais impostos pelo licenciamento.

Já a UNIQUARTZ, o aspecto ambiental é retratado como seu principal desafio, mas conseguem atender todas as demandas da legislação e ressalta que o Estatuto do Garimpo foi o maior avanço que o cooperativismo encontrou para alcançar terras e trabalharem de forma correta.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou-se mergulhar num contexto que carece de profundidade teórica e empírica, logo, foi contemplado com uma seara de desafios e oportunidades que surgiram ao se debruçar sobre o contexto do cooperativismo mineral e a relação desta atividade com as práticas de governança corporativa praticada por estas organizações.

Os recursos naturais não renováveis estão cada vez mais escassos o que leva a uma grande preocupação com o futuro do meio ambiente e gerações futuras, e é exatamente este o ponto forte do da gestão ambiental que tenta nortear as organizações a usarem os recursos de forma que os preservem. Dentro não só do processo de gestão ambiental, mas sim na sociedade a Responsabilidade Social Corporativa é uma ação de suma importância onde é possível alinhar o crescimento econômico e gestão ambiental, com retorno e impacto positivo para a sociedade.

Os principais achados demonstram primeiramente similaridade dos desafios destas organizações, um deles é a falta de fomento e de políticas públicas destinadas a este ramo, onde foi alegada uma grande burocracia do Estado para a confecção das cooperativas e pouco apoio para sua manutenção. Percebe-se que as cooperativas possuem em suas estruturas organizacionais, poucas práticas de governança corporativa, por exemplo, diretores que exercem a função de tomada de decisões e carregam consigo a responsabilidade de conduzir à cooperativa, o principal meio de comunicação com os cooperados se dá por meio de assembleia geral que ocorrem poucas vezes, afinal é um dos princípios cooperativistas a ideia de ser uma organização em que todos são donos e têm direito a voz e voto nas tomadas de decisão.

O desafio de destaque da governança corporativa é manter o princípio da gestão democrática e ao mesmo tempo ser eficiente em suas tomadas de decisão para que seja também uma organização competitiva no mercado. Portanto, pôde-se identificar um ambiente repleto de informalidade que envolve estas organizações e às influenciam. Todavia, foi importante explorar as práticas de governança praticada pelas três cooperativas minerais filiadas a OCB e descrever como se estruturam essas organizações, podendo assim, compreender por que o cooperativismo mineral se diferencia dos outros ramos, tanto pelo seu setor de trabalho quanto pela sua composição singular.

Contudo, é importante sugerir atenção neste ramo do cooperativismo, com o intuito em fomentar políticas públicas com o objetivo de sanar a informalidade presente neste contexto além de orientar a governança praticada por estas organizações tão promissoras. Para estudos futuros, sugerem-se: a) realizar pesquisas que abarque todas as cooperativas minerais do Brasil; b) verificar a percepção dos cooperados sobre a necessidade de reformulação e inclusão de novos princípios do cooperativismo que contemplem a real situação das cooperativas minerais do país. Ressalta-se que pesquisas sobre cooperativas na mineração, independente da abordagem e do recorte, se fazem importantes para superar um grande hiato presente na construção do conhecimento sobre cooperativismo.

## REFERÊNCIAS

ACI. Aliança Cooperativa Internacional. **ICA Activities: descreve atividades da ACI**. Disponível em: <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>. Acesso em 25 de janeiro de 2020.

AMADE, P.; LIMA, H. M. **Desenvolvimento sustentável e garimpo** – O caso do Garimpo do Engenho Podre em Mariana. Minas Gerais. 2009.

ANM. **Agência Nacional de Mineração**. Disponível em <http://www.anm.gov.br/>. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

ALVES, W.; FERREIRA, P.; ARAÚJO, M. **Mining cooperatives in Brazil: an overview**. Procedia Manufacturing, v. 13, p. 1026-1033, 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BITENCOURT, Marcelige A. **Cooperativismo e atividade garimpeira: o caso da cooperativa garimpeira do vale do rio da bagagem Ltda.** (Dissertação). Programa de Pós- Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

BITENCOURT, M. A. *et al.* **Cooperativismo nos garimpos: potencialidades e limitações a partir de um estudo de caso**. Organizações Rurais e Agroindustriais, Lavras, v. 12, n. 3, p. 399-410, 2010.

BRASIL. **Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5764-16-dezembro-1971-357788-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em 28 de janeiro de 2020.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. **Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação.** 2003.

COELHO, Maria Célia; WANDERLEY, Luiz Jardim; COSTA, Reinaldo. **Garimpeiros de Ouro e Cooperativismo no século XXI.** Exemplos nos rios Tapajós, Juma e Madeirano Sudoeste da Amazônia Brasileira. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 33, 2017.

COSTA, Luciano Rodrigues. 2007. **Os garimpos clandestinos de ouro em Minas Gerais e no Brasil: tradição e mudança.** *História & Perspectivas*, Uberlândia (36-37):247-279, 2007

CREMERS, L., KOLEN, J. & THEIJE, M. (eds) **Small-Scale Gold Mining in the Amazon.** Cadernos del CEDLA, N. 26, 2013.

DAVIS, P., & NETO, S. B. **Governança e gestão de capital social em cooperativas: uma abordagem baseada em valores.** *Economia Solidária e Ação Cooperativa-ESAC*, 5(1), 1-24. 2010.

DIMAGGIO, P. J. e POWELL, W. W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis.** Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar. /abr. 1995.

GEENEN, Sara. **A dangerous bet: The challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo.** *Resources Policy*, v. 37, n. 3, p. 322-330, 2012.

IGF. Rcs global; **intergovernmental forum for mining, minerals, metals and sustainable development fórum.** IGF Guidance for Governments: Managing Artisanal and Small-Scale Mining. Winnipeg: IISD, 2017. Disponível em: <<https://www.igfmining.org/guidance-for-governments/artisanal-and-small-scale-mining/>> Acesso em: maio 2020.

MACEDO, A.; OLIVEIRA, M. de L. S.; FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F. **Nem tudo que reluz é ouro: Os desafios de cooperativas minerais em Minas Gerais.** *Desenvolvimento em questão*, [S. l.], ano 14, n. 36, p. 220-248, 4 mar. 2016.

MATHIS, A. *et al.* **Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental da Mineração em Pequena Escala no Brasil (MPE).** Relatório 8: Relatório Final. 2018.

MILANEZ, B.; DE OLIVEIRA, J. A. P. **Innovation for sustainable development in artisanal mining: Advances in a cluster of opal mining in Brazil.** *Resources Policy*, v. 38, n. 4, p. 427-434, 2013.

OCB. **Organização das Cooperativas Brasileiras.** Anuário do Cooperativismo Brasileiro: 2019. Brasília, 2019.

OCB (Brasília). Sescoop. **Manual de Boas Práticas de Governança Cooperativa.** Brasília: [s. n.], 2015. 44 p.



PINTO, Nelson; REISDORFER, Vitor. **Governança Cooperativa**. Santa Maria: Rede e-tec brasil, 2015. 76 p.

RODRIGUES FILHO *et al.* **Garimpo e Inclusão Social no Brasil**: dois estudos de caso. 2009. Disponível em: [www.cetem.gov.br/publicacao/Garimpo\\_Inclusao\\_Social\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.cetem.gov.br/publicacao/Garimpo_Inclusao_Social_no_Brasil.pdf).

ROSSETTI, J. P., & ANDRADE, A. **Governança corporativa: Fundamentos, desenvolvimento e tendências** (6a ed.). São Paulo: Atlas. 2012.

SCHNEIDER, Jose Odelso; HENDGES, Margot. **Educação e capacitação cooperativa**: sua importância e aplicação. *Economia Solidária e Ação Cooperativa*, v. 1, n. 1, p. 33-48, 2006.

SCOTT, R. W. e S. CHRISTENSEN **The Institutional Construction of Organizations. International and Longitudinal Studies**. London: Sage Publications. 1995.

SCOTT, W. R. **Institutional theory's past and future contributions to organization studies**. [Entrevista concedida a Juliana Marangoni Amarante]. *BAR – Brazilian Administration Review*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p.1-6, e160070, July/Sept. 2016.

SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989**. Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências. [S. I.], 18 jul. 1989.

SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Lei nº 11.685, de 2 de junho de 2008**. Institui o Estatuto do Garimpeiro e dá outras providências. [S. I.], 2 jun. 2008.

SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) VALADARES, José Horta. **Moder-na administração de cooperativas** (Apostila FORMACOOOP – Mód.I - SESCOOP/GO). [2002]

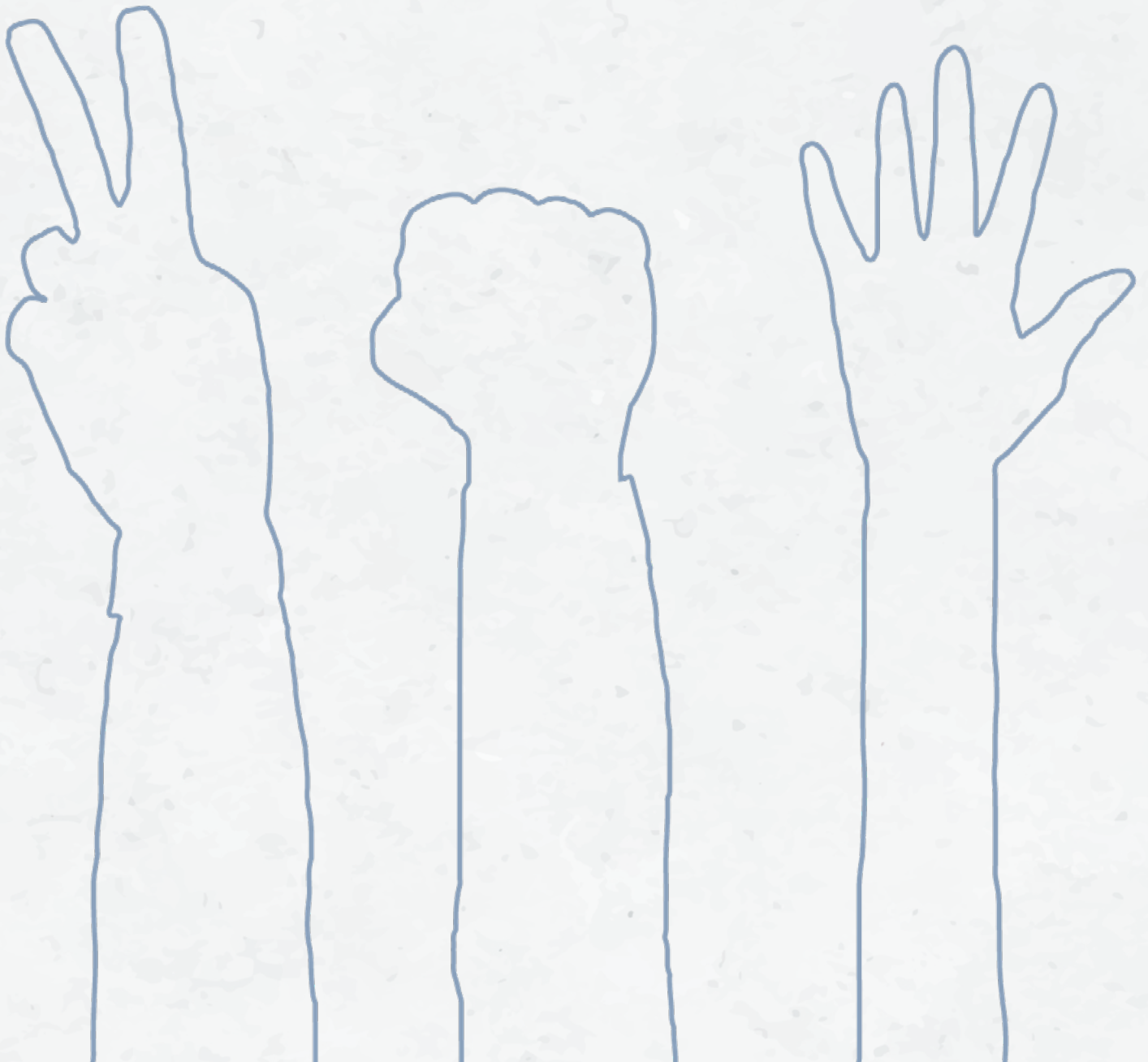
VALADARES, J. H. **Estrutura e estratégia institucional**: formação de campo organizacional e isomorfismo no cooperativismo de crédito rural de Minas Gerais. 2003.

126 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2003.

VALENTE, E. **Coordenação via cooperação**: uma abordagem histórico- institucionalista. 1999. 277 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 1999

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2006. 27.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.



# COTAS RACIAIS: A EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

## *RACIAL QUOTAS: THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES IN BRAZIL*

Kamilla Regina Marques Silva<sup>1</sup>

Maria Pinheiro Bandeira de Oliveira Duarte<sup>2</sup>

Rezilda Rodrigues Oliveira<sup>3</sup>



<sup>1</sup> Mestranda em Administração Pública do PROFIAP - UFRPE kamilla\_regina@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestranda em Administração Pública do PROFIAP - UFRPE mariabduarte@gmail.com

<sup>3</sup> Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro Professora Titular da Universidade Federal Rural de Pernambuco - Professora Titular do PROFIAP - UFRPE rezilda.rodrigues@gmail.com

## RESUMO

A política de cotas, Lei Federal nº 12.711/2012, é resultado de quatorze anos de discussão entre a sociedade civil e os três poderes, bem como do envolvimento da mídia e de outros atores. O entendimento da necessidade da instituição de uma política de cotas é resultante da análise de que o acesso ao ensino superior é diretamente influenciado pelas condições financeiras dos estudantes, sendo que uma grande fatia da população brasileira pobre é negra e parda. Política ainda vigente, com quase 09 (nove) anos de aplicação, apresenta a possibilidade de análise do ciclo de políticas públicas e nível de maturação, objetivo principal deste estudo. Adotou-se a metodologia de Frey (2000) para a apreciação proposta, seja para a identificação das dimensões, seja para a descrição do ciclo da política.

**Palavras-chave:** sistema de cotas; dimensões das políticas públicas; ciclo das políticas públicas; acesso ao ensino

## ABSTRACT

The quota policy, Federal Law No. 12,711/2012, is the result of fourteen years of discussion between civil society and the three branches of government, as well as the involvement of the media and other actors. The understanding of the need for the institution of a quota policy results from the analysis that access to higher education is directly influenced by the financial conditions of students, and that a large portion of the poor Brazilian population is black and brown. A policy still in effect, with almost 09 (nine) years of application, presents the possibility of analyzing the cycle of public policies and level of maturation, the main objective of this study. Frey's (2000) methodology was adopted for the proposed assessment, both for the identification of the dimensions and for the description of the policy cycle.

**Key words:** quota system; dimensions of public policies; cycle of public policies; access to education

## 1. INTRODUÇÃO

Pauta mundial com grande enfoque nas últimas décadas, a escravatura e suas consequências na atualidade são questões cuja relevância fomenta debates globais. A ONU (Organização das Nações Unidas) promove continuamente oportunidades para esse diálogo, além de produzir documentos relevantes acerca da temática.

Um dos documentos mais recentes da Organização das Nações Unidas acerca da eliminação do racismo, elaborado em 2018, reitera a igualdade em direitos, dignidade e liberdade de todos os seres humanos e ainda destaca

Reiterating that all human beings are born free and equal in dignity and rights and have the potential to contribute constructively to the development and well-being of their societies, and that any doctrine of racial superiority is scientifically false, morally condemnable, socially unjust and dangerous and must be rejected, together with theories that attempt to determine the existence of separate human races,

Underlining the intensity, magnitude and organized nature of slavery and the slave trade, including the transatlantic slave trade, and the associated historical injustices, as well as the untold suffering caused by colonialism and apartheid, and that Africans and people of African descent, Asians and people of Asian descent and indigenous peoples continue to be victims, and acknowledging that the ongoing effects must be remedied,

Acknowledging the efforts and initiatives undertaken by States to prohibit racial discrimination and racial segregation and to engender the full enjoyment of economic, social and cultural rights, as well as civil and political rights,

Emphasizing that, despite efforts in this regard, millions of human beings continue to be victims of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, including their contemporary forms and manifestations, some of which manifest in violent forms,

[...]

Recognizing and affirming that the global fight against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance and all their abhorrent and contemporary forms and manifestations is a matter of priority for the international community

Ainda no Relatório da ONU de 2018, declarou-se o interstício de 2015 a 2024 como a Década Internacional de Pessoas Afrodescendentes.

As afirmações da ONU foram pensadas com base na experiência das Conferências Mundiais contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, tendo maior inspiração advinda da III Conferência ocorrida em Durban, África do Sul, em 2001.

A Conferência de Durban deu origem à Declaração intitulada “Unidos contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância” e é deste documento que nasce oficialmente o concito de ações afirmativas pensadas para as vítimas da discriminação racial, conforme se observa no Plano de Ação elaborado pelos participantes e publicado em 2001, cujo Brasil fora um dos seus signatários, em suas recomendações:

5. Solicita que os Estados, apoiados pela cooperação internacional, considerem positivamente a concentração de investimentos adicionais nos serviços de saúde, educação, saúde pública, energia elétrica, água potável e controle ambiental, bem como outras iniciativas de ações afirmativas ou de ações positivas, principalmente, nas comunidades de origem africana.

[...]

100. Insta os Estados a estabelecerem, com base em informações estatísticas, programas nacionais, inclusive programas de ações afirmativas ou medidas de ação positivas, para promoverem o acesso de grupos de indivíduos que são ou podem vir a ser vítimas de discriminação racial nos serviços sociais básicos, incluindo, educação fundamental, atenção primária à saúde e moradia adequada.

No Brasil desigualdades sociais e discriminações conexas à etnia, gênero ou outros fatores, são uma realidade social histórica, iniciada com a colonização e perpetuada ao longo dos séculos. A relação entre coloni-

zadores, índios e negros sempre fora delimitada – relações de “superiores” e “inferiores”, conforme observa Freyre (2003), que contextualiza a composição miscigenada da população brasileira como decorrência da necessidade de constituição familiar por parte dos colonizadores.

Políticas públicas no Brasil voltadas para etnia, gênero ou outros fatores, segundo Fonseca (2009), têm sido formuladas desde a época colonial, como a abolição da escravatura por exemplo, tendo participação de todos os interessados, contudo mantendo-os praticamente apartados dos direitos sociais que construíram por meio da garantia de distanciamento da política e do Direito destes atores.

Esse cenário sofreu grandes mudanças com a citada III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, visto que naquele evento o governo brasileiro comprometeu-se a desenhar políticas para a superação do racismo.

Estabeleceu-se posteriormente um programa efetivo de ações afirmativas do governo brasileiro, trazendo em seu bojo o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) e a criação das cotas para ingresso em Instituições de Ensino Superior Federais (Lei nº 12.711/2012) e em 2014 as cotas voltadas para concorrência em concursos públicos. A concretização da política de cotas no âmbito nacional se deu através da edição da Lei Federal nº 12.711/2012, após uma longa tramitação do Projeto de Lei nº 73 apresentado em 1999, que originou a efetiva reflexão acerca do acesso ao ensino superior das classes sociais menos favorecidas.

Durante a fase de elaboração de propostas e decisão, muitos eventos ocorreram antecedendo a Lei definitiva em âmbito nacional, como o fato de algumas universidades implantarem sistema de reserva de vagas ou instituição de cotas, como é o caso da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNEF), Universidade Estadual da Bahia (UNEB) e Universidade de Brasília (UNB) (TREVISOL; NIEROTKA, 2015).

A aprovação da política envolveu uma discussão amadurecida sobre sua adoção por quase 14 anos e com a participação de diversos atores, desde sociedade civil, políticos e juristas, incluindo a manifestação da corte constitucional.

A política analisada já possui um tempo considerável de aplicação, havendo diversos estudos acadêmicos sobre o tema (GUARNIERI; MELO-SILVA, 2017), bem como um constante interesse da mídia e da população em geral pelos desdobramentos de sua aplicação.

Não raro são encontradas diversas notícias sobre questões relacionadas a sua prática, a exemplo dos critérios de verificação da condição de negro, pardo, indígena, dos casos de fraudes amplamente noticiados, das inúmeras tentativas de desqualificar alunos cotistas tentando associar baixo desempenho acadêmico e maior possibilidade de evasão desses alunos, bem como a necessidade de se pensar sobre as mudanças necessárias para um melhor acolhimento dos estudantes cotistas nas Universidades.

Muitos questionamentos inclusive ocorreram sobre a constitucionalidade da política junto ao Supremo Tribunal Federal, que no ano de 2012 declarou-as constitucionais, conforme Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 e Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.197 (TREVISOL; NIEROTKA, 2015).

Cabe ressaltar que recentemente houve uma tentativa de extinção da políticas, através da apresentação, em 13 de março de 2019, por meio do Projeto de Lei 1.443/2019 que, sem apresentar qualquer justificativa, propunha a extinção da Lei 12.711/2019. Porém dias depois foi retirado pela proponente, a deputada Professora Dayane Pimentel do PSL/BA, sob a justificativa de que o objetivo não seria de revogar a Lei na integralidade,

mas somente as cotas raciais, preservando o direito dos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita*, e das pessoas com deficiência.

A política nacional de cotas para o ingresso nas Universidades Federais e Institutos Federais de Ensino brasileiros mostra-se uma ação afirmativa que tenta reduzir desigualdade social no país, através da democratização do acesso ao ensino superior, em razão da relevância da política e do seu estágio de maturação, sendo portanto substancial objeto de análise da efetividade das políticas públicas no país.

## 2. OBJETIVOS

O objetivo principal deste estudo é analisar a política de cotas sob a perspectiva da metodologia de Frey (2000), descrevendo primeiramente um breve histórico acerca do cenário no qual houve a concepção da política. Relatar acerca das dimensões da política bem como do ciclo das políticas públicas, realizando também uma análise destas a fim de elaborar conclusões tanto acerca da teoria colocada em prática, quanto dos resultados que a política de cotas trouxe para o ensino superior brasileiro.

## 3. METODOLOGIA

Adotou-se na primeira fase do estudo a pesquisa de dados do cenário histórico brasileiro, coletando-se todas as notícias e informações referentes a questão do estabelecimento de cotas para acesso ao ensino superior em instituições de ensino federais, bem como realizaram-se consultas à base de dados da Legislação Brasileira, a fim de observar a tramitação da matéria e confirmar datas e atos oficiais. O recorte do período de interesse englobou desde o momento no qual a política estava sendo formada e adentrava à agenda governamental até o ano da presente investigação (período compreendido entre 1999 a 2020).

Tendo as informações coletadas, compôs-se uma espécie de dossiê em ordem cronológica que serviu de parâmetro para estabelecer uma lógica entre tempo decorrido e modelo teórico adotado para análise de políticas públicas.

Definiu-se Frey (2000) como referência para o estudo, trazendo-se portanto a apreciação das três dimensões da política de cotas e a descrição das fases do ciclo das políticas públicas conforme os postulados do autor. Buscou-se retratar os principais aspectos identificados em cada fase do ciclo da política pública.

Sintetizaram-se por fim, por meio de um mapa conceitual, o ciclo das políticas públicas conforme Frey (2000). O mapa conceitual elaborado seguiu as orientações de Novak (1980), que baseia-se na teoria de Ausubel.

## 4. ANÁLISE

### 4.1 IDENTIFICAÇÃO DAS TRÊS DIMENSÕES DA POLÍTICA DE COTAS

Conforme explicação de Souza (2006) a consolidação dos estudos sobre políticas públicas tem como pressuposto a existência de democracias estáveis em que seja possível que as ações sejam formuladas científica-

mente e analisadas por pesquisadores independentes permitindo estudar, como um ramo da ciência política, como e porque os governos optam por determinadas ações. Com isso, conforme Souza (2001, p.26)

pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Atento a importância da discussão metodológica acerca da análise das políticas públicas, para auxiliar na explicação do porquê uma política é escolhida em detrimento de outras, Frey (2000) desenvolveu um trabalho no qual reconhece a necessidade de observar os aspectos que levam ao surgimento da política, que influenciam a sua escolha e possibilitam que ela se desenvolva, partindo de uma análise multidisciplinar. De acordo com o autor (FREY, 2000, p.216), a literatura sobre a policy analysis diferencia três dimensões das políticas públicas, são elas a polity, politics e policy:

- a dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas

No que se refere à dimensão institucional, a polity, cumpre pontuar que o Brasil é um estado democrático, organizado sobre a forma de república federativa, com sistema de governo presidencialista. Na base do sistema está uma Constituição dotada de normas programáticas a orientar as políticas estatais, que ultrapassa a dimensão de definição de estrutura da polity e pode-se afirmar que adentra na definição das policies influenciando muito a dinâmica do Estado (ABRUCIO; COUTO, 2003, p. 297).

No âmbito da Politics, o projeto de Lei que deu origem à Política Nacional de Cotas foi apresentado em 1999, durante o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) pela Deputada Federal Nice Lobão, na época do Partido da Frente Liberal (PFL) pelo estado do Maranhão.

Tratava-se de um governo que iniciou algumas políticas sociais redistributivas e de inclusão, a exemplo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), auxílio-gás, aposentadorias rurais, Piso Assistencial Básico (PAB), do Bolsa-Escola (ABRUCIO; COUTO, 2003), porém elas não são consideradas as agendas prioritárias do Governo.

Tal fato pode ser evidenciado pela longa tramitação do projeto de lei, que somente veio a efetivar-se em agosto de 2012, ocorrida durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), cerca de treze anos após a sua propositura.

Os debates e reflexões trouxeram embasamento para outras políticas que tratam das duas temáticas que a permeiam: o acesso ao ensino superior e as ações afirmativas. Assim compõem a dimensão material policy em âmbito nacional, além da Lei 12.711/2012:



O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), pela Lei nº 10.260/2001;

O ProUni, Programa Universidade para Todos, instituído pela Lei nº 11.096/2005;

O Reuni, Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, por meio do Decreto 6.096/2007.

Também foram observadas iniciativas estaduais e institucionais antecipadas à promulgação da Lei Federal, a saber:

Lei 3.524/2000, do Governo do Rio de Janeiro, que estabelecia um sistema de reserva de vagas para acesso aos cursos de Graduação em todo o estado;

Lei 3.708/2001, do Governo do Rio de Janeiro, instituindo cotas para as populações negras e pardas no acesso a duas universidades do estado;

Plano de metas e integração social, étnica e racial da Unb, Universidade de Brasília, que reservava 20% das vagas para negros;

Lei 5.346/2008, do Governo do Rio de Janeiro, que estabelecia um sistema de cotas para negros e indígenas, estudantes da rede pública, pessoas com deficiência e filhos de policiais, com determinação percentual de vagas e vigência de dez anos.

Durante o longo processo, foram travados conflitos entre diversos atores favoráveis e contrários à medida e houve uma maturação grande das discussões, resultando por fim na aprovação da política.

## 4.2 FASES DO CICLO DA POLÍTICA DE COTAS

### 4.2.1 PERCEPÇÃO E DEFINIÇÃO DE PROBLEMAS

Para além do cenário nacional, em meados da década de 80, conforme afirma Iizuka (2016), a comunidade internacional iniciou um processo de defesa a existênciado problema racial.

No Brasil a história da desigualdade é mais contundente para negros e pardos, sendo reflexo de uma abolição tardia e que não refletia a cidadania completa, uma vez que os escravos apesar de livres não possuíam condições de viver dignamente por conta do estigma da escravidão (IIZUKA, 2016).

Considerando ainda que pelo menos 70% da população brasileira pobre é negra e parda (IIZUKA, 2016, p. 43), sendo estes um grupo que tem menos acesso ao ensino superior, aqueles que conseguem êxito em conquistar uma vaga, por vezes não tem como permanecer na universidade. Tem-se ainda a particularidade dos povos indígenas, segregados por questões culturais e econômicas, também incluídos na política de cotas como sendo pertencente a essa fatia desfavorecida da sociedade.

Com a realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada de 31 de agosto a 7 de setembro de 2001, em Durban, África do Sul, os debates se intensificaram mundialmente, tendo sido as consequências da escravidão destacado como um problema mundial a ser reparado (MIRANDA, 2019).

## 4.2.2 FORMAÇÃO DA AGENDA

A questão das cotas adentrou à agenda, a princípio por influência da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada de 31 de agosto a 7 de setembro de 2001, em Durban, África do Sul (ILZUKA, 2016), sem deixar de levar em consideração as estatísticas sobre ingresso de estudantes oriundos de escola pública, de baixa renda e pretos, pardos e indígenas em universidades, somada à questão da violência que acomete essa faixa da população.

Contudo foi definitivamente incluída pela Presidente da República Dilma Rousseff, na época da instituição da política, uma vez que o seu antecessor preconizou a proposição de cotas raciais nas universidades públicas e o Partido dos Trabalhadores (PT) era favoravelmente declarado à política, partido ao qual a presidente era afiliada (MIRANDA, 2019).

Havia ainda uma bancada no Congresso que defendia as questões raciais e políticas afirmativas, além de que o Ministro interino da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, posicionou-se favorável à temática (MIRANDA, 2019).

O discurso foi enriquecido pela participação da sociedade, houve a apresentação no congresso nacional de manifestos tanto a favor, quanto contrário à lei, mostrando a atuação dos participantes visíveis e invisíveis identificados por Kingdom (1995).

## 4.2.3 ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS E DECISÃO

A etapa de elaboração de programas e tomadas de decisão foi um período longo e de muitos debates e sugestões, conforme caracteriza Miranda (2019)

O projeto de lei que originou a lei nº 12.711/12 foi protocolado em 1999, na Câmara dos Deputados Federais, pela deputada Nice Lobão (PFL). O projeto tramitou durante 13 anos. Ao longo deste processo outros 25 projetos de lei foram protocolados e tramitaram em conjunto ao PL original [...] dos 26 projetos apenas um possuía como grupo alvo principal estudantes negros.

Conforme as discussões foram evoluindo, a definição quanto às decisões foram amadurecendo, descreve Miranda (2019), afirmando que

entre os anos de 1999 e 2012 foram protocolados no Congresso Nacional 19 projetos com o objetivo de instituir políticas de ações afirmativas para Estudantes oriundos de escola pública, enquanto três proposições possuíam a finalidade de instituir políticas afirmativas para indígenas e três para pessoas com baixa renda. Por fim, aparecem os negros como grupo principal em apenas um projeto [...] os projetos protocolados possuíam majoritariamente a proposta de reserva de vagas para estudantes de escola pública.

Por fim ainda tentou-se desviar o foco da política a ser criada direcionando a ideia de criação de cotas tendo por público alvo os estudantes de escola pública.

O direcionamento proposto por parlamentares, conforme Miranda (2019), “contradiz a própria demanda apresentada no Congresso Nacional pelo Movimento Negro Unificado por políticas voltadas para negros”.

Contudo, por fim, definiu-se por uma política de fato voltada a atender a necessidade do grupo a que se destinava a princípio: pretos, pardos e indígenas.

## 4.2.4 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

A Lei Federal nº 12.711/2012 começou a vigorar a partir da data da publicação, 29 de agosto de 2012, ao passo que as instituições definitivamente tiveram que adaptar-se ao que determina a normativa.

O Ministério da Educação disponibilizou no seu sítio várias explicações sobre o sistema de cotas imediatamente à sanção da Lei, acerca de como implementá-la. Estas informações permanecem na página até a atualidade.

Além disso foram elaboradas normativas complementares para especificar a aplicação da Lei nº 12.711/2012, a saber:

Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, que regulamenta a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, regulamentando a política de cotas;

Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012, que dispõe especificamente sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012;

Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016, alterando os artigos 3º, 5º e 7º da Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, que trata sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino;

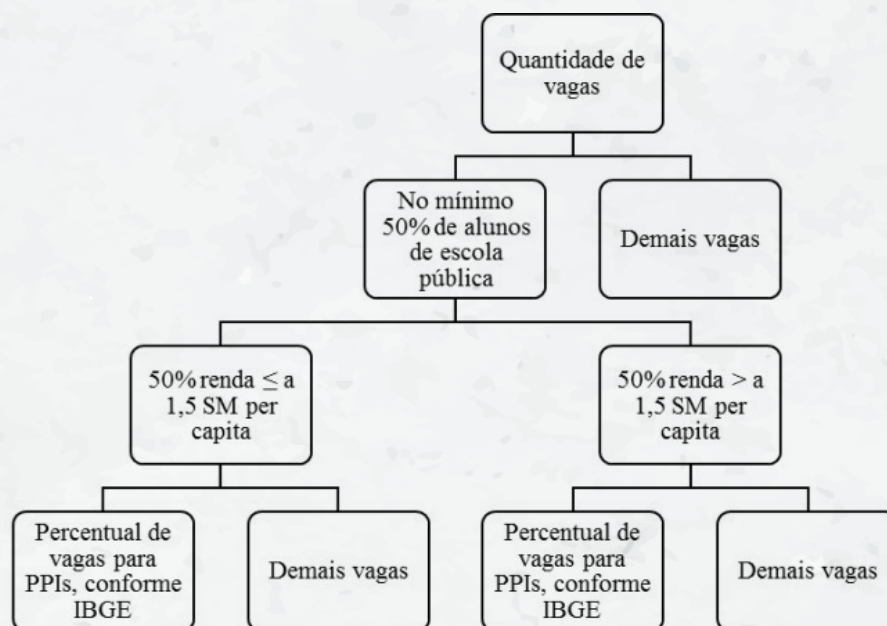
Decreto nº 9.034, de 20 de abril de 2017, alterando o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio;

Portaria Normativa nº 9, de 5 de maio de 2017, que vem alterar a Portaria Normativa MEC no 18, de 11 de outubro de 2012, e a Portaria Normativa MEC no 21, de 5 de novembro de 2012, e dá outras providências.

A implementação foi prevista para ser aplicada de forma gradativa, para que em um período de 04 (quatro) anos se chegasse até o percentual de 50% conforme o texto da Lei, a partir de quando, de fato, as universidades e institutos federais deveriam atender aos critérios de cotas tanto raciais quanto sociais. O MEC afirma que as instituições têm cumprido o estabelecido até o presente momento.

De acordo com a Lei, 50% das vagas oferecidas através do Sisu deverão ser reservadas para estudantes que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas. Desse total, 50% metade deve ser reservada a estudantes com renda familiar mensal bruta de até um salário mínimo e meio por pessoa e a outra metade a estudantes com renda familiar mensal bruta de maior que um salário mínimo e meio. De cada um desses novos totais, metade das vagas devem ser destinadas a pretos, pardos e indígenas.

Para facilitar o entendimento sobre a aplicação, segue abaixo modelo explicativo conforme Trevisol; Nierotka (2015):



Nota: SM = salário mínimo; PPIs = pretos, pardos e índios.

Fonte: Trevisol; Nierotka (2015)

Ainda conforme o MEC, no final do período de implementação, atingiu-se a meta estabelecida de reserva de 50% das vagas nas universidades federais de ensino para cotas raciais e sociais, portanto em 2016 a implantação foi finalizada com sucesso.

Ao longo da implementação, diversos desafios surgiram. Tem grande destaque na mídia a questão do enquadramento do estudante como preto, pardo ou indígena. Atualmente, isto é feito através de uma autodeclaração e não são raras as denúncias de fraude.

No processo seletivo realizado em 2018, por exemplo, teve destaque o caso da Universidade Federal de Pernambuco, quando houve 188 recursos de candidatos que foram aprovados no sistema seletivo, entretanto, reprovados pela comissão formada para avaliar se realmente se enquadravam no critério de serem pretos ou pardos (MEIRELES, 2019), so o argumento de que os critérios para avaliação devem ser fenotípicos e não podem envolver ancestralidade. Dos 188 estudantes, 74 garantiram a vaga e 98 foram reprovados, os demais não passaram pela avaliação (AZEVEDO, 2019). Também é preciso lidar com os preconceitos que os estudantes egressos dos sistemas de cotas enfrentam, alegações de que estão em vagas de pessoas que mereciam mais, além das dificuldades para conseguir se manter na universidade (KAPA; ROCHA, 2019).

## 4.2.5 AVALIAÇÃO

A própria Lei Federal nº 12.711/2012, determina o período no qual será realizada uma avaliação “somativa”, conforme pode-se observar:

Art. 7º No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos,

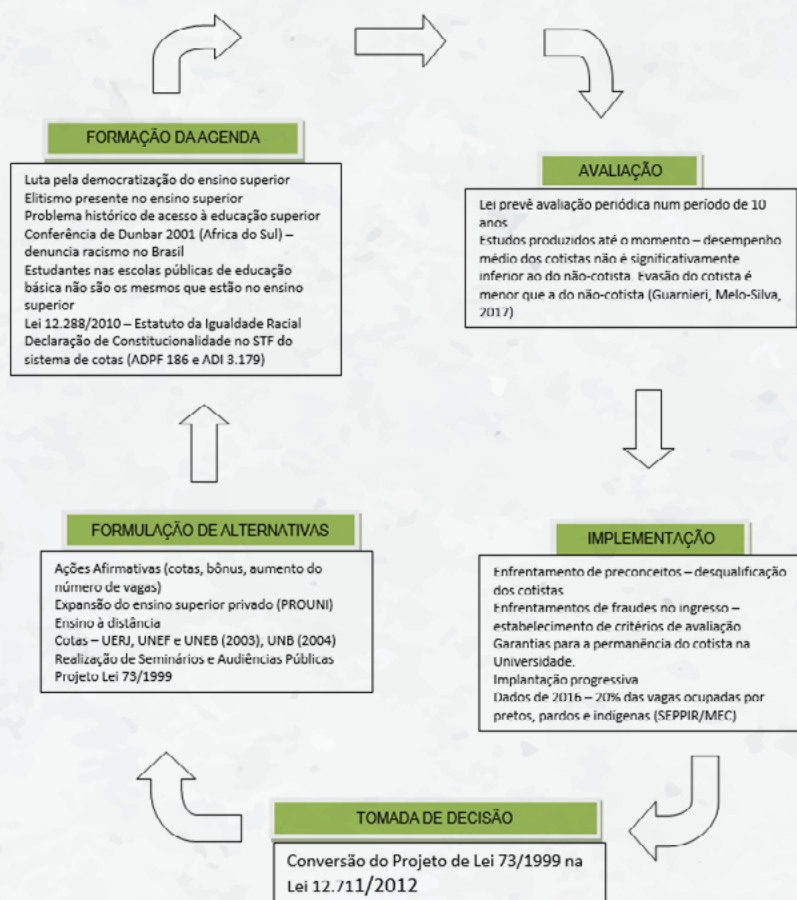
pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Assim, para que haja a revisão oficial pelo poder público, será necessário aguardar até o ano de 2022, contudo, muitos estudos têm sido elaborados e publicados sobre a política de cotas com o intuito de avaliar seus resultados. Em geral trazem observações positivas sobre a política, no sentido de que informam que o objetivo foi atingido de forma rápida e eficaz já ao fim de sua implantação.

Alguns estudos trazem ainda reflexões sobre o impacto social que esta política permanece causando, já que muitos da população marginalizada conseguiram adentrar e permanecer no ensino superior, conseguindo formação profissional em uma conjuntura onde, se não houvesse o sistema de cotas implantado, esta possibilidade não existiria. A Lei das cotas em geral é citada como o instrumento que democratizou o acesso e a permanência ao ensino superior.

Em análise bibliométrica realizada por GUARNIERI e MELO-SILVA (2017), estudos apontam uma menor evasão dos estudantes cotistas, assim como a inexistência de diferenças significativas de desempenho entre cotistas e não cotistas.

## 4.3 MAPA CONCEITUAL DA POLÍTICA DE COTAS



## 5. RESULTADOS

A política de cotas apesar de ter um período de discussão longo foi aprovada estabelecendo o critério de raça, etnia e renda como sendo determinante para enquadramento nos processos seletivos de acesso ao ensino superior federal brasileiro.

Considerando-se as três dimensões da política, entende-se que a única maneira de sistema de cotas ser adotado nas Instituições de Ensino Superior seria por meio de tramitação e sanção de Lei, o que de fato ocorreu. A Lei que trata das cotas em âmbito nacional e de maneira geral, ou seja para todos os procedimentos e aspectos que envolvam a reserva de cotas, é a Lei Federal nº 12.711/2012.

Conforme o ciclo das políticas públicas, a pauta surgiu internacionalmente como resultado de uma conferência mundial que tratava do tema, adentrando à agenda governamental brasileira em virtude da atenção global voltada ao objetivo de instituição de ações afirmativas nas nações e por ocasião da disponibilidade da presidência que corroborava com a questão.

O sistema de cotas raciais é uma política pública que alcançou efetividade no cenário brasileiro, conforme relatam as referências consultadas e pela análise com base na teoria de Frey (2000), tendo sido totalmente implementada em menos de 50% do período de tempo previsto.

Fruto da necessidade de possibilitar o acesso e permanência da fatia carente da população, identifica seu público como sendo pretos e pardos, uma vez que aproximadamente 70% da população pobre corresponde a essas características.

Apresenta, por fim, efetividade na sua implementação e demonstra que atingiu-se o objetivo para o qual foi pensada e criada: garantir o acesso ao ensino superior por parte da população menos favorecida.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instituição de uma política pública é o caminho mais sólido para garantia da efetividade de direitos. Quando abordam-se direitos não tangíveis ou mensuráveis como a dignidade da pessoa humana, na maioria dos casos apenas a força da Lei é capaz de materializá-los.

A política nacional de cotas para o ingresso nas Universidades Federais e Institutos Federais de Ensino brasileiros apresenta grande relevância política e avançado estágio de maturação dentro do ciclo das políticas públicas. Tem-se comprovado que a lei das cotas tem sido um forte instrumento, dentre as ações afirmativas, para redução da desigualdade social no país, por meio da democratização do acesso ao ensino superior.

O princípio constitucional da isonomia, em sua reflexão conforme a idealização do legislador, tem sido atendido com a aplicação da Lei nº 12.711/2012, uma vez que trata os iguais como iguais e os desiguais como desiguais. Acredita-se contudo que com a viabilização do acesso dos pretos, pardos e indígenas ao ensino superior (e também a outros espaços contemplados pela norma), tem havido uma neutralização da segregação étnica.

A análise multidisciplinar de Frey é claramente observada passo a passo no desenvolvimento da política pública de cotas raciais, sendo possível identificar todo o ciclo descrito pelo autor. O fato de ser uma legislação

que foi totalmente implementada em metade do tempo previsto, também auxilia na avaliação da política e na possibilidade de realizar um estudo sobre a mesma.

Considerando que as temáticas que permeiam a questão das cotas são extensas, numerosas e datam da existência da população brasileira, a realização de um estudo demanda tempo, atenção e cuidado. Embora o foco deste estudo seja descrever o ciclo da política de cotas, é impossível contextualizá-la omitindo dados históricos que compreendam a realidade escravagista colonial e o preconceito e discriminação sofridos ao longo dos séculos pelos pretos, pardos e indígenas. Torna-se mais complexo o tema quando não ocupa-se um lugar de fala no contexto.

Embora tenha-se estabelecido uma abordagem mais técnica neste artigo, a questão das cotas traz a possibilidade de diversos debates nas mais diversas áreas e esferas, uma vez que trata-se de uma vivência, de um ciclo já experimentado em todas as suas fases e que envolveu e ainda abrange diversos atores sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Margarida. UFPE: 74 feras das cotas raciais garantiram vaga e 98 foram reprovados. Blog do Fera NE10. Disponível em <https://jc.ne10.uol.com.br/blogs/blogdofera/2019/02/25/ufpe-74-feras-das-cotas-raciais-garantiram-vaga-e-98-foram-reprovados/>. Acesso em 01 out. 2019.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. Tempo social, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, Nov. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 23 out. 2019.

BRASIL. Lei Federal nº 12711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm)>. Acesso em 20 out. 2019

BRASIL. Projeto de Lei nº 1443, de 13 de março de 2019. Revoga a Lei nº 12.771, de

29 de Agosto de 2012. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2193802>

>. Acesso em 10 de out. De 2019.

FADUL, E.; SOUZA, A. R. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2005, Brasília,-DF. ANAIS.

FOLHA de São Paulo. Confirma a íntegra dos manifestos contra e a favor das cotas. Folha de São Paulo, 2006. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18773.shtml>>. Acesso em 25 out. 2019.

FONSECA, Dagoberto José. Políticas Públicas e Ações Afirmativas. Selo Negro Edições: São Paulo, 2009.

FREYRE, Gilberto. Casa-grande & Senzala: formação da família brasileira aob o regime da economia patriarcal. 48 ed. Global Editora: Recife, 2003.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 212- 259, junho 2000. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 22 de out. 2019

GUARNIERI, Fernanda Viera; MELO-SILVA, Lucy Leal. Cotas Universitárias no Brasil: Análise de uma década de produção científica. Psicologia Escolar e Educacional, v. 21, n. 2, p. 1883-193, 2017. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1413-85572017000200183&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-85572017000200183&lng=en&nrm=iso&tlng=pt) . Acesso em 19 out. 2019.

ILZUKA, Edson Sadao. A política de cotas nas Universidades brasileiras: como ela chegou à agenda de políticas públicas? AOS, Brazil, v. 5, n.2, jul/dez 2016, p. 41-58. Disponível em: <[http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/view/445/pdf\\_1](http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/view/445/pdf_1)> Acesso em 20 out. 2019.

KAPA, Rapahel; ROCHA, Matheus. Cotas completam 15 anos. Primeira Turma da UERJ reflete sobre desafios. O Globo, 2019. Disponível em

<<https://oglobo.globo.com/sociedade/cotas-completam-15-anos-primeira-turma-da-uerj-reflete-sobre-os-desafios-23604229>>. Acesso em 01 out. 2019.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers, 1995. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea. Volume 1, 2007. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); Juntando as coisas (p. 225-246). Disponível em:

<[https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon\\_1995\\_agenda\\_formation.pdf](https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon_1995_agenda_formation.pdf)>. Acesso em 25 out. 2019.

MEIRELES, Marina. Cotistas pretos e pardos reprovados em avaliação racial pela UFPE questionam decisão. Globo.com, 2019. Disponível em

<<https://g1.globo.com/pe/pe/pe/educacao/noticia/2019/02/12/cotistas-pretos-e-pardos-reprovados-em-avaliacao-racial-pela-ufpe-questionam-decisao.ghtml>>. Acesso em 01 out. 2019.

MIRANDA, Luma Doné . Entre Raça e Classe: a Tramitação da Lei nº 12.711/12 no Congresso Nacional. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 19., 2019,

Santa Catarina. ANAIS. Disponível em:

<<file:///C:/Users/UACSA/Downloads/artigosbsfinal.pdf>>. Acesso em 20 out. 2019. NOVAK, JD. Uma teoria de educação. São Paulo: Pioneira, 1982.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, ano 8, n. 16,

p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 22 out. 2019.

TREVISOL, Joviles Vitório; NIEROTKA, Rosileia Lúcia. Lei de Cotas e as políticas de democratização do aces-



so ao ensino superior público brasileiro. Quaestio, v.17, n. 2, p. 573-593, 2015. Disponível em:

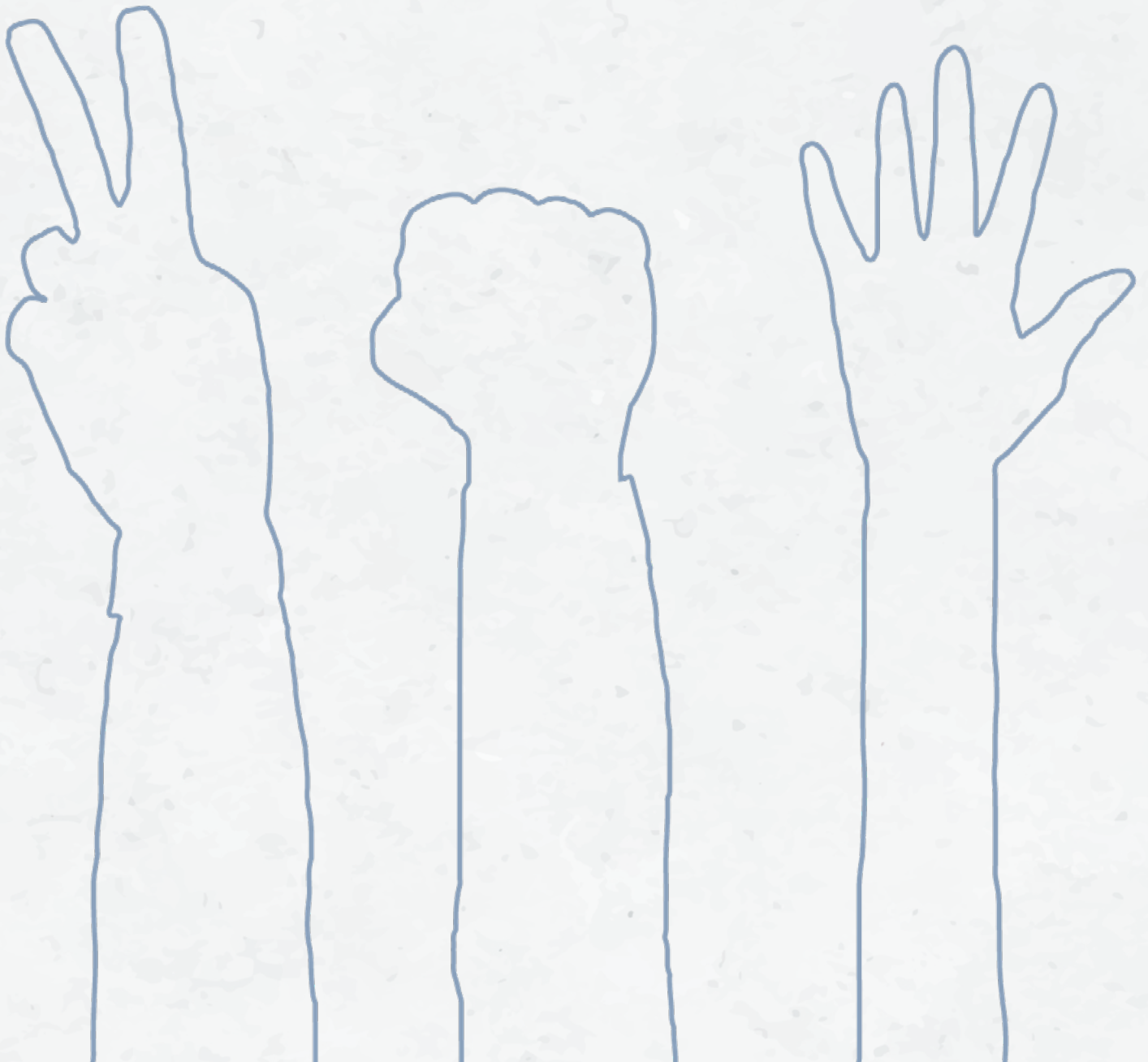
<<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/quaestio/article/view/2406>>. Acesso em 18out. 2019.

UNITED Nations. Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2018.

73 sessão, janeiro de 2019. Disponível em

<[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/73/262](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/262)>. Acesso em 02 mar. 2021.

III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, (2001). Declaração de Durban e plano de ação. Brasília: Fundação Cultural Palmares-Ministério da Cultura.



ESTADO DA ARTE SOBRE TRANSPORTE ATIVO  
ESCOLAR: MODELO CONCEITUAL, PRÁTICAS  
SUGERIDAS E ADOTADAS, E ANÁLISE DOS  
DADOS DE SÃO PAULO

*State of the art on Active School Transport:  
conceptual model, suggested and adopted  
practices, and data analysis from São Paulo*

Livia Rodrigues (FGV-EAESP)

Ciro Biderman (FGV-EESP)



## RESUMO

O modelo de transporte baseado no automóvel particular tem trazido inúmeros problemas para a sociedade e para o meio ambiente. Estudos recentes também mostram que desigualdades em infraestrutura de transporte tem impactos negativos sobre a estrutura educacional. Em São Paulo existem dois principais programas de transporte escolar: o Transporte Escolar Gratuito (TEG), que realiza o transporte por van ou micro-ônibus de crianças que residem a mais de dois quilômetros da escola ou que possuem algum tipo de deficiência; e o Passe Livre Estudantil (PLE), que fornece isenção integral da tarifa de transporte público para estudantes residentes a mais de um quilômetro. O padrão de implementação das duas políticas deixa claro que o foco não tem sido em alcançar um transporte mais sustentável. Por outro lado, diversos estudos destacam os benefícios da adoção do transporte ativo (a pé e bicicleta), especialmente para crianças em idade escolar. O presente trabalho tem como objetivos apresentar principais conclusões sobre a adoção da caminhada ou da pedalada como meio de transporte em geral, e, em particular, organizar teorias conceituais sobre determinantes do transporte ativo escolar (TAE); analisar dados de São Paulo sobre o tema; e organizar iniciativas no mundo sobre incentivo ao TAE. Foi construído um modelo conceitual para entender os fatores que influenciam o TAE, e, a partir disso, são apresentadas políticas e iniciativas de acordo com os fatores estudados, visando criar uma possibilidade de expansão no município de São Paulo.

**Palavras-chave:** Transporte Ativo; Transporte Escolar; Modelo Conceitual; Políticas de Transporte.

## ABSTRACT

The transport model based on the private car has brought numerous problems to society and the environment. Recent studies also show that inequalities in transport infrastructure have negative impacts on the educational structure. There are two main school transport programs in São Paulo: the Free School Transport (TEG), which provides transportation by van or minibus for children who live more than two kilometers from the school or who have some type of disability; and the Student Free Pass (PLE), which provides full exemption from the public transport fare for students residing more than one kilometer away. The pattern of implementation of the two policies makes it clear that the focus has not been on achieving more sustainable transport. On the other hand, several studies highlight the benefits of adopting active transport (on foot and by bicycle), especially for school-age children. This paper aims to present main conclusions about the adoption of walking or cycling as a means of transportation in general, and, in particular, to organize conceptual theories on determinants of active school transport (TAE); analyze data from São Paulo on the topic; and organize initiatives around the world on encouraging TAE. A conceptual model was built to understand the factors that influence TAE, and from this, policies and initiatives are presented according to the factors studied, aiming to create a possibility of expansion in the city of São Paulo.

**Keywords:** Active Modes; School Commuting; Conceptual Model; Transport Policies.

## 1. INTRODUÇÃO

Estudos recentes mostram que desigualdades entre infraestrutura de transporte e educacional são mutuamente relacionadas. Opções de transporte para escola são vitais para garantir maior equidade em oportunidades educacionais para grupos diversificados. Educação e transporte público são considerados serviços pú-

blicos essenciais, parte dos direitos humanos universais e fundamentais, e por isso a análise desses serviços deve ser intensificada e aprofundada (Moreno-Monroy, Lovelace, & Ramos, 2018).

O ensino brasileiro é dividido entre educação básica e educação superior. A educação básica, por sua vez, divide-se em três categorias (**Tabela 1**):

**Tabela 1:** Divisão do ensino básico no Brasil

ETAPA DE ENSINO BÁSICO	FAIXA ETÁRIA PREVISTA	DURAÇÃO MÍNIMA
1) Educação Infantil	Até 5 anos de idade	
1.1) Creche	Até 3 anos de idade	
1.2) Pré-Escola	4 e 5 anos de idade	
2) Ensino Fundamental <sup>1</sup>	Até 14 anos	9 anos
2.1) Fundamental I - Anos Iniciais	De 6 a 10 anos	5 anos
2.2) Fundamental II - Anos Finais	De 11 a 14 anos	4 anos
3) Ensino Médio	De 15 a 17 anos	3 anos

Fonte: adaptado de Ministério da Educação (2006) e Senado Federal (2005)

De acordo com o Censo Escolar de 2010, havia 10.251 escolas na Região Metropolitana de São Paulo, sendo 54% públicas (22% estaduais e 32% municipais) e 46% privadas. Estudantes são designados para escolas mais próximas da sua residência ou do trabalho dos responsáveis, sendo possível para estudantes do Ensino Médio requerer vaga em outra escola com uma justificativa válida e sujeito a disponibilidade (Moreno-Monroy, Lovelace, & Ramos, 2018).

Apesar da quase universalização do Ensino Fundamental – em 2016, 96% das crianças com idade adequada estavam devidamente matriculadas –, muitos problemas ainda permanecem. Por exemplo, tal número não leva em conta as altas taxas de distorção idade-série e os níveis de evasão escolar. A situação é ainda pior para o Ensino Médio, onde apenas 82,6% dos alunos estão adequadamente matriculados (Pepe, 2017).

A falta de renda, a indisponibilidade de escolas próximas à casa do estudante e a ineficiência do serviço de transporte correspondem a 38% dos motivos da evasão escolar (Pepe, 2017). Diante disso, dois principais programas foram criados para buscar combatê-la, fornecendo condições para a criança ou jovem chegar até a escola sem grandes dificuldades e custos: o Transporte Escolar Gratuito (TEG) e o Passe Livre Estudantil (PLE).

O TEG foi criado pela Prefeitura de São Paulo em 22 de dezembro de 2003, através da Lei 13.697, visando facilitar o acesso dos alunos da rede pública às escolas municipais e conveniadas. As crianças são levadas de suas casas até a escola, e depois das aulas ou de atividades complementares (que ocorrem fora do horário de aulas) são levadas de volta, em veículos demarcados, com condutores que podem ser pessoas físicas, jurídicas, ou vinculados a cooperativas contratadas e acompanhadas por um monitor. O gerenciamento dos contratos e de documentação dos condutores, monitores e veículos são administrados pelo Departamento de Transportes Públicos (DTP), enquanto a demanda de alunos e escolas são administradas pela Secretaria

<sup>1</sup> Antes de 2006 a duração mínima era de oito anos (Senado Federal, 2005), sendo alterado a partir da Lei no. 11.274 de fevereiro de 2006 (Presidência da República - Casa Civil, 2006).

Municipal de Educação (SME), juntamente com as Diretorias Regionais de Ensino (DRE's) (Prefeitura de São Paulo, 2018; São Paulo (Município), 2003).

Para estudantes que não se enquadram no TEG, foi criado, em fevereiro de 2015, o programa Passe Livre Estudantil (PLE), que fornece isenção integral da tarifa de transporte público para alunos da rede pública ou privada, de acordo com determinados requisitos (Pepe, 2017). As cotas são fornecidas no formato de Bilhete Único Diário, com limite de oito embarques por dia<sup>2</sup> e variando conforme a frequência exigida pela instituição: de cinco cotas por mês, para cursos com uma presença por semana, até 24 cotas, para cursos com cinco presenças por semana (SPTrans, 2015; Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2015).

Apesar das iniciativas para reverter a evasão escolar, estudos mais aprofundados devem buscar entender a distribuição da política de transporte escolar e seus riscos, considerando a competição entre modo passivo e modo ativo para esse fim. Políticas como TEG e PLE devem ser analisadas em profundidade para indicar se a solução para um problema não tem gerado outros.

## 2. OBJETIVOS

Os objetivos do presente trabalho são: 1) organizar teorias conceituais sobre determinantes do Transporte Ativo Escolar (doravante, TAE); 2) analisar dados de São Paulo sobre o tema, a partir da Pesquisa Origem e Destino (OD) de 2007 e 2017; e, 3) organizar iniciativas no mundo sobre incentivo ao uso do TAE.

## 3. METODOLOGIA

Para cumprir os objetivos propostos, foi realizada uma revisão de artigos com modelos conceituais sobre o tema e feita uma análise descritiva dos dados de São Paulo, buscando conectar com os fatores estudados nos modelos conceituais. Para uma análise descritiva mais robusta, foram feitas regressões lineares para cada categoria de ensino que relacionam características individuais (dos responsáveis, dos estudantes e da habitação como um todo), do ambiente físico (rota e características da escola) e externas (custo) com o principal modo de transporte adotado: ativo (a pé e bicicleta) ou passivo (transporte coletivo, transporte escolar e transporte particular motorizado). A partir disso é possível ter uma ideia preliminar sobre quais fatores mais explicam a adoção do transporte ativo pelos estudantes de São Paulo. Apenas os p-valores da regressão foram reportados no presente trabalho, visando a simplificação dos resultados.

Por fim, foram encontrados alguns exemplos de iniciativas, no Brasil e no mundo, seja do governo ou da sociedade civil, que procurem estimular o uso do TAE.

---

2 A partir de agosto de 2017, alteraram o limite de cotas para o ônibus para duas cotas por dia. Cada cota equivale a quatro embarques em ônibus diferentes no período de duas horas em um sentido de viagem. O limite de cotas no por mês permanece inalterado (10 cotas por mês para cursos com um dia presencial por semana até 48 cotas para cinco presenças por semana). As regras para trens da CPTM e Metrô permanecem inalteradas, com cada cota equivalendo a dois embarques durante 24 horas (Bazani, 2017).

## 4. ANÁLISE

A literatura apresenta quatro modelos conceituais para entender os determinantes do Transporte Ativo Infantil: o pioneiro, desenvolvido por McMillan (2005); uma crítica a esse modelo desenvolvida por Panter, Jones e Sluijs (2008); uma proposta baseada nos anteriores, mas mais elaborada (Mitra, 2013) e um modelo simplificado mais atual, baseado nos anteriores porém adicionando algumas relações indiretas (Ikeda, Hinckson, Witten, & Smith, 2019).

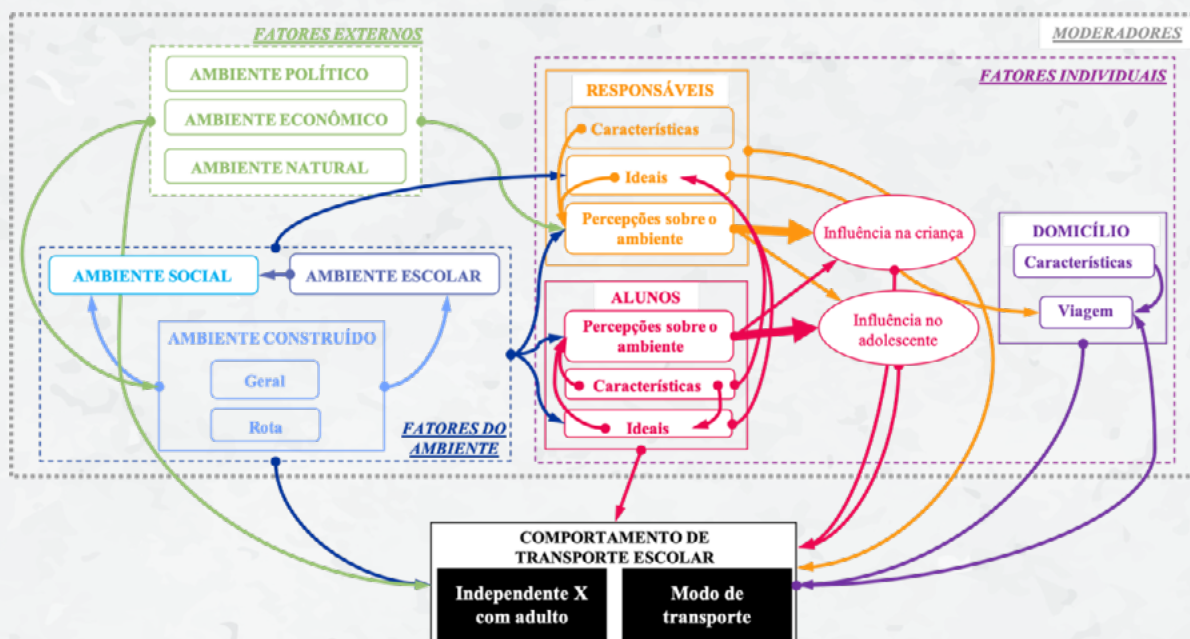
Algumas políticas de estímulo ao transporte ativo infantil focavam na alteração da forma urbana como principal determinante e empecilho para escolha modal, mas sem evidências empíricas dessa relação direta (McMillan, 2005). Porém, alguns estudos mostraram um efeito pouco efetivo no aumento do TAE em virtude do investimento em calçadas, intersecções e infraestrutura cicloviária (Mitra, 2013). McMillan propõe então um modelo conceitual para entender esse relacionamento e ser usado em futuras pesquisas e políticas.

Além de outras críticas citadas mais adiante, Panter, Jones e Sluijs (2008) criticam o modelo desenvolvido por McMillan (2005) por ter utilizado apenas a forma urbana, e acrescentam características do bairro, do destino e da rota adotada pela criança como fatores que devem ser analisados para entender o comportamento de escolha modal. O modelo completo considera então características físicas do ambiente, características individuais e fatores externos como principais influenciadores da decisão modal; e colocam como principais moderadores a idade da criança, o gênero e a distância da rota. Isso significa que tais fatores alterarão a força e a forma de associação entre aquelas características e a decisão feita, como será discutido em maior profundidade nas próximas seções.

Mitra (2013) acrescenta ao modelo ao sugerir que a escolha de transporte escolar envolve duas escolhas: entre ter mobilidade independente ou com o acompanhamento de um adulto e entre os modos disponíveis. Outra contribuição importante foi categorizar como o ambiente urbano influencia a viagem por diferentes meios, como será explicado posteriormente.

Diante de cada vantagem e desvantagem dos modelos conceituais encontrados, decidiu-se por adaptar um novo modelo com os pontos fortes de cada um. Assim, os fatores foram divididos em três grandes categorias: 1) Fatores individuais; 2) Fatores do ambiente; 3) Fatores externos. Cada um foi subdividido em subcategorias. Fatores individuais em: 1.1) Responsáveis, 1.2) Alunos, 1.3) Domicílio, aproveitando a relação construída por Panter, Jones e Sluijs (2008) entre responsáveis e alunos, mas incluindo características do domicílio como um todo, conforme proposto por Ikeda, Hinckson, Witten e Smith (2019) e Mitra (2013). Os Fatores do ambiente, por sua vez, foram divididos em: 2.1) Ambiente construído, 2.2) Ambiente social, 2.3) Ambiente escolar, seguindo diferenciação estabelecida por Ikeda, Hinckson, Witten e Smith (2019). Por fim, os Fatores externos em: 3.1) Ambiente natural, 3.2) Ambiente político, 3.3) Ambiente econômico. A divisão pode ser visualizada na **Figura 1**.

Figura 1. Modelo conceitual dos fatores que influenciam TAE



A seguir são detalhadas características que compõe cada categoria de acordo com literatura revisada, com estudos de maneira geral e com foco em transporte infantil.

## 4.1 FATORES INDIVIDUAIS

### 4.1.1 RESPONSÁVEIS

O modelo de McMillan (2005) foi desenvolvido para crianças de 6 a 12 anos. Assume-se que até tal idade os pais são os principais responsáveis pela decisão de mobilidade da criança, sendo suas decisões consideradas variáveis de intervenção causal do comportamento de escolha modal. Ou seja, é a decisão dos pais que conecta o ambiente construído com o comportamento da criança. A ligação entre ambiente construído e decisões dos pais, entretanto, é considerada indireta. As últimas podem ser consequência de percepções sobre segurança pessoal e viária ou de fatores socioeconômicos (como as opções de transporte disponíveis) – denominados de fatores mediadores. McMillan explica que não são fatores do ambiente construído que influenciam diretamente a decisão dos pais, mas que tais impactam a percepção (ou a realidade) do tráfego, do crime e das opções de transporte que vão influenciar a escolha destes. As políticas devem, portanto, ter o alvo de alterar elementos da forma urbana que afetam os fatores mediadores da decisão dos pais.

Ao acrescentar os adolescentes no modelo, Panter, Jones e Sluijs (2008) sugerem que adolescentes terão suas próprias percepções sobre o ambiente e isso influenciará mais suas escolhas do que as percepções dos pais. As crianças também têm suas percepções, mas os autores colocam que no caso delas a percepção dos pais influenciará com mais força, em concordância com McMillan (2005). Entretanto, tal suposição não foi testada empiricamente segundo conhecimento da autora. Vários estudos colocam que existem diferenças significativas com crianças de idades diferentes, em especial Hume et al. (2009), que encontram que crianças levam mais em consideração a possibilidade de se deslocar em grupo, não se importando tanto com características físicas do entorno, enquanto os adolescentes se interessam mais pelas características do entorno, visto já terem idade para se deslocar independentemente, não precisando formar grupos de acompanhamento.



É possível separar os atributos dos responsáveis em três categorias: 1) características gerais; 2) ideais; 3) percepções sobre o ambiente. Os modelos colocam como características gerais dos responsáveis seu status de emprego, nível de escolaridade e a etnia (Mitra, 2013; Panter, Jones, & Sluijs, 2008; Ikeda, Hinckson, Witten, & Smith, 2019). A avaliação dos responsáveis sobre a capacidade física e cognitiva da criança, ou sua percepção sobre os benefícios da atividade física, suas atitudes sobre a adoção de transporte ativo e sobre meio ambiente e mudança climática compõe a segunda categoria de atributos (Panter, Jones, & Sluijs, 2008; Mitra, 2013).

Em suma, assume-se que as características e ideais dos responsáveis influenciam as percepções desses sobre o ambiente e o resultado do transporte escolar. As percepções dos responsáveis sobre o ambiente, por sua vez, influenciam fortemente a decisão das crianças, mas não deixam de influenciar também, em menor intensidade, os adolescentes (Panter, Jones, & Sluijs, 2008). Além disso, os ideais dos responsáveis influenciam as viagens do domicílio como um todo (Mitra, 2013).

## ALUNOS

Os atributos dos alunos são diferenciados nas mesmas categorias dos responsáveis. Suas características envolvem habilidade física, idade, gênero e etnia (Panter, Jones, & Sluijs, 2008; Ikeda, Hinckson, Witten, & Smith, 2019). Os meninos costumam ter independência de mobilidade mais novos do que as meninas (McMillan, 2005).

A auto avaliação da capacidade física e cognitiva do próprio aluno também influencia o padrão de transporte escolar, o que também pode estar correlacionado com sua idade (Mitra, 2013). A motivação para caminhar e a percepção sobre independência e liberdade dos pais também compõe os ideais dos alunos, influenciando a adoção da caminhada e da pedalada e a decisão dos pais sobre o modo de transporte (Panter, Jones, & Sluijs, 2008).

As características e ideais dos alunos influenciam suas próprias percepções sobre o ambiente, o resultado da escolha modal e entre ter ou não acompanhante (Panter, Jones, & Sluijs, 2008) e os ideais dos responsáveis (Mitra, 2013). As características, por sua vez, influenciam diretamente os ideais dos alunos (Ikeda, Hinckson, Witten, & Smith, 2019). Além disso, as percepções sobre o ambiente têm influência mais forte na decisão dos adolescentes, mas não ausente na decisão das crianças (Panter, Jones, & Sluijs, 2008).

## DOMICÍLIO

O domicílio como um todo apresenta características gerais e específicas da viagem que fazem parte do modelo apresentado. Decidiu-se por adaptar as características gerais e a viagem como fatores que compõe o domicílio (Mitra, 2013), considerando que os ideais serão diferentes entre responsáveis e alunos (McMillan, 2005; Panter, Jones, & Sluijs, 2008), não sendo estabelecidos ideais para o domicílio como um todo como proposto por Ikeda, Hinckson, Witten e Smith (2019). Normas sociais, valores culturais e étnicos ou suporte de semelhantes podem influenciar o padrão de transporte escolar (Mitra, 2013). As atividades da casa podem permitir ou inibir a adoção do modo ativo para escola. Por exemplo, responsáveis que trabalham fora de casa podem levar as crianças para escola por conveniência. A composição familiar, entretanto, apresenta resultados inconclusivos na literatura estudada. Idade e número de crianças num domicílio, e tamanho total da família são positivamente associadas com viagens de carro sem ter como motivo principal o trabalho (McMillan, 2005). Mitra (2013), entretanto, pontua que um maior número de crianças pode levar o responsável a fazer

um trajeto com muitas paradas (o que pode não ser eficiente), ou levar apenas algumas crianças, ou deixar que elas acompanhem umas às outras.

Estudos indicam que quanto menor a renda, maior a chance de adotar a caminhada como meio de transporte, diminuindo a chance conforme cresce a renda (McMillan, 2005). A possibilidade de ter acesso ao carro privado, característica que pode estar relacionada com o nível de renda, diminui a possibilidade de adotar o transporte ativo como meio de transporte, tanto na mobilidade de adultos (Bhat, Guo, & Sardesai, 2005), quanto na mobilidade infantil (McMillan, 2005; Mitra, 2013).

O modelo propõe que as características do domicílio e o resultado da escolha modal influenciam os padrões de viagem do domicílio (Mitra, 2013). O conjunto dos fatores do domicílio, por sua vez, também influenciam o resultado da escolha de tipo de transporte escolar.

## FATORES DO AMBIENTE

Em uma cidade tão heterogênea como São Paulo, é difícil falar em um padrão único de estrutura urbana, o que envolveria assumir uma homogeneidade do nível de urbanização, densidade populacional, uso misto da terra e conectividade; e um padrão para distribuição espacial de casas, emprego e utilidades urbanas. Assim, decidiu-se por adotar a divisão de Ikeda, Hinckson, Witten e Smith (2019) agrupando diversas características urbanas como fatores do ambiente construído, sem diferenciação entre estrutura urbana espacial (distribuição regional de residências, emprego e utilidades urbanas) e ambiente construído (uso misto da terra, rede de transporte e características do design urbano – estética, qualidade física e funcional dos edifícios e da estrutura viária), conforme proposto por Mitra (2013). Os fatores do ambiente foram divididos então em três aspectos: 1) ambiente construído; 2) ambiente social; e 3) ambiente escolar. Cada aspecto será detalhado a seguir.

## AMBIENTE CONSTRUÍDO

Mitra (2013) pontua que existem cinco formas de mediação, conforme definido por McMillan (2005), entre ambiente vivenciado pela criança (tanto construído como social) e o comportamento de transporte escolar: 1) proximidade; 2) segurança; 3) conectividade; 4) conforto e atratividade; e 5) capital social.

O primeiro seria a relação entre a menor distância do percurso e a conseqüente diminuição do custo generalizado do transporte (em dinheiro e tempo), transformando a caminhada e a pedalada mais factível. Se a distância entre origem e destino for muito grande, não compensa andar de bicicleta (Fernández- Heredia, Monzón, & Jara-Díaz, 2014). Apesar de ser objetivo, esse fator é afetado por condições individuais, como condições físicas, atitudes, percepção de distância e motivo do deslocamento (Bhat, Guo, & Sardesai, 2005).

Chillón, Evenson, Vaughn e Ward (2011) realizam uma revisão de literatura que mostra que o mais forte preditor do uso de transporte ativo para a escola em estudos cross-sections é a distância, apresentando um coeficiente negativo, ou seja, quanto maior a distância, menor o uso de modos ativos para transporte. Acrescentam também que uma viagem com mais de três quilômetros é considerada uma distância que desincentiva a caminhada. Outros estudos citam que os pais apresentam a distância como principal barreira para o transporte ativo de seus filhos (Stark, Frühwirth, & Aschauer, 2018; Wen, et al., 2008; Mori & Armada, 2012; Ewing, Schroer, & Greene, 2004), fator também citado pelos próprios alunos (Silva, Vasques, Martins, Williams, & Lopes, 2011).

Em segundo lugar, algumas características da estrutura urbana podem favorecer ou inibir o TAE através da alteração da segurança, real ou percebida. A segurança é fator fundamental para falar sobre mobilidade ativa, especialmente para o público infantil. Apesar do estudo desenvolvido por Pooley et al. (2013), em cidades da Inglaterra, ter chegado à conclusão que algumas mulheres se sentiam mais seguras em bicicletas do que andando ou em transporte público, no que se refere a potenciais ataques, o risco de acidentes e medo da bicicleta ser roubada podem prejudicar a adoção desse meio de transporte (Fernández-Heredia, Monzón, & Jara-Díaz, 2014), bem como inibir que novas pessoas o experimentem. Bhat, Guo e Sardesai (2005) acrescentam a falta de luz solar para pedalar com segurança e a existência de vizinhanças perigosas.

Diversos estudos indicaram a segurança como uma das principais barreiras colocadas pelos pais para adoção do transporte ativo infantil (Nazelle, et al., 2011; McMillan, 2003; Pabayó, Gauvin, & Barnett, 2011; Wilson, Clark, & Gilliland, 2018; Souza, et al., 2019) e pelos próprios alunos (Silva, Vasques, Martins, Williams, & Lopes, 2011). Como colocado por Panter, Jones e Sluijs (2008), esse conceito complexo abrange principalmente duas facetas: segurança pessoal e segurança de tráfego.

McMillan (2005) pontua que os pais apresentam mais medo dos filhos serem raptados ou agredidos por estranhos do que de sofrerem acidentes físicos. Estudos mostram que crianças caminham menos em bairros onde existe o receio de perigo com estranhos ou onde a criança pode sofrer bullying (Mitra, 2013).

Porém, a possibilidade de sofrer um acidente ou de morrer em virtude do tráfego continua sendo um fator de preocupação, e inibidor da mobilidade ativa (McMillan, 2005). E diante disso, pais indicam que educação de trânsito seria mais eficiente para influenciar o comportamento quanto ao transporte ativo do que grandes investimentos em infraestrutura (Mitra, 2013). Porém, não é descartado o fato de que a infraestrutura de transportes e do ambiente construído – velocidade máxima de tráfego, volume de tráfego e presença de calçadas (DiMaggio & Li, 2012; Mitra, 2013) – tem forte ligação com esse empecilho. Segundo revisão de literatura realizada por Lagarde e Leblanc (2010), para estimular o transporte ativo como meio para ir para escola ou voltar dela, deve ser garantido que haja uma estrutura no percurso boa e segura.

A forma urbana é um termo que envolve diversas características para avaliar a estrutura e a conectividade de uma área urbana, como densidade populacional, uso misto da terra e conectividade, entre outros (Panter, Jones, & Sluijs, 2008). A expansão urbana tem efeito negativo na adoção de transporte não-motorizado, pois aumenta as distâncias entre locais de interesse, mas, ao mesmo tempo, maior densidade pode resultar em maior volume de tráfego, o que faria as ruas inseguras para ciclistas e pedestres (Bhat, Guo, & Sardesai, 2005). No entanto, Kerr et al. (2006) reportaram que crianças que moravam em áreas mais densamente povoadas eram 3,2 vezes mais propensas a andar ou pedalar para escola do que aquelas que moravam em regiões menos povoadas. Blocos residenciais menores e comércio no nível da rua colocam os olhos sobre a rua, podendo aumentar a segurança do pedestre, enquanto grandes áreas comerciais e empresariais podem desfavorecer a caminhada das crianças, tanto em termos de segurança de tráfego como segurança pessoal (Mitra, 2013).

O terceiro aspecto trata da conectividade da malha rodoviária, com resultados inconclusivos para transporte infantil (Mitra, 2013). Falta de conectividade entre as ciclovias (falta de rampas, por exemplo), inibem a adoção da bicicleta como meio de transporte de adultos (Bhat, Guo, & Sardesai, 2005), mas apresenta resultados contrários para transporte infantil, provavelmente por significar maiores volumes de tráfego motorizado em vias mais conectadas (Mitra, 2013). Estudos mais aprofundados devem ser realizados para caracterizar melhor essa relação.

Quarto, o conforto e atratividade da rota para pedestre pode favorecer o modo ativo sobre o uso de carro. A presença de parques, espaços verdes, ruas arborizadas, prédios construídos de forma a privilegiar a percepção estética do pedestre podem beneficiar a adoção do modo ativo. Outra característica da estrutura urbana conectado com esse mediador é a estética, ainda sem muitos estudos aprofundados dentro do escopo do presente trabalho. O único estudo encontrado, realizado nos EUA, indicou que a percepção de pais sobre o entorno agradável favorecia a adoção do modo ativo de estudantes 2,5 vezes mais do que para pais que não avaliavam positivamente o entorno (Kerr, et al., 2006).

É importante que o uso do solo compacto seja acompanhado de instalações apropriadas para ciclistas e pedestres. Infraestrutura adequada não consiste apenas em ciclovias, ciclofaixas, calçadas e transporte público. Segundo Bhat, Guo e Sardesai (2005), iluminação adequada, paisagismo, existência de parques, bebedouros, oportunidades comerciais e locais de recreação são elementos importantes para a adoção de bicicletas e do modo a pé. A existência de parquinhos e outras atrações para crianças aumentam a atividade física destas e reduzem a necessidade dos pais dirigirem em busca de oportunidades recreativas. Além disso, há a necessidade de vestuários, estacionamento de bicicletas no local de destino e em casa (Fernández-Heredia, Monzón, & Jara-Díaz, 2014). Os resultados encontrados para transporte ativo infantil sobre a presença de infraestrutura adequada e instalação, entretanto, são inconclusivos (Panter, Jones, & Sluijs, 2008).

O ambiente construído foi diferenciado em fatores gerais, como segurança pessoal, segurança de tráfego, estética, nível de urbanização, distribuição dos empreendimentos; e características da rota, como distância, rota indireta, possibilidade de encontrar atrações sociais e ecológicas no percurso, como casa de amigos ou shoppings e parques ou espaços verdes (Panter, Jones, & Sluijs, 2008; Mitra, 2013). Larsen, Gilliland e Hess (2012) indicam que a proporção de árvores na rota da criança tem um impacto positivo na adoção do modo ativo para escola, sugerindo que ocorre uma melhora na estética do bairro, favorecendo uma avaliação positiva do ambiente de caminhada e do ambiente social, além de proporcionar sombra, aspecto avaliado também por Dias, et al. (2019). Esses foram os únicos estudos encontrados até o presente momento que relacionam as oportunidades ecológicas com a escolha modal dos estudantes, conforme proposto por Panter, Jones e Sluijs (2008).

De acordo com Ikeda, Hinckson, Witten e Smith (2019), o ambiente construído influencia o ambiente social e o ambiente escolar.

## AMBIENTE SOCIAL

A quinta mediação descrita por Mitra (2013) é incorporada em ambiente social, conforme Ikeda, Hinckson, Witten e Smith (2019). A possibilidade de produzir e manter o capital social pode favorecer a caminhada e a pedalada. O apoio de colegas e amigos tem influência sobre a atividade física de adultos e de crianças. Da mesma forma, a caminhada para escola pode ser encorajada pela formação de grupos que caminham junto, tanto para incentivar as crianças como para facilitar a autorização dos pais (McMillan, 2005; Panter, Jones, & Sluijs, 2008), resultado também encontrado por Schlossberg, Phillips, Johnson e Parker (2005) com pais de alunos de uma escola dos EUA. Outro estudo realizado na Austrália também apontou que alunos com pais que percebiam menos crianças no bairro para seus filhos brincarem adotavam em menor proporção o modo ativo para escola (Timperio, et al., 2006). Como contraponto, o estudo de Pooley, et al. (2013) sugere que os adultos deixam de adotar a bicicleta como meio de transporte por terem medo de como os outros irão pensar e reagir.

## AMBIENTE ESCOLAR

Panter, Jones e Sluijs (2008) e Ikeda, Hinckson, Witten e Smith (2019) acrescentam características do ambiente escolar como fator que compõe o ambiente. As características são instalações e infraestrutura, política escolar e tamanho da escola (Panter, Jones, & Sluijs, 2008). O ambiente escolar influencia a construção do ambiente social, ampliando a formação de laços entre vizinhos e amigos (Ikeda, Hinckson, Witten, & Smith, 2019).

Algumas características de instalações e infraestrutura da escola foram encontradas, como fornecimento de informação promocional, seja de materiais promovendo TAE (Jones & Sliwa, 2016; Lee, Yoon, & Zhu, 2017) ou mapas com rotas para estudantes (Royne, Ivey, Levy, Fox, & Roakes, 2016), idade do prédio principal (Jones & Sliwa, 2016) e disponibilidade de bicicletário (Jones & Sliwa, 2016; Kamargianni, Dubey, Polydoropoulou, & Bhat, 2015).

A política escolar trata principalmente da diferença entre escolas ímãs – que apresentam algum atrativo (curricular, qualitativo ou outro) – e escolas de vizinhança – aquelas localizadas mais perto da moradia dos estudantes, em bairros mais densamente povoados. Os resultados mostram que a possibilidade de escolha da escola ímã influencia o padrão de transporte escolar, aumentando as distâncias e conseqüentemente a escolha do modo de transporte passivo (Marshall, et al., 2010; Wilson, Marshall, Wilson, & Krizek, 2010; Wilson, Wilson, & Krizek, 2007).

## FATORES EXTERNOS

Os modelos acrescentam fatores externos, como ambiente político-econômico e ambiente natural como determinantes do resultado modal, seja atuando diretamente sobre a escolha ou indiretamente, afetando o ambiente construído e a percepção dos responsáveis (Mitra, 2013; Panter, Jones, & Sluijs, 2008).

Condições climáticas como chuva, ventos, temperaturas muito altas ou muito baixas afetam a escolhamodal (Nazelle, et al., 2011; Mitra, 2013). Outra condição do ambiente que deve ser levada em consideração é a poluição. Dentre os poluentes que afetam a saúde humana, destaca-se o Material Particulado (MP), composto de partículas líquidas e sólidas originadas de processos de combustão, resíduos de metal, fibras e outros componentes. O diâmetro do MP pode ser segmentado em partículas grossas ( $\leq 10 \mu\text{m}$ ), finas ( $\leq 2,5 \mu\text{m}$ ) e ultrafinas ( $\leq 1,0 \mu\text{m}$ ), sendo as duas últimas mais propensas a ultrapassar os alvéolos pulmonares e chegar à corrente sanguínea, “aumentando o estresse oxidativo e a inflamação, desencadeando, eventualmente, doenças cardiorrespiratórias como: disfunção pulmonar, cardiopatias, acidentes vasculares isquêmicos e hemorrágicos, câncer de pulmão e doenças pulmonares obstrutivas crônicas” (Souza, 2019, p. 20).

Análises indicam que para concentração média global de  $\text{MP}_{2,5}$  ( $22 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ), os benefícios da bicicleta ou da caminhada se sobrepõem aos riscos da poluição atmosférica, mesmo sob a atividade mais intensa. Os autores sugerem dois pontos críticos: 1) tipping point, que designa a duração do esforço físico correspondente ao menor risco relativo de mortalidade por todas as causas, dada uma concentração de  $\text{MP}_{2,5}$  (no caso,  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ). A partir desse ponto, o máximo de benefício à saúde já foi atingido, e incrementos na atividade física não levarão a aumentos nos benefícios, podendo chegar ao 2) breakeven point, ponto cujos benefícios da atividade física seriam sobrepostos aos malefícios da inalação de poluentes, ou seja, há um risco relativo de mortalidade superior ao risco de permanecer sedentário. Para a concentração de  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , seriam necessárias cinco horas por dia de ciclismo para atingir esse ponto, e mais de uma hora para atingir o primeiro ponto

(Tainio, et al., 2016; Souza, 2019). Para a concentração média mundial seriam necessárias 7 horas de ciclismo e 16 horas de caminhada para atingir o primeiro ponto (Tainio, et al., 2016).

Estudos mais aprofundados devem avaliar o impacto sobre as crianças que realizam atividade física ao ar livre (como ir a pé ou de bicicleta para escola) para gerar resultados mais conclusivos. Porém, há indícios para afirmar que a amostra disponibilizada pela pesquisa OD no município de São Paulo não atinge nenhum dos dois pontos no deslocamento escolar. A média da duração do deslocamento das rotas para escola ou voltando dela em 2007 foi de 22 minutos e de 19, em 2017.

Ademais, se o percurso envolve muita declividade, acaba sendo mais complicado andar e principalmente usar a bicicleta (Fernández-Heredia, Monzón, & Jara-Díaz, 2014; Nazelle, et al., 2011). Timperio, et al. (2006), analisando o padrão de transporte de estudantes do fundamental na Austrália, encontram que crianças de 5-6 anos tendem a andar ou pedalar menos se a rota for muito inclinada.

Goodman, et al. (2019) calculam a propensão a adotar a pedalada como meio de transporte de estudantes da Inglaterra a partir da distância e da declividade do percurso. O resultado encontrado foi que um aumento em 1% no gradiente da declividade<sup>3</sup> normalizada pelo gradiente médio da Holanda resultaria em uma diminuição de 35% no uso da bicicleta de estudantes do ensino primário (5 a 11 anos), e de 41% no ensino secundário (12 a 16 anos). A partir disso os autores avaliam o impacto de dois cenários sobre o aumento (ou diminuição – em virtude da troca da caminhada pela bicicleta) da atividade física e da emissão de carbono ao dobrar os níveis de ciclismo para transporte escolar na Inglaterra e ao atingir os níveis de ciclismo escolar da Holanda.

Algumas políticas também podem favorecer ou dificultar o transporte ativo escolar, como a localização das escolas e a provisão de transporte para estudantes (principalmente no referente à distância que habilita que os estudantes usufruam desse benefício), podendo variar de acordo com a idade ou série da criança. Outras podem atacar diretamente a adoção do modo ativo como facilitar (ou não) a formação de grupos de caminhada para escola ou a falta de infraestrutura na escola para guarda de bicicleta (Mitra, 2013).

Panter, Jones e Sluijs (2008) acrescentam o custo da viagem como fator externo, visto que o aumento do preço da gasolina, por exemplo, pode desestimular a adoção do carro como meio de locomoção.

## MODERADORES

A relação entre os fatores mediadores e a decisão dos pais pode variar em direção ou força de acordo com diferentes composições de moderadores. Para McMillan (2005), fatores como renda familiar, composição familiar, idade das crianças e normas culturais são considerados moderadores da decisão dos responsáveis.

Para Panter, Jones e Sluijs (2008), apenas a idade das crianças pode ser considerada um moderador, alterando a força e direção das associações. Por exemplo, a segurança pessoal e de tráfego podem ter maior importância para crianças do que para adolescentes, que desfrutam de maior liberdade e menor controle dos pais; a necessidade de instalações e destinos intermediários pode ter maior importância para adolescentes do que crianças. Os autores também acrescentam a diferenciação de gênero e a distância ao destino como

3 Considera a alteração total na declividade. Por exemplo, um gradiente de 2% indica que para cada 100 metros viajados na horizontal há uma variação na distância vertical de 2 metros, podendo ser uma subida de 2 metros, uma descida de 2m ou uma subida de 1m e uma descida de 1m (Goodman, et al., 2019, p. 266).

moderadores. Em especial, independente da infraestrutura do ambiente, construído e social, os estudantes podem deixar de caminhar ou pedalar se a distância for muito longa e demandar muito tempo. A proposta dos autores não é que a distância seja colocada como mais uma covariável, mas que as análises sejam estratificadas de acordo com a distância, conforme análise feita por McDonald (2007b), que analisa diferentes coeficientes para estudantes que moram a menos de 1,6 km da escola e para os que moram a mais de 1,6 km.

Por outro lado, Mitra (2013) coloca apenas o desenvolvimento físico e cognitivo da criança como moderador entre vários níveis de influência (fatores externos, do ambiente e individuais) e o resultado de transporte escolar.

## PESQUISA ORIGEM E DESTINO

Para Pesquisa Origem e Destino (OD) são sorteados domicílios na Região Metropolitana de São Paulo e a cada residente do domicílio é perguntado sobre as viagens realizadas no dia anterior (especificando duração, ponto de origem e de destino, motivação da viagem), assim como suas características (como idade, gênero, renda, nível educacional, ocupação, dentre outros). Para análise proposta no trabalho atual, foram selecionados apenas estudantes do Ensino Infantil, Fundamental (I e II) e Médio, descartando estudantes do Ensino Superior, por entender que o padrão de transporte de tais estudantes depende de outras variáveis que não foram utilizadas no modelo. Apenas viagens cujo motivo origem ou motivo destino estivesse conectado com educação foram utilizadas, visto que se busca pensar políticas que estimulem a adoção do modo ativo como meio de transporte. A amostra foi restringida para o município de São Paulo, por entender que algumas políticas de transporte (como o TEG e o PLE) estão restritas ao município.

Também foram selecionados apenas estudantes dentro da faixa etária descrita na **Tabela 1**, adicionando um ano ao limite final para cada categoria de ensino<sup>4</sup>. Ademais, algumas observações não permitiram calcular a rota pelo pacote stplanr do programa R Studio e estavam sem informação sobre o modo principal, sendo consideradas missings (36 observações, de um total de 18.186, em 2007 e 31 de 15.521 em 2017).

Dados da Pesquisa Origem e Destino, na cidade de São Paulo, mostram que entre 1997 e 2007 o número de estudantes do básico que iam até a escola caminhando ou de bicicleta caiu 4,7% (de 63,4% para 60,5%), passando a optar pelo transporte coletivo, escolar ou particular (Sá, Rezende, Rabacow, & Monteiro, 2016). Entre 2007 e 2017, o número de estudantes que adotavam transporte ativo para ir para escola passou de 60,5% para 48,5%, uma queda de 19,9%<sup>5</sup>.

A maioria dos responsáveis não adotou no dia anterior à pesquisa a bicicleta ou a caminhada como modo de transporte (62,7% em 2007 e 59,0% em 2017). De forma geral, o maior nível de formação é o médio completo, tanto de responsáveis como de cônjuges; o responsável trabalha predominantemente fora de casa enquanto a maioria dos cônjuges não tem emprego, para os dois anos analisados. Em 2007, 24,2% das famílias não reportaram a presença de cônjuges, valor que cresceu para 27% em 2017.

A idade média era de 10 anos em 2007 e de 9 em 2017. A maioria dos estudantes estava no Ensino Fundamental II em 2007 (32,1%), enquanto em 2017 a maioria estava no Fundamental I (27,4%) e no Infantil (27,2%).

A renda média em 2007 e 2017 da família foi R\$ 2.323,26 e R\$ 3.942,75, respectivamente. A posse de carro

4 Esse ajuste visou evitar que estudantes fossem eliminados por ser um ano mais velho, apesar de ter entrado na idade correta de cada categoria de ensino.

5 Porcentagem ponderada pelo Fator de Expansão da Viagem (FE-Viagem).

aumentou 10,1% no período, enquanto a posse de bicicleta caiu 14,3%. A maioria das famílias é composta por mais de um filho, apesar de ter ocorrido uma queda de 8,1% da proporção de famílias com mais de um filho entre os dois anos analisados.

A distância média de deslocamento das viagens diminuiu entre 2007 e 2017, passando de 3 km para 2 km, assim como a distância entre a casa e a escola dos estudantes, que passou de 3 km para 2 km. Aproximadamente 3/4 das escolas são públicas, nos dois anos.

## RESULTADOS

A **Tabela 2** apresenta os coeficientes e p-valores das regressões lineares de características individuais (dos responsáveis, dos estudantes e do domicílio como um todo), do ambiente físico (rota e características da escola) e externas (custo) com o principal modo de transporte adotado: ativo ou passivo, para cada nível de ensino nos dois anos: 2007 e 2017. A partir dessa relação, buscou-se ter uma leitura mais direta do que está relacionado com a adoção do transporte ativo ou passivo. Apenas o coeficiente e código para p-valor foi reportado na tabela.

**Tabela 2.** Coeficientes e p-valores para regressões lineares por categoria de ensino

Variáveis	2007				2017			
	Infantil	Fundamental I	Fundamental II	Médio	Infantil	Fundamental I	Fundamental II	Médio
<b>Transporte ativo responsáveis (ref.: Não)</b>								
Sim	0,427***	0,195***	0,045***	0,047***	0,467***	0,263***	0,116***	0,032*
<b>Instrução responsável (ref.: Não alfabetizado)</b>								
Fundamental I completo	0,01	-0,056**	-0,023	-0,053**	-0,035	-0,069**	-0,016	-0,098***
Fundamental II completo	-0,031	-0,023	-0,039*	-0,029	-0,076**			
Médio completo	-0,091***	-0,156***	-0,082***	-0,046*	-0,106***			
Superior completo	0,15***	0,233***	0,201***	0,148***	0,14***	0,112***	0,121***	0,168***
<b>Emprego em casa</b>								
Emprego em casa	0,092***	-0,075***	-0,036*	-0,059**	-0,088***	-0,04*	-0,067***	0,016
<b>Emprego fora de casa</b>								
Emprego fora de casa	0,032*	-0,036**	0,022*	-0,046***	-0,048***	-0,077***	-0,008	-0,029*
<b>Masculino</b>								
Masculino	-0,022	0,065***	0,005	0,033**	0,014	0,049***	0,026**	0,071***
<b>Sim</b>								
Sim	-0,069***	-0,063***	-0,154***	-0,082***	-0,067***	-0,087***	-0,083***	-0,045***
<b>Sim</b>								
Sim	0,012	0,133***	0,102***	0,082***	0,016	0,079***	0,043***	0,042***
<b>Ida escola tarde</b>								
Ida escola tarde	0,043*	0,005	0,021	-0,005	0,057**	0,077***	0,065***	0,074***
<b>Ida escola noite</b>								
Ida escola noite	0,262	-0,187	0,075	0,155***			-0,511	0,124***
<b>Volta escola manhã</b>								
Volta escola manhã	0,029	0,017	0,069***	0,072***	0,029	0,028	0,072***	0,066**
<b>Volta escola tarde</b>								
Volta escola tarde	0,028*	0,02	0,015	-0,063**	0,01	0,032**	0,032**	0,009
<b>Volta escola noite</b>								
Volta escola noite	0,037	-0,202***	-0,025	0,103***	0,028	0,048	-0,163**	0,044*
<b>Distância origem-destino</b>								
Distância origem-destino	-0,009***	-0,008***	-0,012***	-0,017***	-0,017***	-0,037***	-0,057***	-0,047***
<b>Rota indireta</b>								
Rota indireta	0,02***	0,017***	0,048***	0,082***	0,027***	0,021***	0,048***	0,054***
<b>Custo/Renda</b>								
Custo/Renda	-0,001	-0,001***	-0,001***	-0,001***	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001

\*\*\*, \*\* e \* representam significâncias aos níveis de 1%, 5% e 10%.

Notas: Regressão ponderada pelo FE-Viagem para ser representativa da população da cidade de São Paulo.



A tabela permite visualizar quais fatores parecem ter mais relação com a adoção ou não do transporte ativo. Sobre os fatores individuais, por exemplo, ganha destaque que se os responsáveis adotaram o transporte ativo no dia anterior à pesquisa, há uma correlação positiva com a adoção do modo ativo, para todos os níveis de ensino nos dois anos. O responsável ou cônjuge ter superior completo é relacionado negativamente com a adoção do modo ativo, em comparação com responsáveis não alfabetizados.

Características do aluno como ser do sexo masculino apresenta correlação positiva com modo ativo para Fundamental I e Médio, em 2007, e para todos os níveis, exceto Infantil, em 2017. A idade é positivamente correlacionada para Fundamental II em 2007 e Fundamental I e II em 2017.

Para o domicílio, a posse de carro é negativamente relacionada com a adoção do modo ativo, e a presença de irmãos é positivamente relacionada para todos os níveis exceto Infantil, nos dois anos.

A distância entre origem e destino da viagem dos estudantes é negativamente relacionada e se a rota é indireta (relação entre distância feita por um carro entre origem e destino e distância euclidiana entre os dois pontos, sendo que quanto maior essa relação, mais indireta é a rota) a relação é positiva. A direção da rota não apresenta resultados conclusivos para as diferentes faixas de ensino.

Ser de escola particular é negativamente relacionado com a adoção do modo ativo, para os três níveis superiores do ensino básico (exceto Infantil), em 2007 e 2017. Por fim, a relação entre custo e renda é significativa apenas para Fundamental I, II e Médio em 2007, mas todos os coeficientes são negativos, indicando que um aumento no custo em relação à renda diminui a adoção do modo ativo.

Estudos mais aprofundados requerem que a relação entre tais variáveis seja melhor analisada, possibilitando que políticas mais eficientes sejam pensadas e planejadas para lidar com as ineficiências de transporte que impactam o sistema educacional.

O padrão de escolha de transporte infantil é um ramo relativamente recente de estudo, com diversas possibilidades de expansão e ainda pouco explorado. Apesar disso, suas necessidades de viagem impactam o padrão de transporte do lar todo, e, portanto, crianças e adolescentes devem ser levados em conta no planejamento da cidade (McMillan, 2005). As cidades devem se desenvolver como amigas das crianças, o que significa que devem ter espaços onde possam ser jovens, possam florescer e possam compor o ativo da cidade (Shaw, et al., 2015). A falta de planejamento de viagens simples como a ida para escola, especialmente considerando o modo a pé e bicicleta tem gerado um ciclo vicioso em que as crianças e jovens são tirados da rua por insegurança e pela falta de infraestrutura, diminuindo a independência destes, aumentando o número de estudantes sendo levados, tipicamente pelo carro, derivando em mais tráfego, aumentando riscos (de colisão ou de saúde) e retomando o ponto inicial (McMillan, 2005; Shaw, et al., 2015).

Muitos estudos argumentam que educação na infância sobre tráfego é uma condição necessária para estabelecer hábitos e habilidades ciclísticas que serão mantidas quando adultos (Harms, Bertolini, & Brömmelstroet, 2016).

Além dos resultados encontrados para o município de São Paulo, a presente seção tem como objetivo apresentar alguns dos projetos desenvolvidos em diversas localidades, ou sugestões apontadas pela literatura, visando apontar principais possibilidades de políticas para incentivar o transporte ativo escolar no município de São Paulo. Os projetos foram divididos de acordo com modelo conceitual desenvolvido no presente trabalho: 1)

Fatores individuais; 2) Ambiente construído; 3) Ambiente social; 4) Ambiente escolar; 5) Fatores externos. Essa caracterização serve apenas para facilitar o entendimento, muitos projetos não se enquadram estritamente em uma área, mas apresentam características de várias. A separação que segue deve levar isso em consideração.

## FATORES INDIVIDUAIS

O Japão apresenta números significativos de transporte ativo para escola, totalizando 98,3% das crianças em escolas públicas. Mori e Armada (2012) colocam que uma das razões para o sucesso no Japão é o baixo nível de criminalidade enfrentado pelo país, além de uma maior proporção de mulheres que fica em casa, comparado com outros países similares. Alguns estudos realizados nos EUA, no Canadá e na China indicam que ter um adulto em casa aumenta a chance de andar para escola (McDonald, Brown, Marchetti, & Pedroso, 2011; Mitra & Buliung, 2014), principalmente se for a mãe que permanece em casa (McDonald, 2008b).

Ademais, as crianças carregam consigo um alarme pessoal de fácil acesso, procuram sempre caminharem grupos, de preferência em rotas mais movimentadas, com os pais sabendo a rota dos filhos, além de aprenderem a se comportar quando algum estranho oferece para levar de carro ou ir para uma rota menos movimentada (Mori & Armada, 2012).

A mobilidade da criança influencia a mobilidade da casa como um todo, por isso políticas para transporte ativo escolar são tão importantes para atingir uma maior gama da população, podendo até mesmo influenciar os índices de obesidade da população no geral (McMillan, Day, Boarnet, Alfonzo, & Anderson, 2006). Além da atuação da escola, estudos indicam que os pais têm grande influência sobre a atitude dos filhos. Eles também devem ser encorajados, portanto, a adotar o transporte ativo, para que as intervenções ganhem legitimidade e eficácia para as crianças (Chillón, Evenson, Vaughn, & Ward, 2011; Buttazzoni, Clark, Seabrook, & Gilliland, 2019). Os dados em São Paulo destacam a importância da adoção de transporte ativo dos pais sobre a escolha modal dos filhos, apresentando resultados positivos e significativos para as oito regressões lineares realizadas (**Tabela 2**).

## AMBIENTE CONSTRUÍDO

Devem ser pensadas políticas para reestruturar a infraestrutura urbana, de forma a facilitar o deslocamento das crianças. Shaw, et al. (2015) sugerem que colocar as necessidades das crianças no centro do planejamento espacial e de desenvolvimento urbano não atende apenas às crianças, mas à população como um todo. Bruun e Givoni (2015) acrescentam que as políticas de planejamento de transporte urbano devem ser pensadas para pessoas, e não para um modo de transporte particular. Assim devem ser implementadas e fortalecidas medidas de segurança na via, focando em remover o perigo do ambiente viário, devolvendo não somente as crianças às ruas, mas seus familiares, amigos e vizinhos; e medidas para reduzir a dependência do carro e a dominância do tráfego em lugares com grande movimento (Shaw, et al., 2015; Sá, Rezende, Rabacow, & Monteiro, 2016).

Em 2009, apenas 13% das crianças entre 5 e 14 anos utilizavam transporte ativo para escola nos Estados Unidos. Dentre as crianças que moravam em uma distância menor de 1,6 km (que correspondem a 31% do total) apenas 38% o utilizavam, sendo que 41% utilizavam o automóvel. Assim, em 2005, foi instituído o programa Caminhos Seguros para Escola (SRTS, sigla em inglês para “*Safe Routes to School*”) para incentivar as crianças a utilizarem o transporte ativo para escola. Através da lei federal de transportes (SAFETEALU, sigla em inglês para “*Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users*”), foi ins-

tituído um fundo para SRTS em cada estado dos EUA. Cada estado, por sua vez, é responsável por avaliar e premiar escolas e comunidades que incentivem o transporte ativo de acordo com cinco categorias (conhecido como 5 E's): Engenharia, Educação, Encorajamento, Execução e Exame (Stewart, Moudon, & Claybrooke, 2014). Entre 2005 e 2009 foram alocados US\$ 612 milhões para departamentos estaduais construírem calçadas, ciclovias, passarelas, melhorar sinalização e outras características para permitir que as crianças viajem para escola com maior segurança (DiMaggio & Li, 2012; Mitra, 2013).

Rotterdam, na Holanda, realizou um plano para tornar a cidade mais amigável para crianças<sup>6</sup>. Foi estipulado um raio de ação de 300 metros para crianças com até seis anos e de 600 metros para crianças com até dez anos. A partir disso, foram realizados investimentos no anel viário de um bairro para torná-lo mais amigável, ajustando áreas com cruzamentos perigosos, retirando estacionamentos em locais de travessia perigosa, retirando obstáculos de pavimentos, tornando a escola mais visível a nível da rua e ajustando o limite de velocidade. Além disso, no anel, a rua foi pintada de vermelho e foram acrescentadas atividades, bancos e plantas para uso das crianças nas calçadas.

Outra razão para o sucesso do Japão foi a política implementada desde 1953, regulamentando que escolas primárias devem estar situadas a uma distância de até 4 km enquanto escolas secundárias devem estar a não mais que 6 km da casa da criança. Assim, a distância não deve ser tão longa de forma a causar cansaço – afetando o desempenho na escola –, e de prejudicar a configuração de tempo do dia da criança. Algumas cidades regulamentam o tempo máximo de caminhada para a escola, e não a distância. Em média, uma criança de sete anos caminha dois quilômetros em 30 minutos e três em 45, a uma velocidade de 4,1 km/h (Mori & Armada, 2012).

Em São Paulo, as matrículas em escolas públicas são realizadas de acordo com a distância da escola, tentando manter um raio de dois quilômetros (de Rezende, et al., 2014). Tal política deve ser mantida e expandida, garantindo que a distância entre origem e destino seja factível para adoção de transporte ativo (em 2017, 38,6% dos estudantes ainda residem a mais de 2 km da escola, apesar do número ter diminuído com relação a 2007, que contava com 41,7% dos estudantes residentes a mais de 2 km, destacando que ainda há espaço para expansão), visto ser esse um fator importante para explicar a escolha modal – sendo negativo e significativo em todas as regressões realizadas (**Tabela 2**).

## AMBIENTE SOCIAL

Visando aumentar a tranquilidade dos responsáveis, alguns projetos propõem a formação de grupos de carona para promover a adoção do modo ativo, e assim ampliar e fortalecer os vínculos sociais da criança em sua vizinhança. Desde 2015, o projeto Carona a pé incentiva crianças a irem em grupos para escola caminhando. Atualmente três escolas privadas de São Paulo e oito escolas municipais de Belo Horizonte participam. Segundo entrevista para o Programa Bem-Estar<sup>7</sup>, em São Paulo existem oito rotas com 80 alunos e 20 pais condutores. Existem também materiais disponíveis para iniciar um grupo de carona, ou como chamado, ônibus escolar ambulante (*Walking School Bus*<sup>8</sup>).

6 How to build a child friendly city – Rotterdam (2010). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=chzh-4fuoyGk>. Acesso em: 20 de Mai. de 2019.

7 Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/5262389/>. Acesso em: 23 de Jan. de 2019.

8 Disponível em: <http://www.walkingschoolbus.org/index.html>. Acesso em: 20 de Mai. de 2019.

## AMBIENTE ESCOLAR

Apenas alterações no ambiente construído, entretanto, não são suficientes para mudar o comportamento de escolha modal. A educação sobre benefícios do transporte ativo deve adicionar às políticas estruturais, fortalecendo a mudança de comportamento (McMillan, 2007; Kerr, et al., 2006). Poderiam ser pensadas também políticas que melhorem o entorno das escolas, melhorando suas calçadas e infraestrutura cicloviária, além de pensar em restringir o uso de carro (Ikeda, Hinckson, Witten, & Smith, 2019; Santos, Hino, & Höfelmann, 2019), ou pelo menos diminuir sua velocidade, seja através de radares ou de obstáculos adicionais. Não somente o entorno, mas a infraestrutura dentro de cada escola deve ser aprimorada visando promover o transporte ativo, com lugares apropriados e seguros para colocar as bicicletas, e com armários e vestiários para os pequenos atletas (de Rezende, et al., 2014).

As escolas têm papel fundamental na formação das crianças. Devem ser avaliadas possibilidades de desenvolver aulas sobre trânsito e mobilidade, criando projetos para estimular o transporte ativo e remover barreiras para atividade física, em particular, programas de desenvolvimento de habilidades ciclistas e dias de estímulo a caminhada para escola (Buttazzoni, Clark, Seabrook, & Gilliland, 2019; Buttazzoni, Van Kesteren, Shah, & Gilliland, 2018). Mas é importante que as intervenções tenham foco claro, não muito abrangente, e estejam ligados com a atuação de diretores e professores da escola (Chillón, Evenson, Vaughn, & Ward, 2011).

Desde 2005, a Irlanda tem um programa para desenvolver escolas sustentáveis denominado *Green Schools*<sup>9</sup>. O quarto tema do programa – Transporte – contou com participação de mais de 850 escolas entre 2008 e 2012. O objetivo é desenvolver o sistema de transporte escolar de forma sustentável, incentivando ao máximo a caminhada, a pedalada ou a carona. Incentiva-se o uso de transporte ativo pelo menos um dia da semana; são realizadas oficinas para manutenção das bicicletas; há um programa diretamente com os pais para incentivá-los a também adotar o modo ativo; além da realização de assembleias para avaliar a qualidade das ruas no entorno escolar, dentre outros projetos. Em 2011, um dos programas levou 32.000 crianças a irem andando para a escola. Outros projetos com a mesma temática podem ser encontrados em outras partes do mundo: na própria Irlanda (*Active School Flag*<sup>10</sup>), na Inglaterra (*Living Streets Walk to School*<sup>11</sup>) e na Austrália (*Walk to School*<sup>12</sup>).

Na Europa, o Projeto STARS<sup>13</sup> (sigla em inglês para “*Sustainable Travel Accreditation and Recognition for Schools*”) tem o objetivo de aumentar o número de crianças que utilizam a bicicleta como meio de transporte em detrimento ao carro para ir para a escola e para voltar dela. O projeto teve início em 2016, e para alcançar tal objetivo, o programa se propõe a cumprir três propósitos: i) mobilizar escolas com impacto sobre a rede viária, principalmente em termos de congestionamento, segurança e atraso de transporte público; ii) guiar, encorajar e prover ferramentas para escolas aumentarem os níveis de ciclismo e diminuírem o número de acidentes da população jovem; iii) encorajar as escolas a atuarem independentemente, monitorando e avaliando o nível de atividade. Atualmente o projeto acontece em nove cidades europeias.

Também no Brasil as iniciativas são crescentes. Em 2012 surge em Florianópolis o projeto Bicicletana Escola. A fundadora Ana Destri começou a fornecer aulas sobre transporte com o intuito de satisfazer a curiosidade

9 Disponível em: <https://greenschoolsireland.org/>. Acesso em: 24 de Abr. de 2019.

10 Disponível em: <http://activeschoolflag.ie/#toggle-id-2>. Acesso em: 20 de Mai. de 2019.

11 Disponível em: <https://www.livingstreets.org.uk/>. Acesso em: 20 de Mai. de 2019.

12 Disponível em: <https://www.walktoschool.vic.gov.au/>. Acesso em: 20 de Mai. de 2019.

13 Disponível em: <http://starseurope.org/>. Acesso em: 23 de Jan. de 2019.

das crianças sobre seu meio de transporte: a bicicleta. Inicialmente o objetivo era contar um pouco sobre a história da bicicleta, mas foi expandido para ensinar as crianças a usarem esse meio. Vinte escolas de Florianópolis já foram alcançadas, além de expandir para as cidades de Pirenópolis (GO), Santa Bárbara D'Oeste (SP) e Rio de Janeiro (RJ)<sup>14</sup>.

Outra iniciativa brasileira foi a lei de estímulo ao uso da bicicleta nas escolas sancionada em novembro de 2017 no Rio de Janeiro, fornecendo pontos extras em matérias extracurriculares para crianças que utilizassem a bicicleta como meio de transporte. O projeto Pedalando da Escola, também no Rio, realiza palestras e pesquisas sobre o uso da bicicleta na comunidade escolar, cursos de capacitação de professores e concursos de projetos que podem ser implementados nas escolas<sup>15</sup>.

## FATORES EXTERNOS

O programa Caminho da Escola, do Governo Federal brasileiro, criado em 2007 tinha como objetivo renovar a frota de veículos de transporte escolar e impactar os índices de evasão escolar. Ao longo do programa, foram adquiridos mais de doze mil ônibus e 300 lanchas para municípios ribeirinhos. A partir de 2011 a bicicleta também entrou no pacote, sendo estipulado que mais de 26 mil estudantes da rede pública de 70 municípios<sup>16</sup> iriam receber, tanto de regiões rurais como urbanas. Cabe ao município escolher os alunos que receberão bicicletas e fazer avaliações periódicas sobre estado de conservação e desempenho do estudante (Ministério da Educação, 2011).

Outra sugestão enquadrada em fator externo é adotar o horário de verão por um período maior, visando permitir que as crianças utilizem melhor a luz solar, prática já adotada no Reino Unido e países com latitudes similares (Shaw, et al., 2015).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alexandro, C. (2013). Bicicleta para cidades sustentáveis: uma leitura do município de Campinas. Dissertação (Mestrado em Urbanismo), Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e Tecnológicas.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. (2015). Lei nº 15.692, de 19 de fevereiro de 2015. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Bazani, A. (01 de Ago. de 2017). Confira as novas regras do passe livre estudantil no Bilhete Único Escolar para ônibus. Acesso em 11 de Jan. de 2020, disponível em Diário do Transporte: <https://diariodotransporte.com.br/2017/08/01/40099/>

14 Disponível em: <https://www.educacaofisica.com.br/escolas/bicicleta-na-escola-professora-de-floripa-ensina-criancas-a-ir-a-escola-pedalando/>. Acesso em: 23 de Abr. de 2019.

15 Disponível em: <http://www.mobilize.org.br/noticias/10981/bicicleta-o-transporte-que-precisa-fazer-parte-da-vida-escolar.html>. Acesso em: 23 de Abr. de 2019.

16 Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=8672-24082011-linkbicicletas&category\\_slug=agosto-2011-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8672-24082011-linkbicicletas&category_slug=agosto-2011-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 24 de Jan. de 2019.

Bhat, C. R., Guo, J. Y., & Sardesai, R. (2005). Non-motorized travel in the San Francisco bay area. The University of Texas at Austin, Department of Civil Engineering.

Braza, M., Shoemaker, W., & Seeley, A. (2004). Neighborhood design and rates of walking and biking to elementary school in 34 California communities. *American Journal of Health Promotion*, 19, 128-136.

Bruun, E., & Givoni, M. (2 de Jul. de 2015). Six research routes to steer transport policy. *Nature*, 523, pp. 29- 31.

Buttazzoni, A. N., Van Kesteren, E. S., Shah, T. I., & Gilliland, J. A. (2018). Active school travel intervention methodologies in North America: a systematic review. *American Journal of Preventive Medicine*, 55(1), 115-124.

Buttazzoni, A., Clark, A. F., Seabrook, J., & Gilliland, J. (2019). Promoting active school travel in elementary schools: A regional case study of the school travel planning intervention. *Journal of Transport & Health*, 12, 206-2019.

Chillón, P., Evenson, K. R., Vaughn, A., & Ward, D. S. (2011). A systematic review of interventions for promoting active transportation to school. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*.

de Rezende, L., Azeredo, C., Canella, D., Claro, R., de Castro, I., Levy, R., & Luiz, O. (2014).

Sociodemographic and behavioral factors associated with physical activity in Brazilian adolescents. *BMC Public Health*, 14(485).

Dias, A. F., Gaya, A. R., Pizarro, A. N., Brand, C., Mendes, T. M., Mota, J., . . . Gaya, A. C. (2019). Perceived and objective measures of neighborhood environment: Association with active commuting to school by socioeconomic status in Brazilian adolescents. *Journal of Transport & Health*, 14.

Fernández-Heredia, Á., Monzón, A., & Jara-Díaz, S. (2014). Understanding cyclists' perceptions: keys for a successful bicycle promotion. *ScienceDirect*, 63.

Goodman, A., Rojas, I. F., Woodcock, J., Aldred, R., Berkoff, N., Morgan, M., . . . Lovelace, R. (2019).

Scenarios of cycling to school in England, and associated health and carbon impacts: Application of the 'Propensity to Cycle Tool'. *Journal of Transport & Health*, 12, 263-278.

Harms, L., Bertolini, L., & Brömmelstroet, M. T. (2016). Performance of Municipal Cycling Policies in Medium-Sized Cities in the Netherlands since 2000. *Transport Reviews*, 36(1), 134-162.

Hume, C., Timperio, A., Salmon, J., Carver, A., Giles-Corti, B., & Crawford, D. (2009). Walking and cycling to school: predictors of increases among children and adolescents. *American Journal of Preventive Medicine*, 36(3), 195-200.

Ikeda, E., Hinckson, E., Witten, K., & Smith, M. (2019). Assessment of direct and indirect associations between children active school travel and environmental, household and child factors using structural equation modelling. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 16-32.

IRIB. (2004). Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Acesso em 02 de Set. de 2014, disponível em

<http://www.irib.org.br/html/boletim/boletim-iframe.php?be=2396>

Ito, K., Reardon, T. G., Arcaya, M. C., Shamsuddin, S., Gute, D. M., & Srinivasan, S. (2017). Built environment and walking to school: findings from a Student Travel Behavior Survey in Massachusetts.

Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, 2666, 78-84.

Jones, S. E., & Sliwa, S. (2016). School factors associated with the percentage of students who walk and bike to school, school health policies and practices study, 2014. *Preventing Chronic Disease*, 13(63).

Kamargianni, M., Dubey, S., Polydoropoulou, A., & Bhat, C. (2015). Investigating the subjective and objective factors influencing teenagers' school travel mode choice - an integrated choice and latent variable model. *Transportation Research Part A*, 78, 473-488.

Karner, A., Hondula, D., & Vanos, J. (2015). Heat exposure during non-motorized travel: implications for transportation policy under climate change. *Journal of Transport & Health*, 2.

Kerr, J., Rosenberg, D., Sallis, J. F., Saelens, B. E., Frank, L. D., & Conway, T. L. (2006). Active commuting to school: associations with environment and parental concerns. *Medicine and Science in Sports and Exercise*, 38, 787-793.

Kouri, C. (1999). Wait for the bus: how Lowcountry school site selection and design deter walking to school.

Duke University, Durham, NC. Terry Sanford Inst. of Public Policy.

Lagarde, F., & LeBlanc, C. M. (Jul./Ago. de 2010). Policy option to support physical activity in schools.

*Canadian Journal of Public Health*.

Larsen, K., Gilliland, J., & Hess, P. M. (2012). Route-based analysis to capture the environmental influences on a child's mode of travel between home and school. *Annals of the Association of American Geographers*, 102(6), pp. 1348-1365.

Lee, C., Yoon, J., & Zhu, X. (2017). From sedentary to active school commute: multi-level factors associated with travel mode shifts. *Preventive Medicine*, 95, S28-S36.

Lima, R. S., Bueno, S., Martins, C., Marques, D., Pröglhöf, P. N., Astolfi, R., & al., e. (2016). Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2016. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo.

McDonald, N. C. (2007b). Travel and the social environment: Evidence from Alameda County, California.

*Transportation Research Part D*, 12, 53-63.

McDonald, N. C. (2008b). Household interactions and children's school travel: the effect of parental work patterns on walking and biking to school. *Journal of Transport Geography*, 16, 324-331.

McMillan, T. E. (Mai. de 2005). Urban form and a child's trip to school: the current literature and a framework

for future research. *Journal of Planning Literature*, 19(4).

McMillan, T., Day, K., Boarnet, M., Alfonzo, M., & Anderson, C. (2006). Johnny walks to school - does Jane? Sex differences in children's active travel to school. *Children, Youth and Environments*, 16(1), 75-89.

Ministério da Educação. (2006). *Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos: 3o. relatório do programa*. Secretaria de Educação Básica, Brasília.

Ministério da Educação. (24 de Ago. de 2011). Primeiras 26 mil bicicletas serão doadas a 70 municípios.

Acesso em 24 de Jan. de 2019, disponível em Portal MEC: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/375-noticias/transporte-escolar-742863653/16996-primeiras-26-mil-bicicletas-serao-doadas-a-70-municipios?Itemid=164>

Ministério das Cidades. (2004). *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável*. Acesso em 02 de Set. de 2015, disponível em <http://www.ta.org.br/site/Banco/7manuais/6PoliticaNacionalMobilidadeUrbanaSustentavel.pdf>

Mitra, R. (2013). Independent mobility and mode choice for school transportation: a review and framework for future research. *Transport Reviews*, 33(1), 21-43.

Moreno-Monroy, A., Lovelace, R., & Ramos, F. (2018). Public transport and school location impacts on educational inequalities: Insights from São Paulo. *Journal of Transport Geography*(67), pp. 110-118.

Mori, N., & Armada, F. (Nov. de 2012). Walking to School in Japan and Childhood Obesity Prevention: New Lessons From an Old Policy. *American Journal of Public Health*, 102(11), pp. 2068-2073.

Nazelle, Nieuwenhuijsen, Antó, Brauer, Briggs, Braun-Fahrländer, . . . al., P. e. (2011). Improving health through policies that promote active travel: A review of evidence to support integrated health impact assessment. *Environment International*, 37, pp. 766-777.

Panther, J. R., Jones, A. P., & Sluijs, E. M. (Jun. de 2008). Environmental determinants of active travel in youth: a review and framework for future research. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 5(34).

Pepe, M. A. (2017). *Passe Livre Estudantil e Frequência Escolar: uma avaliação dos efeitos do Passe Livre Estudantil na frequência escolar dos educandos da rede pública municipal de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Administração Pública e Governo, São Paulo.

Pooley, C., Horton, D., Scheldeman, G., Mullen, C., Jones, T., Tight, M., . . . Chisholm, A. (2013). Policies for promoting walking and cycling in England: a view from the street. *Journal of Transport Policy*, 27.

Prefeitura de São Paulo. (04 de 06 de 2012). Primeiras Escolas de Bicicleta do mundo estão funcionando em São Paulo. Acesso em 23 de 01 de 2019, disponível em Prefeitura de São Paulo - Notícias: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=106905>



- Prefeitura de São Paulo. (18 de Jan. de 2018). Programa Transporte Escolar Gratuito - TEG. Acesso em 01 de Out. de 2018, disponível em Prefeitura de São Paulo: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/saiba\\_como\\_e\\_e\\_como\\_funciona/transporte\\_escolar\\_gratuito/index.php?p=3878](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/saiba_como_e_e_como_funciona/transporte_escolar_gratuito/index.php?p=3878).
- Presidência da República - Casa Civil. (2006). Lei no. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília.
- Royne, M. B., Ivey, S. S., Levy, M., Fox, A. K., & Roakes, S. L. (2016). Marketing active transportation to school to improve children's health: Utilizing parental perspectives from an inner-city environment. *Health Marketing Quarterly*, 33(4), 353-368.
- São Paulo (Município). (22 de Dez. de 2003). Lei n. 13.697, de 22 de dezembro de 2003. Acesso em 01 de Out. de 2018, disponível em Secretaria do Governo Municipal: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=23122003L%20136970000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=23122003L%20136970000).
- Sá, T. H., Rezende, L. F., Rabacow, F. M., & Monteiro, C. A. (Mai. de 2016). Aumento no uso de transporte motorizado privado no deslocamento das crianças para a escola na Região Metropolitana de São Paulo, Brasil, 1997-2012. *Cad. Saúde Pública*, 32 (5).
- Santos, D. S., Hino, A. A., & Höfelmann, D. A. (2019). Iniquities in the built environment related to physical activity in public school neighborhoods in Curitiba, Paraná State, Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, 35(5).
- Schlossberg, M., Phillips, P. P., Johnson, B., & Parker, B. (Mai. de 2005). How do they get there? A spatial analysis of a "Sprawl School" in Oregon. *Planning, Practice & Research*, 20(2), 147-162.
- Senado Federal. (2005). Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Brasília.
- Shaw, B., Bicket, M., Elliott, B., Fagan-Watson, B., Mocca, E., & Hillman, M. (2015). Children's Independent Mobility: an international comparison and recommendations for action. University of Westminster.
- London: Policy Studies Institute.
- Silva, K. S., Vasques, D. G., Martins, C. d., Williams, L. A., & Lopes, A. S. (2011). Active commuting: prevalence, barriers, and associated variables. *Journal of Physical Activity and Health*, 9, 750-757.
- Souza, E. R. (2019). Riscos e benefícios do transporte ativo na cidade de São Paulo sob a perspectiva da saúde. Em M. F. Picanço, & V. Callil, *Desafio: estudos de mobilidade por bicicleta 2* (pp. 17-64). Apoio Itaú, realização e edição CEBRAP.
- Souza, S., Carvalho, W., Matos, A. P., Silva, A., Oliveira, E., Soares, I., . . . Pereira, B. (2019). Modes of commuting to school among 5th and 6th grade schoolchildren. *Rev. Bras. Cineantropom Desempenho Hum*, 21(e55564).
- SPTrans. (2015). Portaria N.º 025/15-SMT.GAB. (DOC; 14.03.2015-F.24). DJ/SJU/Biblioteca. São Paulo: SP-Trans.
- Stewart, O., Moudon, A. V., & Claybrooke, C. (Jan./Fev. de 2014). Multistate Evaluation of Safe Routes to

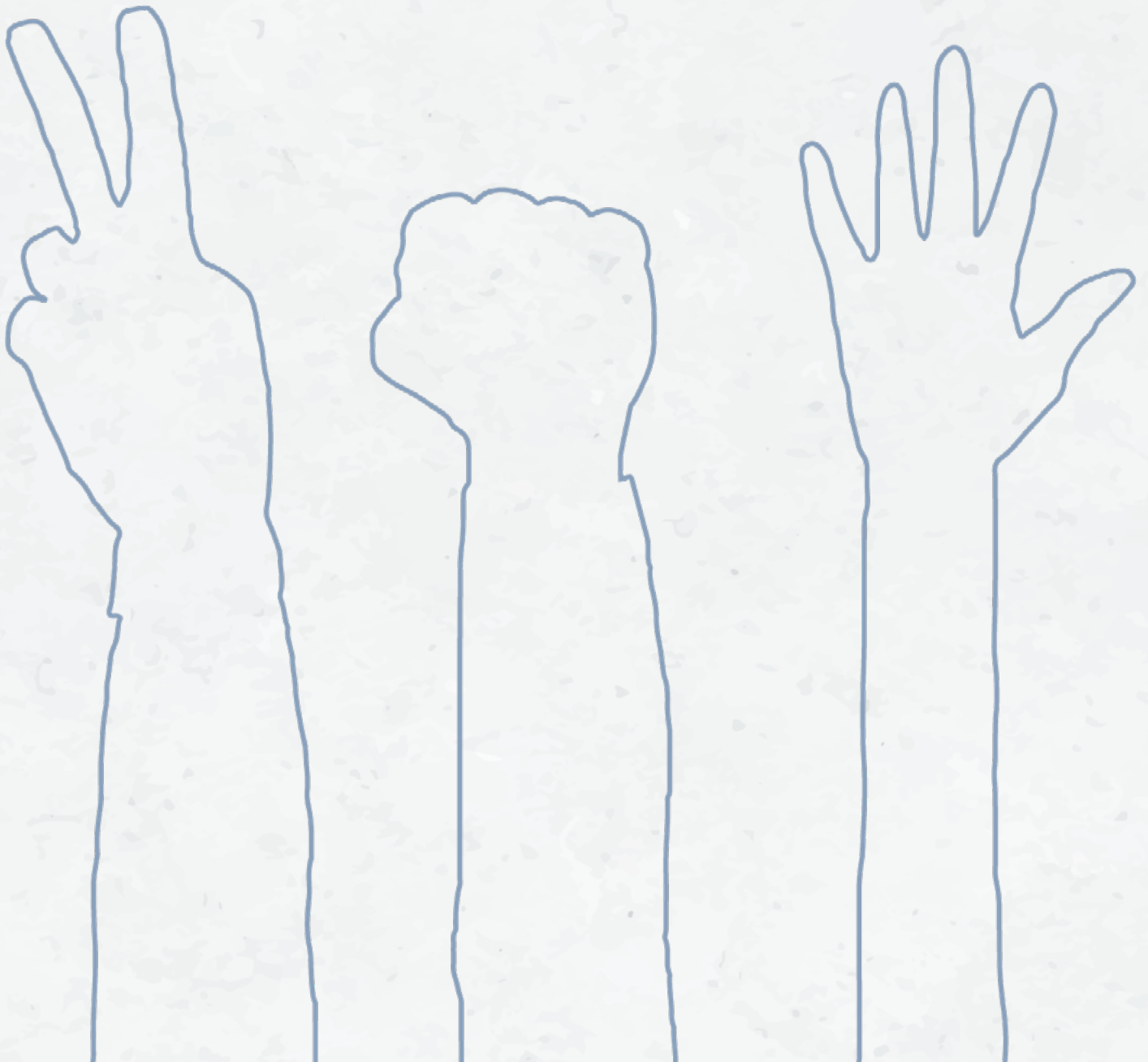
School Programs. *American Journal of Health Promotion*, 28(3).

Tainio, M., Nazelle, A. J., Götschi, T., Kahlmeier, S., Rojas-Rueda, D., Nieuwenhuijsen, M. J., . . . Woodcock, J. (2016). Can air pollution negate the health benefits of cycling and walking? *Preventive Medicine*, 87,233-236.

Timperio, A., Ball, K., Salmon, J., Roberts, R., Giles-Corti, B., Simmons, D., . . . Crawford, D. (2006).

Personal, family, social and environmental correlates of active commuting to school. *American Journal of Preventive Medicine*, 30(1), 45-51.





“HÁ MAIS O QUE SABER SOBRE O MEIO ABERTO”. GESTÃO DA EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO PARA ADOLESCENTES

*There is more to know about socio-education in an open environment”. Management of the Execution of Socio-Educational Measures in an Open Environment for Adolescents.*

Profa. Dra. Aldaiza Sposati <sup>1</sup>



---

<sup>1</sup> Professora titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUCSP com atuação no Programa de Pós-graduação em Serviços Social –PEPGSSO. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social-NEPSAS. Pós doutora pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra sob supervisão do Prof. Dr. Boaventura de Souza Santos. Pesquisadora produtividade do CNPq.

## RESUMO

Conteúdo relativo a pesquisa desenvolvida no período de 2017-2018, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Segurança e Assistência Social. Analisa o conflito existente entre o caráter de sanção, atribuído pela figura de um Juiz, com a natureza de defesa de direitos e proteção social integral de adolescentes, estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescentes. Essa situação implica em múltiplos conflitos de responsabilidade para com os trabalhadores desses serviços.

**Palavras-Chave:** medidas socioeducativas em meio aberto; serviço de proteção social especial de média complexidade, proteção social, SUAS.

## ABSTRACT

The article based in research developed in 2017-2018 period, in the Sao Paulo Pontifical Catholic University, into the Nucleus of Studies and Research in Security and Social Assistance. It analyzes the conflict existing between the character of sanction, attributed by the figure of a Judge, in front of the complete social protection of adolescents established by the Statute of the Child and the Adolescents. Therefore, implying in multiples conflicts of responsibility towards the workers of those services.

**Keywords:** socio educative measures; social especial protection service of medium complexity, social protection, SUAS.

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo reflete parte das discussões desenvolvidas no corpo da pesquisa **JUVENTUDE E CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO: Entre a garantia de direitos e a judicialização, PROEXT2015 - MEC/SESu**, no período de março de 2017 a julho de 2018, desenvolvida sob forma de intercâmbio entre equipe de pesquisadores da PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO (PUC-Rio), Departamento de Serviço Social e a PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUCSP), Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social (PEPGSSO), em específico pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Segurança e Assistência Social (NEPSAS), instalado em 1986.<sup>2</sup>

Destaca-se neste artigo a relação, não raro paradoxal, para o profissional que, ao atuar no poder executivo em um serviço de proteção socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é responsável pela proteção social especial do adolescente a quem é atribuída a autoria de ato infracional pelo Sistema de

---

2 Coordenação de pesquisa em São Paulo: Aldaiza Sposati; Núcleo Central de Pesquisadores: Fabiana Vicente de Moraes, Valdenia Aparecida Paulino Lanfranchi, Marília Cerqueira Lima, Eliana Maria Ribeiro Garrafa, Isabel Cristina Bueno da Silva, Jose Maestro de Queiroz; Tathiane May Anazawa. Colaboradores: Eloisa Gabriel dos Santos, Maria Cristina de Oliveira, Fabiana de Gouveia Pereira, Max Dante. Pesquisadores de campo: Katia Cristina dos Reis, Tainah Rosa Resplande, Thabata Dapena Ribeiro, Marcelo Gallo, Sueli Santiago. Coordenação da pesquisa no Rio de Janeiro: Irene Rizzini e Antonio Carlos Oliveira. Pesquisadores: Sindely Alchorne, Sabrina Celestino; Luciana Araujo. O estudo permitiu alguns produtos sendo e parte deles é apresentada neste XVI ENPESS, em mesa coordenada integrada por alguns dos pesquisadores.

Justiça. Esse profissional recebe o comando e o controle de suas ações para com o adolescente e sua família pelo Poder Judiciário, a quem deve prestar contas de suas ações. Esta forma de relação o transforma em agente subalterno que não só perde sua autonomia profissional, como deve renunciar a sua responsabilidade profissional em defender a proteção social integral da criança e do adolescente.

Considera-se que o adolescente na condição de um ser em desenvolvimento, a quem é atribuído um ato infracional, vivencia uma situação de risco, não raro de violência, mas sempre de desproteção social. Embora a atenção ao adolescente nessa condição parta de uma decisão sociojurídica, já que é pela determinação de aplicação de medidas socioeducativas que o adolescente adentra, por decisão judicial, no campo de responsabilidade da política de assistência social. Neste campo a ação de natureza socioeducativa e protetiva cabe ao trabalhador da assistência social a promoção e fortalecimento da convivência familiar e comunitária.<sup>3</sup>

“... O ECA é resultante de lutas de movimentos sociais conexos e contemporâneos ao mesmo processo histórico de redemocratização do Brasil do qual emergiu a Constituição Federal de 1988, e do mesmo desejo civilizatório que, no contexto global, conduziu à elaboração da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989. É como documento matriz de um novo paradigma de proteção nascido de um projeto de sociedade garantidora de direitos individuais e sociais que o ECA se apresentou como referência para transformações positivas para crianças, adolescentes, famílias e sociedade geral no Brasil. Trata-se, portanto, de conquista histórica que implica, para sua implementação, em investimento e vigilância constante.

É no ECA que habita a sistemática de garantia à convivência familiar e comunitária como direito fundamental e constitucional, sob princípios reconhecidos da família como locus privilegiado do afeto e do desenvolvimento humano. (*Nota do Movimento Pela Proteção Integral de Crianças e Adolescentes, trecho de Nota Pública datada de 30 de novembro de 2017.*)”

A dimensão e apresentação da proteção social integral das adolescentes não está suficientemente exigida nas regulações de aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto - MSE-MA. No senso comum há um quase consenso de que, a aplicação de medida em meio aberto, já seria um alívio a uma penalização privativa de liberdade e, por isso, já seria em si protetiva. Por consequência, a passagem dessa atenção ao adolescente para um serviço socioassistencial específico, de proteção social especial de média complexidade, não é concebido a partir de sua finalidade precípua, advinda da natureza de seguridade social da política, em desenvolver proteção social.

Com o propósito de analisar a presença de conteúdo protetivo na aplicação da MSE-MA, e em particular como ele se apresenta ao migrar e se abrigar em um serviço socioassistencial é que se constrói este texto.

Alerta-se, contudo, que nos limites de um artigo de espaço limitado, os pontos de discussão são apresentados com relativo aprofundamento. Em *primeiro* plano o texto busca clarear a afirmação contida nesta introdução, sobre a presença-ausência da proteção social integral do adolescente, quando da aplicação de uma MSE-MA pelo SUAS. Mostrou-se fundamental, em *segundo* plano, realizar o acercamento da incidência adolescentes em MSE-MA, particularizando sua incidência na cidade de São Paulo. Como *terceira* aproximação, de porte conclusivo para o âmbito limitado desta reflexão, põem-se em evidência, mutações decorrentes dos novos vínculos institucionais pela aplicação da MSE-MA, agora em ambiente eminentemente protetivo do SUAS.

3 Esta pesquisa foi desenvolvida em duas metrópoles Rio e Janeiro e São Paulo, aqui é particularizada reflexão da equipe de São Paulo, onde foram analisados os prontuários de 320 adolescentes que concluíram no ano de 2016, Medida Socioeducativa em Meio Aberto/MSE-MA a saber, Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade. Foram visitados no ano de 2017, 40 dos 61 serviços de MSE-MA da cidade de São Paulo. Os pesquisadores extraíram dados após folhear os prontuários utilizando um guia

A migração da aplicação da MSE-MA institucionalizada como um serviço socioassistencial (portanto não restrita, ou restritiva, ao formato de execução de uma sentença judicial) significaria superar a aplicação da medida da orientação punitiva de uma sentença e a introdução de um horizonte efetivamente protetiva na medida? Esta questão abre um novo campo de inquietação que diz respeito ao modo de gestão da aplicação da MSE-MA no interior do SUAS. Seria o serviço socioassistencial de MSE-MA desprovido da orientação protetiva e reproduzidor do conservadorismo marcado pelo moralismo punitivo do adolescente e que operam por corretivos?

Neste século XXI está sendo vivenciado um novo momento na trajetória de aplicação das MSE-MA, que tem seu espraiamento demarcado pela Resolução (2006) e pela Lei do SINASE (2012). Desde o início os anos noventa as Fundações estatais e estaduais voltadas ao adolescente, quer com medidas de supressão de liberdade, ou de internação, como com medidas em meio aberto vinham atuando com organizações sociais por meio de convênios com valores per capita. A inclusão, pós CF-88, com a extinção da FUNABEM e a orientação democrática de desmanche de instituições totais, levou à saída estratégica estatal em chamar ONGs para confrontar a tradição do estado ditatorial em atuar com os adolescentes.

A incorporação da responsabilidade pelas situações de risco social em uma política social pública, setorial, do campo da seguridade social trouxe nova realidade na organização estatal. Lugar de política pública é na responsabilidade do estado de direito, é ele quem reconhece o cidadão e consolida seus direitos sociais.

A partir de 2005 passa a ocorrer a recentralidade desse cuidado ao adolescente em um órgão público do poder executivo. A esse movimento se soma a orientação da CF-88 pela gestão das políticas sociais em modelo de descentralização, municipalização, democratização e participação. Como resultado ocorre o protagonismo do Executivo referido ao ente federativo, municipal, e a incorporação dessa atenção no âmbito do SUAS, e ali classificada como atenção de proteção social especial de média complexidade sob a coordenação dos **CREAS - Centros de Referência Especializado de Assistência Social**.

## 2. IMPLICAÇÕES DA MUDANÇA DE CAMPO INSTITUCIONAL DA APLICAÇÃO DAS MSE-MA PARA ADOLESCENTES

A responsabilidade por aplicar uma medida socioeducativa em meio aberto, MSE-MA, ao adolescente a quem é atribuída a autoria de ato infracional, tem história institucional que atravessa décadas desde o século XX, e essa trajetória segue alterando formatos e responsabilidades institucionais. Seu formato mais atual e nacional foi regulado pelo Estatuto de Criança e do Adolescente-ECA de 1990 e, especificado em formato mais recente pelo SINASE – **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. Note-se que, essa normatização operativa trata a MSE-MA no âmbito de um sistema cuja aplicação é de âmbito nacional e competências interinstitucionais e federativas que se devem, ou deveriam manter-se sob articulação intersetorial.

O SINASE foi estruturado pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos e pelo Conselho Nacional de Direitos de Crianças e Adolescentes – CONANDA. Recebeu para consolidar sua aprovação uma Resolução do CONANDA em 2006. Em 18 de janeiro de 2012 foi institucionalizado pela lei federal nº 12.594 com o propósito de regulamentar a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que “pratique



ato infracional”.<sup>4</sup> Na condição de um sistema (ético – teórico - jurídico e sócio operativo) é definido como **conjunto ordenado de princípios, regras e critérios** que envolvem a **execução de medidas socioeducativas**. Essa execução incluiria (como hipótese e ato de adesão) sistemas estaduais, distritais e municipais, bem como planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei. Note-se que toda essa regulação é um suposto, isto é, nada garante que ela tenha que se efetivar.

Há um suposto no SINASE de que os órgãos envolvidos sigam todos os mesmos princípios (ou a mesma cartilha), o que não deixa de ser otimista visto que a herança institucional difusa, somada a forte diversidade regional, econômica, cultural do país, e a hierarquia de poderes entre executivo, judiciário e legislativo tende a sobrepor em linhas de mando e submissão. O SINASE ao estabelecer a competência de cada ente federativo estabelece claramente que deve ser efetivado nos 5.570 municípios brasileiros o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo e os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. Em sua construção o SINASE do artigo 3º ao 34 descreve competências sobre o comportamento e procedimento de cada operador federativo na aplicação das MSE.

A lei do SINASE como entendimento da medida socioeducativa (art.112 do ECA) afirma que ela contém:

- I. a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;
- II. a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e
- III. a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.
- IV. § 3º Entende-se por programa de atendimento a organização e o funcionamento, por unidade, das condições necessárias para o cumprimento das medidas socioeducativas.
- V. § 4º Entende-se por unidade a base física necessária para a organização e o funcionamento de programa de atendimento.
- VI. § 5º Entendem-se por entidade de atendimento a pessoa jurídica de direito público ou privado que instala e mantém a unidade e os recursos humanos e materiais necessários ao desenvolvimento de programas de atendimento” (art.1º, SINASE).

Note-se que proteção social não recebe sequer menção nesse texto. Este indica que a MSE-MA deve orientar-se pela culpabilização pessoal e individual do adolescente. Ele não é considerado, portanto, como ser em desenvolvimento, que demanda receber proteção social resultante da convivência familiar e comunitária.

O texto do artigo 5º da lei do Sinase mostra que é o município quem deverá arcar com toda operação das MSE-MA, pois a ele cabe:

4 A aprovação do Sinase implicou em alterações de um conjunto de leis a saber: Lei nos 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); lei 7.560, de 19 de dezembro de 1986, lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990, lei 5.537, de 21 de novembro de 1968, lei 8.315, de 23 de dezembro de 1991, lei 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943.

- I. formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;
- II. elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual;
- III. criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;
- IV. editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;
- V. cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e
- VI. co-financiar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto” (art.5º. SINASE).

Quanto à preservação de direitos do adolescente e sua proteção integral contido no artigo 35 assim se expressa:

“A execução das medidas socioeducativas reger-se-á pelos seguintes princípios:

- I. - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto;
- II. - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de auto-composição de conflitos;
- III. - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas;
- IV. - proporcionalidade em relação à ofensa cometida;
- V. - brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
- VI. - individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente;
- VII. - mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida;
- VIII.- não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou **status**; e
- IX. - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo” (art.35, SINASE).

Interessante perceber que nos artigos seguintes, o SINASE esclarece as medidas de atenção ao adolescente no campo da saúde e a educação, mas nada refere ao Suas ou a centralidade da proteção social de média

complexidade do SUAS. Limita-se a configurar os itens a compor o PIA- Plano Individual de Atendimento que, como todo o plano, refere-se a intenções, mas não, à disponibilidade efetiva de condições para sua efetivação. Quem apresenta o PIA e o submete ao Juiz é o serviço de Proteção Especializada de Média Complexidade do SUAS, isto é, o trabalhador social desse serviço, a quem vai caber elaborar o PIA, apresentá-lo ao Juiz, apresentar relatórios em prazos regulares ao Juiz sobre a efetivação do previsto no PIA.

Portanto é esse trabalhador que deverá construir estratégias para superar as dificuldades e satisfazer o Juiz que tem posição e imposição em lhe ordenar ações que o desapropriam de sua condição profissional e da responsabilidade da política de assistênciasocial pertencente ao campo da proteção social e/ou da seguridade social brasileira.

Estabelece a Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 15 de outubro de 2004 (DOU 28/10/2004) em p.37 e seguintes:

“... A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, **cumprimento de medidas socioeducativas**, São serviços que requerem acompanhamento individual e **maior flexibilidade nas soluções protetivas....**”

Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo...”

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado, tais como: Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA). A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário.

A Norma Operacional Básica/ NOB–SUAS, de 15 de julho de 2005, Resolução nº 130, afirma o caráter da política de assistência social em sua Justificativa (item I), afirma que: “*É inequívoca a necessidade de adotar, para a Assistência Social, um regime geral próprio de gestão. O caráter desse regime foi atribuído pela Constituição Federal, art. 204, inciso I*” ...

Ainda cabe lembrar que a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 relativa a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, disciplinou os doze tipos de serviços socioassistenciais e entre os Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade destaca-se o “Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).”

Os procedimentos explicitados pelo SINASE-2006/2012 e pelas normativas do SUAS no Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de 2016, não estão apaziguados a pleno as relações sociojurídica, socioeducativas, de proteção social e de convivência familiar e comunitária. Também, não estão apaziguados os procedimentos com a Segurança Pública. Chama-se atenção a recente dispositivo federal, o novo SUSP-Sistema Nacional de Segurança Pública, Lei federal 13.675, de 11 de junho

de 2018 que, em sua redação original, incluía como um dos integrantes estratégicos do SUSP (Capítulo III, Seção I, artigo 9º, parágrafo 1º inciso IX- *os órgãos do sistema socioeducativo*, o que foi vetado, a pedido da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, em razão de estar regulado pelo SINASE).

A partir da incorporação no SUAS, o Serviço de aplicação de MSE-MA - Medida Socioeducativa em Meio Aberto se acerca de uma nova responsabilidade institucional que nunca havia vivenciado. Ledo engano comete quem considera de modo superficial que esta mudança, nada mais é do que uma nova moradia de aluguel, ou solidária, para dar curso a um procedimento jurídico que já está disciplinado a décadas. Seria uma ação entre amigos?

Enganosa será também a posição de organizações que desconsideram o SUAS, e sob olhar fragmentado, reduzem a questão a uma alteração da procedência da verba pública que sustenta sua missão privada e estatutária que nada tem a ver com a totalidade da política pública estatal ou o reconhecimento de direitos dos adolescentes pelo Estado.

Trata-se aqui da relação entre um serviço que compõem a tipologia dos serviços socioassistenciais da proteção social especial de média complexidade, no âmbito da política de proteção social distributiva de seguridade social, a assistência social, que é gerido por um Sistema Único Nacional de Assistência Social – SUAS. Explicita-se que (a partir do exame concreto, ou da dinâmica operativa), não está apaziguado o entendimento da proteção integral e social do adolescente entre os operadores no SUAS, na Polícia e na Justiça no decurso de uma MSE-MA, desde a apreensão do adolescente até o final do cumprimento da medida. A relação concreta entre trabalhadores de um serviço de proteção social especial com adolescentes em risco e desproteção social, a quem é atribuída a autoria de ato infracional<sup>5</sup> deve ter centralidade, pois é na operação factual que o reconhecimento dos direitos do adolescente se consagram.<sup>6</sup>

Ao examinar tais serviços a partir de sua expressão concreta é de se destacar que se está em contexto de municipalização da aplicação das MSE-MA para 5.570 municípios brasileiros. Portanto uma responsabilidade que é recortada pela ação e decisão de múltiplos agentes públicos que irão imprimir diferenciações nesses serviços desde a efetiva compreensão que constroem das regras do SINASE, do SUAS e do Sistema de Justiça e de Polícia<sup>7</sup>. Registra-se que um dos pontos que o estudo realizado evidenciou é que a gestão da cidade atribui características próprias à atenção ao adolescente a quem se atribui ato infracional.

O padrão de atenção ao adolescente se apresenta de forma bastante fragmentada entre as unidades federativas, essa ausência de unidade se revela tanto no sistema de polícia civil e militar, no Sistema de Justiça como no alcance socioeducativo da medida aos olhos e operação do Juiz, do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos operadores sociais e da própria realidade de cada cidade e dos territórios onde vivem os adolescentes e os acessos com que conta.

O exame do deslocamento da responsabilidade da aplicação da MSE-MA para o Suas requer exame aprofundado até mesmo partindo da indagação quanto ao porquê esse serviço foi conduzido a execução pelo SUAS? Questões que se sucedem se colocam sobre: a relação possível no campo ético social, entre uma política de

5 Para a Justiça brasileira o ato infracional consiste em toda conduta praticada por criança ou adolescente, definida como crime ou contravenção pelo Código Penal brasileiro.

6 Este artigo tem centralidade em reflexões da equipe do NEPSAS/PUCSP e na cidade de São Paulo.

7 Essa diferenciação ficou explícita ao se analisar os procedimentos operativos da Justiça e do SUAS nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, que pela natureza deste artigo não serão detalhados, mas que o foram no contexto do estudo desenvolvido.

seguridade social e sua inserção no campo punitivo ao aplicar uma sanção judicializada. Essa relação, quase antípoda, não está a provocar um deslocamento do SUAS de sua responsabilidade protetiva?

Trabalhadores do SUAS indicam que em suas ações com o adolescente e sua família são compulsoriamente levados a subordinar-se ao Judiciário que determinaintrusivamente ações que deveriam praticar. Nessa situação é subordinada a competência específica do profissional que atua na proteção social distributiva capacitado a atender expressões de fragilidades no ciclo de vida humana e social.

## - A INCIDÊNCIA DE ADOLESCENTES SOB MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO NO BRASIL E EM SÃO PAULO.

O Brasil possui 25 milhões de adolescentes na faixa de 12 a 18 anos, o que representa, aproximadamente, 15% (quinze por cento) da população. É um país repleto de contradições e marcado por uma intensa desigualdade social, reflexo da concentração de renda, tendo em vista que 01% da população rica detém 13,5% da renda nacional, contra os 50% mais pobres, que detêm 14,4% (IBGE, 2004). Essa desigualdade social, constatada nos indicadores sociais, traz consequências diretas nas condições de vida da população infanto-juvenil (SINASE, 2006, p.17, referindo-se ao Censo de 2000).

Em 2006 a estimativa do IBGE, com base no Censo de 2000, foi a de que o país atingiria em 2010 o número de 25 milhões de adolescentes, que foram confirmados pelo censo de 2010, em 23,9 milhões em todo o país. Por certo a diferença mostra que o cálculo biológico, crescimento vegetativo vivem cada vez mais forte a violência, do extermínio que se tornam fatores a serem ponderados na quantificação da população adolescentes.

Examinando os dados da Tabela 1, verifica-se que a distribuição dos adolescentes, em cada um dos 7 anos, entre 12 a 18 anos, estão agregados cerca de 14% da totalidade, a exceção da faixa de 18 anos onde diminuem em incidência, o que poderia ser possivelmente explicado pela incidência de violência e morte dos jovens sobretudo os negros. A incidência de mulheres adolescentes é, no total, de menos 2,6% do que os homens na mesma faixa etária.

**Tabela 1:** População Residente, pessoas na faixa etária de 12 a 18 anos no Brasil, no Estado de São Paulo e na cidade de São Paulo.

FAIXA ETÁRIA	BRASIL	ESTADO SÃO PAULO	CIDADE DE SÃO PAULO			%	MULHERES	%
			TOTAL	%	HOMENS			
12 anos	3 430 693	657.137	167.431	14	84.013	14	83.418	14
13 anos	3 352 675	659.268	169.803	14	86.717	15	83.085	15
14 anos	3 552 552	676.203	172.508	15	86.636	15	85.872	15
15 anos	3 617 469	682.270	171.203	14	86.039	15	85.164	15
16 anos	3 443 485	656.873	167.820	14	84.967	14	82.853	14
17 anos	3 338 530	650.381	167.023	14	82.215	14	84.808	14
18 anos	3 205 499	652.539	164.952	14	81.729	13	83.222	13

FAIXA ETÁRIA	BRASIL	ESTADO SÃO PAULO	CIDADE DE SÃO PAULO		%	MULHERES	%	
			TOTAL	HOMENS				
Total	23.940.903	4.634.725	1.180.740	10	592.316	50,2	588.422	48,8
%-12-18	100%	19%	25,4%					
	Total Geral	41.262.199	11.253.503					

Fonte Censo de 2010. Sidra - Sistema IBGE de Recuperação Automática. Tabelas estáticas.

O total dos adolescentes do Estado de São Paulo correspondem a 19% da população total de 12 a 18 anos do país, e a cidade de São Paulo, por sua vez, agrega 25% dessa população no Estado.<sup>8</sup>

Em seu Relatório de 2011, “Situação Mundial da Infância 2011 – Adolescência: Uma Fase de Oportunidades” o UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância indica que 38% dos adolescentes vivem em situação de pobreza e correm risco de serem invisíveis no alcance das políticas públicas que, geralmente, priorizam a infância. Um dos dramas dessa faixa etária é sua fragilidade em relação a riscos face a violência, degradação ambiental e redução dos níveis de qualidade de vida. Há escassas oportunidades quando a condição dos adolescentes é analisada sob suas condições de renda, condição pessoal, local de moradia, gênero, raça e etnia.

Alguns dados permitem caracterizar estas diferenciações: os adolescentes negros têm 2,6 vezes maior risco de serem assassinados no Brasil do que os adolescentes brancos. Para o adolescente do sexo masculino, o risco de morte sobe para 11,9 vezes se comparado com o de adolescentes mulheres. A taxa de homicídios entre adolescentes de 15 a 19 anos atingiu 43,2 para cada grupo de 100 mil adolescentes, enquanto a média para a população filhos de mães adolescentes.

Quanto ao acesso a atenções estatais é registrado que cerca de 15% dos adolescentes de 15 a 17 anos estão fora da escola, sendo que na faixa de 6 a 14, que corresponde ao primeiro ciclo do fundamental esse percentual baixo para 3%. De cada 100 estudantes que entram no ensino fundamental, apenas 59 terminam a 8ª série e apenas 40, o ensino médio. A evasão escolar e a falta às aulas ocorrem por diferentes razões, incluindo violência e gravidez na adolescência. Estas breves notas sobre fragilidades da adolescência brasileira ganham alguns novos contornos a partir da pesquisa realizada.

O primeiro deles diz respeito a intensidade da presença de adolescentes sob determinação de cumprimento de medida socioeducativa. Pelos registros do Cadastro Nacional de Adolescentes - CNJ/ Conselho Nacional de Justiça<sup>9</sup> no ano de 2016 foram expedidas 107.685 guias e em 2017, 176.158 mil guias pelos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, para que adolescentes cumprissem medidas socioeducativas quer sob interdição quer sob meio aberto<sup>10</sup>. Mesmo considerando somente as guias o percentual de incidência sobre o nú-

8 Importante registrar que os mesmos dados comparativos calculados para a cidade do Rio de Janeiro revelam que Estado do Rio vivem 7,5% dos adolescentes do país, mas que destes na cidade do Rio de Janeiro estão concentrados 36% dos adolescentes do mesmo Estado. A cidade do Rio concentrou em 2010, 648.528 adolescentes e, São Paulo, 1.189.749. Há uma diferença entre as duas metrópoles de quase três vezes, isto é, São Paulo concentra 2,82 o número de adolescentes do Rio de Janeiro detectados pelo Censo de 2010.

9 <https://www.cnj.jus.br/cnaclnovo/publico/graficos.jsf>; <http://www.cnj.jus.br/sistemas/infancia-e-juventude/20531-cadastro-nacional-de-adolescentes-em-conflito-com-a-lei-cnacl>

10 O número de adolescentes envolvidos nas medidas é sempre um tanto menor do que o de expedição de guias. Estas podem registrar mais de uma medida aplicada por adolescente.

mero de adolescentes do país resulta em 0,44% em 2016, ou até, conservando o mesmo número total de adolescentes brasileiros, no Censo de 2010, as guias de 2017 registram 0,73% do total. Portanto pode-se concluir que as ocorrências de adolescentes brasileiros em MSE gira por volta de 0,5% do total. Percebe-se que esta incidência é bem pouco justificatória em se reduzir a idade penal. Do adolescente por se envolver em ato infracional sem considerar que o percentual de adolescentes para os quais são indicadas medidas em meio aberto é de mais de duas vezes superior ao de adolescentes submetidos a medidas agravadas como a internação.

Embora sejam baixos percentuais de incidência dessas ocorrências, elas são cercadas de muita repercussão, quer para os que buscam a proteção de direitos desses adolescentes, quer para os que apregoam rígidos castigos ao adolescente e a antecipação da idade penal reduzindo-a dos atuais 18 anos.

Quanto ao número de adolescentes envolvidos foi registrado que em 2016 eram 88.052 e, em 2017 por 128.000. Deste total de 2017, 90.462 adolescentes foram encaminhados para MSE-MA em meio aberto, ou 71%. Em 2016 foram 77.844 adolescentes encaminhados a MSE-MA 88%. Essa sequência de dados pode revelar que está em curso pequeno crescimento das medidas de internação face aquelas em meio aberto.

Dentre os 77.844 adolescentes que no país cumpriam em 2016 MSE-MA, 50% (39.053) cumpriam Liberdade Assistida e, outros 50%, 38.791, foram indicados para Prestação de Serviços à Comunidade. Os demais 22.931 adolescentes se distribuíam entre: 14.581, ou 14% sob Privação de Liberdade (internação sem atividade externa), 6.638 ou 6%, sob internação com atividade externa, 1.253 ou 1,5%, sob advertência e 459, ou 0,5%, sob Reparação de Danos.

**Tabela 2:** Distribuição da incidência de tipos de MSE-MA no Brasil, Rio de Janeiro e São Paulo. 2016. Fonte: Cadastro Nacional de Adolescentes - CNJ/ Conselho Nacional de Justiça.

TERRITÓRIO			TIPO DE MEDIDA			
	L.A	%	PSC	%	TOTAL	%
Brasil	39.053	50	38.791	50	77.844	100
São Paulo	5.826	70	2.520	30	8.346	11
Rio de Janeiro	1.100	67	546	33	1.646	2

Enquanto as Medidas Socioeducativas em Meio Aberto em nível nacional se mantem em uma distribuição parelha, isto é, 50% cada uma, o quadro das duas metrópoles registra sensíveis diferenças. Nas metrópoles a incidência de Liberdade Assistida sobe consideravelmente ao percentual de Prestação de Serviços à Comunidade. Isto pode estar indicando que nas metrópoles ocorre maior agravamento na aplicação das medidas pelo Juiz ou pela natureza das ocorrências.

Na cidade de São Paulo em 2016 foram registrados 8.346 adolescentes em MSE-MA ou 11% dos adolescentes do país nesse tipo de medida. No Rio de Janeiro os 1.646 adolescentes em igual situação correspondem a 2% da incidência nacional.

Observa-se que a proporção de adolescentes em ambas as medidas (LA e PSC) nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo são bastante próximas o que pode vir a indicar no país características de centros de alta urbanização e concentração de habitantes conforme mostra a Tabela 2.<sup>11</sup>

## EM BUSCA DE SÍNTESE SOBRE A RELEVÂNCIA DO TEMA

É preciso ter presente que, ao se estudar a medida socioeducativa em meio aberto direcionada ao adolescente com indicação de autoria de ato infracional está sendo reafirmado o princípio da inimputabilidade daqueles com menos de 18 anos. Esse princípio foi instituído em 1921 pela Lei Geral sobre Crimes. Essa lei admite e institui o **livramento condicional** que deveria ser dirigido àqueles que demonstrassem condições de complementar o tempo que ainda restasse de internação sob a orientação e vigilância de um patronato. Do ponto de vista da justiça o que está em questão são as regras das condicionalidades enquanto para a natureza da política de assistência social é a garantia da proteção social a uma desproteção social vivida por um ser dependente. É preciso esclarecer, portanto o conteúdo que cabe ao âmbito do juiz e o que se coloca no âmbito dos técnicos sociais que acompanham o adolescente e sua família. Este processo não poder ser confundido de forma alguma como uma **reedição do patronato**.

Em 2016 o Estado de São Paulo registrou a expedição de 27.391 guias, das 99.698 guias expedidas no país, isto é, 27% do total. Mas estas em 2017 subiram para 54.761 guias, ou 50% a mais do que no ano anterior. Em todo o país ocorreu um salto de 31% no número de guias expedidas entre um ano e outro, pois elas aumentaram em 69%, ou de pouco mais de 88 mil, para 128 mil guias.

Essa constatação realizada por este estudo é de alta relevância, pois indica que está ocorrendo no país um surto (considerando o grande intervalo entre apenas 2 anos) que mostra um altíssimo crescimento na penalização de adolescentes a quem está sendo atribuída a autoria de ato infracional. Seria esse o resultado de um efetivo aumento de ocorrências com adolescentes? Seria resultante de ações policiais com maior teor punitivo? Seria atitude mais punitiva da Justiça?

São hipóteses indicadas por este estudo inaugural sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>

/ccivil\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 18 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n. 8069/1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm) >. Acesso em: 18 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS/2004 c/ Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, 2005. Disponível em: < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Norma-](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Norma-)

11 Outra análise realizada se deu a incidência de MSE, estado a estado da federação, quando foi verificado que há grande diferenciação de incidência entre os períodos de 2016 e 2017, entre os estados da federação e, no mesmo estado, no intervalo de um ano. Essa demonstração infelizmente escapa aos limites deste texto.



tivas/PNAS2 004.pdf > Acesso em: 23 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Lei n. 12.594/2012. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm) > Acesso em: 18 jun. 2018.

.. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH) - **Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para SINASE**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.39 p.

.. CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução Nº 109, 2009.

\_ CNAS - **Lei Orgânica da Assistência Social** – Lei 12.435/2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011.

\_ Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, Distrito Federal, 2016.

\_ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA- **Cadastro Nacional de Adolescentes**

- CNJ/ Conselho Nacional de Justiça no ano de 2016- In: <<https://www.cnj.jus.br/cnaclnovo/publico/graficos.jsf>;

<http://www.cnj.jus.br/sistemas/infancia-e-juventude/20531-cadastro-nacional-de-adolescentes-em-conflito-com-a-lei-cnacl>>

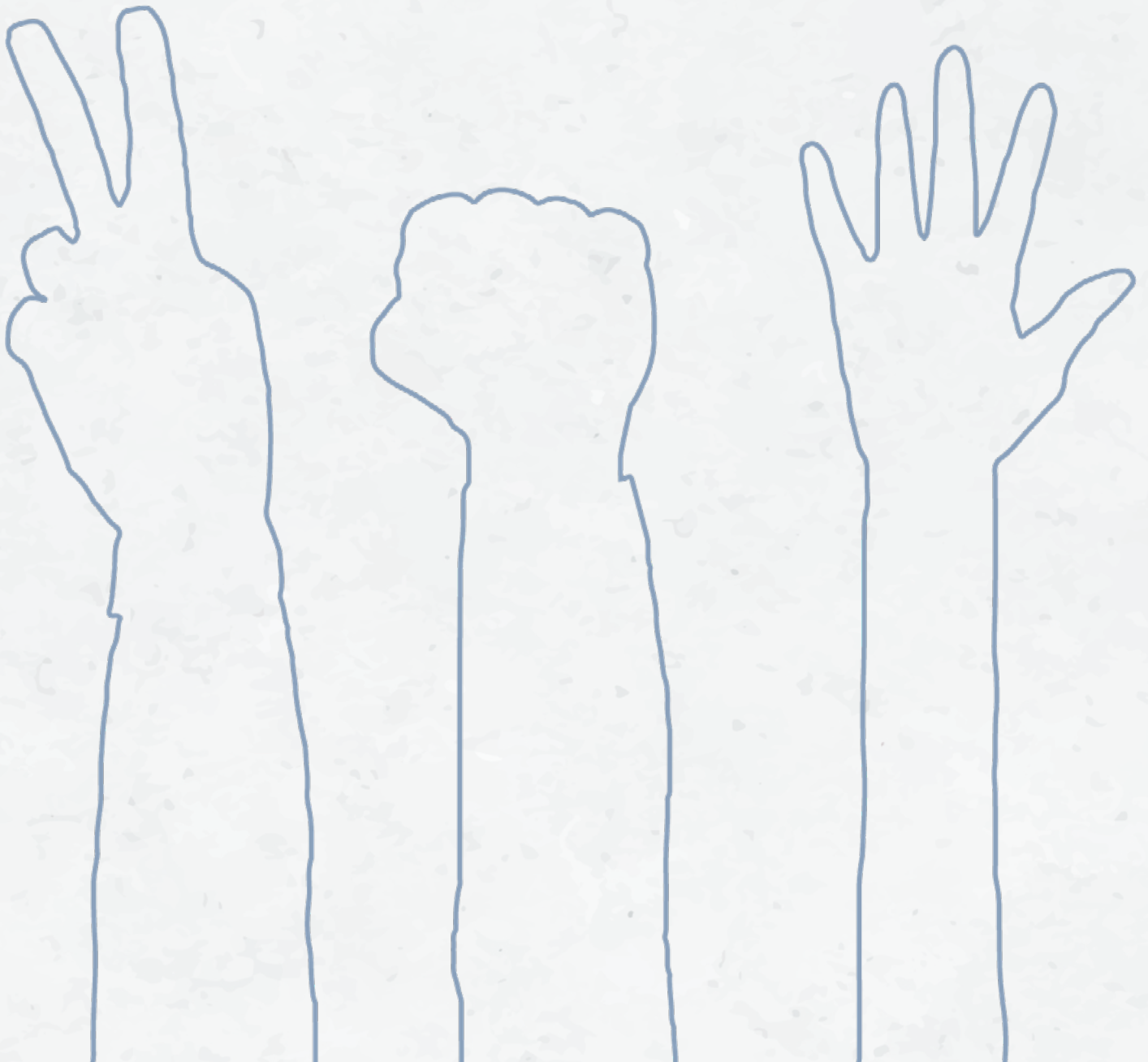
IBGE- Censo de 2010. Sidra- Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Tabelas Estatísticas**. < Sistema.bibliotecas-bd digital.fgv.br/bases/sidra-sistema-ibge-de-recuperacao-automatica>

MEC-SESu-Proext-2015 - **Programa de Extensão Comunitária**. Projeto de Pesquisa e Extensão: Juventude e Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: entre a garantia de direitos e a judicialização.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Núcleo de Assessoria

Técnica Psicossocial – NAT. Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva –CAO Cível. **Panorama Geral dos Serviços de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto no Município de São Paulo: Avaliação dos Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto do Município de São Paulo**. R.I. 236/16. São Paulo, 2018. Disponível em: < [http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob\\_page.show?\\_docname=2630996.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2630996.PDF) >. Acesso em: 18 jun. 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. **Plano Decenal de atendimento socioeducativo do município de São Paulo, 2015-2025**. São Paulo: SMADS, 2016. Disponível em: < [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/arquivos/Plano\\_Decenal\\_ATENDIMENTO\\_SOCIOEDUCATIVO\\_2016.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/Plano_Decenal_ATENDIMENTO_SOCIOEDUCATIVO_2016.pdf) > Acesso em: 15 jun. 2018.



# INSTITUCIONALIZAÇÃO, REDES E PONTOS DE INFLEXÃO NA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR DE BELO HORIZONTE

Autor: Bruno Dias Magalhães



## RESUMO

Analisar os processos de institucionalização e desinstitucionalização de uma política pública pode auxiliar a clarificar mecanismos que operam alhures. Partindo do arcabouço analítico conceitual das redes e de que as capacidades de ação de atores sociais, as instituições políticas e as capacidades estatais constituem-se mutuamente no âmbito das disputas entre atores estatais e sociais, o presente artigo pretende dar um primeiro passo na análise do fenômeno da institucionalização por meio da identificação das características relacionais estruturais identificadas ao longo da trajetória de 27 anos de execução da política municipal de segurança alimentar e nutricional do município de Belo Horizonte. De maneira geral, podem distinguir-se quatro momentos distintos da política: formulação inicial, expansão induzida, retração e retomada. A análise destes momentos realizada através de um *survey* relacional que recompõe a rede de atores de cada período revela características, cuja identificação pode auxiliar no aprofundamento futuro do estudo dos fenômenos de mudança e continuidade de políticas públicas.

**Palavras-chave:** mudança de política pública; institucionalização; redes; segurança alimentar.

## INTRODUÇÃO

A noção de institucionalização de políticas públicas relaciona-se, em alguma medida, com a noção de dinâmicas de permanência e mudança. Tais dinâmicas, por sua vez, têm sido crescentemente compreendidas a partir do reconhecimento da mútua constituição entre estado e sociedade (Abers, Silva & Tatagiba, 2018; Lavallo, Carlos, Dowbor & Swako, 2019; Swako & Lavallo, 2019). Esta perspectiva, de um lado, ancora-se em premissas do pragmatismo americano e da sociologia relacional, assumindo uma vertente processual (Joas, 1997; Emirbayer, 1997, tal como citados por Abers et al., 2018). Por outro lado, baseia-se na radicalização relacional da noção neoinstitucionalista histórica assumida pela *polity approach* (Skocpol, 1992, tal como citada por Lavallo et al., 2019).

Ambos os caminhos, no entanto, enfatizam diferentemente características inerentes à mudança e continuidade das políticas públicas. Enquanto a visão processual é mais sensível à captura da agência criativa e da performance dos atores, a vertente institucional tende a priorizar a relação entre encaixes e domínios de agência. Metodologicamente, no entanto, ambas parecem apoiar-se na busca por mecanismos sociais, enquanto explicações causais de médio alcance, e inseridas contextualmente, como explananda para distintos eventos. A leitura de mecanismos de cada uma delas, embora em alguma medida distinta, convergem para o uso realizado por McAdam, Tarrow & Tilly (2009), no caso processual, e Tilly (2001a; 2001b), no caso institucional.

Neste texto mobilizamos a tradição intelectual da sociologia produzida pela Escola de Chicago (Abbott, 1997) na busca de uma convergência produtiva entre as noções relacionais recentemente desenvolvidas na literatura brasileira. Tal noção baseia-se essencialmente no *insight* de que o contexto importa, isto é, fatos sociais são sempre localizados no tempo e espaço social. Embora este pressuposto compartilhe diversos elementos também presentes na visão de mundo neoinstitucionalista, a sociologia relacional processual ergue-se a partir de uma ontologia e uma epistemologia bastante distintas. De uma primeira perspectiva de que a estrutura social é uma estrutura em processo, este campo sociológico vem evoluindo para o estudo da ação na estrutura (White, 1992) e para a ação no contexto (Abbott, 1997)

Esta perspectiva estrutura-se em grande medida em oposição ao paradigma que se tornou dominante na sociologia dos anos 60, denominado por Abbott (1997; 2001) de “paradigma das variáveis”. Segundo o autor, nesta tradição quem age são abstrações, devendo as teorias identificar relações entre estas abstrações do tipo: se  $x$ , dado  $z$ , então provavelmente  $y$  (Stouffer apud Abbott, 1997). Tilly (2001a; 2001b) e outros (e.g. Hedström e Swedberg, 1998; Hedström e Ylikoski, 2010) denominam esta visão de teoria nas ciências sociais de *covering law model*, que por falta melhores traduções indicamos como modelo lei de cobertura. Trata-se de um modelo dedutivo-nomológico, em que a explicação consiste em generalizações cada vez mais amplas nas quais um determinado resultado (*output*), ou variável dependente, emerge necessariamente de uma determinada causa (*input*), ou variável independente, dadas certas condições, ou variáveis de controle (Tilly, 2001b).

Em uma análise coerentemente processual, Abbott (1997) aponta que o desenvolvimento do paradigma das variáveis – assim como as teorias situacionais da Escola de Chicago – se deu por uma conjunção de fatos sociais. “Não era apenas boa teoria que estava envolvida. Em ambos os casos, um grande corpo de técnicas metodológicas e analíticas estavam à mão” (p. 1166). Entretanto, o autor afirma que há novamente uma série de métodos e técnicas analíticas à disposição para que possam ser articuladas no intuito de construção de boas teorias. As características comuns a estes métodos e técnicas analíticas podem ser assim listadas: (i) deslocamento de métodos baseados na relação linear entre variáveis para métodos de identificação de padrões de atividade; (ii) deslocamento da ideia de causas gerais, para uma noção de forças causais contextualmente encadeadas, isto é, espacial e sequencialmente situadas, que se expressam em eventos; (iii) duplo foco metodológico: de um lado, padrões estruturais e, de outro, regularidades em processos (Abbott, 2001; 2007).

Um conjunto de métodos que assume características semelhantes às mencionadas relaciona-se com a exploração de redes sociais, cuja sofisticação analítica vem ampliando-se significativamente nas últimas décadas. O presente texto busca aplicar alguns destes métodos ao processo de permanência e mudança de 27 anos da política pública de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte. Com isso, o texto assume dois objetivos principais: (i) do ponto de vista empírico, compreender as dinâmicas de rede que contribuíram para o processo de institucionalização da política pública em questão; e (ii) do ponto de vista teórico, contribuir para a literatura brasileira recente, apresentando um possível caminho de convergência entre as perspectivas processual e institucionalista de mútua constituição entre estado e sociedade.

Começamos, entretanto, por uma breve apresentação do objeto empírico.

#### *A política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte*

O marco inicial da política municipal de segurança alimentar de Belo Horizonte é a criação, em 1993, da Secretaria Municipal de Abastecimento – SMAB, coordenada pela economista Maria Regina Nabuco (Mafra, 2004; Machado, 2006). Suas origens, no entanto, compreendem múltiplos fluxos semi-independentes de construção social do problema a ser enfrentado; de alternativas para este enfrentamento e de criação de oportunidade política (Chappell, 2018). Do ponto de vista dos problemas, a questão da fome ainda nas décadas de 80 e 90 se fazia presente na vida de grande parte dos cidadãos e das cidadãs de Belo Horizonte, motivando protestos e reivindicações sociais, como os promovidos pelo Movimento Contra a Carestia (MCC).

A caracterização destes problemas em termos legíveis ao Estado também se deu em múltiplas formas. Duas se destacam significativamente: (i) a questão alimentar, focada sobretudo no acesso da população aos alimentos, na produção e na comercialização; e (ii) a questão nutricional, relacionada às práticas alimentares, aos componentes biológicos dos alimentos e seus impactos na saúde (CONSEA, 1994). O período da criação o da SMAB foi fortemente influenciado por ambas as discussões, com maior ênfase na questão do abastecimento de alimentos. Nessa linha, destacam-se os estudos coordenados por Ana Peliano, que resultaram na

publicação do Mapa da Fome (IPEA, 1993), de José Graziano da Silva, que avaliou em diversas ocasiões a estrutura da agricultura brasileira vis-à-vis a questão da fome, resultando no livro “A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira” (1996), das economistas Lena Lavinhas e Maria Regina Nabuco (1992), que se debruçaram na análise dos sistemas de abastecimento conduzidos, de um lado, por agentes privados (em especial os supermercados) e, de outro, pelo setor público, bem como dos economistas Altivo Cunha e Mauro Borges Lemos (1997), que se debruçaram na instância urbana como “nucleadora” de esforços de segurança alimentar.

De maneira geral, estes estudos coincidiam no diagnóstico de que a fome no Brasil não resultava da insuficiência na produção de alimentos, mas sim de uma série de características econômicas, sociais e logísticas. A fome, neste sentido, era vista como um fenômeno político, e como tal deveria ser endereçado pela ação estatal. Em linha com este diagnóstico, a Câmara Municipal de Vereadores de Belo Horizonte realizou em 1982<sup>1</sup> um seminário para discutir o abastecimento alimentar na cidade. O resultado foi a recomendação, acatada pela Prefeitura de Belo Horizonte, de criação da Coordenação de Abastecimento, localizada na então Secretaria Municipal de Atividades Urbanas (SMAU). Esta coordenação é responsável pela instituição do Programa de Alimentação do Povo e, pouco mais tarde, Abastecimento a Baixo Custo, antecedentes importantes que seriam incorporados nas ações da SMAB anos mais tarde, cujo intuito era cumprir com a função principal de regulação do mercado de alimentos. Também nesta coordenação foi criado o primeiro Restaurante Popular de Belo Horizonte, em 1988, que, no entanto, nunca chegou a funcionar devido a um incêndio que destruiu parte dos equipamentos (Mafra, 2004; Machado, 2006).

No âmbito do fluxo político, a eleição de 1992 para prefeito de Belo Horizonte, como mencionado, ocorreu em meio ao processo de *impeachment* do Presidente Collor, com forte protagonismo do Movimento Ética na Política e da Campanha ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida, conduzida pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Por uma casualidade, talvez sem maiores implicações, Betinho não só era próximo do candidato petista a prefeito, o então vereador Patrus Ananias, que viria a ser eleito, como ambos nasceram na mesma cidade, Bocaiúva, localizada no Nortede Minas Gerais<sup>2</sup>. A campanha de Patrus Ananias à Prefeitura de Belo Horizonte, como ele mesmo afirma em entrevistas, foi longa, pautada pela conversa com munícipes em diversas regionais, nas quais pôde constatar, dentre outras, a penetrante situação da fome na cidade<sup>33</sup>. Disputando com outros dois ex-prefeitos de Belo Horizonte, Maurício Campos e Sérgio Ferrara, e com o então Deputado Federal Aécio Neves, Patrus é eleito. Ao tomar posse nomeia Maria Regina Nabuco, coordenadora da área de segurança alimentar de seu plano de governo, como Secretária Municipal de Abastecimento, um órgão próprio para tratar do tema no nível do primeiro escalão de governo.

A aposta no enfrentamento à questão da fome em uma capital urbana como Belo Horizonte foi considerada como ousada à época. É neste desafio que ganha expressão a figura de Maria Regina Nabuco, cuja trajetória e atuação – como bem já o deve ter observado a leitora atenta – encaixa-se no papel central que a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003) reserva ao empreendedor de políticas públicas (Chappell, 2018). Mas, se o perfil da liderança exercido por Nabuco se mostrou fundamental para conectar os três fluxos (problemas, soluções e político), também foi de grande importância a apropriação singular que a SMAB realizou dos elementos neles disponíveis para configurar uma atuação sistêmica, orgânica e resiliente na área de segurança

1 Há certa discordância em relação à data, que aparece como o ano de 1982 nos estudos de Coelho *et al.*, (1996) e Mafra (2004), porém é situada em 1979 por Santos (2000).

2 Ainda que sem maiores implicações, é uma premissa deste trabalho que a temporalidade, isto é, a ordem temporal (não necessariamente linear) dos acontecimentos importa e, nessa linha, também os acasos jogam um importante papel. Ver Abbott (2001).

3 Tempo Hável: Especial Eleições Municipais em BH: 1992, disponível em: <https://open.spotify.com/episode/5HdesGMoyLocOedhKhNZQC?si=M4hJMUc7R5Wn7sv4Tu9gJA>, acesso em 14 de fevereiro de 2021.

alimentar. É mais, esta configuração inovadora depende intrinsecamente do contexto temporal e espacial, o que inclui as instituições vigentes, e reflete uma ação – deliberada ou não – de *design* organizacional.

Machado (2006) oferece uma revisão compreensiva dos programas criados pela SMAB, que foram à época classificados em três eixos: produção, regulação de mercado e consumo. Do ponto de vista da produção, o tom principal parece ter sido o de estímulo a agricultoras e agricultores por meio da conexão direta com o mercado consumidor de Belo Horizonte. Também buscou-se fomentar espaços de produção agrícola como forma de uso e ocupação do solo urbano. O eixo de regulação de mercado, por sua vez, objetivou induzir a concorrência no mercado privado de comercialização de alimentos, de modo a tornar os preços acessíveis aos consumidores, corrigindo eventuais distorções e garantindo qualidade dos produtos. Por fim, no eixo do consumo, as duas principais atuações relacionam-se com a **Alimentação Escolar** (-/1995) e o **Restaurante Popular** (1994). Inspirado na experiência de gestão da Prefeita Telma de Souza em Santos, a SMAB assume em 1995 a responsabilidade pelo fornecimento da alimentação escolar, que deixa de ser da Secretaria Municipal de Educação.

Importante notar, no entanto, a incorporação pela SMAB neste primeiro período de atuação, compreendido entre 1993 – 2001, de atuações institucionais nos moldes de programas anteriormente desenvolvidos no país, como o SAPS e algumas atuações do INAN. Vale também destacar a apropriação da pesquisa de preço dos alimentos como instrumento institucional de regulação de mercado, em linha com teorias econômicas certamente estudadas no Cedeplar-Mg, organização de origem e formação da Secretária Maria Regina Nabuco, mas também em ressignificação da *performance* usada pelo MCC, em que as pesquisas de preço dos alimentos sustentavam as demandas por congelamento. Do ponto de vista do macroambiente econômico, político e social, cabe ressaltar a breve vigência do CONSEA Nacional, sendo em seguida substituído pelo Programa Comunidade Solidária, que não ofereceu uma atuação de suporte à linha de segurança alimentar assumida por Belo Horizonte. Noutro giro, a estabilização monetária e o controle da inflação alcançado pelo Plano Real do Governo Itamar Franco seguramente alteraram o cenário inflacionário dos preços dos alimentos, arrefecendo a pressão econômica nas áreas de abastecimento.

O período seguinte de atuação da política municipal de segurança alimentar em Belo Horizonte, para efeitos deste trabalho compreendido entre 2002 a 2010, foi marcado pelas gestões de Fernando Pimentel (PT), primeiramente como Vice-Prefeito de Célio de Castro quando da sua reeleição em 2000 mas que acabou assumindo boa parte da gestão devido ao licenciamento de Célio por razões de saúde<sup>44</sup> em seguida como Prefeito (2005-2008) e os dois primeiros anos da gestão Márcio Lacerda (PSB). Durante este período, houve alguma expansão das ações de segurança alimentar e nutricional, notadamente a inauguração de mais três unidades do **Restaurante Popular**, todas com algum tipo de financiamento do governo federal, oriundo do Programa Fome Zero - PFZ. Também contou apoio do PFZ a implantação do **Banco de Alimentos** (2003), equipamento destinado a diminuição do desperdício de alimentos, e a criação do **Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional** (COMUSAN), em 2003, condição *sine qua non* para o acesso do município aos recursos do PFZ. Nessa linha, destaca-se o avanço do PFZ na criação de alguns marcos institucionais da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, até então um ponto frágil da atuação de Belo Horizonte. Os principais marcos normativos foram a Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, que instituiu o **Programa de Aquisição de Alimentos** (PAA), a **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional** (LOSAN, Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) e a **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**, que estabeleceu, dentre outros, a obrigatoriedade da destinação de 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no âmbito do PNAE para a compra de gêneros alimentícios oriundos da Agricultura Familiar.

4 Célio de Castro se afasta da Prefeitura de Belo Horizonte em 08 de novembro de 2001, quando seu Vice-Prefeito, Fernando Pimentel assume interinamente.

O período compreendido entre 2011 a 2016 em Belo Horizonte, por sua vez, foi marcado pela gestão do Prefeito Márcio Lacerda, que imprimiu um olhar de solidez fiscal no município, sem grandes expansões das políticas municipais. Trata-se de um período difícil, de fechamento de alguns serviços da política de segurança alimentar, como parte dos Restaurantes Populares, bem como de maior dependência dos repasses e do financiamento voluntário do governo federal. Este, no entanto, também vivencia uma grave crise fiscal e política, que resultou no *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff em 2016.

Por fim, o período de 2017 a 2020 é marcado por uma retomada de diversas ações da política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte, sob uma nova coalização. De maneira geral, no entanto, as inovações e mudanças se deram de forma incremental, em chave de continuidade ao trabalho iniciado na origem da política municipal de segurança alimentar pela SMAB, em 1993. Trabalho este, aliás, que perpassa toda a trajetória de 27 anos de atuação da segurança alimentar no município, sem nunca ter sido desarticulado ou rearticulado.

As dinâmicas dos quatro períodos podem ser compreendidas como quatro distintos episódios (Tilly (2001b)). São eles: (i) criação e consolidação local da política; (ii) expansão via indução interfederativa;

(iii) retração e resiliência; e (iv) retomada incremental. O restante do artigo tratará da caracterização das redes de políticas públicas reconstruídas para cada um dos episódios, e análise dos seus possíveis impactos na trajetória geral.

## METODOLOGIA

A ideia das redes sociais para representar e analisar estruturas sociais de interrelação e interdependência remonta da década de 30, sobretudo nos campos da psicologia topológica e da sociometria (Barnes, 1969). Seu poder explicativo deriva da apropriação estatística da teoria dos grafos para a extrapolação de implicações teóricas (Harary, Norman e Cartwright, 1965; Wasserman e Pattison, 2000). Para as finalidades deste trabalho, as principais contribuições da análise das redes sociais para o estudo espacialmente situado de fenômenos sociais são: (i) o argumento teórico consistente (empiricamente fundamentado) de que o comportamento dos atores está incrustado em redes vigentes de relações sociais e tal imersão não só afeta a forma como as pessoas agem, mas também como elas percebem, reagem e simultaneamente influenciam o comportamento de outras pessoas além de reagir e influenciar regras, normas e categorias cognitivas; e (ii) a proposição analítica de que processos inerentes às redes interpessoais constituem pontes relevantes de identificação de relações não óbvias e contra intuitivas entre a micro escala dos grupos e a macro escala dos padrões sociais (Granovetter, 1973; 1985; 1992 Padgett e Ansell, 1993).

De maneira geral, pode-se dizer que a topologia das redes interpessoais oferece certa estrutura social através da qual os atores emitem e recebem influências (ou agem). Em uma de suas definições iniciais, as redes são vistas como “estruturas mais ou menos permanentes que ligam indivíduos a complexas linhas de transporte e comunicação” (Moreno apud Barnes, 1969). É assim que a análise das redes sociais permite o estudo da ação na estrutura (White, 1992), ou ainda da ação no contexto (Abbott, 1997).

Em linha com os objetivos deste trabalho, esta seção tratará de dois tipos de aplicações da análise de redes nas ciências sociais: (i) estudos descritivos do impacto da estrutura das redes, em especial as implicações de centralidade (Padgett e Ansell, 1993), transitividade (Granovetter, 1973) e hierarquias (Ansell, Bichir e Zhou, 2016); e (ii) estudos dinâmicos, tais como difusão de informações (Coleman *et al.*, 1957) e comportamento (Granovetter, 1978).



Do ponto de vista descritivo, o estudo de Padgett e Ansell (1993) sobre a atuação dos Medici na Florença do Século XV demonstrou que a centralidade do grau e a centralidade de proximidade (Freeman e Linton, 1977; Newman, 2005) permitiram à família Medici a adoção de movimentos oportunistas derivados de vacâncias em cadeias de relações familiares (casamentos), políticas (patronagem) e econômicas (trocas mercantis, operações financeiras e posicionamento competitivo no mercado de bancos ligados ao papado). As relações dos Medici com a oligarquia vigente, assim como com novoshomens permitiu a Cosimo De' Medici o estabelecimento de um poder central que duraria até o Século XVIII.

Os trabalhos de Granovetter (1973), por sua vez, enfocam mais especificamente as implicações entre configurações locais e suas repercussões globais. Em seu clássico estudo sobre o poder das conexões fracas, o autor diferencia entre efeitos de transitividade e não transitividade locais, que gerem repercussões em termos de fragmentação ou coesão do ponto de vista comunitário ou no âmbito agregado das redes. Segundo Granovetter (1973), as conexões fracas, isto é, aquelas que não fecham triângulos são responsáveis pela coesão global, uma vez que estabelecem conexões (ou brokerage) entre comunidades localmente coesas. Esse fenômeno pode ser responsável pela difusão mais rápida de informações, estabelecimento de alianças, transmissão de oportunidades e outras. Noutras palavras, as conexões fracas estabelecem caminhos novos e mais curtos, reduzindo o diâmetro da rede, isto é, a máxima distância entre dois nós [ $diam(C) = \max_{u,v \in C} dist(u,v)$ ].

Finalmente, Ansell, Bichir e Zhou (2016) identificam a presença de oligarquias em diversas redes de políticas públicas. Para os autores, oligarquias são estruturas sociais dominadas por pequenos grupos internos, altamente coesos e com grande influência. Analiticamente, tais grupos são definidos como “clubes ricos” (ou *rich clubs*), cuja identificação se dá baseada na alta conexão interna entre atores superconectados e a conexão externa destes com atores menos conectados entre si. O estudo analisa redes de políticas das cidades de São Paulo, Chicago e Los Angeles, encontrando evidências em relação à presença de oligarquias.

Os trabalhos de Coleman e colegas (1957) e de Granovetter (1978) dão contorno final à nossa análise de redes ao abordá-las em seu aspecto dinâmico. Ao buscar compreender o padrão de uso da nova droga “gammanym” em uma comunidade de médicos, Coleman *et al.*, (1957) verificaram ao menos dois padrões claramente distintos: (i) uma rápida difusão entre médicos fortemente integrados, *i.e.* com muitas relações entre si; e (ii) uma difusão mais lenta entre médicos menos integrados, cuja introdução à nova droga se deu menos pela relação entre pares e mais por outros canais como periódicos científicos, vendedores de remédios ou outras mídias. Importa ressaltar aqui que a estrutura da rede foi capaz de alterar significativamente não somente a velocidade, mas a forma de difusão, que se mostrou exponencial [ $dy \sim ky(1-y)t$ ] para os médicos mais integrados, produzindo um efeito de reação em cadeia, enquanto os médicos menos integrados demonstraram uma difusão mais ou menos linear [ $dy \sim k(1-y)t$ ]<sup>5</sup>.

Por fim, o já citado Granovetter (1978), anos mais tarde, apropriando-se da ideia de limites comportamentais de Schelling (1971; 1972), sugeriu um modelo de dinâmica comportamental nas redes sociais. Segundo ele, um determinado comportamento de uma ou mais pessoas que compõem uma rede pode contagiar as demais, a depender do limite pessoal de cada uma delas em relação à conformação ou não das normas vigentes. Um exemplo explorado pelo autor é o de entrar ou não em um motim social. Embora entrar em um motim certamente implique em custos e benefícios, estes são percebidos diferentemente por diferentes atores da rede. Entre o espectro de atores, pode-se argumentar que há aqueles que sempre estão dispostos a amotinar e

5 Onde  $y$  é a proporção de médicos que usam a droga ( $1-y$  sendo a proporção restante da população de médicos que não usam a droga);  $k$  mede a receptividade de cada médico à nova droga; e  $t$  é o tempo, discreto, em meses.

aqueles que jamais amotinarão. Ao longo do espectro, no entanto, há aqueles que amotinar-se-ão desde que atingidas certas condições. Uma delas, explorada pelo autor na ideia de limite, refere-se à quantidade de pessoas que já aderiram ao motim. Ainda que este estudo tampouco faça uso explícito da análise de redes, assim como Coleman, Granovetter chama atenção para as dinâmicas possíveis de contágio de comportamentos em determinada distribuição espacial.

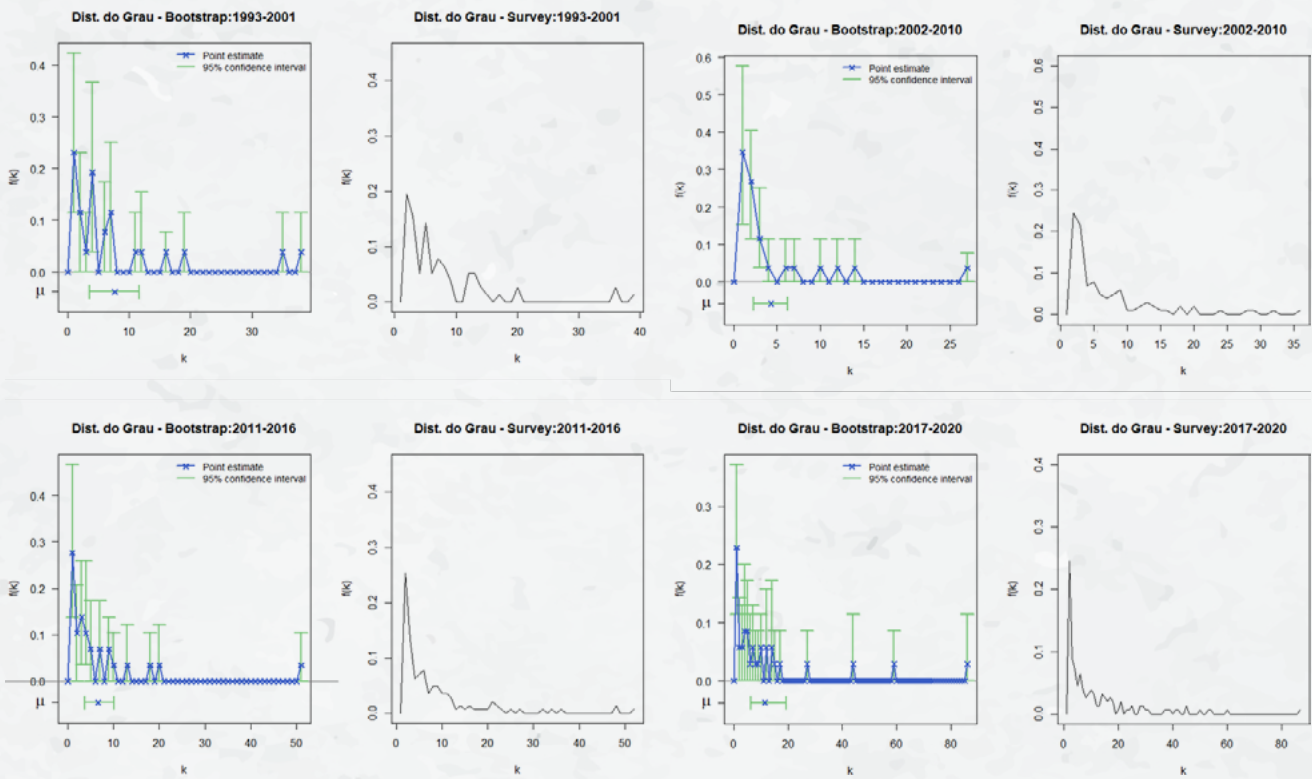
Inspirado em tais métodos de análise de rede, este trabalho trata de identificar a rede da política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte em cada um dos períodos estudados, para em seguida analisá-la do ponto de vista descritivo (topológico) e dinâmico. Para tanto, o primeiro passo foi realizado pela pesquisa de nomes ligados à política pública no diário oficial do município de Belo Horizonte, durante todo o período estudado, utilizando como verbete principal o nome do órgão gestor à época. Este exercício resultou em uma primeira lista de nomes, que foi por sua vez classificada segundo a área de atuação de cada uma das pessoas. Foram utilizadas as seguintes áreas: (i) serviço público; (ii) atuação política; (iii) atuação na sociedade civil; e (iv) atuação na academia. Em seguida, foi feito um procedimento de amostragem aleatória estratificada para cada um dos períodos, filtrando 20% dos nomes, segundo a proporção específica das áreas de atuação.

Todos os nomes filtrados foram então contactados ou sofreram tentativas de contato. Os sucessos resultaram nas sementes iniciais da amostra, para as quais foi enviado um *survey* relacional, o qual continha cada um dos nomes levantados pela pesquisa no Diário Oficial. A cada respondente foi solicitado que indicasse com quais pessoas teve **relações relevantes para a política municipal de segurança alimentar em Belo Horizonte**, em cada período. Além de sinalizar os nomes já existentes, cada respondente pode agregar novos nomes, os quais eram adicionados às listas. A partir daí realizou-se uma amostragem do tipo “bola de neve”, acrescentando duas ondas adicionais, pelo mesmo procedimento. A quantidade de ondas foi definida utilizando o método *bootstrap* definido por Gel *et al* (2017), a partir de uma simulação de grafos regulares para cada período estudado. Após a reconstrução de cada um dos grafos, a partir das respostas do *survey*, foram ainda realizadas 100 simulações *bootstrap* utilizando o grau encontrado, também conforme o método definido por Gel *et al* (2017). Os resultados estão na tabela 1 e figura 1, abaixo.

**Tabela 1:** Dados da Amostra

	1993-2001	2002-2010	2011-2016	2017-2020
Nomes Iniciais	61.00	157.00	145.00	111.00
N após Survey	77.00	102.00	142.00	155.00
Onda 1	6.00	9.00	19.00	35.00
Onda 2	26.00	26.00	29.00	24.00
M. Grau(Boot)	7.65	4.31	6.62	11.49
M. Grau	6.55	5.90	7.32	10.53
Diferença(%)	16.93	27.01	9.60	9.09

Fonte: elaboração própria

**Figura 1:** Simulações Bootstrap vis-à-vis distribuição do grau encontrada

Fonte: elaboração própria

Pode-se perceber, de maneira geral, que os últimos períodos obtiveram uma variação mais confiável entre a simulação realizada e os dados obtidos, indicando uma amostragem mais precisa. Os números crescem para os períodos temporalmente mais distantes, o que era um resultado esperado. Sem embargo, com exceção do período de 2002 a 2010, não se acredita que as discrepâncias sejam significativas a ponto de anular o experimento.

Com esta base de dados foi reconstruída a rede de cada um dos períodos. A seção seguinte trata das análises realizadas nestas redes. Importante notar que as análises dinâmicas assumem modelos extra- diádicos, cujos parâmetros são baseados em estruturas locais. Tais modelos chamados de  $p^*$  por Wasserman e Pattinson (2000) são comumente chamados de Grafos Aleatórios Exponenciais, ou *Exponential Random Graph Model*, doravante ERGM (Goldenberg et al., 2009), e são construídos da seguinte forma:

$$(i) \quad \Pr_{\theta} (X = x) = \exp \left( \sum_{k=1}^{n-1} \theta_k S_k(x) + \tau T(x) + \psi(\theta, \tau) \right), \text{ onde}$$

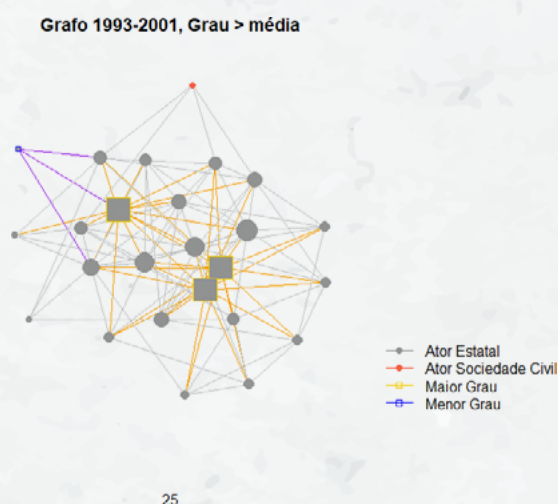
(ii)  $\theta$  e  $\tau$  são parâmetros,  $\psi(\theta, \tau)$  é uma constante de normalização e  $S_k$  e  $T$  são contagens de  $k$ -estrelas e triângulos, respectivamente.

## ANÁLISE

A tabela 2 abaixo apresenta os principais aspectos estruturais das redes de segurança alimentar em Belo Horizonte, na trajetória estudada.

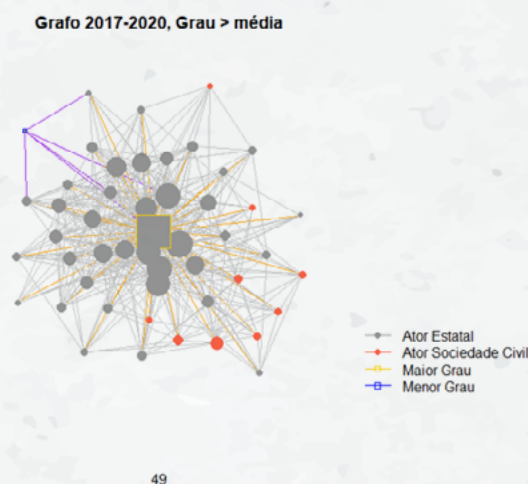
Pode-se notar que ao longo da trajetória a rede que compreende a política pública torna-se mais centralizada e coesa. Do ponto de vista da centralidade, é interessante comparar o primeiro episódio (1993 a 2001), cujos atores com conexões acima da média da rede estão representados na figura 2a, como último episódio (2017-2020), cujos atores com conexões acima da média da rede estão representados na figura 2b. Ambas as ilustrações permitem verificar que, de um primeiro momento bastante horizontal, onde três atores compartilhavam entre si as maiores conexões, a estrutura da rede caminha para uma centralização mais forte, que gira em torno a um ator com muitas conexões. Sem embargo, esta estrutura apresenta uma característica muito peculiar: a figura central encontra-se cercada de figuras próximas, que por sua vez também possuem conexões significativas. Parece haver, portanto, um *design* organizacional mais hierárquico em 2017 do que em 1993. Mas esta hierarquia se dá a partir de um centro unificado de tomada de decisão do qual participam outros atores. Chamaremos esta estrutura de “centralização compartilhada”.

**Figura 2a:** Configuração dos atores que detêm maior grau no período de 1993-2001



Fonte: Elaboração própria

**Figura 2b:** Configuração dos atores que detêm maior grau no período de 2017 a 2020

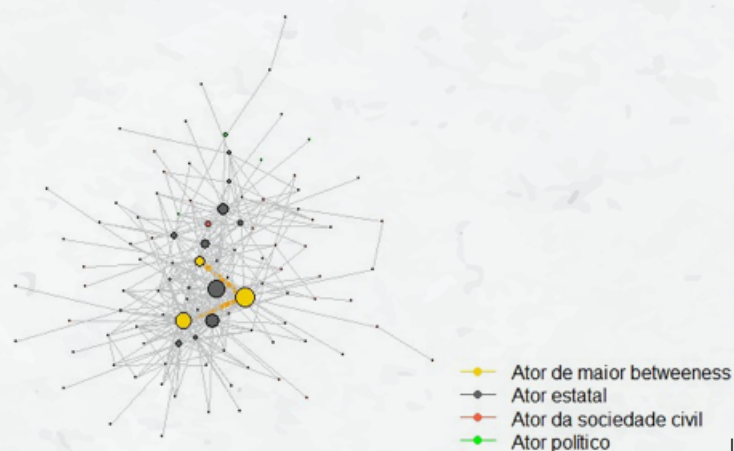


Fonte: Elaboração própria

Em relação às conexões, com a exceção do período de 2011 a 2016, que compreende o episódio em que a política pública passou por momentos de retração e teve que resistir a um forte impulso externo desestabilizador, as múltiplas comunidades (grupos coesos entre si) conectam-se a partir de caminhos muito curtos. Esta estrutura aponta a importância do mecanismo de *brokerage*, que impede que coesão de comunidades especializadas em determinadas temáticas leve a uma fragmentação da rede como um todo. Vejamos os casos do episódio de 2002 a 2010 *vis-à-vis* o episódio de 2011 a 2016.

**Figura 3a:** Caminhos entre comunidades, período 2002 a 2010

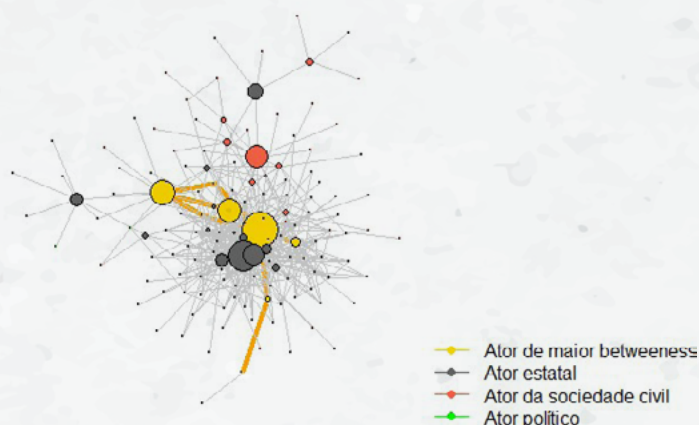
**Grafo 2002-2010, Caminhos mais curtos**



Fonte: Elaboração própria

**Figura 3b:** Caminhos entre comunidades, período 2011 a 2016

**Grafo 2011-2016, Caminhos entre comunidade**



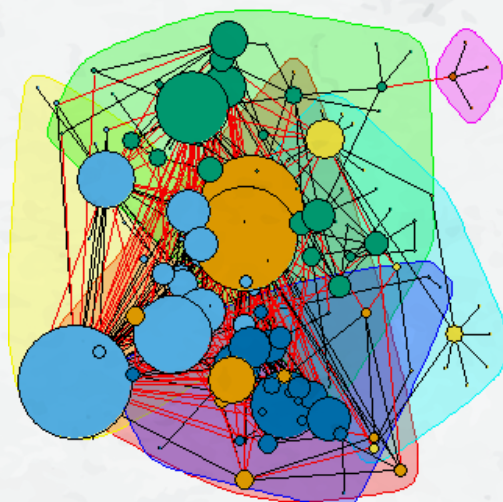
Fonte: Elaboração própria

Com efeito, o episódio de 2011 a 2016 é o que apresenta maior fragmentação interna da rede, registrando cinco comunidades distintas (enquanto os outros episódios apresentaram de 3 a 4). Os grupos podem ser compreendidos como representantes das áreas temáticas da política. O que se vê é um aumento expressivo do

número de pessoas ligadas à área da assistência alimentar, a tal ponto que este grupo se subdivide-se em duas comunidades: um grupo mais conectado à gestão, que concentra os aspectos gerenciais e licitatórios compreendidos na manutenção dos programas de alimentação escolar e restaurantes populares, e outro grupo mais conectado ao trabalho de qualidade nutricional. Interessante notar que a universidade, no campo da nutrição, estabelece nesta época relações significativas com ambos os grupos, tornando-se um dos pontos de conexão relevante. Outra comunidade se estrutura em torno do eixo da agricultura familiar, envolvendo servidores públicos da Secretaria e da EMATER, além de fortemente conectada ao controle social. Ainda há uma comunidade que concentra figuras conectadas ao Gabinete, mostrando certo descolamento deste com as áreas operacionais e uma comunidade que concentra diversas conexões intersetoriais, o que também revela certa atitude de voltar-se para dentro por parte dos servidores locais.

**Figura 4:** Comunidades no período de 2011 a 2016

### Grafo 2011-2016, Comunidades

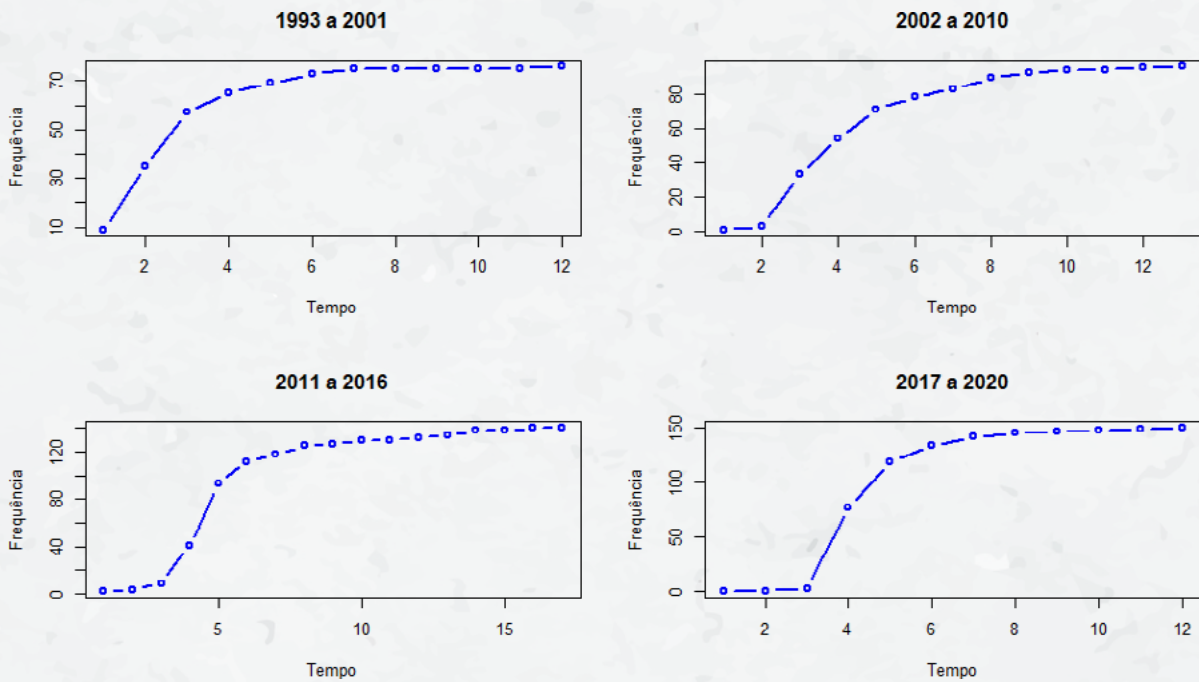


Fonte: Elaboração própria

Assim, com a exceção do episódio em questão, não se vê evidências de que a rede de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte estruturou-se a partir de um formato excessivamente oligárquico, embora não se possa negar a existência de hierarquias internas. Embora ao longo de sua trajetória tenha se especializado em comunidades, em grande medida tais comunidades mantiveram entre si conexões, o que em tese garantiu certa compatibilização entre coesões locais e coesão global. Talvez por isso, o formato horizontal inicial tenha se centralizado ao redor não só de uma única figura, mas sim de um grupo decisório mais ou menos representativo.

Vejamos, por fim, a análise da difusão de informações no âmbito da rede. Esta análise considera um mesmo modelo epidemiológico aplicados a cada um dos episódios. A análise é feita em sequência. Primeiramente, tal como Coleman et al., (1957), modelou-se apenas a difusão de informações, sendo medido o contágio dos nós pela informação difundida (Groendyke & Welch, 2018). O conjunto de gráficos ilustrados pela figura 5 apresentam uma forma de contágio exponencial assintótico.

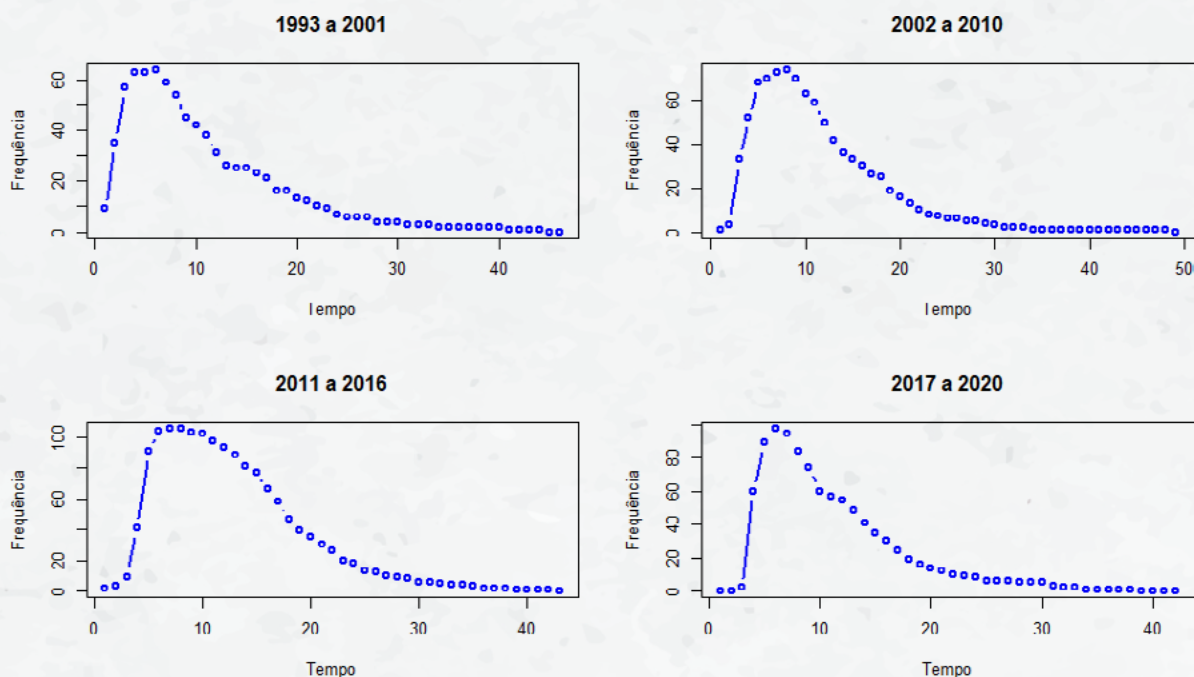
**Figura 5:** Rapidez de transmissão de informações



Fonte: Elaboração própria

Finalmente, utilizou-se um parâmetro equivalente em todos os episódios para medir as recuperações. Neste sentido, as recuperações significam o abandono das pessoas em relação à informação difundida, pela exposição contínua a novas informações. A figura 6 traz os resultados.

**Figura 6:** Rapidez de transmissão de informações, com recuperação



Fonte: Elaboração própria

Uma análise breve dos resultados encontrados nas figuras 5 e 6, permitem indicar, primeiramente, que todas as redes presentes na trajetória estudada da política de segurança alimentar de Belo Horizonte possuem potencial para uma alta transmissibilidade de informações. Isso significa que, desconsiderados outros fatores, a difusão de informações era capaz de realizar-se de forma rápida e completa (atingido a totalidade ou quase totalidade da rede), comprovando a noção de: (i) coesão, de um lado; e de (ii) presença de hierarquias, de outro. Tais hierarquias, especializadas em comunidade, e conectadas entre si por brokerage, podiam atuar em conjunto para garantir certa unicidade na ação da política pública.

Cumprido notar, no entanto, que os períodos de 2002 a 2010 e de 2011 a 2016, respectivamente representados por episódios de maior indução federativa e retração local da política, parecem convergir mais demoradamente para uma situação em que toda a rede compartilha da informação difundida. Este fato pode corroborar a ideia de que a estrutura da rede altera-se também em função da situação contextual vivenciada, seja por meio de um design organizacional deliberado, seja por atuação não coordenada entre os atores.

Considerando, no entanto, que em uma estrutura de redes coligadas, há em geral distintas informações conflitantes, sobretudo pela presença de distintos esquemas de significados, bem como por disputas internas, é preciso considerar que as pessoas podem alterar suas percepções ao longo do tempo. Embora o modelo aqui utilizado, de recuperação de uma epidemia, não seja mais adequado para captar precisamente o efeito destas alterações de percepção, a figura 6 permite admitir a plausibilidade de pontos de inflexão periódicos no âmbito da rede. A inadequação do modelo, no entanto, origina-se de dois pressupostos que dificilmente encontrariam respaldo empírico. São eles: (i) de que todas as pessoas irão necessariamente mudar de opinião; e (ii) de que esta mudança se dá por questões independentes da estrutura da rede.

Assim, por hora parece mais plausível admitir somente os resultados expostos na figura 5. A compreensão das dinâmicas de difusão de informação ao longo da trajetória estudada, por fim, permite inferir a plausibilidade de uma explicação da permanência da atuação local, que reflita sobre a sobrevivência, mesmo em tempos mais difíceis, da reprodução contínua do ensinar e aprender o que significava fazer segurança alimentar e nutricional no município de Belo Horizonte.

Esta compreensão de aprendizado em rede dá contorno final à análise aqui realizada, que é sumarizada nas considerações finais, a seguir.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou contribuir para a literatura brasileira acerca das dinâmicas de mudança e permanência de políticas públicas, a partir da análise de redes aplicada à trajetória da política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte. A contribuição se dá em linha com os pressupostos teóricos da sociologia processual e relacional (Abbott, 1997; 2001), em busca do estabelecimento de um diálogo de complementariedade entre as vertentes processual e institucional atualmente desenvolvidas (Abers et al., 2018; Lavallo et al., 2019).

O período estudado consiste em 27 anos de trajetória, por sua vez dividida em quatro episódios (Tilly, 2001a; 2001b) significativos, a saber: (i) criação e consolidação local da política; (ii) expansão via indução interfed-



rativa; (iii) retração e resiliência; e (iv) retomada incremental. Para cada um deles, a rede de políticas públicas foi reconstruída por meio da aplicação de um survey relacional, a partir de uma metodologia bola de neve que considerou a pesquisa secundária de nomes do diário oficial do município como sementes iniciais.

A análise realizada baseou-se na identificação de estruturas topológicas, de um lado, e de simulação de dinâmicas de difusão informacional, de outro. Do ponto de vista estrutural, identificou-se que a rede, ao longo dos anos, foi tornando mais centralizada, embora tal centralização tenha se dado em alguma medida de forma compartilhada. Ademais, há evidências de que as quatro redes se estruturaram a partir de comunidades especializadas, indicando a presença de hierarquias internas. Tais comunidades, sem embargo, frequentemente estabeleceram entre si coalizões, de maneira que o mecanismo de brokerage foi importante para manter a coesão global entre os diversos grupos da política.

Durante o período de pressões retrativas à política de segurança alimentar e nutricional, no entanto, o que se viu foi um recrudescimento da rede, que se tornou mais coesa no âmbito local e mais fragmentada globalmente. As relações neste período também se tornaram mais homofílicas, indicando que a rede apresentou uma tendência a endogenizar-se. Tais características podem ter surgido em resposta a um ambiente menos favorável à SAN, de maneira que podem representar elementos relevantes para o estudo dos efeitos relacionais da institucionalização. Sem embargo, o período em que a área se encontrou sob pressão de desestabilização foi relativamente curto considerada a trajetória geral, não sendo possível, apenas através deste trabalho, apontar para uma relação de causalidade entre a estrutura assumida e a resistência da política.

Do ponto de vista da dinâmica informacional, as análises indicam que predominou em todos os episódios o potencial de rápida difusão das informações entre as pessoas que compunham a rede de segurança alimentar em Belo Horizonte. Este aspecto leva à consideração da possível existência de aprendizagem organizacional, ou melhor, aprendizagem em rede, como um importante mecanismo de reprodução temporal da política. Por fim, embora a modelagem de pontos de inflexão tenha se mostrado limitada, não se pode excluir a plausibilidade do fenômeno. A noção de pontos de inflexão pode, por sua vez, levar à percepção de que a permanência institucional da política de segurança alimentar não necessariamente significa uma estagnação estrutural, mas sim – possivelmente – uma sucessão de mudanças incrementais coerentes internamente com o modelo institucional da política.

Assim, de maneira geral, é fato que o momento do município de Belo Horizonte no início da década de 90 mostrava-se extremamente propício para que uma política como a de segurança alimentar e nutricional pudesse surgir e se consolidar. Uma análise mais cuidadosa da trajetória da SAN em BH, no entanto, mostra que também houve grande relevância de ao menos dois outros fatores para que esta política se mantivesse no tempo: (i) a indução parcial por parte do Governo Federal, notadamente com o Programa Fome Zero durante a maior parte do período de 2002 a 2010; e (ii) as características estruturais e dinâmicas da rede, que se alteraram de acordo com o contexto vivenciado.

O presente trabalho, portanto, aponta para uma possibilidade de maior exploração das redes sociais, enquanto possíveis explicações para fenômenos de mudança e continuidade de políticas públicas. Ao fazê-lo, não se advoga pela substituição de técnicas qualitativas de busca de mecanismos causais, nas linhas propostas por Tilly (2001a; 2001b) e outros. Ao contrário, seguindo a proposta relacional e processual de Abbott (1997), sugere-se a combinação de métodos, em busca da compreensão cumulativa da ação em contexto, e seus desdobramentos para os fenômenos estudados pela literatura.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abbott, A. (1997). Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School. *SocialForces*, Vol. 75, No. 4, pp. 1149-1182.

\_\_\_\_\_. (2001). *Time Matters: On Theory and Method*. Chicago: University of Chicago Press.

\_\_\_\_\_. (2007). Mechanisms and Relations. *Sociologica*, 2: 2-22.

Abers, R. N., M. K. Silva and L. Tatagiba. (2018). Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, 105, pp. 15-46.

Ansell, C., Bichir, R., & Zhou, S. (2016). Who Says Networks, Says Oligarchy? Oligarchies as “Rich Club” Networks. *Connections*, 36(1), 20-32. doi:10.17266/35.2.2.

Barnes, J. A. (1969). Graph Theory and Social Networks: A Technical Comment on Connectedness and Connectivity. *Sociology*, 3(2), 215-232. <https://doi.org/10.1177/003803856900300205>.

Chappell, M. Jahi. 2018. *Beginning to End Hunger: Food and the Environment in Belo Horizonte, Brazil, and Beyond*. Univ. of California Press.

Coleman, J., Katz, E., & Menzel, H. (1957). The Diffusion of an Innovation Among Physicians.

*Sociometry*, 20(4), 253-270. doi:10.2307/2785979

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Relatório Final. Brasília: CONSEA; 1994.

Cunha, A.R.A.A e Lemos, M. B. (1997). Segurança alimentar e políticas locais de abastecimento. Fortaleza/CE: Revista Econômica do Nordeste, v. 28.

IPEA. (1993). O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Peliano, A. M. T. M. (Coord.). Brasília.

Gel, Y. R., Lyubchich, V. & Ramirez, L. R. (2017). Bootstrap quantification of estimation uncertainties in network degree distributions. *Scientific Reports*, 7/5807. DOI:10.1038/s41598-017-05885-x.

Goldenberg A, Zheng A.X., Fienberg S.E. & Airolidi E.M. (2009). A survey of statistical network models. *Foundations and Trends in Machine Learning*, 2:129-233.

Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.

\_\_\_\_\_. (1978). Threshold Models of Collective Behavior. *American J. Sociology*, 83(6), pp: 1420-1443.

Groendyke, Chris & Welch, David. (2018). *epinet : An R Package to Analyze Epidemics Spread across Contact Networks*. *Journal of Statistical Software*. 83. 10.18637/jss.v083.i11.

- Harary, F., Norman, R. Z., Cartwright, D. (1965) *Structural Models: An introduction to the theory of directed graphs*. New York: Wiley.
- Hedström, P., & Swedberg, R. (1998). *Social mechanisms: An introductory essay*. In P. Hedström & R. Swedberg (Eds.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory (Studies in Rationality and Social Change*, pp. 1-31). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511663901.001
- Hedström, Peter & Ylikoski, Petri. (2010). *Causal Mechanisms in the Social Sciences*. *Annual Review of Sociology*. 36. 10.1146/annurev.soc.012809.102632.
- Kingdon, J. (2003) [1984]. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins.
- Lavalle, A.; Carlos, E., Dowbor, M.; Szwako, J., (2019). “Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência”. In: *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Eduerj, pp. 21-86.
- Lavinas, L e Nabuco, M. R (1992). *Abastecimento: Histórico e Atualidade. Relatório Parcial V da Pesquisa Crise, Abastecimento e Uso do Solo, UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo*.
- Machado, M. (2006). *Políticas de Segurança Alimentar: Belo Horizonte e Santos/SP: Uma visão sobre continuidade e mudança*. Dissertação de Mestrado, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.
- Mafra, L. A. S. (2004). *O município na gestão de políticas locais de segurança alimentar: regulação de mercado e assistência alimentar em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney; Tilly, Charles. (2009). *Para mapear o confronto político*. Lua Nova, São Paulo, p.11-48. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a02.pdf>. >.
- Padgett, J.; Ansell, C. (1993). *Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434*. *American Journal of Sociology*, 98(6), 1259-1319.
- Tilly, C. (2001a). *Mechanisms in political processes*. *Annual Review of Political Science*, Vol. 4.
- \_\_\_\_\_. (2001b). *The Historical Analysis of Political Processes*. Pp. 567-88 In *Handbook of Sociological Theory*, edited by J. Turner. New York: Springer.
- Schelling, Thomas C. (1971), *Dynamic Models of Segregation*, *Journal of Mathematical Sociology* 1, 143-86.
- \_\_\_\_\_. (1972), *A Process of Residential Segregation: Neighborhood Tipping*, in Pascal, Anthony (ed.), *Racial Discrimination in Economic Life*, D. C. Heath, Lexington, MA, 157-84.
- Silva, J. G. (1996). *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas, SP. Ed. UNICAMP/IE.
- Szwako, J. & Gurza Lavalle, A., (2019). *Seeing Like a Social Movement”: Institucionalização simbólica e capa-*

idades estatais cognitivas. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, V. 28, N. 02, pp. 411-434. <http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201900020009>.

Wasserman, S.; Pattison, P. (2000). *Statistical Models for Social Networks*. In: Kiers, H. A. L, Rassin,

J. P., Groenen, P. J. F., Schader, M. [Eds]. *Data Analysis, Classification and Related Methods*. Springer. White, H. C. (1992). *Identity and Control*. Princeton University Press.





INTERSETORIALIDADE E AS CRIANÇAS QUE SÃO  
FILHAS DE PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE:  
UM ESTUDO A PARTIR DO MARCO LEGAL DA  
PRIMEIRA INFÂNCIA

*Intersectoriality and children with parents deprived  
of their liberty: a study from the Legal Framework on  
Early Childhood*

Mariana Scaff Haddad Bartos

Instituição de vínculo: Universidade Nove de Julho – Curso de Graduação em Medicina

Contato: [marishb@hotmail.com](mailto:marishb@hotmail.com)



## RESUMO

Este artigo busca contribuir para o debate sobre intersectorialidade, com ênfase nas crianças que têm seus genitores privados de liberdade. O estudo se dedica a analisar deliberações de atores que estão relacionados com a temática, tendo o Marco Legal da Primeira Infância como referencial legislativo norteador. O objetivo é compreender o quanto estes atores, ao tratar da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância, estão alinhados com o Marco Legal da Primeira Infância, com a questão da intersectorialidade, a qual é, inclusive, proposta pelo Marco Legal, e o quanto estão alinhados entre si. Com a análise empírica, é possível considerar que os atores, ao lidar com a intersectorialidade, o fazem de maneira coerente com a literatura. Por sua vez, o Marco Legal ainda não é levado em consideração por boa parte dos atores e de suas deliberações, mesmo quando estão tratando de temas que têm bastante interface com a temática da primeira infância. Não obstante, os atores, ao tratarem da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância, ainda levam pouco em conta a perspectiva da criança, isto é, raramente enxergam esta questão sob a ótica da primeira infância.

**Palavras-chave:** intersectorialidade, primeira infância, Marco Legal da Primeira Infância, pessoa privada de liberdade, crianças com mães e/ou pais privados de liberdade.

## ABSTRACT

This study seeks to contribute to the debate on intersectoriality, focusing on children who have their parents deprived of their liberty. The study is dedicated to analyzing the deliberations of actors that are related to the theme, with the “Marco Legal da Primeira Infância” (Legal Framework on Early Childhood) as guiding legislative reference. The aim is to understand whether these actors, when dealing with the relationship between mothers and fathers deprived of their liberty and early childhood, align with the Legal Framework on Early Childhood, with the issue of intersectoriality, which is even proposed by the Marco Legal, and how much they are aligned with each other. After empirical analysis, it is possible to consider that the intersectoriality proposed within the Marco Legal da Primeira Infância is aligned with the literature, in addition to having a great prominence within the law. The Marco Legal, however, is not yet considered by many actors in their deliberations, even when they are dealing with themes that have a strong interface with the theme of early childhood. When dealing with the relationship between mothers and fathers deprived of liberty and early childhood, actors still take little account of the child’s perspective, meaning they seldom understand this question from the point of view of early childhood.

**Keywords:** intersectoriality, early childhood, Marco Legal da Primeira Infância, person deprived of liberty, children with parents deprived of liberty.

## INTRODUÇÃO

Ao considerar as crianças filhas de pessoas privadas de liberdade, questiona-se o quanto plenas são as suas infâncias. Trata-se de um contexto no qual relações afetivas e laços familiares podem ser interrompidos e darem lugar a situações de vulnerabilidade.



Compreender o papel da intersetorialidade neste cenário é ter como pressuposto que crianças necessitam de um olhar integral, um olhar que não as interprete como uma fração de pessoa e sim como um todo:

O atendimento por setores estanques e as especializações que só enxergam seu ponto de interesse contribuem para formar uma visão fracionada de criança. Em vez de se ver a pessoa inteira, vê-se apenas uma fração dela. Por exemplo, a necessidade de cuidados nutricionais, de uma família acolhedora para que possa deixar a instituição de acolhimento, de uma vaga em creche, de um atendimento especializado. A secretaria de saúde cuida da saúde da criança, a da educação garante-lhe a educação infantil, a secretaria de assistência ou desenvolvimento social atende às necessidades no conjunto de sua família e, a de cultura provê meios de as crianças terem acesso às produções culturais para a infância. (DIDONET, 2015, p. 12).

Se o foco é o desenvolvimento integral da primeira infância, não é suficiente que cada setor faça o que é de sua atribuição e também não significa evitar que esses setores se sobreponham. É necessário que dialoguem para trabalhar conjuntamente com o objetivo de alcançar uma mudança social em relação à situação inicial (CUNILL-GRAU, 2014).

Segundo Duarte e Leite (2006) as crianças malnutridas precisam também de políticas de saúde e de políticas de assistência. As crianças vitimadas pela desestruturação familiar precisam de políticas assistenciais. Sem uma boa saúde, por exemplo, objetivos de crescimento educativo da população não terão possibilidade de se materializar, uma vez que um bom nível de saúde aumenta a frequência das crianças nas escolas e sua capacidade de aproveitamento.

Ao pensar nas crianças que passam por situações de vulnerabilidade, como pode ser o caso daquelas que têm suas mães ou seus pais privados de liberdade, a demanda por um olhar integral é ainda maior. Situações de vulnerabilidade trazem consigo múltiplas casualidades e uma diversidade de problemas. A este contexto, a intersetorialidade pode ser uma das melhores respostas.

O Marco Legal da Primeira Infância, sancionado em 2016, considera as crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade em seu conteúdo. Ao dar visibilidade a estas crianças, as coloca como dignas de direitos e cuidados.

Os estudos que trabalham o conceito de intersetorialidade vêm conquistando cada vez mais espaço, sendo uma discussão desafiadora (BRONZO, 2007). O Marco Legal da Primeira Infância apresenta o trabalho intersetorial como um de seus principais pilares, mas, mesmo assim, a lei não tem sido analisada em uma ótica intersetorial. De modo similar, apesar de a realidade das crianças com mães e pais privados de liberdade ser multifacetada e, assim, demandar soluções que envolvam uma estratégia coletiva, não é frequente que esta realidade seja analisada tendo abordagem intersetorial.

O trabalho está dividido em sete seções, incluindo esta introdução. A segunda seção traz os objetivos e a terceira seção apresenta a importância da primeira infância e o Marco Legal. A quarta e a quinta seções trazem a metodologia e a análise, respectivamente. Por sua vez, a sexta seção é destinada aos resultados e discussões e, por fim, as Considerações Finais retomam a pergunta de pesquisa.

## OBJETIVOS

A partir deste cenário, o objetivo aqui colocado é compreender como atores lidam com a intersectorialidade, a partir do Marco Legal da Primeira Infância, quando tratam da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância. Como atores, serão analisados o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Objetiva-se compreender o quanto estes atores, ao tratar da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância, estão alinhados com o Marco Legal da Primeira Infância, com a questão da intersectorialidade, que é, inclusive, proposta pelo Marco Legal, e o quanto estão alinhados entre si.

## PRIMEIRA INFÂNCIA E SEU MARCO LEGAL

### CONTEXTUALIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Considera-se a primeira infância do momento da gestação ao parto e a idade que compreende de 0 a 6 anos, com prioridade aos cuidados até os 3 anos, a chamada primeiríssima infância. É o período que envolve, além do crescimento físico, o amadurecimento do cérebro, o desenvolvimento motor, cognitivo e linguístico e o aprendizado social e afetivo (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014). Segundo Shonkoff (2009), 700 novas conexões neurais – as chamadas sinapses – são formadas a cada segundo nos primeiros anos de vida, processo que sofre impacto direto das condições ambientais e das experiências pessoais.

O Marco Legal da Primeira Infância - Lei n. 13.257 - foi sancionado em 8 de março de 2016 e tem como base e concordância a Constituição Federal e o ECA. Cinco leis sofrem alterações ao longo do texto: o próprio ECA, do Artigo 18 ao Artigo 36; a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no Artigo 37; a Lei n. 11.770, de 2008, no Artigo 38; o Código de Processo Penal (CCP), no Artigo 41; e a Lei n. 12.662, de 2012, no Artigo 43. Já em seu primeiro artigo fica claro o principal objetivo do Marco Legal: “Esta Lei estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano” (BRASIL, 2016a, não paginado). Visando, então, orientar as políticas públicas para a primeira infância, a lei supre algumas lacunas do Estatuto da Criança e do Adolescente em relação às particularidades dos primeiros seis anos de vida. Alguns temas como a amamentação, a licença-paternidade e, inclusive, as crianças que têm seus genitores privados de liberdade não foram tratados no texto do ECA e aparecem de forma concreta no Marco Legal.

## O MARCO LEGAL E AS CRIANÇAS QUE TÊM SEUS PAIS PRIVADOS DE LIBERDADE

A Lei n. 13.257 trata dos filhos e das filhas de pessoas privadas de liberdade por meio de alterações em duas leis: o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Processo Penal. No ECA, estas modificações envolvem a questão da saúde tanto da gestante e mãe privada de liberdade, como de seu bebê. O Artigo 8º do ECA e seus respectivos parágrafos tiveram boa parte de suas redações alteradas pelo Marco Legal. No que tange ao tema, o parágrafo 5º do referido artigo sofre alteração no sentido de garantir assistência psicológica às gestantes e mães que se encontrem em situação de privação de liberdade. Por sua vez, o parágrafo

10 é incluído de modo a assegurar que os filhos de mulheres privadas de liberdade sejam acolhidos em ambiente que atenda às normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde.

Por sua vez, o Código de Processo Penal tem quatro de seus artigos alterados pelo Artigo 41 do Marco Legal da Primeira Infância. Das alterações, três delas são bem similares e vão no mesmo sentido: o de obter informações sobre a existência de filhos ou filhas das pessoas que estão privadas de liberdade, além de mais detalhes como a idade destes filhos, se possuem alguma deficiência e o contato de um eventual responsável. Esta preocupação aparece nas inclusões do inciso X no Artigo 6º, direcionada à autoridade penal, do parágrafo 10 no Artigo 185, direcionada ao conteúdo do interrogatório, e do parágrafo 4º no Artigo 304, direcionada ao conteúdo da lavratura do auto de prisão em flagrante.

Contudo, são as alterações no Artigo 318 do Código de Processo Penal aquelas que podem ser consideradas as mais impactantes na vida das crianças que têm seus pais e mães privados de liberdade. O Artigo 318 discorre sobre as possibilidades de substituição da prisão preventiva pela domiciliar e tem duas condições incluídas, via incisos, pelo Marco Legal da Primeira Infância: o inciso V, que contempla mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos; e o inciso VI, que incorpora o homem preso caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos. Além disso, o Marco Legal altera a redação do inciso IV: enquanto a redação antiga, a qual já havia sido uma conquista da Lei n. 12.403, de 2011, considerava passível de prisão domiciliar gestante a partir do 7º (sétimo) mês de gravidez ou sendo esta de alto risco, a nova redação dada pelo Marco Legal não especifica o mês da gestação ou a questão do risco. Assim, ser gestante é suficiente para que o juiz possa substituir a prisão preventiva pela domiciliar.

Assim, o Marco Legal, reflete os avanços dos últimos anos e, por si só, já é uma grande conquista quando se trata de crianças na primeira infância com suas mães e/ou pais privados de liberdade.

## METODOLOGIA

A pergunta desta pesquisa é: “Como os atores lidam com a intersetorialidade, a partir do Marco Legal da Primeira Infância, quando tratam da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância?”. Os atores desta pergunta serão quatro conselhos: o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); o Conselho Nacional de Justiça (CNJ); o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP); e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Com metodologia qualitativa e estudo de caso (STAKE, 2000), serão analisadas as deliberações destes quatro conselhos após a sanção do Marco Legal da Primeira Infância, ou seja, após março de 2016. Assim, a pergunta de pesquisa tem um caráter instrumental, que, segundo Stake (2000), é quando um ou mais casos são analisados como estratégia para que uma questão mais ampla seja compreendida. Por meio da análise das resoluções de cada conselho, ou seja, de suas deliberações, pretende-se incorporar alguns insights, termo utilizado por Stake (2000) ao tratar de estudos de caso instrumentais, de modo que se tenha uma compreensão mais ampla do Marco Legal como principal referencial legislativo do tema da primeira infância.

A pesquisa qualitativa, segundo Godoy (1995, p. 58), “parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve”. Por meio da leitura de Godoy (1995), pode-se afirmar que esta pesquisa tem abordagem qualitativa, de maneira que se concentra na ampla compreensão do que se pretende estudar e na preocupação com todo o processo e não simplesmente com os resultados.

# ANÁLISE

## RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Resolução CNAS n. 7/2016 aprova o II Plano Decenal (2016/2026) da Assistência Social. Entre os objetivos estratégicos do plano está a garantia de alternativas de apoio aos cuidados à primeira infância. Mais adiante, o plano se dedica a pautar a plena integralidade da proteção socioassistencial, o que já remete à discussão de intersetorialidade.

Os objetivos se apresentam no sentido de fomentar ações intersetoriais e de fortalecer a relação interseccional das políticas da assistência social e do SUAS com outras áreas e outros atores. O primeiro objetivo estratégico, em específico, é o fortalecimento da intersetorialidade como estratégia de gestão, visando, entre outros, a garantia de direitos e proteção social dos filhos recém-nascidos de mulheres encarceradas. Assim, mesmo sendo um plano bem amplo, as questões da primeira infância e das crianças que têm suas mães privadas de liberdade estão presentes, o que mostra a relevância da temática.

A intersetorialidade trazida pela resolução pontua a atuação do sistema protetivo de forma integrada e articulada, o que vai ao encontro do que é colocado pela literatura. Bronzo (2016) aponta que a integração entre setores é, em si, a intersetorialidade e Cunill-Grau (2014) traz a integração como resultado e expressão do trabalho interseccional: o que se integra, quem intervém nessa integração, onde se dá a integração e como ela é realizada são questões que norteiam as definições de intersetorialidade. Do mesmo modo, a articulação está muito relacionada ao grau da intersetorialidade. Segundo Pires (2016, p. 67), a literatura especializada compreende “a intersetorialidade como a articulação de conhecimentos e experiências dos diversos atores governamentais no planejamento, execução e avaliação de ações”. Além disso, Teodósio (2008) aponta justamente que a intersetorialidade é uma possível forma de articulação colaborativa. Por outro lado, também é importante pontuar que essa forma integrada e articulada de atuação, assim como é apresentada no Plano Decenal, pode encontrar alguns desafios no caminho. Santos (2011) mostra que integrar a lógica setorial é uma estratégia permeada por conflitos e Bichir (2015) avalia que a articulação interseccional envolve a concepção de capacidades para efetivar a intersetorialidade, as quais dependem fortemente de mecanismos e institucionalidades construídos, ou não, ao longo do tempo.

A definição de intersetorialidade apresentada na resolução é bastante coerente com o que se encontra na literatura: traz a necessidade de ações conjuntas e de articulação entre políticas públicas e coloca a importância de ações integradas e da agregação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns. Cunill-Grau (2014) reforça esse entendimento quando afirma que a relação entre setores pode se dar de diferentes maneiras e que uma alta integração dos setores resulta em uma intersetorialidade de alta intensidade, com mais chance de enfrentamento integral dos problemas. De todo modo, importante recordar que a literatura também pondera os cuidados necessários para estabelecer arranjos entre os setores. Segundo Bichir, Oliveira e Canato (2016, p. 96), “é importante analisar o que está sendo efetivamente compartilhado entre os vários setores, e se objetivos comuns de atuação estão, de fato, sendo construídos, para além de relações de protocolo”.

A resolução também coloca que a intersetorialidade supõe a superação da fragmentação, o que também é bastante pontuado pela literatura. Para Duarte e Leite (2006), o conceito de intersetorialidade tem exatamente como princípio romper com uma visão fragmentada da política ou da ação social. Nesse mesmo sentido, o documento da Resolução n. 7 traz um ponto importante: as abordagens interseccionais são “talvez

o único caminho possível para enfrentar situações geradas por condições multicausais” (BRASIL, 2016b, p. 30). As diversas dimensões e multicausalidades, que refletem a complexidade dos problemas, são questões diretamente relacionadas ao tema da intersetorialidade. Pires (2016) reforça esse ponto quando coloca que os problemas sociais reais, para os quais as políticas públicas são destinadas, são necessariamente multifacetados e não obedecem às divisões setoriais das burocracias públicas. Desse modo, conforme coloca Bronzo (2007), um olhar integral acaba sendo uma perspectiva básica da intersetorialidade.

Outro ponto a ser destacado na resolução é que o documento não considera o Marco Legal da Primeira Infância. A lei daria um suporte legal no que se refere à atenção à primeira infância, tema presente no documento. Além da importância do Marco Legal como um todo, as alterações que ele faz no ECA e no CPP em relação aos filhos de pessoas privadas de liberdade, conforme visto anteriormente, também contribuiriam para a resolução, uma vez que o documento aborda a garantia de direitos e proteção social dos filhos recém-nascidos de mulheres encarceradas. Ademais, a própria intersetorialidade, que aparece ao longo de todo o texto da resolução, é também um dos principais conceitos do Marco Legal da Primeira Infância. O termo é trabalhado de maneira equivalente tanto na resolução, como no Marco Legal: ambos trazem a articulação de ações, setores e políticas públicas como aspecto básico na estratégia intersetorial.

Assim, a Resolução n. 7 dialoga diretamente com o Marco Legal da Primeira Infância, inclusive em relação ao cuidado com as crianças que têm seus pais privados de liberdade, e com a intersetorialidade que ele propõe. Infelizmente, o Marco Legal não é considerado na resolução, o que daria mais legitimidade ao seu conteúdo.

A Resolução CNAS n. 19/2016 institui o Programa Primeira Infância no SUAS, o que corresponde à participação da política de assistência social no Programa Criança Feliz. A resolução considera o Marco Legal da Primeira Infância e traz a questão intersetorial em diversos pontos do texto. O fortalecimento da intersetorialidade nos territórios está entre as principais ações propostas pela resolução para que os objetivos do programa sejam cumpridos.

O conceito de intersetorialidade aparece no texto em consonância com o que a literatura traz, com ênfase à articulação intersetorial e à integração das políticas públicas setoriais – nesse caso, especialmente assistência social, saúde e educação. Ficam como responsabilidade da União, e também dos estados e municípios, ações de mobilização intersetorial, realização de seminários intersetoriais e articulação de ações com diversas políticas públicas. A resolução não leva em conta outros atores além do setor público e deixa claro o entendimento do trabalho intersetorial dentro da mesma esfera de governo. Assim, o conceito encontra-se em seu sentido restrito, no qual o trabalho intersetorial pode ser considerado o “compartilhamento de ações e a soma de esforços entre diferentes setores e agências de uma mesma esfera de governo” (CRUZ E FARA, 2016, p. 6).

Ao considerar o Marco Legal da Primeira Infância, a Resolução n. 19 leva em conta a mais recente e principal legislação na temática. Além disso, a intersetorialidade presente na resolução está alinhada com a intersetorialidade proposta pelo Marco Legal, ambas incorporando o sentido restrito do conceito. O Marco Legal, ao longo de todo seu texto, deixa clara a necessidade de articulação nas respectivas esferas governamentais, como no Artigo 7º que coloca que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância” (BRASIL, 2016c, não paginado). Por fim, a resolução não considera ou traz algum tipo de reflexão sobre as crianças que têm seus genitores privados de liberdade, o que a deixaria ainda mais em concordância com o Marco Legal. Muito provavelmente, essa lacuna se dá pelo fato de que o próprio Programa Criança Feliz não trata diretamente dessa questão, sendo algo que pode ser incluído a depender exclusivamente do interesse de cada estado ou município em ampliar seu atendimento também para os filhos de pessoas privadas de liberdade.

## RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

A Resolução n. 251/2018 institui e regulamenta o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0), a fim de mapear a população carcerária brasileira a partir de informações do Poder Judiciário. A análise neste caso se deu tanto na resolução em si, como no Relatório BNMP. A importância de analisar os dois documentos se deu pelo fato de que o relatório, também publicado pelo CNJ, apresenta com mais detalhes o funcionamento do BNMP 2.0, principal objeto da resolução, e ainda traz estatísticas com informações coletadas até aquele momento.

Em nenhum ponto da presente resolução, e nem mesmo em seu anexo, há alguma referência direta à existência de filho. O cadastro de pessoas, apresentado pelo anexo da resolução, lista 22 informações que devem estar no documento cadastral, entre elas, nome, estado civil, cor/raça, escolaridade, orientação sexual e, inclusive, eventual presença de condição gravídica ou de lactação. Sobre esta última, pressupõe-se que as informações sobre filhos recém-nascidos podem ser apreendidas no preenchimento da condição de lactação, por mais que seja uma informação que homens privados de liberdade não terão a oportunidade de fornecer. De todo modo, surpreende não haver no cadastro uma pergunta direta e uma preocupação em relação à existência de filhos das pessoas privadas de liberdade.

Além disso, o Relatório BNMP também não apresenta menção à questão de filhos das pessoas privadas de liberdade, assim como à questão da gravidez e da lactação. A parte do documento que é destinada a apresentar informações extraídas da base de dados do BNMP 2.0, chamada de Estatísticas do BNMP 2.0, traz mais de 30 páginas de dados, que vão desde informações mais gerais até dados sobre a natureza das prisões, tipo de regime e perfil dos presos. Ainda assim, o quadro estatístico que é apresentado segue não trazendo nenhuma informação sobre a temática das crianças (BRASIL, 2018c).

Conforme visto, a maior parte das alterações do Marco Legal da Primeira Infância no CPP vão no sentido de obter informações sobre a existência de filhos das pessoas que estão privadas de liberdade, o que parece não ter a mesma relevância nessa resolução do CNJ e, conseqüentemente, no relatório e nos dados apresentados. Ao divulgar as Estatísticas do BNMP 2.0, o documento do CNJ coloca que “o quadro estatístico ora apresentado reveste-se de extrema importância para o planejamento, fiscalização e avaliação das políticas públicas que incidem no sistema penitenciário” (BRASIL, 2018c, p. 30), reforçando a influência dos dados e possíveis indicadores na construção de políticas públicas. Infelizmente, ao tratar de políticas que incidem no sistema penitenciário, o CNJ, por meio da Resolução n. 251 e do seu relatório, não parece considerar as políticas para a primeira infância e o impacto do encarceramento dos pais na vida da criança.

Curiosamente, no mesmo dia em que a Resolução n. 251 foi publicada, o CNJ também publicou a Resolução n. 252/2018, que traz justamente a questão da maternidade de mulheres privadas de liberdade. A Resolução n. 252 estabelece princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade, considerando o Marco Legal da Primeira Infância. Além disso, coloca a importância da perspectiva de gênero ser contemplada nos bancos de dados do sistema prisional brasileiro, tratando também do ingresso de mulheres e crianças em estabelecimento penal ou de detenção provisória, de modo que sejam mapeadas as idades dos filhos, se possuem alguma deficiência e o contato de um eventual responsável, pontos que são justamente as alterações do Marco Legal da Primeira Infância no CPP.

Além disso, as alterações do Marco Legal da Primeira Infância no ECA estão também alinhadas com o conteúdo da Resolução n. 252. O documento coloca a necessidade de atenção à saúde das mulheres privadas de liberdade e de seus filhos, também reforçando condições de atendimento em concordância com as normas sanitárias e assistenciais do SUS.

Todavia, essa sintonia com o Marco Legal da Primeira Infância não parece completa: se por um lado, tem-se o Marco Legal alterando o CPP também no que diz respeito às possibilidades de substituição da prisão preventiva pela domiciliar para gestantes, mães e pais de crianças de até 12 anos, ou seja, incentivando o desenvolvimento das crianças junto aos seus pais e longe do ambiente prisional, por outro lado, tem-se uma resolução que não considera a possibilidade da prisão domiciliar. O documento parte do princípio que a criança que convive com seus genitores privados de liberdade está necessariamente no sistema prisional, tratando de questões como: a adequação dos estabelecimentos prisionais femininos e da arquitetura prisional para gestantes e lactantes (Artigo 2º, inciso IV); o procedimento de acolhida da criança junto à genitora na unidade prisional (Artigo 8º, parágrafo 1º, inciso III); a duração do período de convivência das crianças com suas mães (Artigo 8º, parágrafo 1º, inciso IV); entre outros (BRASIL, 2018d). A resolução traz, inclusive, a preocupação em “reduzir a experiência do cárcere para mães e filhos” e de garantir a convivência entre eles, mas não coloca a prisão domiciliar como uma possibilidade (BRASIL, 2018d, não paginado).

Importante citar, mesmo que brevemente, a Resolução n. 231/2016. O documento, que institui o Fórum Nacional da Infância e da Juventude, não cita o termo “primeira infância” em nenhum momento e nem considera o Marco Legal. Do mesmo modo, o próprio ECA, que teria uma relação até mais direta com o tema da infância e da juventude, também não é citado.

## RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA

A Resolução n. 2/2016 retoma a temática já colocada em relação à sistematização dos dados estatísticos das pessoas privadas de liberdade. Nesse caso, o documento dispõe sobre o Cadastro Único de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal (CadUPL), de modo que se torne um instrumento de transparência e uniformização de dados estatísticos mínimos. Em seus anexos, a resolução apresenta um modelo do cadastro único, com os dados de cada preso da unidade penal que devem constar obrigatoriamente. Entre os dados, constam informações exclusivas para o caso de mulheres encarceradas, com sete perguntas, cada uma com opções de resposta entre “Sim” e “Não”. Uma das perguntas é se é mãe ou avó com filhos menores de seis anos ou com deficiência e, ainda, outra pergunta questiona se possui filhos menores de 18 anos (BRASIL, 2016d). Assim, mesmo o texto da resolução não considerando explicitamente o Marco Legal da Primeira Infância, pode-se passar a ideia de que existe, por meio das perguntas do Cadastro Único, uma intenção de identificar aquelas mulheres que podem ter sua prisão preventiva substituída pela domiciliar.

Por outro lado, sente-se a ausência de outras perguntas que também poderiam estar no modelo do Cadastro Único. Uma gravidez, por exemplo, não tem como ser informada com base nas questões apresentadas, ainda mais com opções fechadas de resposta – “sim” ou “não”. Retornando ao Marco Legal da Primeira Infância, existe a possibilidade de prisão domiciliar para as gestantes privadas de liberdade, além de assistência psicológica e acolhimento. Desse modo, é fundamental que o cadastro tenha essas informações e possa mapear as mulheres gestantes, não apenas pela prisão domiciliar prevista pelo Marco Legal, mas também para acompanhamento da saúde dessas mulheres, o que também é seu direito por lei, incluindo, nesse caso, também as mulheres grávidas condenadas.

A Resolução n. 3/2016 surge como um complemento da Resolução n. 2. O documento dispõe sobre subsídios complementares ao Cadastro Nacional de Presos apresentado na resolução anterior e, avançando, inclui gravidez nos campos para uniformização apresentados em seu “Anexo I” (BRASIL, 2016e). De todo modo, importante colocar que a questão da gravidez não é incluída no modelo do cadastro único que fora apresentado

na Resolução n. 2, e sim como subsídio complementar para o cadastro, não ficando claro, portanto, a importância que será dada à questão. Além disso, a Resolução n. 3 propõe ao CNJ, a título de uniformização de dados, que os elementos constantes do CadUPL integrem o Cadastro Nacional de Presos (BRASIL, 2016e).

Na Resolução n. 2/2017 o CNPCP recomenda que seja encaminhada para o Centro de Referência em Assistência Social ou entidade equivalente uma cópia do auto de prisão em flagrante delito de mulheres grávidas, lactantes e com filhos de até 12 anos incompletos ou deficientes. Assim, o embasamento para a resolução são duas das inclusões do Marco Legal no CPP. O documento, porém, mesmo considerando o CPP exatamente nas alterações realizadas pelo Marco Legal da Primeira Infância, não cita esse último em nenhum momento.

Outra resolução do CNPCP relevante para este estudo é a Resolução n. 3/2017. O documento dispõe sobre a prestação de serviços de alimentação e nutrição às pessoas privadas de liberdade. Nesse sentido, destacam-se os incisos II, III e IV do Artigo 1º da resolução, os quais garantem respectivamente: a criação de condições e ambientes que permitam o aleitamento materno exclusivo até o sexto mês e o aleitamento materno continuado até os dois anos, ou mais, da criança que está em companhia da mãe que cumpre pena privativa de liberdade, em caráter transitório; o fornecimento de uma alimentação adequada e saudável para a lactante; e a oferta de alimentos adequados e saudáveis às crianças que estão em companhia das mães que cumprem pena privativa de liberdade (BRASIL, 2017a).

O Marco Legal em si não é considerado na resolução, assim como as mulheres gestantes – o documento garante alimentação adequada e saudável para a lactante, mas não cita a mulher que está grávida. A importância de uma boa alimentação também para essas mulheres é lembrada pelo próprio Marco Legal, que em uma de suas modificações no ECA traz a necessidade de assegurar nutrição adequada a todas as gestantes.

Também em suas considerações, a Resolução n. 3 pontua a importância da intersetorialidade em políticas, programas, ações governamentais e não governamentais para a execução da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, por meio de ações articuladas entre saúde, assistência social, justiça, sociedade civil, ação social, entre outros (BRASIL, 2017a). Segundo Teodósio (2008), esse tipo de articulação colaborativa é, de fato, uma possível forma de intersetorialidade. Além disso, alimentação e nutrição não são temas que podem ser vistos de maneira fragmentada, principalmente abordando crianças e mulheres que estão no sistema carcerário com problemas de diversas dimensões ou, como coloca Pires (2016), problemas multifacetados que não obedecem às divisões setoriais das burocracias públicas. Nesse sentido, Duarte e Leite (2006) mostram que romper com essa visão fragmentada demanda o desenvolvimento de ações integradas entre diferentes áreas sociais – no caso da resolução, saúde, assistência social, justiça, sociedade civil, ação social, entre outros. Por fim, a intersetorialidade apresentada na resolução inclui ações não governamentais e coloca a sociedade civil entre os possíveis setores a serem articulados. Tem-se, então, uma visão mais ampliada do conceito: para Cruz e Farah (2016), o conceito de intersetorialidade em seu sentido ampliado abarca outros atores que não apenas o Estado, se contraponto ao sentido mais restrito, o qual leva em conta apenas as relações internas do setor público.

Por sua vez, na Resolução n. 4/2017 o CNPCP dispõe sobre padrões mínimos para a assistência material do Estado à pessoa privada de liberdade, levando em consideração as especificidades de gênero e incluindo as necessidades de mulheres que estejam gestantes, lactantes ou com bebês e crianças. Assim, é uma resolução que tem grande relevância ao considerar as diferenças de gênero e, conseqüentemente, a maternidade e as crianças que podem estar no sistema prisional. Todavia, importante retomar que o Marco Legal da Primeira Infância altera o CPP para que as crianças possam ficar em casa com seus genitores que estão em prisão preventiva, enquanto a resolução parte do princípio que essas mesmas crianças estejam no sistema prisional com suas mães.



A Resolução n. 3/2018 apresenta recomendações que visam à interrupção da transmissão de enfermidades entre pessoas privadas de liberdade. A transmissão de algumas doenças de mãe para filho é incluída na resolução de modo que todas as intervenções que objetivem a prevenção sejam facilitadas a todas as mulheres privadas de liberdade. Além disso, o documento pontua que crianças nascidas de mães vivendo com HIV, com sífilis e ou hepatites na prisão devem ser acompanhadas de acordo com o protocolo nacional (BRASIL, 2018e). Nesse contexto, o Marco Legal da Primeira Infância poderia ter sido considerado pela resolução, visto que o mesmo modificou o ECA no que diz respeito à saúde da gestante e mãe privada de liberdade, assim como de seu bebê.

Além disso, a própria intersetorialidade é fundamental ao trabalhar com o controle de doenças no sistema penitenciário. Mesmo sendo um tema que remeta à saúde, é essencial que exista a articulação com outras áreas que incluem a prevenção – que pode ser abordada com atividades de sensibilização, informação e educação sobre as doenças, além de preparação dos próprios profissionais que atuam no sistema prisional –, os direitos humanos – lembrando que condições insalubres e superlotação das celas, por exemplo, influenciam diretamente a transmissão de doenças –, e a arquitetura penal, já que iluminação natural, ventilação e espaço das celas também estão relacionados ao tema. Sobre isso, a resolução não é explícita ao tratar de intersetorialidade, mas considera que a atuação do Poder Executivo e do Poder Judiciário, com o apoio do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Controle Social são imprescindíveis para o êxito das medidas que visam interromper a transmissão das doenças entre as pessoas privadas de liberdade (BRASIL, 2018e). O documento ainda pontua que os programas de controle dos agravos nas unidades prisionais devem ser implementados em consonância com o SUS e articulados entre as esferas de saúde, justiça e sociedade civil. A articulação entre diferentes setores como saúde, justiça e sociedade civil, com o objetivo de implementar programas, pode ser considerada um trabalho intersetorial. Todavia, alguns atores mostram que existem desafios nessa articulação intersetorial de programas, já que ela envolve a concepção de capacidades para efetivar a intersetorialidade, as quais dependem fortemente de mecanismos e institucionalidades construídos, ou não, ao longo do tempo (Bichir, 2015).

## RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Das resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), cabe destacar a Resolução n. 210, de 05 de junho de 2018. O documento dispõe sobre os direitos de crianças cujas mães, adultas ou adolescentes, estejam em situação de privação de liberdade. É uma resolução muito bem argumentada, a qual considera em seu texto uma grande parte do panorama legislativo que aborda o tema. O documento, em seu Artigo 2º, coerente com o avanço da legislação, prioriza a manutenção da criança com a mãe, fora do cárcere, em liberdade ou em prisão domiciliar. Para os casos em que o regime domiciliar não se aplicar na forma da lei, a resolução, em seu Artigo 3º, observa a garantia de alguns direitos destas crianças – direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Além disso, às mulheres grávidas que estão privadas de liberdade é assegurada, no Artigo 4º, a vinculação ao serviço de referência para parto, atenção humanizada em saúde, presença de acompanhante escolhido pela gestante, orientação ao planejamento reprodutivo e apoio ao aleitamento materno (BRASIL, 2018a).

Mais especificamente em relação ao Marco Legal da Primeira Infância, a resolução se concentra no que diz respeito à substituição da prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for gestante e mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos. O alinhamento com essa parte da lei é evidenciado no Artigo 2º da resolução, o qual se baseia não apenas no Marco Legal, mas também em toda a frequência de avanços do quadro normativo, para priorizar que a criança esteja com sua mãe e fora do ambiente prisional

(BRASIL, 2018a). Como foi visto anteriormente, boa parte das resoluções analisadas não consideram esta possibilidade de manter o vínculo da criança com seus genitores e, ao mesmo tempo, não permanecer no sistema carcerário.

Mesmo sendo uma resolução coesa com o quadro legislativo e que respeita e prioriza o superior interesse da criança, é importante observar a ausência dos pais – homens privados de liberdade com filhos pequenos – no documento. Ao considerar o Marco Legal da Primeira Infância, a resolução poderia também incluir, principalmente em seu Artigo 2º, as crianças cujos pais, adultos ou adolescentes, estejam em situação de privação de liberdade. Como mencionado, o Marco Legal também incorpora o homem privado de liberdade em suas alterações no Código de Processo Penal, de modo que se possa substituir sua prisão preventiva pela domiciliar caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos.

## RESOLUÇÕES CONJUNTAS

Ainda sobre o Conanda, o conselho possui uma resolução conjunta com o CNAS – a Resolução Conjunta CNAS/Conanda n. 1, de 15 de dezembro de 2016 –, a qual dispõe sobre o conceito e o atendimento de criança e adolescente em situação de rua. Segundo o Artigo 1º, parágrafo 2º, do documento, a situação de rua de crianças e adolescentes pode estar associada, entre outros, ao encarceramento dos pais (BRASIL, 2016a). Assim, crianças que têm seus genitores privados de liberdade podem passar por situações de vulnerabilidade que, principalmente se estiverem na primeira infância, implicarão negativamente o seu desenvolvimento. Nesse contexto, e ao lidar com uma situação de alta vulnerabilidade, como a de crianças em situação de rua e com pais privados de liberdade, o trabalho intersetorial pode ser uma estratégia. Conforme coloca Jaccoud (2016, p.15), a intersetorialidade é um tema que “vem ganhando destaque como estratégia relevante para gestão pública, em especial diante de problemas caracterizados como complexos e de públicos marcados por vulnerabilidades”. Em seu Artigo 2º, a resolução inclui conteúdo no documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, o qual também é fruto de uma resolução conjunta entre o CNAS e o Conanda. Nessas inclusões, é colocada a importância da rede intersetorial de modo que, para além de um simples encaminhamento dessas crianças, sejam articuladas diversas políticas públicas, como saúde, educação, profissionalização, habitação, cultura, lazer e esporte, buscando a inclusão da criança em situação de rua nos serviços, programas, projetos e benefícios existentes no território (BRASIL, 2016a). Assim, mesmo não considerando o Marco Legal da Primeira Infância em seu texto, a Resolução Conjunta n. 1 CNAS/Conanda deixa clara a importância do trabalho efetivamente intersetorial para lidar com crianças marcadas por vulnerabilidades, como é o caso daquelas em situação de rua e, mais relacionado ao tema deste trabalho, também com sua mãe ou seu pai em privação de liberdade.

Por sua vez, o CNPCP e o CNAS abordam, em um mesmo documento, a qualificação do atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas. A Resolução Conjunta n. 1 CNPCP/CNAS, de 2018, considera o parágrafo 4º do Artigo 304 do CPP, que é justamente uma das inclusões realizadas pelo Marco Legal da Primeira Infância. Mesmo não citando esse último, o documento demonstra atenção especial às famílias de pessoas com filhos de até 12 anos incompletos ou com deficiência e com mulheres grávidas e lactantes (BRASIL, 2018b).

Sabe-se que outras alterações do Marco Legal no CPP trazem a possibilidade de substituir a prisão preventiva pela domiciliar para mulheres e homens exatamente nessas condições que são priorizadas pela resolução. Embora esta resolução conjunta não considere explicitamente a possibilidade da prisão domiciliar, o texto coloca que a atuação do serviço deve ser no sentido de fortalecer a família no seu papel de proteção, considerando a excepcionalidade da separação de mãe e filho (BRASIL, 2018b), reforçando e valorizando a importância do vínculo da criança com sua mãe.

Além de ser uma resolução conjunta, ou seja, que automaticamente já envolve a articulação de dois conselhos diferentes – nesse caso, CNAS e CNPCP –, o documento orienta a atuação de forma articulada da rede socioassistencial do SUAS com o Sistema Penitenciário (BRASIL, 2018b). Esta atuação articulada de serviços pode estar relacionada às ideias de intersectorialidade e de rede, conceitos que estão ligados um ao outro e que se opõem à setorização (PEREIRA E TEIXEIRA, 2013). Por outro lado, por não envolver alterações nas estruturas ou dinâmicas de cada setor, o que parece ser o caso dessa ação articulada orientado pela resolução, autores como Bronzo (2007) não fariam uma associação direta com intersectorialidade. De todo modo, e embora seja uma recomendação do próprio documento, sabe-se que, na prática, a articulação entre setores diversos traz inúmeros desafios no dia a dia, dependendo fortemente da construção de mecanismos e institucionalidades (BICHIR, 2015), e podendo gerar conflitos entre as diferentes áreas e atores envolvidos no processo, com disputas corporativas que permeiam o aparelho de Estado (MONNERAT E SOUZA, 2011).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A maioria das resoluções consideradas neste trabalho são publicações do CNJ e do CNPCP, o que não surpreende visto que, principalmente devido à questão da privação de liberdade, acabam tendo maior conexão com a pergunta de pesquisa. Das resoluções analisadas, apenas quatro consideram o Marco Legal da Primeira Infância. As demais, em sua maioria, têm interface com a temática de alguma maneira e também poderiam considerá-lo. Em relação à intersectorialidade, mesmo o conceito não aparecendo explicitamente em todas as resoluções, a maior parte apresenta trechos que podem fazer referência ao trabalho intersectorial, como a questão da integralidade e da articulação entre setores. Todavia, mesmo presente direta ou indiretamente em quase todas as resoluções, é importante considerar que, na prática, na implementação, a intersectorialidade é permeada por diversos desafios.

Conforme foi observado, não existe necessariamente um alinhamento entre as resoluções, inclusive aquelas do mesmo conselho. No caso do CNJ, por exemplo, resoluções publicadas no mesmo dia não estavam em sintonia entre si. A Resolução n. 251, mesmo sendo um documento que trata do mapeamento e de estatísticas das pessoas privadas de liberdade, não demonstra preocupação em obter qualquer informação sobre a presença de filhos dessas pessoas. Enquanto isso, a Resolução n. 252 aborda o ingresso de mulheres e crianças no sistema prisional e resolve sobre o monitoramento e a fiscalização das informações relativas à identificação das mulheres gestantes e das que possuem filhos pequenos.

Essa temática de cadastros, informações e banco de dados das pessoas privadas de liberdade está, aliás, presente em alguns dos documentos analisados. Para que se tenha um instrumento de transparência e uniformização de dados estatísticos, o CNPCP apresentou, via resolução, o CadUPL e propôs ao CNJ que seus elementos constantes integrem o Cadastro Nacional de Presos, a título de uniformização dos dados. Dois anos depois, o CNJ instituiu, por meio de resolução e a fim de mapear a população carcerária brasileira, o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0), não parecendo considerar a proposta do CNPCP e com um conteúdo bem diferente do CadUPL. De todo modo, em ambos os bancos de dados ainda existe uma dificuldade em considerar a questão da maternidade e da gestação. Dentre as resoluções que solicitam a coleta de informações sobre a existência de filhos ou gestação, estão a resolução n. 252 do CNJ, as resoluções n. 2, de 2016, e n. 2, de 2017, do CNPCP e a Resolução Conjunta n. 1 do CNPCP e CNAS, de 2018.

Outro ponto relevante ao longo das análises é a inclusão das crianças em resoluções que tratam de questões internas ao sistema penitenciário, partindo do princípio que a criança que convive com seus genitores privados de liberdade está necessariamente no sistema prisional, não considerando a possibilidade da prisão

domiciliar prevista pelo Marco Legal da Primeira Infância e reforçada pelo HC coletivon. 143.641. Certamente, ainda há muitas crianças vivendo no sistema carcerário. Elas não estão em casa com seus pais muito provavelmente porque o Marco Legal e, conseqüentemente, o HC coletivo n. 143.641 não estão sendo respeitados, ou porque seus pais são condenados e, infelizmente, os avanços só abrangem os casos de prisão preventiva. Há de se reconhecer que para essas crianças, que, independente do motivo, vivem e se desenvolvem no sistema carcerário, resoluções que tratam de sua saúde, de suas vestimentas, de sua higiene e de sua acolhida na unidade prisional são imprescindíveis.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou compreender, evidenciando o Marco Legal da Primeira Infância, como os atores lidam com a intersectorialidade ao tratar da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância. A ideia foi dar ênfase a um público vulnerável, com problemas multidimensionais, que é o caso das crianças que têm seus pais e mães privados de liberdade. Além disso, cabe trazer o destaque que foi dado ao Marco Legal da Primeira Infância, uma grande conquista em termos legislativos no que se refere ao tema e aos cuidados das crianças de até seis anos.

Ao retomar a pergunta colocada no início deste trabalho – Como os atores lidam com a intersectorialidade, a partir do Marco Legal da Primeira Infância, quando tratam da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância? – e após percorrer a literatura especializada e a análise empírica, é possível considerar que o Marco Legal ainda não é levado em consideração por boa parte dos atores e de suas deliberações, mesmo quando estão tratando de temas que têm bastante interface com a temática da primeira infância. Os atores, ao tratarem da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância, ainda levam pouco em conta a perspectiva da criança, isto é, raramente enxergam esta questão sob a ótica da primeira infância. A própria literatura específica sobre primeira infância, mesmo considerando o impacto da vulnerabilidade e da pobreza no desenvolvimento da criança, ainda não traz uma preocupação específica com as crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade. Este tema não foi encontrado em nenhum dos estudos sobre primeira infância analisados para este trabalho, o que não diminui a importância dos trabalhos, mas mostra que essas crianças ainda representam um público invisível mesmo para os estudiosos do tema.

Por fim, a intersectorialidade surge com a importância de a criança ser enxergada em sua totalidade, de modo a ser respeitada e atendida integralmente. Notou-se que o conceito de intersectorialidade não apareceu explicitamente em todas as resoluções, mas que a maior parte apresenta trechos que podem fazer referência ao trabalho intersectorial, como a questão da integralidade e da articulação entre setores. As análises tentaram compreender, quando possível, o alinhamento com a literatura e se o conceito que aparece na resolução está em seu sentido restrito ou ampliado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARAN, M.; SAUMA, J.; SIQUEIRA, P. **Lembrar, Espelhar e Experimentar: Distanciamentos e sobreposições entre público e especialistas brasileiros sobre o Desenvolvimento na Primeira Infância**. Washington, DC: Frameworks Institute, n.p. 2014. Disponível em: <http://www.frameworksinstitute.org/pubs/mtg/earlychildhoodbrazil/index.html>. Acesso em: 02 mar. 2021.

BICHIR, R. **TD 2032 - Capacidades Estatais Para a Implementação de Programas de Transferência de Renda:**

Os Casos de Brasil, Argentina e África do Sul. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

BICHIR, R.; OLIVEIRA, M. R.; CANATO, P. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. In: MACEDO,

J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org.). **Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família**. Brasília: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26, 2016, p. 81-102.

BRASIL. (2016a). Conselho Nacional de Assistência Social. Conanda. **Resolução Conjunta CNAS/CONANDA n. 1, de 15 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre o conceito e o atendimento de criança e adolescente em situação de rua e inclui o subitem 4.6, no item 4, do Capítulo III do documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/resolucoes/resolucoes-conjuntas-do-conanda-2/resolucao-conjunta-cnas-conanda-de-15-de-dezembro-de-2016/view>. Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. (2016b). Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS n.º 7, de 18 de maio de 2016**. Aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026). Diário Oficial da União. Brasília, v. 96, p. 1-50, 20 mai. 2016. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/resolucao-cnas-n-7-3.pdf/view>. Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. (2016c). **Lei n.º 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm). Acesso em: 16 fev. 2021.

BRASIL. (2016d). Ministério da Justiça e Segurança Pública. CNPCP. **Resolução n. 2, de 24 junho de 2016**. Dispõe sobre a criação e regulamentação do Cadastro Único de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal - CadUPL. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/internet\\_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Res\\_2\\_2016\\_Min\\_justica.pdf](http://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Res_2_2016_Min_justica.pdf). Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. (2016e). Ministério da Justiça e Segurança Pública. CNPCP. **Resolução n. 3, de 24 de junho de 2016**. Disponível em: [http://www.editoramagister.com/legis\\_27174788\\_RESOLUCAO\\_N\\_3\\_DE\\_24\\_JUNHO\\_DE\\_2016.aspx](http://www.editoramagister.com/legis_27174788_RESOLUCAO_N_3_DE_24_JUNHO_DE_2016.aspx). Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. (2017a). CNPCP. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Resolução n. 3, de 5 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a prestação de serviços de alimentação e nutrição às pessoas privadas de liberdade e aos trabalhadores no sistema prisional. Disponível em:

[http://www.lex.com.br/legis\\_27526359\\_RESOLUCAO\\_N\\_3\\_DE\\_5\\_DE\\_OUTUBRO\\_DE\\_2017.aspx](http://www.lex.com.br/legis_27526359_RESOLUCAO_N_3_DE_5_DE_OUTUBRO_DE_2017.aspx). Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. (2018a). Conanda. **Resolução n. 210, de 05 de junho de 2018**. Dispõe sobre os direitos de crianças cujas mães, adultas ou adolescentes, estejam em situação de privação de liberdade. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/resolucao-no-210-de-05-de-junho-de-2018/view>. Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. (2018b). Conselho Nacional de Assistência Social. CNPCP. **Resolução conjunta n. 1, de 7 de novembro de 2018**. Qualifica o atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas e egressas do Sistema Penitenciário no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2018/cnas-e-cnpcp-2018-001-07-11-2018.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. (2018c). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões - BNMP 2.0**: Cadastro Nacional de Presos. Brasília, 2018. Disponível em

<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. (2018d). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n.º 252, de 04 de setembro de 2018**. Estabelece princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2667>. Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. (2018e). Ministério da Justiça e Segurança Pública. CNPCP. **Resolução n. 3, de 7 junho de 2018**. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-](http://www.in.gov.br/materia/)

[/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25404881/do1-2018-06-13-resolucao-n-3-de-7-junho-de-2018-25404825](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25404881/do1-2018-06-13-resolucao-n-3-de-7-junho-de-2018-25404825). Acesso em: 11 mar. 2021.

BRONZO, C. (2007). Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: CONCURSO DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2007, Caracas. **Anales [...]**. Tema: ¿Cómo

enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?. Documentos de Debate. Serie n. 12. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007. Disponível em: <https://cladista.clad.org/handle/123456789/4504>. Acesso em: 06 ago. 2019.

BRONZO, C. (2010). Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s.l.], n. 35, p. 119-160, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/200/194>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRONZO, C. (2016). Sistema de proteção social integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. In: MACEDO, J. M. XEREZ, F. H. S., LOFRANO, R. (org.). **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. Intersetorialidade nas Políticas Sociais**: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 26, p. 103-126, 2016. Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%202026.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2021.

CRUZ, M; FARAH, M. Intersetorialidade na atenção à primeira infância em políticas de enfrentamento da pobreza: do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; CORÁ, M. A. J. (org.). **Redes**

**sociais e intersectorialidade.** São Paulo: Tiki books, 1 ed., v.1, 2016, p. 235-263.

CUNILL-GRAU, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, Santiago, Chile, oct.

2005. **Anales** [...]. [S.l.: s.n.], 2005. Disponível em: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intersectorialidad%20en%20el%20gobierno%20y%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20social.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2021.

CUNILL-GRAU. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, Distrito Federal, México, v. 23, n. 1, p. 5-46, enero/jun. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331169001>. Acesso em: 11 mar. 2021.

DIDONET, V. **A intersectorialidade nas políticas públicas para a primeira infância.** Fortaleza: RNPI, 2015. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/GUIA-INTERSETORIAL.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

DUARTE, V. C.; LEITE, M. R. T. A Dificil Articulação entre Políticas Setoriais e Intersectoriais – o Componente Educação no Programa BH-Cidadania. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, São Paulo, nov. 2006. **Anais**

[...]. [S.l.: s.n.], 2005 Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG157.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas São Paulo**, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

JACCOUD, L. Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org.). **Intersectorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família.** Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26, 2016, p. 15-34.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802011000100005>. Acesso em: 11 mar. 2021.

PEREIRA, K. Y. L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/12990>. Acesso em: 22 fev. 2021.

PIRES, R. R. C. Intersectorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública. In: MACEDO, J. M. XEREZ, F. H. S., LOFRANO, R. (org.). **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. Intersectorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 26, 2016, p. 67-80. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2021.

SANTOS, N. N. **A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8225>. Acesso em: 22 fev. 2021.

SHONKOFF, J. P. O investimento em desenvolvimento na primeira infância cria os alicerces de uma sociedade próspera e sustentável. In: **Enciclopédia sobre o desenvolvimento na Primeira Infância.** [S.l.]: CED- JE, 2009. Disponível em: <http://www.encyclopedia-crianca.com/importancia-do-desenvolvimento-infantil/segundo-especialistas/o-investimento-em-desenvolvimento-na>. Acesso em 14 mar. 2021.

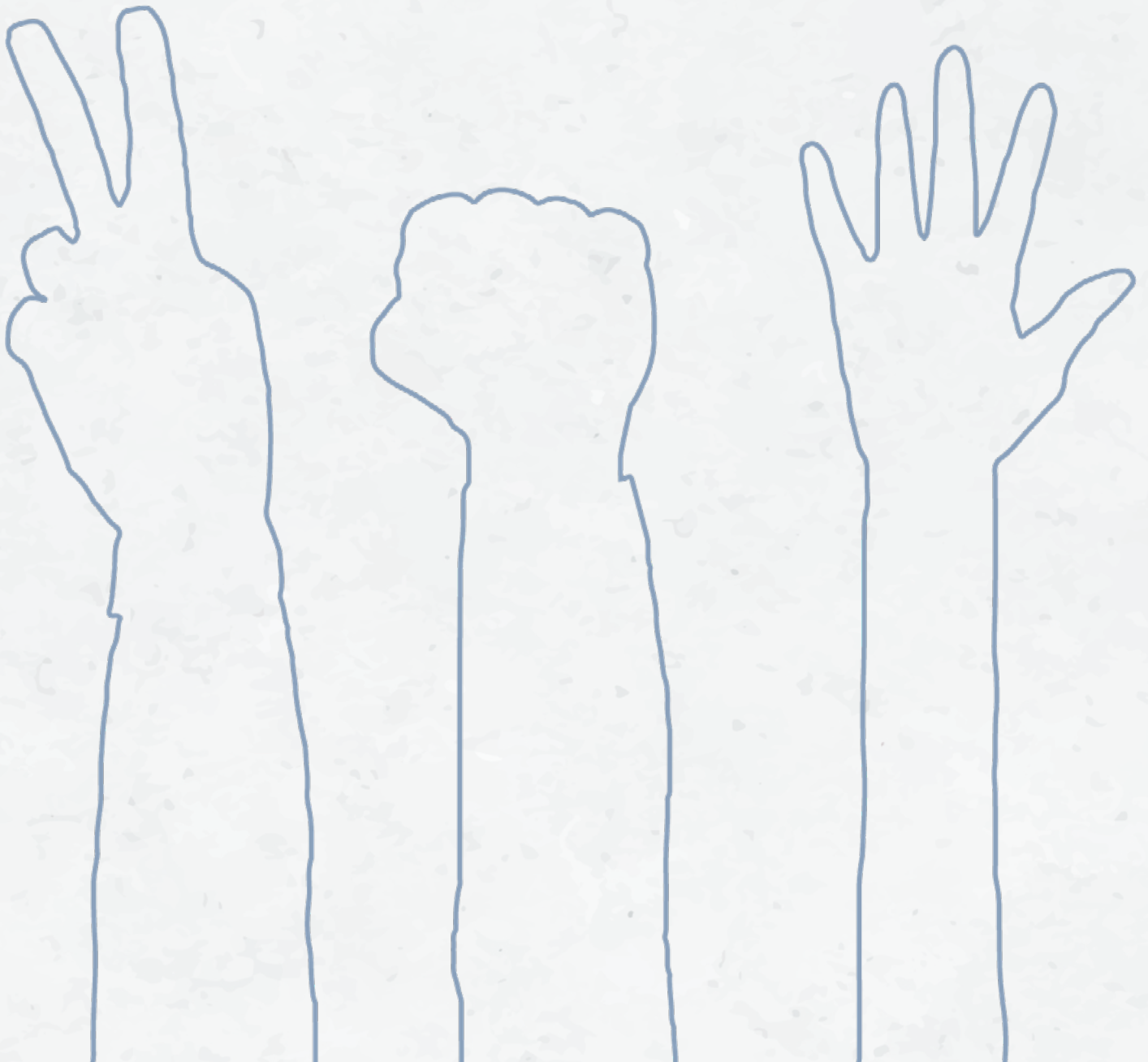
STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) **Handbook of Qualitative Research.** 2 ed. London: Sage Publications, 2000. cap. 17, p. 443-454.

TEODÓSIO, A. S. S. **Parcerias tri-setoriais na esfera pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil.** 2008. 266 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). FGV EAESP, São Paulo, 2008.

Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2537>. Acesso em: 11 mar. 2021.







MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO:  
A EXPERIÊNCIA DACIDADE DO RIO DE JANEIRO



## RESUMO

Tal relato se baseia na experiência realizada pela PUC-Rio em parceria com a PUC/SP, através do Proext – Projeto de Extensão que buscou avaliar o cumprimento de medidas socioeducativas nas duas cidades, objetivando responder até que ponto há garantia de direitos ou apenas o estrito campo da judicialização.

**Palavras-chave:** Rio de Janeiro, MSE, CREAS, SUAS

## INTRODUÇÃO

O presente debate é fruto da experiência realizada via PROEXT: “Juventude e Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: entre a garantia de direitos e a judicialização”, nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. A pesquisa foi realizada pelo Departamento de Serviço Social da PUC-Rio em parceria com o NEPSAS da Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP.

A partir do exposto, o presente artigo debruça-se sobre a análise da experiência de visita aos 14 CREAS da cidade do Rio de Janeiro, bem como da pesquisa on line realizada com os operadores/responsáveis pelo acompanhamento das medidas socioeducativas na referida cidade.

Assim, cabe sublinhar que o recorte aqui pretendido se justifica na busca por esmiuçar a experiência vivida pela autora, e em nenhuma hipótese abarca a riqueza de dados coletados, analisados e profundamente debatidos pelas duas entidades de ensino envolvidas.

## OBJETIVOS

O intuito é trazer ao debate as medidas socioeducativas em meio aberto (MSE) e o papel do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) na garantia de direitos, com destaque para a experiência da cidade do Rio de Janeiro, que conta com quatorze CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) para acompanhar os adolescentes em ato infracional.

## METODOLOGIA

Foi traçada como metodologia a dimensão territorial, considerando que São Paulo possui trinta e duas (32) áreas programáticas responsáveis pela operacionalização da política de assistência social e a cidade do Rio de Janeiro possui dez (10): foram selecionados aleatoriamente 320 e 100 prontuários respectivamente para análises. A princípio, a proposta era analisar os PIA's (Planos Individuais de Atendimento), mas no decorrer da pesquisa de campo, percebeu-se que somente este instrumento não daria conta de responder as inquietações levantadas.

Utilizamos, ainda, uma metodologia de análise a partir de levantamento de dados on line (via google docs.). Para tal buscamos, inicialmente orientações com a equipe de pesquisadores de SP, no intuito de seguirmos os mesmos padrões no momento de tabulação de dados e análise dos mesmos – visto que já tinham feito o mesmo procedimento com a equipe deles.

A partir disso, realizamos a construção/reformulação do formulário no Google documentos, na intenção de torná-lo mais adequado à realidade do Rio de Janeiro. Além da elaboração do texto orientador do formulário no Google documentos, que considerou a experiência dos entrevistados na aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto, junto a adolescentes, jovens e suas famílias, exercendo atividades na prestação direta, ou no processo de gestão ou de supervisão técnica.

## ANÁLISE

Em 2006, a partir do SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), há um investimento maior na municipalização do meio aberto: "(...) as políticas sociais básicas, as políticas de caráter universal, os serviços de assistência social e de proteção devem estar articulados aos programas de execução das medidas socioeducativas, visando assegurar aos adolescentes a proteção integral." (Sinase, 2006:29)

Tal proposta é reforçada em 2009 com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que classifica como Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

Apostando que toda opção implica em rupturas, a municipalização do cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto colocou em xeque as práticas do antigo "modelo Febem".

Nesse âmbito, o ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente define como proteção especial a ação diretamente relacionada a personalidades em desenvolvimento intelectual, moral e social. Mister se faz lembrar que as medidas socioeducativas possuem natureza sociopedagógica, assegurando direitos sociais e exercício da cidadania. Logo, apresenta perspectivas diferenciadas do sistema criminal adulto, o que não difere na experiência da cidade do Rio de Janeiro.

A cidade, por sua extensão territorial e populacional, é organizada em dez (10) áreas programáticas que contam com as Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos - CASDH.

A atual Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos da cidade do Rio de Janeiro é constituída por 105 órgãos distribuídos nos níveis de gestão estratégica, gerencial e operacional da Política Municipal de Assistência Social, contando com um quadro efetivo de cerca de 2.300 profissionais distribuídos em, aproximadamente, 400 pontos de prestação de serviços à população, compreendendo unidades da rede socioassistencial pública e privada que integram oSUAS – Sistema Único de Assistência Social no âmbito do município e prestam atendimento para aproximadamente 700 mil usuários. Além de 47 Centros de Referência de Assistência - CRAS e 14 Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS.

Conforme dados da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, na cidade do Rio de Janeiro há Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo. Com relação ao cumprimento de medidas numericamente tem-se 839 Prestações de Serviços à Comunidade (PSC) e 1123 Liberdade Assistida (LA). As principais causas de atos infracionais são: tráfico de drogas, furto, roubo, tentativa de homicídio, agressão, briga, porte ou uso de drogas.

O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) está inscrito no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA) – os 14 CREAS inscreveram o Serviço.

A equipe técnica responsável pelo Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE) de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) não é exclusiva deste serviço.

Nessa linha de raciocínio, ao visitar os 14 CREAS da cidade do Rio de Janeiro, observou-se heterogeneidade explícita entre os equipamentos, em função da violência, rede de apoio, orientações recebidas, profissionalização, infraestrutura, etc. Em todas as visitas a pergunta central da pesquisa foi: em que medida a execução das MSEs em meio aberto atende a um processo estrito de **judicialização** e em que medida concorre para **garantia de direitos**?

Foram obtidas como amostras 100 prontuários, divididos territorialmente.

Ao longo da pesquisa, constatamos o compromisso e engajamento dos profissionais e unidades de serviço com adolescentes em cumprimento de MSE em meio aberto, contudo um frágil diálogo entre as instituições que executam as MSEs. Outro dado que nos chamou a atenção foi o quantitativo de documentos a serem preenchidos pelos profissionais de referência impactando no tempo de escuta e atendimento ao adolescente em cumprimento de MSE em meio aberto, além das formas distintas de registro das informações nos prontuários gerando impacto no tempo de preenchimento do formulário de pesquisa.

Cabe destaque ao conhecimento que os profissionais dos CREAS possuem acerca dos pormenores das histórias e condições de vida dos usuários e suas famílias, o que indica expressivo grau de vinculação estabelecido.

## RESULTADOS

A partir do exposto, com base na experiência com a realidade da cidade do Rio de Janeiro e com os estudos conjuntos entre as PUC's RJ e SP, levantamos apontamentos futuros, ou seja, na certeza de que o tema aqui levantado suscita inúmeras possibilidades de análises que não se esgotam aqui e nem foi essa a intenção. Ao contrário, nosso desejo é provocar reflexões sobre um tema atual, instigante e necessário sobre o papel da assistência social no serviço de proteção social especializado de média complexidade para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, desenvolvido no CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social.

Apostamos na máxima de que se o ensino, a pesquisa e a extensão não realizarem mudanças na vida prática é vã a teoria, portanto, a relação teoria e prática é um movimento dialético permanente e indispensável.

Há que se registrar que em muitos casos, o primeiro acesso a direitos se deu via ato infracional, numa lógica denominada “cidadania invertida”, ou seja, passa a ser percebido como cidadão na medida em que comete um ato infracional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar. **Das Políticas Nacionais aos Planos Municipais: avanço da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo**. Tesede Doutorado em Serviço Social, PUC/SP, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo -SINASE/** Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

BRASIL/CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução Nº 109, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, 2005.

Brasil. **Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 12.435/2011**. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011.

PASTOR, Márcia. **EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: indicações a partir da política de assistência social**. III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.: SPDCA/ SEDH, 2008

PEREIRA, Paloma Fernanda Martins. **Medidas Socioeducativas em Meio Aberto para adolescentes: discursos entre a garantia de direitos e a punição**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio, maio de 2018.

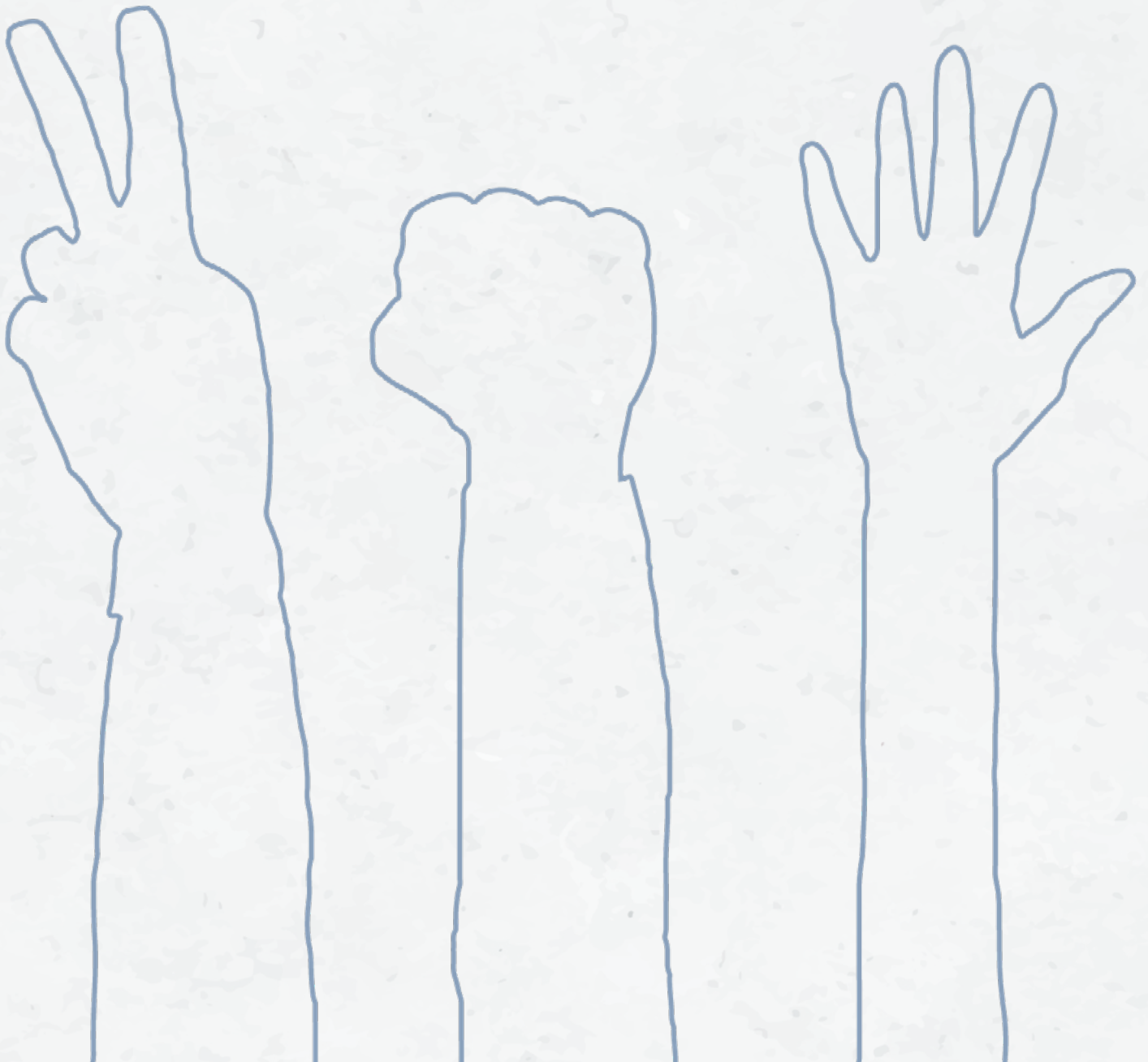
RIZZINI, IRENE (Coord. Geral). **Relatório Final: Projeto de Pesquisa e Extensão: Juventude e Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: entre a garantia de direitos e a judicialização**. PUC-Rio, abril de 2018.

SADER, Emir. **A Nova Toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2009.

SOUZA, Rosimere de. **Caminhos para a municipalização do atendimento socioeducativo em meio aberto: liberdade assistida e prestação deserviços à comunidade**. Rio de Janeiro, IBAM/DES, Brasília

SPOSATI, Aldaíza. **Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista**. In: 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social/ Organizadores: José Ferreira da Cruz [et al] - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

VOLPI, Mario (org.). **O adolescente e o ato infracional**. Editora Cortez, São Paulo, 6ª ed., 2006.





O CAMINHO DOS MOVIMENTOS NEGROS NA  
CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS  
NO BRASIL: SEU PROCESSO HISTÓRICO E AS  
PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

*THE PATH OF BLACK MOVEMENTS IN THE  
CONSTRUCTION OF AFFIRMATIVE POLICIES IN  
BRAZIL: ITS HISTORICAL PROCESS AND THE  
PERSPECTIVES FOR THE FUTURE*

Rodrigo de Araujo Merida Sanches<sup>1</sup>

Ursula Dias Peres<sup>2</sup>



## RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar os processos de abertura e fechamento das janelas de oportunidades para as políticas afirmativas no Brasil, as relações entre os atores estatais e os movimentos sociais negros no decorrer do processo histórico e os fatores que ocasionaram a inserção da questão racial na agenda governamental. Nesse sentido, realizou-se, primeiramente, uma revisão abordando a teoria de John Kingdon (2003) sobre o processo de formação da agenda governamental, em seguida foi feita uma análise sobre o processo de formação dos movimentos negros e sua relação com o Estado brasileiro a partir dos primeiros anos da República, observando os principais momentos históricos de abertura e fechamento das janelas para formação da agenda racial brasileira. Chegando finalmente ao final do século XX, onde estão as três principais janelas políticas abertas para as ações afirmativas, a Assembléia Nacional Constituinte de 1987, a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida de 1995 e a III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata organizada pela ONU em Durban, África do Sul, no ano de 2001. Ao final, o estudo aponta considerações sobre as perspectivas para o futuro das políticas afirmativas no Brasil em um contexto de desmonte das políticas públicas e negação de direitos por parte do Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Movimentos Negros. Igualdade Racial. Agenda Setting. Políticas Públicas. Políticas Afirmativas.

## ABSTRACT

This article aims to analyze the processes of opening and closing the windows of opportunities for affirmative policies in Brazil, the relations between state actors and black social movements during the historical process and the factors that caused the insertion of the racial issue in governmental agenda. In this sense, a review was carried out, first addressing the theory of John Kingdon (2003) on the process of forming the governmental agenda, then an analysis was made on the process of forming black movements and their relationship with the Brazilian State from the early years of the Republic, observing the main historical moments of opening and closing windows for the formation of the Brazilian racial agenda. Finally reaching the end of the twentieth century, where the three main political windows open for affirmative action are, the 1987 National Constituent Assembly, the Zumbi dos Palmares March against Racism for Citizenship and Life in 1995 and the Third World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance organized by the UN in Durban, South Africa, in 2001. At the end, the study points out considerations about the prospects for the future of affirmative policies in Brazil in a context of dismantling public policies and denial of rights by the Brazilian State.

**Keywords:** Black Movements. Racial equality. Agenda Setting. Public policy. Affirmative Policies.

## INTRODUÇÃO

As eleições gerais de 2018 foram traumáticas para os movimentos sociais e para a esquerda brasileira, para as pessoas que lutam diariamente pela defesa dos direitos humanos no Brasil. Mas esse ambiente inóspito teve início bem antes do pleito de 2018, já desde os protestos de 2013, e sua guinada para a extrema direita,

é possível perceber o surgimento de movimentos conservadores, e até fascistas, defensores de interesses retrógrados e pouco democráticos. Com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, essa representação política conservadora acessa o poder e dá início a um processo de desmonte do Estado de Direito, conforme definido na Constituição Federal de 1988. Com esse desmonte estão em risco as políticas públicas que garantem direitos humanos, conquistadas nos últimos 15 anos (ABREU, MELO & SILVA, 2017. SANTOS & TANSCHKEIT, 2019).

A garantia de direitos humanos nas últimas décadas no Brasil esteve associada a um conjunto de políticas afirmativas implementadas pelos governos do PT desde o início dos anos 2000, como por exemplo a política de cotas aos alunos e alunas negros e negras nas universidades e institutos federais. Essas não foram conquistas aleatórias, mas sim fruto de uma longa caminhada que os movimentos sociais negros brasileiros, em suas diferentes ramificações, percorreu desde a abolição da escravidão em 1888, e até mesmo antes disso.

É com base na riqueza desse processo histórico que este artigo tem por objetivo analisar as relações entre os atores estatais e os movimentos negros, além de abordar os fatores que ocasionaram a inserção da questão racial na agenda governamental brasileira.

Para a análise dessas janelas políticas históricas para as questões raciais no Brasil optou-se por adotar as teorias de John Kingdon (2003), que tratam da formação da agenda governamental e dos fatores que influenciam na abertura e no fechamento de janelas políticas. O estágio da montagem da agenda é, basicamente, quando o governo reconhece e define quais problemas existentes na sociedade serão encarados por ele e quais serão ignorados, ou seja, quais entrarão na agenda do governo e quais ficarão de fora.

Diversos fatores fazem com que alguns problemas apareçam no estágio de formação da agenda e outros não e muitos deles estão relacionados com os contextos e com os atores citados anteriormente. Para que um problema público seja reconhecido como tal e sua possível solução seja defendida por atores dentro das arenas do governo, é preciso que os mesmos tenham uma noção de realidade muito específica, uma noção de justiça, visão de mundo particular e compartilhada com seus pares dentro de um grupo de interesse para que defendam dentro das instituições do Estado que suas soluções entrem na agenda governamental (KINGDON, 2003). Kingdon vai detalhar o processo de abertura de uma janela de políticas (policy window) da seguinte forma (2003, p.165-166):

[...] A janela de políticas é uma oportunidade para os defensores de propostas inserirem suas soluções pessoais, ou chamarem atenção para seus problemas específicos. [...] os defensores aguardam dentro e ao redor do governo com suas soluções em mãos, aguardando a variação dos problemas para os quais eles podem anexar suas soluções, aguardando um desenvolvimento no fluxo político que possam usar em seu proveito. Às vezes, a janela se abre de maneira bastante previsível. Os participantes pressionam seu projeto ou soluções particulares. Outras vezes, isso acontece de maneira imprevisível. Os empreendedores políticos devem estar preparados, com a proposta pronta, o problema especial bem documentado, para que a oportunidade não passe. [...] É dessa mesma forma que as janelas se abrem nos sistemas políticos. Essas janelas políticas, as oportunidades de ação em determinadas iniciativas, se apresentam e permanecem abertas apenas por curtos períodos. Se os participantes não puderem ou não aproveitarem essas oportunidades, deverão aguardar até a próxima oportunidade <sup>3</sup>.

---

3 Traduzido pelo autor.

No presente artigo buscou-se então analisar a partir de Kingdon (2003), quais foram as janelas históricas de oportunidade utilizadas pelos movimentos negros com o objetivo de conquistar e garantir espaços, direitos e políticas públicas afirmativas.

Este artigo é composto por três seções, além desta introdução, objetivos, justificativa, metodologia, análise, considerações finais e referências bibliográficas. Na primeira seção, aprofundaremos a análise da teoria de Kingdon sobre o processo de *agenda-setting* e em que estágio do ciclo de políticas públicas ele se dá e o porquê. Na segunda seção, houve uma retrospectiva do processo de formação das diferentes formas de organização e demanda dos movimentos negros, seu fortalecimento ideológico e social e sua relação como Estado brasileiro desde os primeiros anos da República, observando os principais momentos históricos de abertura e fechamento das janelas de oportunidade para a formação da agenda racial brasileira.

Na terceira seção, a pesquisa aponta para a Assembleia Nacional Constituinte de 1986, a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida de 1995 e a III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata organizada pela ONU em Durban, África do Sul, no ano de 2001 como os principais pontos de inflexão para as políticas afirmativas e a questão racial brasileira ao final do século XX, abordando assim o papel dos movimentos sociais negros nesses momentos históricos, e o sistema de políticas afirmativas previsto pela Constituição Federal de 1988 como resultado de um longo processo histórico de luta e construção política.

Ao final, o estudo aponta considerações sobre as perspectivas para o futuro das políticas afirmativas no Brasil em um contexto de desmonte das políticas públicas e negação de direitos por parte do Estado brasileiro, além de destacar a importância da agenda de pesquisa na temática racial nesse momento, fornecendo uma importante reflexão sobre avanços necessários, em um momento de defesa dos direitos conquistados.

## OBJETIVOS

O presente trabalho tem por objetivos analisar as relações entre os atores estatais e os movimentos negros, além de abordar os fatores que ocasionaram a inserção, e em alguns momentos a exclusão, da questão racial na agenda governamental brasileira ao longo do século XX e XXI.

## JUSTIFICATIVA

O termo participação, como prática política, pode ser analisado no Brasil de formas distintas. Pelo ponto de vista do enfrentamento entre grupos sociais e Estado, podemos perceber a participação já no século XVIII<sup>4</sup> nos conflitos entre grupos sociais resistentes e o governo imperial; ou no século seguinte, já no período republicano, caracterizados pela resistência quilombola<sup>5</sup>. Já se analisada pelo viés dos movimentos sociais organizados<sup>6</sup> presenciamos, na virada do século XIX para o XX, o movimento operário organizado assumindo o protagonismo político<sup>7</sup>.

4 Segundo Albuquerque e Hermanns (2004, p. 16): “Deste ponto de vista podemos analisar a “participação” conquistada e possível nas diversas fases e observar os diferentes tipos de movimentos sociais que percorrem a história do Brasil, desde as primeiras resistências indígenas e negras, como a Confederação dos Tamoios e os Quilombos, passando pelos chamados movimentos camponeses “messiânicos” como Canudos, pelas lutas abolicionistas, pela Independência, pelas revoltas urbanas contra a carestia contra a vacina antivariólica, pelas mobilizações de inquilinos e tantas outras.”

5 Sobre a resistência quilombola, ver também Risério (2007) e Leite (2008).

6 Para ver sobre as classificações dos movimentos sociais: Sztompka (1998) Montañó e Duriguetto (2010).

7 Albuquerque e Hermanns (2004, p. 16).

Os anos 50 e 60 são marcados pela militância dos movimentos populares de base que surgiam naquela época, demandando maior autonomia e democracia<sup>8</sup>. Dessa forma, participação no Brasil significava, basicamente, que a população pobre assumisse um papel de protagonismo no jogo político, até mesmo como ator principal e decisivo no processo de tomada de decisão política, para que assim as injustiças sociais seculares fossem superadas por meio da inserção das demandas de base na agenda política da época (PAULA, 2005. GURZA LAVALLE, 2011).

Com o fim do período militar e a reabertura democrática, o conceito de participação no Brasil evoluiu e se aperfeiçoou. A luta por democracia no período militar, na qual participaram diversos segmentos da população e movimentos sociais, fez com que a participação se tornasse um ideal universal, e não só popular como antes, mas um princípio básico para o exercício da cidadania. Essa nova concepção da participação permeou também os princípios ideológicos dos legisladores que integraram a Assembleia Nacional Constituinte, estando assim, presente na nova carta de 1988 (PAULA, 2005. GURZA LAVALLE, 2011. AVRITZER, 2011).

Com isso, a participação se tornou um direito constitucional (Art. 198, inciso III. Art. 204, inciso II. Art. 216-A, Parágrafo 1, inciso X), indo além da tradicional participação por meio do voto, dessa forma, esse novo conceito constitucional de democracia participativa<sup>9</sup> definiu a modelagem institucional da nova república, tanto das instituições formais e pragmáticas das instâncias administrativas clássicas, como das instituições onde ocorriam de fato a participação, como os conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, fóruns interconselhos e as conferências de políticas, instituições essas mais conhecidas como instituições participativas, ou arranjos participativos (PAULA, 2005).

O conceito de Instituições Participativas (IPs)<sup>10</sup> nasce a partir do momento que se expande a criação de instituições como os conselhos e conferências, devido à constituição de 88 (Art. 198, inciso III. Art. 204, inciso II. Art. 216-A, Parágrafo 1, inciso X) que garante a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas setoriais, mudando assim, a forma com que a academia enxerga e analisa as instituições políticas no Brasil (AVRITZER, 2008. GURZA LAVALLE, 2011), dentre essas instituições participativas, que nasceram a partir desse contexto político, estão as conferências de discussão de políticas afirmativas que foram criadas por todo Brasil a partir do início dos anos 2000.

Cada uma dessas IPs que surgem a partir da década de 90 apresentam estruturas institucionais de participação e tomada de decisão distintas, gerando assim, resultados políticos variados. Por exemplo, existem instituições onde as estruturas são mais horizontais, liberais e que estimulam a participação de qualquer cidadão que assim o desejar, que são os orçamentos participativos; já outros que são mais restritivos, menos liberais e tem um número limitado de atores sociais em suas estruturas, que são os casos dos conselhos de políticas.

As especificidades de cada IP determinarão tanto o perfil dos atores e a quantidade dos mesmos dentro do processo, quanto às políticas e as decisões que serão produzidas com a participação (AVRITZER, 2008, p. 47) e a formulação das políticas afirmativas no Brasil não fugiram à essa característica. Foi realizada nesse artigo uma análise da participação dos movimentos negros na formulação de política afirmativas ao longo da República brasileira, porém em um prisma epistemológico mais amplo, dentro da lógica das arenas decisórias do Estado de um modo geral, ou seja, em que momentos o processo de decisão estatal se abriu para

8 Albuquerque e Hermanns (2004, p. 16), Paula (2005) e Gurza Lavalle (2011).

9 Sobre conceitos de participação no processo decisório ver Pateman (1992), Albuquerque e Hermanns (2004), Streck e Adams (2006), Avritzer (2012).

10 Segundo Avritzer (2008, p. 45): “Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.

a inserção das pautas históricas dos movimentos negros e se fechou, são essas questões que esse artigo se propõe a responder.

## METODOLOGIA

Tanto para a coleta quanto para a análise e construção dos dados e da revisão histórica do processo de desenvolvimento dos movimentos negros e das políticas afirmativas no Brasil foi escolhida como metodologia principal a revisão bibliográfica de livros e artigos que são referências no campo de estudo das questões raciais brasileiras. Além disso, como referencial teórico para a análise das janelas de oportunidade, foi realizada uma revisão sobre a teoria de formação de agendas políticas dos governos, elaborada por John Kingdon (2003).

## ANÁLISE

Como dito anteriormente, para a realização da análise das janelas políticas históricas que surgiram para as questões raciais no Brasil, optou-se por adotar as teorias de John Kingdon (2003), que tratam da formação da agenda governamental e dos fatores que influenciam na abertura e no fechamento de janelas políticas. Assim, esse estudo fez uso das teorias elaboradas pelo cientista político estadunidense John Kingdon (2003) para analisar os momentos de inflexão política e social brasileira onde, no limiar da relação entre o Estado e os movimentos negros, aconteceram chamadas janelas de oportunidades para as políticas afirmativas. Esses momentos foram identificados a partir de um processo de revisão bibliográfica dos principais artigos e livros sobre o processo histórico de mobilização e luta das diferentes formas de organização do movimento social negro brasileiro.

## TEORIA DE FORMAÇÃO DE AGENDAS

Para entender os modelos e especificidades do campo de conhecimento teórico das políticas públicas é necessária uma prévia definição do que significa esse termo. Grosso modo, uma política pública é um projeto realizado por uma instituição (geralmente integrante da estrutura administrativa do Estado) que visa à resolução de um problema público, ou simplesmente a alteração ou manutenção do estado de coisas vigente na sociedade. Essa é a primeira e mais simples definição que surge dentro de um debate sobre o tema, porém, por trás dessa ideia de política pública existe um universo exposto de termos, complementos, métodos, sistemas, ciclos e diversos outros componentes que formam todo o campo de conhecimento em políticas públicas existente atualmente<sup>11</sup>(2013). (HOWLETT; RAMESH; PERL,

É importante conhecer também os mais variados tipos de atores<sup>12</sup> que participam da formulação de uma política, da elaboração e da gestão dos projetos públicos. Esses atores fazem parte de instituições e organizações, podendo ser originadas da sociedade ou do próprio aparelho do Estado, e ambos defendem uma determinada ideologia, um projeto econômico, político ou social para a comunidade, e irá advoga-los dentro de arenas específicas de discussão e tomada de decisão política que darão origem a uma política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

11 Ver Rodrigues (2010) para um desenvolvimento mais aprofundado sobre as definições de políticas públicas.

12 Kingdon (2003) vai elaborar sua teoria de formação de agenda governamental a partir do estudo sistemático dos diversos tipos de atores que participam do processo. Capella (2005) discute de forma clara o modelo elaborado por Kingdon.

É a estrutura do Estado que sofrerá a influência dos atores citados acima. Os atores são oriundos de três contextos específicos, o político, o econômico e o burocrático, a partir desses contextos é que eles irão se acomodar em diversos movimentos sociais, grupos econômicos, empresas e instituições conformando os grupos de interesse. O contexto político é formado, mais especificamente, por dois alicerces substanciais de organização do próprio Estado e de suas instituições: a democracia e o sistema federativo (KINGDON, 2003. CAPELLA, 2005. HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A definição de democracia<sup>13</sup> abordada neste trabalho a define como o sistema político que garante a participação social no processo decisório e no controle sobre as instituições do Estado, seja diretamente ou indiretamente por meio de representação (RIBEIRO, 2008). A democracia é quem garante a inserção de interesses sociais dentro das instituições públicas. Já o sistema federativo<sup>14</sup> é a forma pela qual o Estado se organiza administrativamente, descentralizado e com autonomia política e administrativa para as unidades que compõem a federação, respeitando os níveis de governo e suas respectivas funções constitucionais.

Um sistema político instalado sob a égide da democracia e do federalismo irá impulsionar automaticamente a criação de diversos grupos de atores sociais e políticos para participarem do processo decisório; sendo esses atores das mais variadas origens, principalmente das camadas mais populares, que só almejam a participação quando há democracia de fato, pois seus recursos são extremamente limitados, defendendo interesses coletivos e comuns entre si (KINGDON, 2003. HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O contexto econômico é representado pelo sistema capitalista que rege as relações de produção, comércio e de mercado existentes dentro de um país. Os detentores dos meios de produção, os proprietários e acumuladores de capital, recursos e renda; o poder de controle e comando sobre a dinâmica econômica local os torna a classe social dominante financeiramente. Dessa forma, organizam-se entre si para defender seus interesses privados e exercer influência sobre as arenas decisórias dos governos para que os mesmos garantam as condições ideais de lucro e investimento dentro do próprio sistema (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Os grupos oriundos do contexto econômico possuem recursos imensos para atingirem o Estado com seus interesses, desse modo, a relação de forças entre os atores sociais que defendem interesses coletivos e os atores que defendem os interesses do sistema capitalista-liberal é desigual devido à desigualdade de recursos (de diferentes origens) no momento em que são colocados em confronto dentro da arena política. O Estado tipo ideal para os interesses desses grupos financeiros é o Estado liberal, onde a máquina burocrática é utilizada exclusivamente para garantir o livre mercado e jamais interferir nas relações econômicas de produção e venda da força de trabalho (KINGDON, 2003. HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Além dos contextos político e econômico no qual a gestão das políticas públicas está inserido, há outro contexto que confronta e complementa a política pública durante toda seu ciclo; é o burocrático. As decisões políticas e os setores técnicos do aparelho do Estado formam o campo de ideias que permeia a gestão das políticas públicas; esse contexto técnico se refere ao campo de conhecimento da administração pública e da gestão da máquina burocrática, onde no campo prático, são os funcionários públicos (ou atores que compõem a máquina pública) que exerceram sua influência estratégica e seu conhecimento empírico nos momentos procedimentais da gestão das políticas, analisando as condições para implementação da mesma.

13 O campo teórico e conceitual que estuda as mais variadas definições de democracia é vasto, para fins desta pesquisa, e como escolha metodológica do autor, foi adotada aqui a definição de democracia desenvolvida por Carole Pateman (1992).

14 Para um estudo mais detalhado sobre o conceito de federalismo, e principalmente, sobre o estudo do federalismo brasileiro ver Stepan (1999), Souza (2005), Silva (2010), Arretche (2010), Abrucio (2002).

Seu conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública é decisivo para o sucesso de uma ação pública (KINGDON, 2003. HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Em síntese, uma política pública nasce dentro de uma instituição do Estado quando uma arena decisória inicia um processo de tomada de decisão, e dentro desse processo podem existir (dependendo do grau de abertura que esse Estado oferece para a influência de atores externos no processo decisório) tanto atores do próprio Estado quanto atores oriundos da sociedade civil, organizados ou não. Dessa forma, uma política governamental nasce de um confronto entre projetos e interesses defendidos pelos diversos atores que participam do processo de tomada de decisão; as decisões oriundas dos confrontos que ocorrem dentro dessas arenas serão processadas e sofrerão posterior influência das dimensões técnico-políticas que formam o contexto ideológico geral do aparelho do Estado (KINGDON, 2003. CAPELLA, 2005. HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O processo de tomada de decisão e de definição da agenda é só o início de um longo caminho que a política percorre até se tornar realidade, se concretizar e atingir os beneficiários pretendidos pelos formuladores. Atualmente o ciclo se define por cinco estágios principais: 1 – Montagem da agenda, 2 – Formulação da política, 3 – Tomada de decisão política, 4 – Implementação da política, 5 – Avaliação da política. Esse esquema pode variar levemente conforme a linha argumentativa e de estudo que cada pesquisador utiliza, porém a ideia principal dos estágios do ciclo são basicamente os mesmos e se mantêm (RODRIGUES, 2010. HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 17):

[...] O modelo do ciclo político-administrativo enquanto esquema para análise dos processos da política pública apresenta vantagens e desvantagens [...] Os pontos fracos do esquema sublinham a necessidade de se criar recursos mentais adicionais para avançar em seu entendimento.

Kingdon afirma, sobre a questão da prioridade dos itens que aparecem na agenda (2003, p. 167):

[...] Pense em uma fila de itens aguardando sua vez em uma agenda de decisões. De alguma forma, os itens devem ser ordenados na fila. A abertura de uma janela geralmente estabelece a prioridade na fila. Os participantes movem alguns itens à frente de outros, essencialmente porque acreditam que as propostas têm uma boa chance de aprovação. [...] Eles não estão dispostos a investir seu tempo, capital político, energia e outros recursos em um esforço que dificilmente dará frutos. Muitos itens em potencial nunca aparecem na agenda porque seus defensores concluem que não vale o esforço deles. Eles estão tão longe de virar realidade - promulgação legislativa ou outra decisão autorizada - que nunca serão adotados<sup>15</sup>.

É desse modo que, tanto os atores do contexto político quanto os do contexto econômico, baseados em suas crenças, visões de mundo, ideal de sociedade e Estado, interpretam os problemas públicos e advogam a favor de que as suas respectivas soluções entrem na agenda governamental. Os atores do Estado, oriundos da sociedade, não escapam desses contextos e dessas visões de mundo, e a partir daí as usarão para avaliar se esses problemas merecem que seus status sejam alterados para “questão pública” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) e, com isso, ingressar no leque de responsabilidades do governo. É nesse ponto que, como citado anteriormente, a junção entre os atores, as ideias e as instituições, formam uma política pública (KINGDON, 2003. CAPELLA, 2005. HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

---

15 Traduzido pelo autor.



Na maioria das vezes atores oriundos de contextos distintos e com visões de mundo opostas entram em conflito dentro das arenas decisórias; as questões escolhidas pelos tomadores de decisão para entrar na agenda dependerá muito do ideal de sociedade e de Estado defendido pelos governantes e pelos partidos que eles fazem parte. Tendo claro o teor subjetivo sobre as ideias em confronto no momento da montagem da agenda, é necessária a descrição sobre as metodologias que orientam essa montagem (KINGDON, 2003. CAPELLA, 2005. HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

São vários os motivos pelos quais uma janela política abre e fecha, “uma mudança na administração, uma mudança na distribuição partidária ou ideológica dos assentos no congresso ou uma mudança no humor nacional” são umas das causas possíveis detalhadas pelo autor (2003, p. 168), todas elas originadas por mudanças no fluxo político, porém a questão é como os atores que defendem interesses específicos usam essas mudanças para inserir suas soluções nas agendas governamentais<sup>16</sup> enquanto as janelas estão abertas.

## PROCESSO DE FORMAÇÃO HISTÓRICA DOS MOVIMENTOS NEGROS

A primeira fase dos movimentos sociais negros brasileiros é marcada pelo surgimento, no começo do século XX, da imprensa negra (CORTÊS, 2011. FERREIRA, 2011). O Clarim foi o primeiro jornal criado para defender a demanda da população negra, junto aos periódicos que viriam na sequência, eles foram responsáveis pela formação das bases ideológicas que impulsionaram a criação das principais organizações negras. É a partir daí que no período determinado entre 1927-1945, surgiram por volta de 20 organizações dentro do “meio negro” que tinham como principal papel a socialização do negro por meio de confraternizações, eventos culturais, esportivos, recreativos e beneficentes (SANTOS, 2006. FERNANDES, 2008, p. 54). Porém, a grande maioria delas não foi muito longe e fechou com poucos anos de história, uma das únicas que resistiu fortemente e com grande número de militantes foi a Frente Negra Brasileira (FNB), nascida em São Paulo no ano de 1931, se tornando assim o principal movimento negro da primeira metade do século XX. Devido a esse fato, a FNB tem importância destacada no processo histórico de formação dos movimentos negros no Brasil (JUNIOR, 1992. FERNANDES, 2008).

A FNB não buscava separar a sociedade em duas, pelo contrário, a defesa da Frente era que o negro excluído tinha por direito um lugar na sociedade de classes, junto com os brancos, os imigrantes, os mestiços e os negros apadrinhados, essa sociedade tinha que ser aberta para todos e respeitar a “democracia racial” que os brasileiros tanto proclamavam. Os frentenegristas que fossem casualmente vítimas de discriminação sócio racial e impedidos de se inserir nessa sociedade seriam agora protegidos por uma organização forte que lutava por seus direitos. Toda essa cartilha ideológica deu o suporte para que a FNB conseguisse perante a justiça, no ano de 1936, se tornar um partido político. Porém, devido a disputas ideológicas internas e ao advento da ditadura varguista em 10 de novembro de 1937, a Frente Negra Brasileira chegou ao fim nesse período (JUNIOR, 1992. FERNANDES, 2008).

Com o fim do Estado Novo e a queda de Getúlio Vargas, em 29 de outubro de 1945, ea respectiva volta à democracia, os movimentos negros passam a se fazer presentes na cena política brasileira novamente, tendo como vanguarda a tentativa de criação da Associação dos Negros Brasileiros (ANB). Apesar de não terem a mesma força da Frente Negra Brasileira, tinham considerada relevância (JUNIOR, 1992. SANTOS, 2001. SILVA, 2003. DOMINGUES, 2007. FERNANDES, 2008).

16 Ainda segundo Kingdon (2003, p. 169): “a agenda é mais afetada pelos problemas e pelas correntes políticas, e as alternativas são mais afetadas pelo fluxo de políticas”; o fluxo de políticas seria, nesse caso, a fluidez com que as políticas mudam nas prioridades governamentais.

O retorno do regime democrático em 1945 trouxe consigo uma experiência nova para a prática política dos negros brasileiros, com o lançamento de diversas candidaturas negras para o legislativo. Esse fato já mostra um patamar diferente na relação entre os movimentos negros e o Estado. Nesse momento histórico começa a se abrir uma janela de oportunidade para a inserção das demandas dos movimentos negros na agenda governamental, a partir de uma mudança no fluxo político (KINGDON, 2003). Ou seja, a pauta racial estava ganhando força na sociedade brasileira daquela época. A simbolização dessa agenda se dá em 1950, quando membros da União dos Homens de Cor (UHC), uma das principais organizações negras desse período, “foram recebidos em audiência pelo então Presidente Getúlio Vargas, ocasião em que lhe foi apresentada uma série de reivindicações a favor da população de cor” (DOMINGUES, 2007, p. 108).

Os anos 1950 foram de profunda agitação social em torno da temática racial, isso ocorre principalmente pelo fato da organização dos movimentos negros na denúncia e combate ao racismo. Segundo Silva (2003, p. 223), esse momento foi de uma intensa movimentação nacional em torno dessa questão, a polêmica se dava entre os defensores da dita “democracia racial” brasileira e os movimentos negros que queriam desmentir-la e denunciar as condições de vida do negro no país.

A principal semelhança encontrada entre os dois momentos históricos separados pela ditadura se dá na manutenção e aperfeiçoamento da pauta de reivindicação e nas demandas dos movimentos negros da década de quarenta e cinquenta. Esse aperfeiçoamento presenciado na nova fase dos movimentos negros, repousava em um fator crucial e decisivo: a formação de uma embrionária “ideologia negra” (ou uma contra ideologia), que se sustentava basicamente na negação da “ideologia racial dominante”, ou seja, desbancar a falácia da “democracia racial brasileira” (FERNANDES, 2008).

A década de sessenta trouxe consigo uma fase de estagnação social e política. A partir da ditadura civil-militar em 1964, a questão racial perdeu parte do avanço adquirido com os quarenta anos de luta descritos no início do século. A pauta com caráter integracionista e explicitamente democrática, encontrada nos movimentos da década de quarenta e cinquenta se desmobiliza completamente e o preconceito racial é mais uma vez camuflado e mascarado pela ordem social e, nesse momento, também pela repressão militar (JUNIOR, 1992). Nesse momento histórico, constata-se um recuo da pauta racial na agenda política, a janela para as demandas dos movimentos negros se fecha, mais uma vez devido a uma mudança no fluxo político (KINGDON, 2003).

Em meados dos anos 1970, o momento político se modifica e favorece os movimentos negros do período pós golpe militar. Os movimentos negros que surgem nessa época voltam com uma mobilização e organização social só vistas na época da FNB, sua pauta era muito mais progressista do que a vista em outros momentos da história, e agora legitimada pela opinião pública e pela maioria dos movimentos sociais que militavam a favor da democracia e da participação. Além de toda essa base de apoio, a demanda do povo negro foi absorvida pelos novos partidos políticos que surgiam no pós-ditadura, assim tendo uma inserção na agenda do Estado de forma bem mais enfática neste período da história política do Brasil (SANTOS, 2001. DOMINGUES, 2007. CUSTÓDIO, 2017).

Por sua vez, a maioria das pautas dos movimentos negros nesse período tem características mais voltadas à esquerda política, analisa friamente o padrão de “democracia racial” que as elites políticas e econômicas insistiam em dizer que o Brasil possuía, e critica também a estrutura na qual se fundamenta a sociedade de classes brasileira, agora no âmbito do socialismo e da argumentação anticapitalista (JUNIOR, 1992. SANTOS, 2001. CUSTÓDIO, 2017).

Os movimentos adotam como figura simbólica a reinterpretação de Zumbi dos Palmares, além de lutar constantemente contra a discriminação e o preconceito de cor. No contexto geral, essa fase foi marcada por: i) revisão dos conceitos; ii) revisão da história oficial dos negros brasileiros; análise crítica sobre os últimos movimentos; e iv) aperfeiçoamento das pautas e demandas conforme o contexto político da época (JUNIOR, 1992. SANTOS, 2001. DOMINGUES, 2007. CUSTÓDIO, 2017).

Nesse período histórico, todo o contexto mundial de efervescência do orgulho negro, principalmente com a independência dos países africanos, a luta por direitos civis para os negros nos EUA e a Revolução Cubana fizeram com que os movimentos negros brasileiros das décadas de setenta e oitenta se diferenciasssem daquele do início do século. Essa diferença se dá na explosão da cultura negra e na identificação da maioria dos movimentos com a África e com a cultura afro-brasileira. Dessa forma, a pauta de luta dá prosseguimento à questão de identificação da raça negra, iniciada nos anos quarenta e cinquenta, e se desvincula completamente da cultura branca de classe média, puritana e americanizada, imposta pelos movimentos da década de vinte e trinta (JUNIOR, 1992. SANTOS, 2001. CUSTÓDIO, 2017).

Conforme Custódio (2017), é possível perceber que os movimentos cresceram consideravelmente nesse terceiro momento histórico, tanto em organização quanto na composição de sua pauta e demandas. A identificação étnica foi assumida por seus integrantes com maior vigor, organizando os membros ao redor dessa demanda. Custódio (2017, p. 125) afirma que “tudo isso permitiu à população negra alterar em parte a sua autoimagem”, ou seja, o combate ao racismo e a união dos movimentos em torno do orgulho negro se solidificou (JUNIOR, 1992. SANTOS, 2001).

Observa-se, a partir da análise histórica realizada acerca dos movimentos negros no Brasil até aqui, que em momentos específicos da história política brasileira as janelas de oportunidades abriram e se fecharam para as questões raciais, até a segunda fase dos movimentos, a abertura e o fechamento da janela política se deu devido a mudanças no fluxo político, ou seja, devido a acontecimentos que mudaram a estrutura política brasileira e, automaticamente, o processo de tomada de decisão governamental (KINGDON, 2003). É evidente que a organização e a experiência acumulada ao longo dos anos pelos movimentos influenciou na inserção da pauta racial na agenda política, porém, o fator determinante sempre foi a vontade política dos atores governamentais, principalmente nos períodos ditatoriais e de retrocesso democrático.

Porém é a partir dos anos 1980, devido à grande força com que os movimentos se organizaram, que essa realidade se alterou e a abertura da janela política para as questões raciais se deu não só devido às mudanças nos fluxos políticos, mas também por mudanças no fluxo de soluções (KINGDON, 2003). Com as novas estruturas institucionais dos movimentos negros desse período, e a forte influência dos seus atores tanto na academia quanto no meio político, os negros começaram a propor novas soluções para problemas estruturais como o racismo e a desigualdade, impulsionando assim uma agenda nova para o governo, um processo que se deu de baixo para cima, conforme veremos na próxima seção. A seguir, elaborou-se uma tabela, tendo como base em sua maioria a tabela elaborada por Domingues (2007, p. 117-119), onde é sistematizado todo o processo descrito de mudança social dos movimentos negros ao longo do século XX<sup>17</sup>:

17 Sobre a tabela citada, Domingues (2007, p. 119) deixa claro que: “Este quadro é uma avaliação um tanto ou quanto esquemática da trajetória do movimento negro no período republicano. Evidentemente, a evolução histórica desse movimento não foi estanque ou linear; ao contrário, foi marcada por contradições, avanços, recuos e estagnações de diversas ordens. Alguns militantes, inclusive, atuaram ativamente em mais de uma fase. Todavia, para fins analíticos, buscaram-se apontar as linhas gerais que caracterizaram a ideologia, a dinâmica interna, a atuação política, os métodos de luta, o discurso, em suma, alguns elementos da vida orgânica daquele movimento. Trata-se, na verdade, de uma

**Quadro comparativo da trajetória dos movimentos negros na República**

<b>Movimento Negro Brasileiro</b>	<b>Primeira Fase (1889-1937)</b>	<b>Segunda Fase (1945-1964)</b>	<b>Terceira Fase (1978-2000)</b>
Conjuntura internacional	Movimento nazifascista e pan-africanista	Movimento da negritude e de descolonização da África	Afrocentrismo, movimento dos direitos civis nos Estados Unidos e de descolonização da África
Principais termos de auto-identificação	Homem de cor, negro e preto	Homem de cor, negro e preto	Adoção “oficial” do termo “negro”. Posteriormente, usa-se, também, o “afro-brasileiro” e “afro-descendente”
Causa da marginalização do negro	A escravidão e o despreparo moral/educacional	A escravidão e o despreparo cultural/educacional	A escravidão e o sistema capitalista
Solução para o racismo	Pela via educacional e moral, nos marcos do capitalismo ou da sociedade burguesa	Pela via educacional e cultural, eliminando o complexo de inferioridade do negro e reeducando racialmente o branco, nos marcos do capitalismo ou sociedade burguesa	Pela via política (“negro no poder!”), nos marcos de uma sociedade socialista, a única que seria capaz de eliminar com todas as formas de opressão, inclusive a racial
Métodos de lutas	Criação de agremiações negras, palestras, atos públicos “cívicos” e publicação de jornais	Teatro, imprensa, eventos “acadêmicos” e ações visando à sensibilização da elite branca para o problema do negro no país	Manifestações públicas, imprensa, formação de comitês de base, formação de um movimento nacional
Principais Eventos históricos	Criação do Jornal Clarim e de outros meios que compuseram a chamada Imprensa Negra; Surgimento da Frente Negra Brasileira, principal movimento negro do Brasil no período	Promulgação da Lei federal nº 1.390, em 1951, pelo então Presidente Getúlio Vargas, que combatia a discriminação racial no Brasil, batizada de Lei Afonso Arinos, Deputado Federal que a idealizou	Assembléia Nacional Constituinte de 1987 (ANC), onde foram debatidos e posteriormente incorporados à Constituição de 1988 dispositivos legais de combate ao racismo e defesa da cultura africana; realização da Marcha Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida, em 1995
Relação com o “mito” da democracia racial	Denúncia assistemática do “mito” da democracia racial	Denúncia assistemática do “mito” da democracia racial	Denúncia assistemática do “mito” da democracia racial
Capacidade de mobilização	Movimento social que chegou a ter um caráter de massa	Movimento social de vanguarda	Movimento social de vanguarda

tentativa de sinalizar as principais tendências que nortearam a luta anti-racista no país.”

<b>Movimento Negro Brasileiro</b>	<b>Primeira Fase (1889-1937)</b>	<b>Segunda Fase (1945-1964)</b>	<b>Terceira Fase (1978-2000)</b>
Relação com a “cultura negra”	Distanciamento frente alguns símbolos associados à cultura negra (capoeira, samba, religiões de matriz africana)	Ambigüidade valorativa diante de alguns símbolos associados à cultura negra (capoeira, samba, religiões de matriz africana)	Valorização dos símbolos associados à cultura negra (capoeira, samba, religiões de matriz africana, sobretudo o candomblé)
Como concebiam o fenômeno da mestiçagem	De maneira positiva (discurso pró-mestiçagem)	De maneira positiva (discurso pró-mestiçagem)	De maneira negativa (discurso contra a mestiçagem)
Dia de reflexão e/ou protesto	13 de Maio (dia da assinatura da Lei Áurea, em 1888)	13 de Maio (dia da assinatura da Lei Áurea, em 1888)	20 de Novembro (dia de comemoração da morte de Zumbi dos Palmares)
Principais Lideranças	Vicente Ferreira, José Correia Leite, Arlindo Veiga dos Santos	José Bernardo da Silva, Abdias do Nascimento	Hamilton Cardoso, Lélia Gonzalez
Principais referências bibliográficas utilizadas para a elaboração do artigo	Cortês, 2011. Ferreira, 2011. Santos, 2006. Fernandes, 2008. Junior, 1992. Domingues, 2007. Silva, 2003.	Fernandes, 2008. Junior, 1992. Domingues, 2007. Silva, 2003.	Junior, 1992. Custódio, 2017. Santos, 2001. Domingues, 2007. Ribeiro, 2014. Santos, 2015.

Fonte: Elaboração própria com base em Domingues (2007, p. 117-119)

## AS PRINCIPAIS JANELAS DE OPORTUNIDADE PARA AS POLÍTICAS AFIRMATIVAS BRASILEIRAS

Todo esse crescimento apresentado pelos movimentos negros nos anos 1980 fez com que as organizações apresentassem também um significativo crescimento institucional, necessário para dialogar com o Estado de forma produtiva, no sentido de orientar a criação de uma agenda pública que atendesse às demandas históricas da população negra brasileira (RIBEIRO, 2014). É a partir dessa organização política acumulada que os movimentos passam a ter capacidade institucional de participar da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, a maior janela de oportunidade para as políticas afirmativas brasileiras da história do Brasil.

A criação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) acontece em um momento político de abertura democrática e mobilização popular, onde a sociedade civil assumia um papel ativo no cenário político nacional. A Constituinte de 1987 absorveu todo o contexto político nacional da época, e com isso, absorveu também as demandas populares negligenciadas pela ditadura e postas à luz novamente pelos movimentos sociais e partidos políticos novos (RIBEIRO, 2014. SANTOS, 2015).

A influência dos movimentos negros e dos seus aliados no processo constitucional se dá, principalmente, com os diversos atos de revisão do projeto que foram feitos durante a confecção da Carta Maior. Isso se deu justamente para que se garantisse a inserção da pauta negra tanto no debate constitucional, quanto em sua redação final, em 1988. O fruto dessa intensa participação das diferentes frentes do movimento negro foi a

criação de um sistema amplo de dispositivos legais norteadores para a formulação de política afirmativas, (RIBEIRO, 2014. SANTOS, 2015),

Além dos projetos de revisão constitucional, da criação da Fundação Cultural Palmares em agosto de 1988, e da própria Constituição Federal de 1988, outros documentos, programas, cartilhas e decisões políticas foram essenciais para nortear a formulação de políticas de igualdade racial, fortalecer o combate ao racismo e, para efetivar tais ações, estimular a criação de estruturas institucionais e estatais que representassem a agenda negra dentro da máquina de governo. Com isso, a Constituição de 1988, oriunda desse processo, nasceu como uma aliada estratégica da população negra na busca pela igualdade racial e no combate ao racismo nos anos posteriores (RIBEIRO, 2014. SANTOS, 2015).

É inserido nesse novo ambiente político institucional que os movimentos negros irão, por meio de seus representantes dentro da nova organização democrática do Estado brasileiro, formular, junto a outros atores, as novas políticas de promoção da igualdade racial e combate ao racismo no Brasil (RIBEIRO, 2014. SANTOS, 2015). Com isso, marca-se o momento tão esperado, pela população afro-brasileira e por toda a sociedade, de resgate da dívida histórica entre o Estado brasileiro e os negros, dívida essa existente há séculos e que foi responsável pela inserção do negro na condição de vulnerabilidade social por tantos anos, como visto anteriormente. A Constituição Federal de 1988 garantia em lei os direitos da população negra, agora cabia aos movimentos negros cobrar do Estado a concretização dessas garantias legais (RIBEIRO, 2014. SANTOS, 2015).

A Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida, realizada em Brasília em 20 de novembro de 1995, foi um marco na virada paradigmática do movimento negro. Ela reuniu mais de 30 mil pessoas e mostrou a força que a questão racial tinha na sociedade brasileira naquela época a partir da organização de um documento, ao final do protesto, com uma pauta diversa e numerosa de reivindicações e demandas, mostrando a forte característica de pressão política que o movimento apresentava (MOEHLECKE, 2002. MAIO & MONTEIRO, 2005. LIMA, 2010. SANTOS, 2018). Segundo Jaccoud; Silva; Rosa e Luiz (2009, p. 273) o Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, oriundo da Marcha Zumbi e apresentado pelo movimento ao governo federal, tinha como principais demandas:

[...] o documento da marcha demanda do Estado a criação de condições efetivas para que todos possam se beneficiar da igualdade de oportunidades como condição de afirmação da democracia brasileira. Para isso, duas linhas de intervenção são propostas. De um lado, reclama-se a adoção de medidas de valorização da pluralidade étnica da sociedade. De outro, apresenta-se um programa de ações visando à promoção da igualdade e incluindo a implantação de ações afirmativas para o acesso a cursos profissionalizantes e universidades.

Por mais que se reconheça o esforço do Governo Federal para inserir a questão racial na agenda pública no final dos anos 90, a gestão FHC não assumiu uma posição incisiva no combate ao racismo e na implementação das políticas formuladas, tendo como foco maior o reconhecimento da questão racial, e negligenciando de certa forma o caráter redistributivo da política afirmativa<sup>18</sup> (MOEHLECKE, 2002. MAIO & MONTEIRO, 2005. LIMA, 2010).

Porém, o terreno estava preparado para uma virada nesse paradigma, toda essa experiência institucional vivida durante a gestão FHC traria uma vantagem organizacional para o movimento no momento da Conferência de Durban em 2001.

18 Uma abordagem mais aprofundada das políticas afirmativas, em especial na política de cotas raciais para acesso ao ensino superior, pela perspectiva do reconhecimento e da redistribuição é realizada em Almeida (2007) e também em Lima (2010).

É consenso na literatura que a III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata organizada pela ONU em Durban, África do Sul, no ano de 2001 foi o principal ponto de inflexão da questão racial na agenda governamental brasileira do século XXI. A preparação da delegação brasileira para Durban, contando com suas plenárias realizadas por todo o Brasil, é interpretada como tão - ou até mesmo mais - importante quanto a própria conferência mundial realizada na África do Sul. O entendimento sobre os impactos que o racismo exerce sobre a população negra, as heranças da escravidão e da abolição incompleta sobre a situação social dos negros no século XXI, e a importância que as políticas afirmativas possuem para a alteração desse status quo foram completamente ressignificadas após a realização das plenárias (SABOIA & PORTO, 2002. MAIO & MONTEIRO, 2005. JACCOUD; SILVA; ROSA & LUIZ, 2009).

Uma demonstração dessa intensa mobilização para a preparação da comitiva brasileira para Durban foi a realização, em 2001, da primeira conferência nacional contra o racismo e a intolerância, no Rio de Janeiro e que contou com a participação de cerca de 1700 participantes e “logrou sensibilizar a opinião pública e mobilizar a imprensa em níveis surpreendentes em torno da importância que o temário de Durban teria para o Brasil” (SABOIA & PORTO, 2002, p. 23); o paradigma social e a ideia que a sociedade brasileira tinha sobre a questão racial havia alterado drasticamente.

De fato os movimentos negros se posicionam de forma diferente em relação ao Estado nos anos 1990 e 2000, novamente é aberta uma janela política para a questão racial e os movimentos aproveitam essa oportunidade de forma mais intensa que nas décadas anteriores. Isso se dá pois nos anos 1990 a capacidade dos movimentos negros para organização, mobilização, diálogo, formulação de propostas e proposição delas nas discussões públicas havia sido aprimorada por todo aprendizado institucional dos outros períodos. Essa capacidade fica demonstrada na forma como os seus integrantes atuam em dois momentos nesse período, isto é, a Marcha Zumbi e a Conferência de Durban (MOEHLECKE, 2002. LIMA, 2010). Após a realização da conferência mundial de Durban, e com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a política afirmativa brasileira passa de um patamar de reconhecimento, assumida pelo governo FHC, e assume um caráter redistributivo (ALMEIDA, 2007. LIMA, 2010).

Seguindo a análise de Kingdon (2003) pode-se entender que houve uma junção de fluxos nesse momento permitindo o avanço dos movimentos em prol da transformação de suas reivindicações em políticas efetivas. As políticas de promoção da igualdade racial se concretizam - conforme os movimentos negros demandaram - e se tornaram políticas de Estado, a partir daí, a relação Estado e movimentos negros se torna intrínseca, com os atores dos movimentos participando diretamente das arenas de formulação de políticas no governo, carregando ideias e valores que nunca antes haviam entrado na agenda governamental, os negros se tornaram de fato protagonistas de sua vida política.

Dessa maneira, após cerca de um século de lutas percebe-se que os anos 1990 e 2000 concentraram diversos avanços para as questões raciais no Brasil, possibilitados pelo acúmulo de enfrentamentos e aprendizados das décadas anteriores. Essas conquistas referem-se, principalmente, ao acesso às oportunidades de educação e promoção de direitos, como por exemplo a lei nº 10.639/2003, que institui a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira nos programas pedagógicos das escolas públicas de ensino básico no Brasil, e que regulamenta o artigo 242º, parágrafo primeiro da Constituição Federal de 1988; e a Lei nº 7.716/1989, proposta pelo então Deputado Federal ativista do movimento negro Carlos Alberto Caó Oliveira dos Santos (batizada de Lei Caó) que regulamenta o artigo 5º, inciso 42, da CF 88 que criminaliza o racismo no Brasil, e substitui automaticamente a antiga Lei Afonso Arinos.

Apesar desse avanço, é forçoso lembrar que inúmeras pautas dos movimentos negros ainda permanecem inalteradas, como a própria questão do encarceramento em massa da população negra e o genocídio negro nas grandes

idades. Quanto a esses pontos alguns indicadores são suficientes para demonstrar que ainda há muito a ser feito para superar a desigualdade racial no Brasil. Os números da população carcerária brasileira são alarmantes: 61,7% são pretos ou pardos, segundo levantamento do Infopen (Sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro)<sup>19</sup>.

Outros indicadores mostram também que os negros estão mais vulneráveis à violência urbana, a chance de um jovem negro ser vítima da violência é maior do que a de um jovem branco, de acordo com o Atlas da Violência 2018, estudo realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em conjunto com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Ainda segundo o Atlas, a taxa de homicídios de não negros por 100 mil habitantes no Brasil foi de 16%, enquanto a de negros atingiu a taxa de 40,2 %, mais que o dobro. O impacto da violência na população negra é tão profundo e danoso que a Câmara dos Deputados criou, em 2015, uma comissão parlamentar de inquérito para “apurar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil” (CÂMARA, 2015).

Já no sistema judiciário, que é o responsável pela interpretação da legislação brasileira nos casos de homicídios e prisões, a desigualdade se mostra mais latente. Segundo a plataforma Justa (2019) a porcentagem de negros entre os magistrados no estado de São Paulo foi de 5%, enquanto a população negra no estado chega a 35%, o estudo afirma ainda que juizes brancos tem 4,6 vezes mais chances de se tornarem desembargadores em relação à juizas negras, fato que mostra que o racismo é ainda mais perverso quando associado à questões de gênero.

## RESULTADOS

As janelas políticas para as questões raciais foram abertas e fechadas em vários momentos. Durante as duas primeiras fases dos movimentos sociais negros (1889 - 1937 e 1945 - 1964, respectivamente) foi possível perceber uma leve absorção da pauta racial no Estado somente nos anos 1950, após um fechamento completo para essa demanda durante a ditadura varguista de 1945, em seguida a janela se fechou novamente, agora por completo e para praticamente todas as políticas sociais, durante a ditadura militar de 1964, persistindo até meados dos anos 1970; em todas as situações a dinâmica das janelas de oportunidades para as políticas afirmativas se deu por meio de variações no fluxo político brasileiro (KINGDON, 2003). É evidente que a organização e a experiência acumulada ao longo dos anos pelos movimentos influenciou na inserção da pauta racial na agenda política, porém, o fator determinante sempre foi a vontade política dos atores governamentais, principalmente nos períodos ditatoriais e de retrocesso democrático.

O processo de inserção da temática racial na agenda governamental brasileira, presenciado a partir dos anos 1980, pode ser interpretado como uma fusão de dois fluxos estudados por Kingdon (2003), ou seja, uma inserção que se deu por meio de mudanças tanto no fluxo político, devido ao processo institucional de abertura democrática que o país vivia, quanto no fluxo de soluções, esse oriundo da movimentação de base das novas organizações sociais do meio negro da época, o que também não deixa de ser fruto da redemocratização vivida pela sociedade brasileira do final do século XX.

Finalmente, o racismo e a questão da igualdade racial foram reconhecidos como problemas públicos pelo Estado brasileiro e entraram na sua agenda pública, com a viradado século XX para o XXI as políticas afirmativas se tornaram políticas de Estado. A questão racial como um todo entra definitivamente, e pela primeira vez

19 Ministério da Justiça, Câmara dos Deputados, 2018



na história, na agenda políticanacional, em todas as suas instâncias administrativas, e também nos planos de governo dos políticos. A primeira prova desse novo paradigma político é o processo de institucionalizaçãodas políticas de igualdade racial e combate ao racismo que se instala em vários governos locais que irão assumir nos anos 90 e 2000.

Durante a primeira década do século XXI a política afirmativa assumiu um patamar elevado no Brasil, ela foi regulamentada pela administração pública, em seus diversos níveisfederativos, e se institucionalizou, e todo esse processo é fruto da luta histórica dos movimentos sociais negros ao longo do século XX, sua organização política e sua luta perante o Estado brasileiro para a inserção da questão racial na agenda pública brasileira. Apesar de todo esse avanço, existe ainda um longo caminho a ser percorrido para que o Brasil se torne de fato uma verdadeira referência em democracia racial.

Prova disso é que, com a vinda do impeachment de Dilma Rousseff em 2016 (TATAGIBA, 2017) e a ascensão da direita radical no Brasil com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 (SANTOS & TANSCHKEIT, 2019), as políticas de garantia de direitos, como as políticas afirmativas, os direitos humanos em geral, assim como seus defensores, correm sérios perigos.

O sistema de políticas afirmativas, as conquistas obtidas a partir da Constituição Federal de 1988 e com todo o processo de construção dos movimentos sociais negros ao longo do século XX e XXI devem ser preservadas nesse período de desmonte estatal e de avanço da extrema direita racista, e é nesse ponto que se dá a importância da agenda de pesquisa nas questões raciais. Somente com uma pesquisa de qualidade, forte, que trabalhe junto com os movimentos apontando erros e acertos é que a sociedade civil poderá apontar novos caminhos para a defesa dos direitos conquistados até aqui, protegendo o sistema de políticas afirmativas brasileiro e lutando contra o retrocesso e o obscurantismo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### LIVROS, TESES, DISSERTAÇÕES E ARTIGOS.

ABREU, J. M. MELO, D. P. SILVA, L. A. Redes sociais e comportamento políticoviolen to: uma síntese das ameaças aos direitos humanos no brasil. **JURIS**, Rio Grande, v. 27, n. 2, p. 139-153, 2017.

ABRUCIO, F. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos Anos FHC. In: ABRUCIO, F. L. LOUREIRO, M. R. **O Estado numa Era das Reformas: osAnos FHC volume II**. Brasília: MP, Seges, 2002.

ALBUQUERQUE, M. C. HERMANN, K. (Org.). **Participação cidadã: novosconceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004.

ALMEIDA, M. M. M. Ações afirmativas: dinâmicas e dilemas teóricos entre a redistribuição e o reconhecimento. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, Florianópolis: abril de 2007. Disponível em: <http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/NEAB/ALMEIDA-%20Marlise.%20ACOES%20AFIRMATIVAS%20DINAMICAS%20E%20DILEMAS%20TEORICOS%20ENTRE%20A%20REDISTRIBUICaO%20E%20O%20RECONHECIMENTO.pdf>. Acesso em: 26 set. 2019.

ARRETCHE, M. – Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pi](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pi)

d=S0011-52582010000300003.Acesso em: 11 abr. 2019.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**. Campinas, v. 14, n. 1, jun 2008, p.43-64. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002). Acesso em: 6 mar. 2019.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 13-25. (Diálogos para o desenvolvimento ; 7).

AVRITZER, L. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1739.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf). Acesso em: 6 mar. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório final comissão parlamentar de inquérito homicídios de jovens negros e pobres**. Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1362450](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1362450). Acesso em: 27 set. 2019.

CAPELLA, A. C. N. Formação da Agenda Governamental: perspectivas teóricas.

**XXIX Encontro anual da ANPOCS**. Caxambu: ago. 2005. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>. Acesso em: 6 mar. 2019.

CERQUEIRA, D. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180604\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2018.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf). Acesso em: 27 set. 2019.

CORTÊS, G. X. C. Revisitando o “meio negro”: novas direções historiográficas para o estudo da imprensa negra na primeira República (São Paulo, 1904-1934). In: LOPES, M. A. O. (Org.) **História do negro no Brasil: escravidão, gênero, movimentos sociais e identidades**. São José: Premier, 2011.

CUSTÓDIO, L. A. T. **Um estudo de classe e identidade no Brasil: Movimento Negro Unificado (MNU) - 1978 - 1990**. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100135/tde-22052018-122717/pt-br.ph>. Acesso em: 9 set. 2019.

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo**, Rio de Janeiro, v.12, n.23, 2007, p.100-122. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tem/v12n23/v12n23a07>. Acesso em: 19 set. 2019.

FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**: no limiar de uma nova era. 5. ed. São Paulo: Globo, 2008. v. 2.

FERREIRA, M. C. C. Percursos e percalços do movimento negro: as militâncias de José Correia Leite e Arlindo Veiga dos Santos nos anos 1930. In: LOPES, M. A. O. (Org.) **História do negro no Brasil: escravidão, gênero, movimentos sociais e identidades**. São José: Premier, 2011.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Pires, Roberto.(Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 33-42.

HOWLETT, M. RAMESH, M. PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas(uma abordagem integral)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JACCOUD, L. SILVA, A. ROSA, W. LUIZ, C. Capítulo 5: Entre o racismo e a desigualdade : da constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal - Volume 3**. Brasília: IPEA, 2009. disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4329/1/bps\\_n.17\\_vol03\\_igualdade\\_racial.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4329/1/bps_n.17_vol03_igualdade_racial.pdf). Acesso em: 23 set. 2019.

JUNIOR, H. C. **Textos para o movimento negro**. São Paulo: EDICON, 1992.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. ed. New York: HarperCollins, 2003.

LEITE, I. B. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 3, set-dez 2008, p. 965-967. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v16n3/15.pdf>. Acesso em 5 set. 2019.

LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **CEBRAP: Novos estudos**, São Paulo, n. 87, jul 2010, p. 77-95. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a05n87.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2018.

MAIO, M. C. MONTEIRO, S. Tempos de racialização: o caso da 'saúde da população negra' no Brasil. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, maio/ago 2005, p. 419-446. disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-59702005000200010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702005000200010&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 23 set. 2019.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: história e debates no brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 117, nov 2002, p.197-217. disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15559>. Acesso em: 23 set. 2019.

MONTAÑO, C. DURIGUETO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. São Paulo:Cortez, 2010.

PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v.45, n.1, São Paulo, 2005, p. 36-49. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088/35859>. Acesso em:23 abr. 2019.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. São Paulo: Editora Paz e Terra,1992.

RIBEIRO, M. **Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil (1986 - 2010)**.Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

RIBEIRO, R. J. **A Democracia**. São Paulo: Publifolha, 2008.

RISÉRIO, A. **A Utopia Brasileira e os Movimentos Negros**. São Paulo: Editora 34,2007.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SABOIA, G. V. PORTO, A. J. V. **A conferência mundial de durban e o Brasil**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002, p. 21-26. disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/NovaDelhi/pt-br/file/dh-03.pdf>. Acesso em: 23 set. 2019.

SANTOS, I. A. A. **O movimento negro e o Estado (1983-1987): O caso do conselho de participação e desenvolvimento da comunidade negra no Governode São Paulo**. 227 f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2001.

SANTOS, R. E. O movimento negro e a luta pelas políticas de promoção da igualdade racial no Brasil. **Kwanissa**, São Luís, v.1, n.1, jan/jun 2018, p. 139-153. disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/kwanissa/article/view/8631/5285>. Acesso em: 23 set. 2019.

SANTOS, F. TANSCHKEIT, T. Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil. **Colombia International**, Bogotá, n. 99, p. 151-186, julho-setembro, 2019. disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0121-56122019000300151](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-56122019000300151). Acesso em: 23 set. 2019.

SANTOS, N. N. S. **A voz e a palavra do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direitos**. Tese (Mestrado em Direito). Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13699>. Acesso em: 23 set. 2019.

SILVA, J. A União dos Homens de Cor: aspectos do movimento negro dos anos 40 e

50. **Estudos afro-asiáticos**, Rio de Janeiro, v.25, n.2, 2003, p.215-235. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n2/a02v25n2>. Acesso em: 23 set. 2019.

SILVA, V. A. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: GUY PETERS,

B. PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: EditoraUNESP, 2010.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, 2005, p. 105-121. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci\\_abstract& tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci_abstract& tlng=pt). Acesso em: 11 abr. 2019.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999, p. 00. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001). Acesso em: 11 abr. 2019.

STRECK, D. R. ADAMS, T. Lugares da participação e formação da cidadania. **Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre, v. 6, n. 1, jan/jun 2006, p. 95-117. Disponível em: <http://www.w3.org/1999/xhtml>. Acesso em: 25 mar. 2017.

SZTOMPKA, P. **Sociologia da Mudança Social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

TATAGIBA, L. Os protestos e a crise brasileira. Um inventário inicial das direitas em movimento (2011-2016).

Revista **Sinais Sociais**, v. 11, p. 71-98, 2017.

#### WEBSITES

CÂMARA DOS DEPUTADOS. [website]. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/c\\_dhm/noticias/sistema-carcerario-brasileiro-negros-e-pobres-na-prisao](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/c_dhm/noticias/sistema-carcerario-brasileiro-negros-e-pobres-na-prisao). Acesso em: 27set. 2019.

JUSTA. [website]. Disponível em: [http://justa.org.br/wp-content/uploads/2019/06/justa\\_dados\\_genero\\_raca\\_site-3.pdf](http://justa.org.br/wp-content/uploads/2019/06/justa_dados_genero_raca_site-3.pdf). Acesso em: 27 set. 2019.



O CONSELHO DE DIREITO DO MUNICÍPIO DE  
PRESIDENTE TANCREDO NEVES, BAHIA E O  
INCENTIVO FISCAL.

*THE MUNICIPALITY OF PRESIDENTE TANCREDO  
NEVES HUMAN RIGHTS COUNCIL, BAHIA, AND  
FISCAL INCENTIVES*

Adelcio Menezes de Sousa, Universidade Federal da Bahia (UFBA),  
e-mail: sousamadelcio@gmail.com

Cristiane Costa do Nascimento, Universidade Salvador (UNIFACS),  
e-mail: cristianecn@hotmail.com

Rosineide Pereira Mubarack Garcia, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB),  
e-mail: rose.mubarack@gmail.com



## RESUMO

Destaca-se a prática do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) no município de Presidente Tancredo Neves, enquanto espaço de efetivação da política pública para crianças e adolescentes, assim como as iniciativas de mobilização de investimentos para o público-alvo do segmento. Partindo de levantamento bibliográfico de caráter descritivo, apresenta-se as ações do Órgão enquanto instância de diálogo e tomada de decisão entre diversos atores da política, com especial enfoque no controle social agregado à expertise decorrente do processo de aprendizagem contínua no desenvolvimento de ações prioritárias para crianças e adolescentes em acentuado estado de vulnerabilidade social, chancelando projetos sociais de instituições cadastradas e apoiando a mobilizando de investimentos sociais. A pesquisa está embasada teoricamente nos estudos de Alencar (2013), Ribas Junior (2015), dentre outros. Destaca os esforços do Colegiado na garantia da prerrogativa legal da prioridade absoluta do segmento no orçamento público municipal, sua execução através de parcerias com organizações sociais e para além disso, o processo de criação da Política Municipal e o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. Por fim, apresenta-se reflexões sobre o desafio da gestão social da política e os desafios na sua condução.

**Palavras-chave:** Política pública, colegiado, organizações sociais.

## ABSTRACT

The Municipal Council of Children and Adolescents' Rights (CMDCA) practices in the municipality of Presidente Tancredo Neves are highlighted, as a space to implement public policy for children and adolescents, in addition to mobilization initiatives for investments in the target audience. Setting off with descriptive bibliographical research, the entity's actions are presented as a body of dialogue and decision-making among various policy formulators, with a specific focus on social control. This is in addition to the expertise arising from a continuous learning process in the development of priority actions for children and adolescents in a severe state of social vulnerability, approving social projects for registered institutions, supporting and mobilizing social investments. The research is theoretically based on studies by Alencar (2013), and Ribas Junior (2015), among others. The body's endeavors are highlighted, guaranteeing the legal prerogative of the segment's absolute priority in the municipal public budget, its execution through partnerships with social organizations and, furthermore, the process of creating a municipal policy, and the Ten Year Plan for Children and Adolescents' Human Rights. Lastly, reflections on the challenges of the policy's social management and conduct are presented.

**Keywords:** Public policy, body, social organizations.

## INTRODUÇÃO

Sob a égide do Estado democrático de direito estabelecido no texto constitucional, a família, a sociedade e o Estado devem assegurar e garantir a proteção integral, com absoluta prioridade o acesso aos direitos fundamentais para as crianças e adolescentes brasileiros. Constata-se em tempos atuais certa incapacidade, sobretudo por parte do Estado e da sociedade em alcançar plenamente tal objetivo, mesmo alicerçado em ampla legislação sustentando o tema no país.



Na efervescência da Assembleia Nacional Constituinte, ocorreu grande mobilização que resultou, principalmente, em duas emendas populares apresentadas ao Congresso com mais de um milhão e meio de assinaturas. Essas duas emendas, conhecidas como “Criança Constituinte” e “Criança Prioridade Nacional”, resultaram nos textos dos arts. 204 e 227 da Constituição Federal (CF)/1988, que elencam direitos inovadores em favor da criança e do adolescente.

Tratando-se da legislação brasileira, as disposições da CF, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e demais normativos potencializou a participação social, aperfeiçoando diversos mecanismos paritários de controle social. Os conselhos setoriais, em especial o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) constituíram-se espaços consolidados de deliberação, participação e controle social. A atuação destes Órgãos tem aprimorado significativamente as políticas públicas direcionadas à infância e adolescência nopaís.

A criação de fundos públicos representou a tentativa bem-sucedida de minimizar o vácuo deixado pelo Estado quanto ao financiamento de políticas específicas para o segmento regulamentando as diversas fontes de recursos provenientes de orçamento público e doações/destinações de Impostos de Renda (IR) de pessoas físicas e jurídicas – mecanismo de incentivo fiscal criado e implementado pela Lei Federal nº. 8.069, de 13 de julho e 1990 - ECA, abrindo caminhos para o que se conveniu chamar de incentivo fiscal.

Este texto se propõe a apresentar a experiência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Presidente Tancredo Neves, Bahia, cujo enfoque reporta à expertise de mobilização de recursos através de incentivos fiscais. Além desta seção com os breves aspectos introdutórios é apresentado os pressupostos da trajetória do CMDCA no contexto do controle e participação social para a efetivação da política voltada para o segmento. Descreve-se, ainda que sucintamente, o estado da arte pertinente à legislação e marcos legais importantes para o devido funcionamento e alcance da finalidade social. Por fim, são apresentados sinteticamente os resultados institucionais já consolidados.

## OBJETIVOS

Propõe-se descrever as ações do CMDCA de Presidente Tancredo Neves enquanto instância de diálogo e participação social entre diversos atores da política do segmento, com especial enfoque no controle social, assim como, na expertise agregada decorrente do processo de aprendizagem na mobilização de investimento social para o desenvolvimento de ações prioritárias voltadas para crianças e adolescentes em acentuado estado de vulnerabilidade social do município.

## METODOLOGIA

A pesquisa tem caráter descritiva utilizando a observação e o registro dos fatos. A pesquisa pressupõe descrever as características de uma população, um fenômeno ou experiência para o estudo realizado. A pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987).

## ANÁLISE

Os conselhos setoriais têm origem na promulgação da CF/1988 que alterou significativamente a formulação de políticas públicas, principalmente aquelas de ordem social. Sendo traduzido de forma prática na abertura de espaços reivindicatórios de partilha de podernos mais diversos segmentos. Alicerçado no princípio maior da participação social, enfatizou-se o papel do Estado na garantia de direitos sociais que foram traduzidos em planos, programas e leis específicas com olhar e cuidado isonômico (ALENCAR, 2013).

Nesse contexto, o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) materializou-se numa rede ou conjunto de atores sociais que se articulam para garantir o cumprimento das conquistas elencadas no ECA. Estes atores precisam estar articulados entre si e com outros parceiros e instâncias (Famílias, Legislativo, Sociedade Civil Organizada – Fóruns DCAs, Conselhos Setoriais e a participação de crianças e adolescentes), a fim de consolidar a construção participativa e transparente, na implementação e monitoramento das políticas públicas.

Seguindo os bons ventos da redemocratização com o esgotamento do ciclo autoritário das últimas duas décadas e a concretização de uma Constituição cidadã, inúmeras legislações setoriais tomaram forma. Na efervescência do momento histórico, destaca-se a promulgação da Lei 8.069/90, consagrando-se como o ECA que abarca a política inerente à etapa de vida que carecem de atenção dadas as peculiaridades daqueles em fase de desenvolvimento.

A partir do ECA e conseqüentemente com a normatização da Doutrina de Proteção Integral, instaurou-se a premissa que a criança e o adolescente passam a ser vistos como sujeitos de direitos e portanto, detentores de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana estabelecidos na nova Constituição, Direito à vida e à saúde, Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade, Direito à Convivência Familiar e Comunitária, Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho, além de proteção integral visando a proporcionar o desenvolvimento físico, mental, moral e social em condições de liberdade e dignidade.

A CF/98 institucionalizou os mecanismos de participação nas políticas públicas. E mais de trinta artigos do texto constitucional garantiam e impulsionavam a gestão pública participativa, além de estabelecer a cidadania como fundamento do Estado democrático de direito. Por meio dos referidos mecanismos origina-se os Conselhos setoriais, entre eles os CDCAs, colegiados deliberativos, assegurada a participação popular paritária, por meio de organizações representativas.

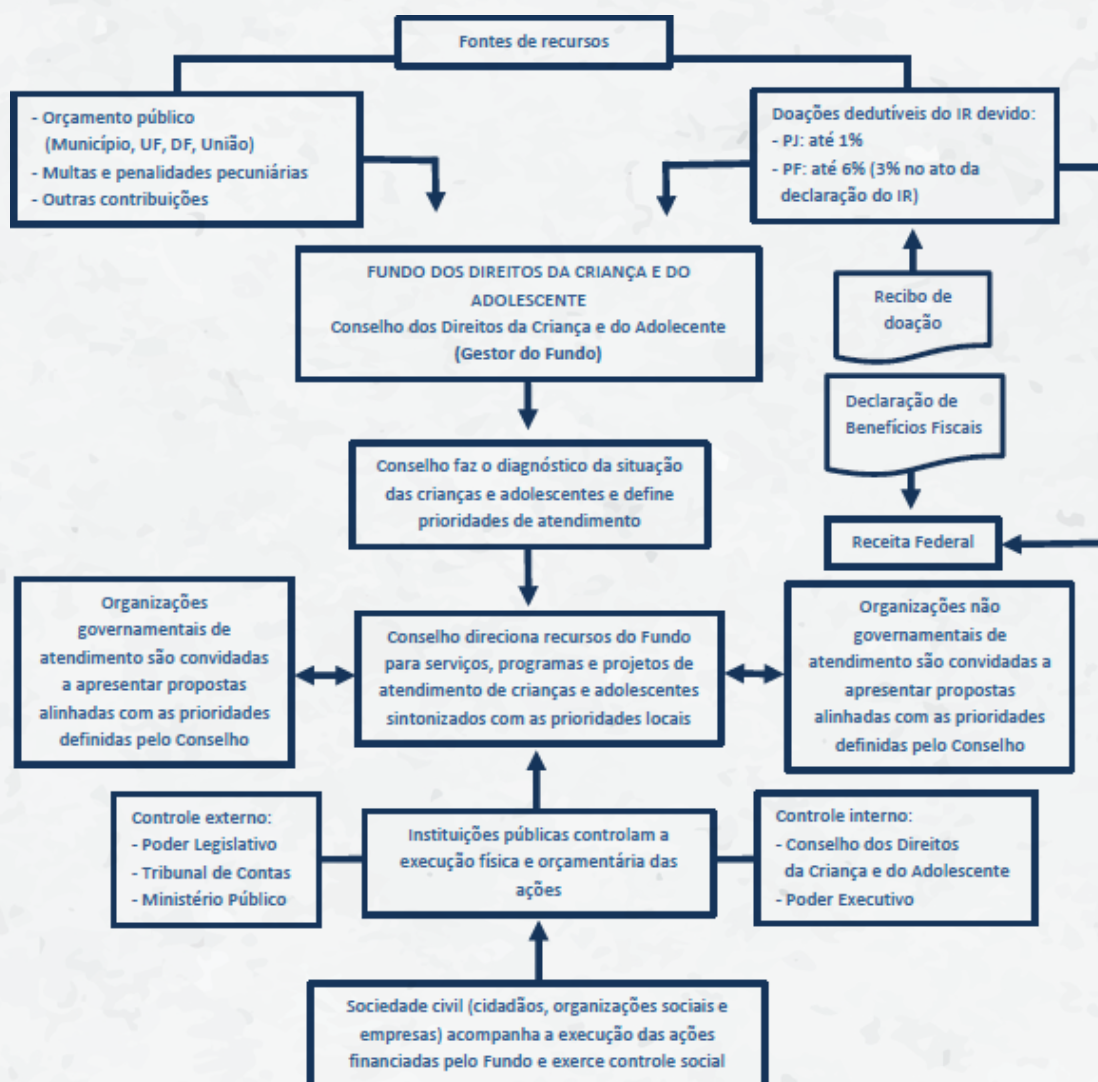
O ECA prevê ainda, a criação e a manutenção de Fundos nas três esferas governamentais, vinculados aos respectivos CDCA, conforme “Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: [...] IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente”, com o objetivo de financiar programas específicos destinados para o público-alvo do segmento. Com receitas provenientes prioritariamente do orçamento público, cidadão comuns (pessoas físicas) e empresas (pessoas jurídicas) podem realizar a doação e/ou destinação do IR, abrindo caminho para o incentivo fiscal e a participação da sociedade.

De acordo com o Manual publicado da PRATTEIN em março de 2015, organização especializada em políticas, programas e estudos na área do desenvolvimento social, as destinações de recursos aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, que podem ser efetuadas pelos contribuintes do Imposto de Renda, obedecem a regras que são bastante semelhantes entre si. Os conceitos e normas subjacentes que presidiram a criação dos Fundos têm uma mesma inspiração: propiciar a participação da sociedade na promoção das políticas

de garantias de direitos; fortalecer conselhos de políticas públicas em que representantes do governo e da sociedade civil planejam ações que possam atender da melhor maneira possível as prioridades de cada localidade. As diferenças entre os dois Fundos referem-se basicamente às finalidades e aos públicos beneficiários das ações que serão custeadas com os recursos a eles direcionados: melhoria da qualidade vida de crianças e adolescentes, no primeiro caso; atendimento às necessidades das pessoas idosas, no segundo caso (RIBAS JUNIOR, 2015).

Ribas Junior (2015), exemplifica no Manual do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo dos Direitos do Idoso, um esquema reproduzido na figura 1, que oferece uma visão sintética de como o Fundo se insere no processo de planejamento e execução da política de atendimento de crianças e adolescentes.

**Figura 1:** Esquema representativo do processo de planejamento e execução da política pelos Fundos.



Fonte: Manual do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo dos Direitos do Idoso (2015).

O CMDCA de Presidente Tancredo Neves, Bahia, foi criado pela Lei nº. 081 de 05 de março de 2001, órgão colegiado de caráter deliberativo e controlador das ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente têm como competência a formulação e deliberação da política bem como monitorar,

e fiscalizar sua implementação. Recentemente, seguindo as normativas legais, elaborou a Política Municipal e o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente ou simplesmente Plano Decenal, documento referência para os próximos 10 anos no município (2016 – 2026).

O Plano Decenal foi construído partindo de um sólido diagnóstico situacional e estruturado por meio de processo participativo e democrático ao longo de 12 (doze) meses de inúmeras reuniões, audiência pública, visitas aos serviços públicos, instituições e comunidades, inclusive comunidade quilombola e intenso movimento de escuta dos adolescentes a fim de abarcar ações e estratégias condizentes com a realidade municipal. Estruturado em cinco eixos orientadores nos quais desprendem mais de 100 metas com prazos específicos para o decênio, os três primeiros eixos estão voltados para a realização de ações-fim e os outros dois para ações-meio necessárias para o funcionamento do SGD municipal.

De acordo com dados apresentados no último Encontro de Gestão do município, sete instituições estão cadastradas no CMDCA municipal, todas executando projetos próprios atendendo aproximadamente 1.200 crianças e adolescentes. Todavia, seis delas contam com financiamento direto de recursos mobilizados através do Fundo Municipal, são elas: a Casa Familiar Rural de Presidente Tancredo Neves (CFR-PTN), o Instituto de Desenvolvimento, Emprego e Ação (IDEA), o Instituto Direito e Cidadania (IDC), a Associação de Doceiras e Artesãos de Moenda (ADAM), Associação União dos Moradores de Corte de Pedra (AUMCP) e Associação dos Moradores do Bairro Colina Verde (AMBACOV).

As receitas do FMDCA municipal são provenientes, em maior percentual, do acordo de cooperação firmado entre o CMDCA e a Campanha Tributo ao Futuro, iniciativa ligada ao Programa Social da Fundação Odebrecht, conhecido como Programa de Desenvolvimento e Crescimento Integrado com Sustentabilidade (PDCIS), que realiza a captação de recursos de pessoas físicas e jurídicas a partir de projeto incentivado/chancelado da Instituição executora Programa, a CFR-PTN.

Nesse modelo, a Instituição apresenta o projeto ao CMDCA conforme prerrogativo Edital de chancela disponibilizados a cada dois anos, após aprovação por meio de resolução própria e emissão do Certificado de Captação de Recursos Financeiros, a CFR-PTN conta com o apoio da Campanha Tributo ao Futuro para realizar a captação do valor chancelado. Uma vez realizada a campanha anual, 90% dos recursos são alocadas nas atividades do projeto e 10% são retidos pelo CMDCA para financiamento de demais projetos sociais. Apesar do município não ter regulamentado a Lei nº. 13.019, de 31 de julho de 2014, utiliza-se a rotina de emissão de editais tanto para a chancela de projetos quanto para a execução de projetos a partir dos recursos retidos.

A Campanha Tributo ao Futuro, criada em 2004 pela Fundação Odebrecht, é uma mobilização que incentiva doações para projetos sociais incentivados que visam a formação e inclusão socioproductiva de adolescentes pelas instituições executoras do PDCIS, as Casas Familiares Rurais do Baixo Sul da Bahia. Tem início com uma campanha anual, realizada interna e externamente ao Grupo Odebrecht, atualmente Novonor. Nela, pessoas físicas e jurídicas podem realizar suas doações/destinação de IR e assim, gozar do incentivo fiscal no momento da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda.

Segundo informações dispostas em seu site, o PDCIS<sup>1</sup> se propõe a transformar social, econômica e ambientalmente as condições de vida das pessoas do Baixo Sul da Bahia através da promoção o desenvolvimento territorial sustentável. Criado em 2003, o PDCIS articula o trabalho sinérgico de Organizações da Sociedade Civil (OSC) - entidades privadas com participação social para iniciativas de interesse público - e conta com o

1 Informações coletadas no site da Instituição: Disponível em: <https://www.fundacaoodebrecht.org.br/programa-social/index.html>. Acesso em 20 de dezembro de 2019.

envolvimento da comunidade local, promovendo a transformação social com o incentivo à formação de uma geração de jovens protagonistas e multiplicadores de conhecimento para suas famílias e comunidades.

## RESULTADOS

Observações empíricas leva ao entendimento que o êxito do CMDCA em estudo está relacionado com o caminho trilhado. Destaca-se o processo de profissionalização dos atores do SGD, sobretudo, no aprimorando do fomento e parceria com as organizações sociais cujas atividades atendem crianças e adolescentes no município.

Nesse contexto, contou-se com o processo de formação continuada envolvendo todos os atores da rede e abordando temas pontuais e comuns. Além dos aspectos relacionados ao domínio da própria política e as recentes obrigações pertinente às atualizações da legislação, a exemplo da elaboração do Plano Decenal e outros instrumentos, ocorreu um esforço significativo em formações voltadas para captação de recursos através deeditais e mecanismo de incentivo fiscal, elaboração de projeto social, execução de acordo com as premissas legais, uma vez que, trata-se de execução de recurso público e a realização de prestações de contas conforme as normativas dos órgão de controle.

Destaca-se ainda, o papel dos diversos atores sociais na formulação e implementação de uma política pública, postulado defendido pelo professor Leonardo Secchi, como teoria multicêntrica (SECCHI, 2011). Aponta-se no caso em estudo, que parcelasignificativa da profissionalização dos CMDCA no território do Baixo Sul é efetivado pela atuação da Fundação Odebrecht e seu Programa Social por meio de Acordo de Cooperação, criando condições para o desenvolvimento dos atores sociais e gestores em lidar com todo otrâmite necessário para que o recurso seja aplicado em projetos sociais que que beneficiem crianças e adolescentes dos municípios atendidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, J. **Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei Federal 8069/1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília. 13 de julho de 1990.

Presidente Tancredo Neves. Lei nº. 081 de 05 de março de 2001.

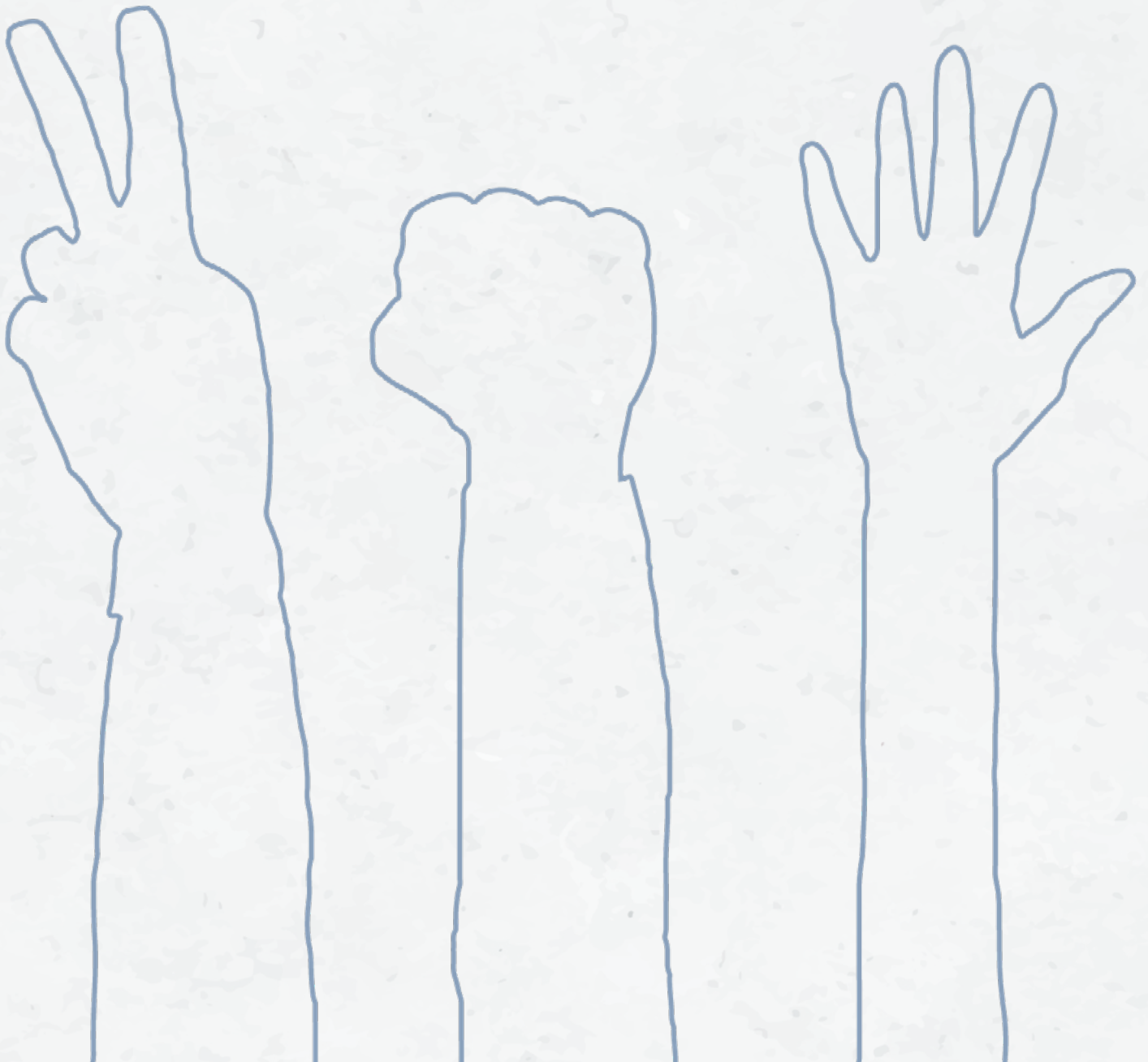
RIBAS JUNIOR, Fabio Barbosa. **Manual do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo dos Direitos do Idoso: Como o civismo tributário e a participação dos cidadãos e das empresas podem fortalecer políticas públicas voltadas a crianças, adolescentes e idosos**. 1. ed. rev. São Paulo, Disponível em: < <http://prattein.com.br/home/>>. Acesso em 10 de dezembro de 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de Gestão 2019**. Presidente Tancredo Neves, 13 de dezembro de 2019.

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







O DIREITO A PROTEÇÃO SOCIAL NO CURSO DO  
PROCESSO DE APURAÇÃO DE ATO INFRACIONAL  
NA CIDADE DE SÃO PAULO



## RESUMO

O objetivo do artigo é apresentar os achados do estudo empírico, consistente no exame de 40 (quarenta) processos judiciais que registram a trajetória de 40 (quarenta) adolescentes, de 12 a 18 anos de idade, de ambos os sexos, procedentes das cinco Grandes Regiões da Cidade de São Paulo, cujos processos tiveram início em 2017 e 2018. Tais adolescentes foram mantidos em liberdade junto a responsáveis, durante processo de apuração, que tramitou sob uma das seis Varas Especiais da Infância e Juventude- VEIJ da Comarca de São Paulo. A pesquisa identifica a ausência de proteção social, que ocorre no difícil e penoso trajeto percorrido pelo adolescente e sua família, desde sua apreensão, pelos agentes encarregados da Segurança Pública até a aplicação/imposição de medida socioeducativa.

**Palavras-Chave:** adolescente; medidas socioeducativas, proteção integral e social, apuração de ato infracional.

**Keywords:** adolescent; socio-educational measures, integral and social protection, investigation of infringement.

## INTRODUÇÃO

A reflexão que ora se propõe é o direito a proteção social, como preconizado na Política de Assistência Social- PNAS 2004 e na Lei nº 8.742/1993 Lei orgânica de Assistência Social- LOAS, à adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, no curso do processo de apuração, previsto nos artigos 171 a 190 do Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA e das suas imbricações com a situação deste adolescente, que apreendido em flagrante, é colocado em liberdade, e submetido aos ritos e procedimentos deste processo até a imposição de medida socioeducativa, por sentença judicial.

Ao observar que estudos sobre a matéria têm se desenvolvido, centrado, em sua maioria, no direito à proteção social do adolescente, quando este já está submetido à medida socioeducativa e no limite das determinações contidas na sentença judicial; ou, em análises sobre os direitos e garantias no processo de apuração de ato infracional, sob a perspectiva, *stricto sensu*, das garantias do devido processo legal. Notou-se, a viabilidade de se propor a reflexão sobre o direito a proteção social, desde a apreensão em flagrante do adolescente.

Ao propor essa reflexão, pretende-se apontar pela necessidade de se elaborar releituras que permitam o reconhecimento social do adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, superando o modelo de ações de corte liberal-individualista e instrumentalizado, que se prestam a potencializar a condição de desproteção social, vivenciada pelo adolescente e fazer regredir a condição de “ser” em desenvolvimento, titular e demandante do direito-garantia a proteção integral e social.

## OBJETIVOS

Analisar a presença e extensão de direitos ao adolescente em risco na apuração da autoria de ato infracional. Com rigorosa observância ao sigilo e à preservação da identidade dos/as adolescentes, as aproximações serão reveladas pelo modo como os registros oficiais foram elaborados, a fim de verificar sobre os riscos sociais aos quais o adolescente e sua família são expostos, na trajetória de apuração de ato infracional na cidade de São Paulo.

## METODOLOGIA

Para subsidiar a análise tem-se como fontes cognitivas, autores que estudam a política de atenção a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, em sua especificidade AUTOR, 2006; AUTOR, 2016; AUTOR, 2015, bem como, autores que estudam as implicações e complicações das dimensões territoriais para a implementação de políticas públicas de proteção social, a partir de um conjunto de fatores, tais como, as relações entre as pessoas e os territórios em que vivem, as condições materiais destes territórios e os seus acessos, com destaque para AUTOR, 2001 e AUTOR, 2011, e ainda, em AUTOR (2004, 2009, 2015) que se dedica ao estudo da política pública de assistência social e ao Sistema Único de Assistência Social- SUAS, em específico .

As fontes legislativas são constituídas pela Constituição Federal de 1988- CF/1988, seguida, pelo ECA; pela LOAS/SUAS; pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo- SINASE (Resolução nº 119/2006 CONANDA e Lei nº 12.594/2012); pelo Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo da cidade de São Paulo, 2015.

## ANÁLISE

O SINASE, desde sua instituição em 2006 provocou mudanças substanciais no sistema socioeducativo, permitindo o arranjo de novas matrizes e funcionalidades à gestão e cumprimento de medidas socioeducativas, seja as operacionalizadas em regime aberto, como a Prestação de Serviço à Comunidade- PSC (art. 117, ECA) e Liberdade Assistida- LA (art. 118, ECA) ou em regime de semiliberdade (art.120, ECA) ou internação (art. 121). Contudo, essas novas matrizes, não alcançaram, ainda, o reconhecimento do adolescente como “ser” em processo peculiar de desenvolvimento, que AUTOR (2006) denomina de doutrina da completude de direitos (p.25), nas fases que antecedem o cumprimento de medida socioeducativa, que inicia-se com a apreensão do adolescente, passando pela sua custódia na Delegacia de Polícia- DP para elaboração de auto de apreensão; oitiva informal perante o representante do Ministério Público e, o processo judicial, propriamente dito, perante o Juiz, preferencialmente, da Infância e Juventude.

AUTOR (2015) completa a reflexão acima assinalando que a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento coloca aos agentes envolvidos na operacionalização das medidas socioeducativas a missão de proteger, no sentido de garantir o conjunto de direitos [...] (p. 16).

Nesse sentido, o reconhecimento do adolescente como “ser” e titular do direito-garantia da proteção integral e social, parece permanecer oculto às percepções dos agentes de Segurança Pública; Ministério Público; Poder Judiciário; Defensoria Pública; Ordem dos Advogados do Brasil; Poder Executivo- serviços de atenção socioeducativa.

As transformações sociais e políticas pelas quais passam o direito da criança e do adolescente, desde a promulgação da primeira Constituição da República (1891), não foram suficientes para modificar a relação do Estado - sociedade - adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, a fim de promover rupturas no sistema da disponibilidade dos valores da pessoa humana, em situação peculiar de desenvolvimento, sobretudo, na responsabilização juvenil.

AUTOR, citado por AUTOR (2016) divide a história do direito juvenil, no campo da responsabilização infracional, em três etapas. Na primeira, que marca desde o surgimento dos Códigos Penais, de conteúdo eminentemente retribucionista, do século XIX até a primeira década do século XX, e explica que o tratamento dispensado aos menores de idade era o mesmo, dispensado aos adultos, inclusive eram presos nos mesmos espaços; a segunda, denomina de etapa de caráter tutelar da norma, que teve origem nos Estados Unidos, no início do século XX e, foi marcada pela cultura do sequestro dos conflitos sociais, a cultura segundo a qual cada patologia social devia corresponder uma arquitetura especializada de reclusão. E a terceira pautada com o advento da promulgação da Convenção das Nações Unidas de Direitos da Criança, que inaugura um processo de responsabilização, caracterizada por conceitos como separação, participação e responsabilidade (p. 22/23).

Embora, créditos são devidos ao ECA, o fato é que ainda existe um sincretismo jurídico e administrativo, caracterizado pela confusão substancial entre os caminhos percorridos pelo ECA, pelo Judiciário e seus auxiliares e a administração pública.

Tanto é verdadeiro, que a cidade de São Paulo, não instalou Delegacias de Polícia especializadas, na cidade de São Paulo, no atendimento de adolescente, a despeito, das diretrizes da política de atendimento traçadas pelo ECA há quase 30 anos e preconizada pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança- CDC (art. 40 n. 3) e também pelas Regras de Beijing (item 2.3), sobre a necessidade de o Estado criar e estabelecer repartição policial especializada na atenção a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, diferentemente do que sucede em outras cidades do Estado de São Paulo, como por exemplo, nas cidades de: Ribeirão Preto, Sorocaba e Campinas que possuem Delegacias de Polícia da Infância e Juventude- DIJUs.

De igual modo, não se implementou na cidade de São Paulo a atenção inicial integrada, que consiste na integração operacional entre os órgãos da Segurança Pública, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, e Assistência Social, como em outras cidades do Estado de São Paulo (Santos, Ribeirão Preto e São Carlos) que implementaram o atendimento inicial integrado, denominando de Núcleo de Atendimento Integrado- NAI que num mesmo espaço físico adequado a cada uma das etapas do procedimento inicial, reúne representantes do sistema de segurança (Polícia Civil e Militar), sistema de justiça, além do Conselho Tutelar e Fundação CASA. Porém, não contempla de modo específico a política de assistência social, que não se confunde e tampouco pode se confundir ou ser suprida pelo atendimento que é realizado pelos profissionais de serviço social que atuam vinculados e para os órgãos do sistema de justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Fundação Casa).

Nesse sentido, o SINASE prevê:

O atendimento inicial integrado ao adolescente em conflito com a lei, mediante a integração operacional entre o Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local (artigo 88, inciso V, do ECA), também visa garantir os princípios de excepcionalidade e brevidade da internação provisória, de modo a impedir que os adolescentes permaneçam internados quando a lei não o exigir ou permaneçam privados de liberdade por período superior ao estritamente necessário e ao prazo limite determinado pelo ECA. A agilidade desse atendimento inicial necessita da efetiva atuação de todos os órgãos arrolados no artigo 88, inciso V, do ECA, que podem atuar em regime de plantão [...] (BRASIL, 2006, p.27).

A cidade de São Paulo, possui 1.521 km<sup>2</sup> de extensão territorial, dividida por 96 distritos, no âmbito da Segurança Pública, notadamente, das atividades da Polícia Civil, que no processo socioeducativo, é responsável

pela fase preliminar de apuração de ato infracional, essas atividades policiais, são organizadas com base no Decreto nº 33.829/1991, que é estruturada, por um Departamento de Polícia Judiciária da Capital- DECAP, composto por 8 (oito) Delegacias Seccionais (órgãos de controle direto das unidades de polícia territorial); 94 (noventa e quatro) Delegacias de Polícia Distritais- DP; 9 (nove) Delegacias de Defesa da Mulher; 8 (oito) Delegacias de Proteção do Idoso; 1 (uma) Delegacia de Polícia da Pessoa com Deficiência.

A ausência da atenção integrada na cidade de São Paulo gera para o adolescente apreendido em flagrante de ato infracional e também à sua família, uma verdadeira peregrinação, visto que, é direito do adolescente que sua família seja imediatamente comunicada e, conseqüentemente compareça ao DP, nos termos do art. 174 do ECA. Não é incomum, que a sua apreensão ocorra e seja formalizada em um DP responsável por um distrito territorial localizado em bairro completamente diverso e distante do lugar de moradia do adolescente e de sua família, o que faz com que esta tenha que se deslocar por grandes distâncias e às vezes para lugares que desconhece e, bem por isso, de difícil acesso a ela, invariavelmente em horários de pouca ou nenhuma circulação de transporte público, convindo lembrar que a São Paulo de hoje certamente não é cidade em todos os seus quadrantes (AUTOR, 2001, p. 21).

O Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo da cidade de São Paulo (2015-2025) não faz qualquer referência à atenção devida ao adolescente apontado como autor de ato infracional e a sua família na fase do procedimento preliminar de apuração que se desenvolve nas Delegacias de Polícia localizadas em seu território, nada obstante a situação de desproteção social daqueles sujeitos.

Sobre isso, esclarece AUTOR (2009) que a ideia de proteção social exige forte mudança na organização das atenções, pois implica superar a concepção de que se atua só depois de instaladas, isto é, depois que ocorre a desproteção (p.21).

Com efeito, é inegável que o adolescente apontado como autor de ato infracional e sua família necessitam da devida proteção social durante todo o procedimento de apuração, desde a fase policial, passando pela judicial até alcançar a fase de execução da MSE-MA, se, e quando imposta.

O sistema de justiça estatal apresenta estrutura, linguagem e métodos de funcionamento que, geralmente, são absolutamente desconhecidos do adolescente e de sua família que naquela complexidade são relegados a um segundo plano, em benefício das formalidades do processo, o que torna ainda mais imperiosa a necessidade de atenção e proteção social.

## RESULTADOS

O período jurídico-policial ao qual é submetido o adolescente durante o processo de apuração não possui, pela forma de gestão jurídico-policial adotada na cidade de São Paulo, vínculos socioeducativos e protetivos que são exigidos como essenciais durante a aplicação de medida socioeducativa. A ausência na capital do Estado de São Paulo de Delegacia Especializada em Infância e Adolescência é um fator fundamental que vem impedindo o preparo de pessoal, dos agentes a lidar com um adolescente. As instalações das 94 Delegacias de Polícia comuns especializadas para a relação com adultos não se mostram adequadas a especificidade da situação de um adolescente. É sabido que 27 Delegacias funcionam na modalidade plantão, assim, ocorre um gasto de horas gastas em trajetos com o adolescente no interior de viaturas. Neste caso as garantias de proteção ao adolescente são reduzidas.

Verificou-se portanto, e como **primeira grande conclusão deste estudo**, que está ocorrendo uma omissão dos órgãos oficiais na cidade de São Paulo no trato do adolescente a quem é atribuída autoria do ato infracional, quanto a garantia de efetivas condições protetivas ao adolescente durante a fase policial de apreensão e apresentação do adolescente ao Promotor, representante do Ministério Público. Este percurso, pré-abertura do processo judicial de apuração da responsabilidade do adolescente sobre o ato infracional, embora incida em menor período, face a todo o percurso de apuração, é mais invisível, com menos práticas protetivas e, portanto, mais propenso a gerar agravos na desproteção social do adolescente.

Já foi afirmado, e diga-se que mais de uma vez, que a ausência em São Paulo de Delegacia Especializada para atenção ao adolescente e a inexistente atenção integrada por um NAI, na fase inicial de abordagem do adolescente por agentes institucionais acarreta um agravo de desproteção social. Provoca ainda um retardo na aplicação da ação socioeducativa e protetiva pela não integração a partida com outras políticas sociais. A espera pela sentença do Juiz, para dar início ao acompanhamento protetivo e socioeducativo, quando da execução da medida, retarda, conforme mostrou o estudo, em no mínimo 7 meses e o máximo de 30 meses (2 anos e meio) de espera para o adolescente receber um apoio.

Essas descobertas indicaram a necessidade de aprofundar a concepção de proteção social e dela como campo de política pública, reflexão que será desenvolvida na versão final desse artigo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Lei 8.069/1990, 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em 8 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 8742/1993, 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso 08 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.435/2011, 6 de julho de 2011. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm). Acesso em 08 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.594/2012, 18 de janeiro de 2012. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm).

Acesso em 08 jan. 2020

BRASIL. Decreto nº 99.710/1990, 21 de novembro de 1990. **Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm). Acesso em 08 jan. 2020.

BRASIL. CONANDA, Resolução nº 119/2006, 11 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de**

**Atendimento Socioeducativo e dá outras providências.** Disponível em <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/119-resolucao-119-de-11-de-dezembro-de-2006/view>. Acesso em 22 jun. 2019.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Processo penal Juvenil: a garantia da legalidade na execução de medida socioeducativa.** São Paulo: Malheiros, 2006.

ONU. Organizações da Nações Unidas. Regra de Beijing/1985, 29 de novembro de 1985. **Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude.** Disponível em <https://acnudh.org/load/2012/08/Regras-M%C3%ADnimas-das-Na%C3%A7%C3%B5es- Unidas-para-a-Administra%C3%A7%C3%A3o-da-Justi%C3%A7a-da-Inf%C3%A2ncia-e-da-Juventude-Regra-de-Beijing.pdf>. Acesso 20 set. 2019.

SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. **Plano decenal de atendimento socioeducativo do município de São Paulo, 2015 -2025.** São Paulo: SMADS, 2016.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente com conflito com a lei: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil.** 3º ed. rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

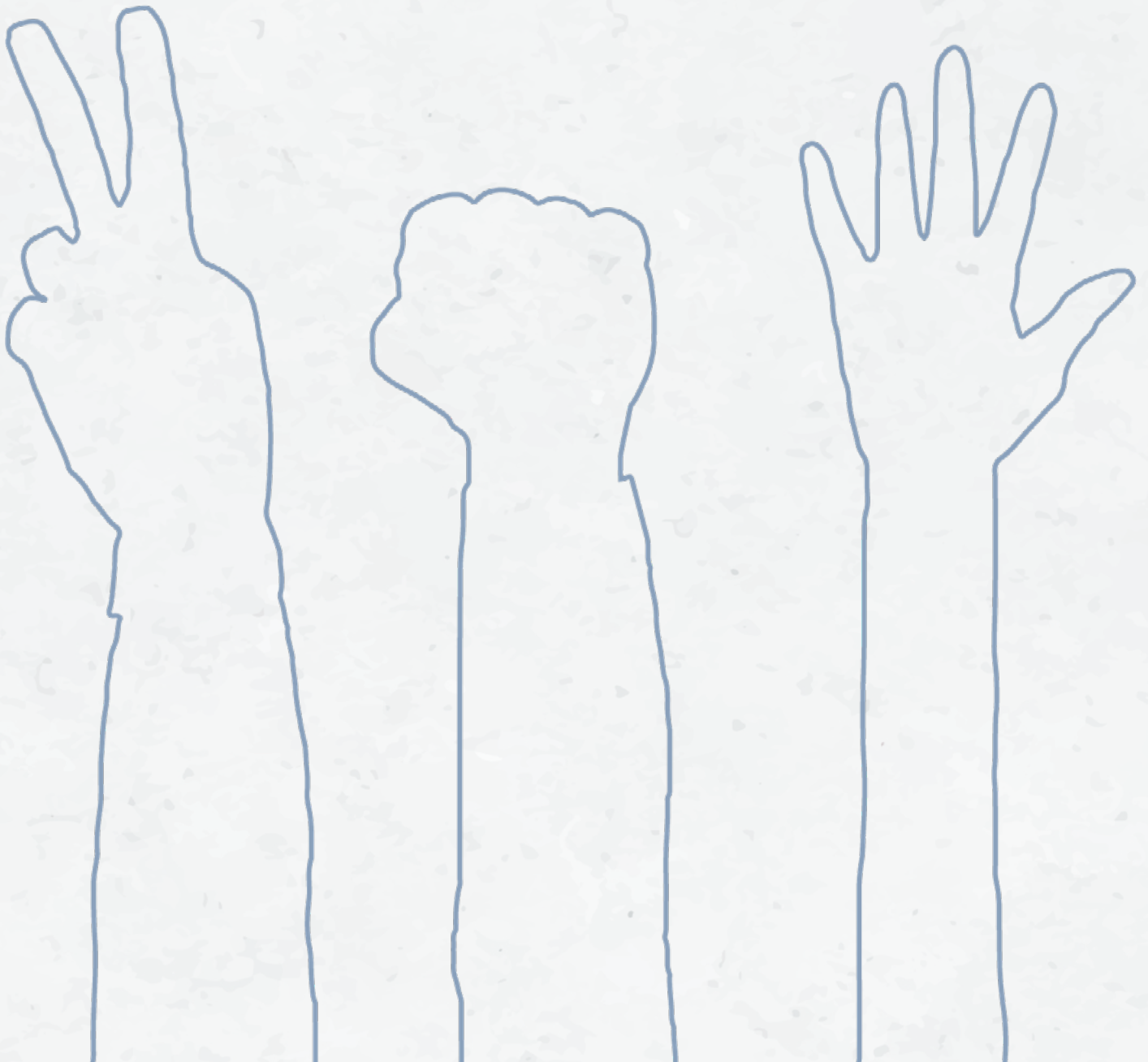
SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: Concepções Fundantes.** In Capacitação de Gestores Sociais. São Paulo: IEE/PUCSP, 2009 Mimeo.

SPOSATI, Aldaíza. **Cidade em pedaços.** Org. José Roberto de Toledo. São Paulo: Brasiliense, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. **SUAS 10. Diversidades no SUAS: realidade, respostas, perspectivas.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, SNAS, 2015.

SPOSATI, Aldaíza. **Relatório diagnóstico sobre aspectos da gestão do SUAS: Trabalho, Gestão Organizacional e Vigilância Socioassistencial, a partir da análise de informações identificadas e sistematizadas nos últimos 10 anos de implementação do Sistema nos três entes federados e construção do Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026.** Disponível em [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Produto\\_1\\_Alda%C3%ADza%20Sposati.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Produto_1_Alda%C3%ADza%20Sposati.pdf). Acesso em 20 jun. 2019.

VOLPI, Mário. **O Adolescente e o ato infracional.** 10º ed. São Paulo: Cortez, 2015.





# O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO TERRITÓRIO RURAL DABAÍÁ DA ILHA GRANDE – RJ (BIG): UM ESTUDO DOS ARRANJOS INSITUCIONAIS A PARTIR DO CONTROLE E DA GESTÃO SOCIAL

Carlos Frederico Bom Kraemer, UFF;

Lamounier Erthal Villela, UFRRJ



## RESUMO

O artigo teve como objetivo central analisar, sob a ótica do controle social e da gestão social, partir da constituição de um arranjo institucional, a política pública voltada para a aquisição dos produtos da agricultura familiar, por meio do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), no Território Rural da Baía de Ilha Grande – RJ (BIG). A pesquisa em seus procedimentos metodológicos foi de natureza qualitativa, que teve como base o estudo de casos nos municípios de Mangaratiba e Seropédica, os quais integram o BIG. O tratamento das informações coletadas foi por meio da técnica de análise de conteúdo a partir da construção de categorias de análises. Os resultados a partir das análises dos três municípios apontaram que a participação social por meio da gestão social e o controle social se torna um elemento essencial para o protagonismo das representações da sociedade civil no processo de tomada de decisão da acerca da formulação e implementação da política do PNAE, contribuindo para a busca da emancipação social dos agricultores familiares. No entanto, essa inclusão da agricultura familiar no PNAE necessita de um arranjo institucional complexo que demanda das esferas federal e municipal estruturas e capacidades para atender um setor ainda marginalizado, que isoladamente não apresenta condições de mobilização para resistir e buscar pelos seus direitos.

**Palavras-chave:** Gestão social. Controle social. Arranjo institucional. Implementação de políticas públicas. PNAE.

**Keywords:** Social Management. Social Control. Institutional Arrangement. Implementation of public policies. PNAE.

## INTRODUÇÃO

O trabalho se dedicou a analisar o arranjo institucional na implementação da política pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir do controle e da gestão social, tendo como referência a aquisição de produtos da agricultura familiar.

Um setor importante quando se analisa perspectivas de desenvolvimento de forma sustentável é a agricultura familiar. No entanto, historicamente os agricultores familiares foram negligenciados pelo Estado e uma de suas mobilizações é a luta pela permanência na área rural, para isso o agricultor familiar precisa de meios dentro da produção agrícola e atividades relacionadas que garantam um nível de renda socialmente adequado para sua família. Problemas como precariedade no acesso aos bens e serviços sociais básicos, empobrecimento dos recursos naturais, concentração na estrutura fundiária e dificuldades em acessar os mercados para escoar seus produtos são alguns dos fatores que levam ao êxodo rural (WANDERLEY, 2000). Nesse sentido, políticas públicas são necessárias para fomentar a agricultura familiar.

Neste contexto, a configuração institucional nos processos de tomada de decisão acerca das políticas públicas nas últimas décadas trouxe a participação social e o controle social como eixos estruturantes. Desta forma, a Constituição Federal de 1988 (CF) é referência nessa institucionalização da participação social nas políticas públicas. Sendo assim, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) emergem como instrumento de exercício da democracia nas propostas da gestão pública. Sendo que este trabalho entende que essas instâncias são mecanismos de possíveis mudanças sociais no sentido de democratização de poder (GOHN, 2002).

Nesse sentido, acerca dos processos de participação social e controle social desenvolveram-se nas últimas décadas, no Brasil, conceitos teóricos acerca da gestão social, que nesta pesquisa pode-se tratar como “[...] o

processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]” (TENÓRIO, 2008, p.147). Logo, quando se analisa a gestão pública e se debruça em uma determinada governança no contexto da gestão social há a presença de diversos atores que são corresponsáveis das ações a serem tomadas, sendo fundamentada nas necessidades da coletividade e do bem comum.

Outro ponto relevante sobre a Constituição de 1988 é que esta criou competências municipais notocante à gestão descentralizada das políticas públicas. Contudo, em contextos federativos como o brasileiro, há uma forte heterogeneidade socioeconômica e distinta distribuição e acesso de recursos entre as diferentes regiões e municípios. Com isso, a efetividade na implementação das políticas públicas nos arranjos institucionais formados depende de um conjunto de iniciativas articuladas e coordenadas entre governo federal, governos estaduais e municipais. Sendo assim, “a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões” (ARRECHE, 2004, p.24).

Em 2009, há um importante avanço institucional que vai ao encontro nessa perspectiva para o desenvolvimento sustentável e especificamente com um grande potencial de promoção para a agricultura familiar, que foi a aprovação da Lei nº 11.947. Nesta lei consolida a vinculação da agricultura familiar com o PNAE, ao estipular que no mínimo 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal aos estados e municípios deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

Sendo assim, a questão central deste artigo é como ocorre o processo de implementação da política pública, voltada para a aquisição dos produtos da agricultura familiar, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir da constituição de um arranjo institucional, tendo como referência a gestão social e o controle social no Território Rural da Baía de Ilha Grande – RJ (BIG)?

Para responder ao problema desta pesquisa o objetivo central do trabalho foi analisar, sob a ótica da gestão social e o controle social, partir da constituição de um arranjo institucional, a política pública voltada para a aquisição dos produtos da agricultura familiar, por meio do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), do Território Rural da Baía de Ilha Grande – RJ (BIG). Para isso, os municípios de Paraty e Seropédica foram os casos deste trabalho.

Vale ressaltar que a pesquisa ocorreu entre o período de 2014 e 2018. Sendo assim, não é possível captar as mudanças que ocorreram no cenário político, econômico e social a partir de 2018. Outra questão que a pesquisa não capta a situação do PNAE referente ao enfrentamento da pandemia no Brasil por causa da COVID-19.

## DISCUSSÃO TEÓRICA

### GESTÃO SOCIAL

No caso do Brasil, a participação está relacionada com as demandas da sociedade civil no contexto das lutas pela democratização no país. A Constituição Federal de 1988 (CF) se torna um marco institucional em relação à promoção da participação. Nesse sentido, é possível destacar dois pontos: a criação de sistemas de políticas públicas e o reconhecimento de instrumentos promotores do engajamento popular. Desta forma, com a regulamentação do texto constitucional, os sistemas de políticas públicas adquiriram materialidade normativa e organizacional. Sendo assim, há inovações de instâncias de participação, que representaram a possibili-

dade de contribuir para o rompimento do carátermonológico que marcou, durante anos, a conduta do poder público no país (ABREU et al., 2015)

No debate sobre as instâncias de participação e a própria participação social na gestão e nas políticas públicas circunscreve o termo gestão social, que podemos encontrar em diversas áreas do conhecimento, dando uma premissa interdisciplinar e de diferentes formas de interpretação para o conceito. Nesse sentido, França Filho (2008) aponta para duas direções acerca do entendimento sobre gestão social. O primeiro para a finalidade da gestão social como o próprio nome se referiria como umagestão para o social. Neste caso, a gestão não orientaria de forma tradicional pela finalidade econômica, identificando os problemas e demandas da sociedade. Desta forma uma abrangência social. A segunda seria pensar em gestão social pelo meio, isto é, nível específico da gestão em seu nível organizacional.

A gestão social como forma de atender as demandas da sociedade sai da lógica de ser uma ação típica do Estado. Essa exclusividade dá espaço para além do Estado, podendo contar com a efetividade da sociedade civil nas decisões para que os anseios possam ser atendidos. No entanto, como frisa FrançaFilho, esse formato que vai além do Estado não é no contexto que se defende a lógica liberal.

Este modo de entender a gestão social, de todo modo, não deve aqui ser confundido com uma pretensão de reforçar em legitimidade um pressuposto normativo liberal segundo o qual seria desejável e mesmo necessário a substituição do papel do estado pela sociedade civil em matéria de gestão de serviços públicos. Trata-se apenas de afirmar que o político (enquanto dimensão constitutiva da vida humana associada) não é atribuição exclusiva do estado como instituição. Ou seja, existe uma dinâmica política de auto-organização social, através de diferentes modalidades do fato associativo, cujo papel deve ser valorizado se quisermos apostar numa democratização da sociedade (FRANÇA FILHO, 2008, p.30).

Na perspectiva da gestão social ser associada a tudo que é voltado para o social, Tenório (2008)aponta que a gestão social é mais associada à gestão de políticas sociais ou até ambientais. Essa situação pode levar a uma “vulgarização” do termo. No entanto, o objeto de estudo segundo o autor seria mais apropriado para uma “[...] discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer nas relações de caráter produtivo” (TENÓRIO, 2008, p. 158).

Tenório (2016) em sua discussão acerca do conceito de gestão social vai ao entendimento relacionado com a gestão democrática e a participação social e não na gestão de políticas sociais e organizações do terceiro setor, que podem ter a gestão social como parâmetro, mas para isso dependeráde suas ações e fundamentos.

O tratamento dado a esta pesquisa é na segunda linha, na qual a gestão social está fundamentada em um gerenciamento participativo, dialógico, permitindo que as decisões sejam tomadas por uma pluralidade de sujeitos sociais. No debate entre os atores não pode ocorrer imposição de propostas dos sujeitos envolvidos, uma vez que as decisões devem ser tomadas pelo consenso de todos (TENÓRIO, 1998). Ressaltando que nesta visão, a gestão social pode ocorrer tanto no contexto público quanto privado.

No entanto, em uma perspectiva da coisa pública, a gestão social pode ser tratada como ação política com objetivo de democratizar o Estado a partir do instante que se torna acessível à participação da sociedade. Desta forma, a gestão social estaria galgada na abertura de novos canais para a interação com a sociedade, na qual esta assume uma posição efetiva na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, isto é, no processo de tomada de decisão (FREITAS et al., 2016).

Avançando na discussão acerca da gestão social, Pereira e Rigatto (2011) tratam de sua prática nas políticas públicas. Nesse sentido, a sociedade ascende com um protagonismo junto ao Estado na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, apesar de que historicamente se predominou e predomina o papel do Estado na relação com a sociedade.

Apesar da perspectiva da gestão social, é importante ressaltar que o Brasil ainda apresenta uma administração pública com um comportamento de Estado patrimonial bastante presente, afastando o cidadão brasileiro de uma participação política ativa. Com isso, para se vislumbrar a inserção da sociedade no protagonismo do debate da coisa pública é relevante que ocorra um processo de inclusão social por parte da população brasileira que ainda vive a margem dos direitos sociais, humanos e políticos (PEREIRA; RIGATTO, 2011).

Ainda neste contexto Cotta et al. (2011) ressaltam que o Brasil evoluiu institucionalmente no que concerne a participação social. No entanto, estas instâncias não se concretizaram em um progresso efetivo nos direitos civis, políticos e sociais. Desta forma, o processo de construção da cidadania se daria de forma lenta e gradual, pois as mazelas e os problemas na ordem econômica, políticas e social se fazem presentes nas estruturas do Brasil.

## CONTROLE SOCIAL

O significado de controle social adotado neste trabalho é a relação, na qual os cidadãos fiscalizame participam das atividades do Estado no sentido da prestação de contas da coisa pública. Desta forma, engloba a avaliação dos gestores públicos, acompanhamento da prestação de serviços públicos e formulação de políticas públicas. A proposta é que as ações dos governantes não sejam desviadas das finalidades determinadas pelas ordens normativas e interesse na população. Com isso o controle social é um “exercício da soberania popular” (SIRAQUE, 2005, p. 100).

Segundo Ricci (2009), controle social não é consulta ou ouvir o outro ator. Essas formas de relação podem ser analisadas como níveis de participação, mas não gera controle. Controle social vai à direção de cogestão e planejamento, isto é, a sociedade civil é ator presente e relevante no processo de elaboração, acompanhamento e verificação ou monitoramento das ações de gestão pública.

Tenório (2016) ressalta que os significados acerca de gestão social e controle social se convergem. Uma gestão que possa ocorrer de forma dialógica e com transparência cria condições ao exercício do controle social que está relacionado com a fiscalização por parte da sociedade.

O entendimento é que as formas de controle social são resultados do processo de democratização do Brasil e ao mesmo tempo a possibilidade de fortalecimento da própria democracia no país. Nesse sentido, o controle social possibilitaria uma expansão da esfera pública, condicionada a uma participação social efetiva. Com isso, a sociedade poderia se fazer presente na fiscalização dos serviços públicos e dos processos de planejamento e implementação das políticas públicas (GERSCHMAN, 2004).

É neste contexto que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) são instâncias de participação e de controle social. Os (CGPP), que são órgãos que apresentam funções, pelo menos em tese, como formações e deliberações das políticas públicas, exercendo também um papel no controle social dessas políticas assim como na gestão governamental. Esses conselhos estão presentes em todos os níveis de federação. No entanto, nesta pesquisa o foco são Conselhos Municipais de Políticas Públicas (CMPPs).

Este processo da criação dos conselhos tem como base as mobilizações delineando entre várias reivindicações a demanda por uma gestão pública democrática (TÓTORA; CHAIA, 2002). Foi por meio de legislação complementar e normatizações produzidas pelas instâncias federais que se constroem a regulamentação no modo de funcionamento CGPP (CÔRTEZ, 2005).

O CMPP cria uma instância entre a sociedade civil e o governo local de formulação e proposição de diretrizes e estratégias da gestão governamental e possibilita exercício do controle social dessas ações.

Nesse sentido, cria a oportunidade de fiscalizar e avaliar ações assim como a alocação de recursos (PRESOTO; WESTPHAL, 2005).

Presoto e Westphal (2005), ainda destacam algumas limitações dos conselhos no momento dos seus exercícios, que podem justamente prejudicar o funcionamento como tal foi imaginado. São possíveis limitações: (i) Possíveis manipulações do conselho feito pelo governo a partir de indicações em sua composição; (ii) Dificuldade da sociedade civil em participar dos conselhos devido à restrição de acesso do próprio poder público e a própria falta de tempo; (iii) Entendimento das funções por partados representantes da sociedade civil dos conselhos; (iv) Falta de infraestrutura para o funcionamento adequado; (v) Problema de representatividade.

Somando a esses problemas, ainda há na cultura política brasileira a ideia de que o Estado deve resolver todas as questões para atender as necessidades da população sem uma discussão a respeito. O que acaba distanciando a população da coisa pública, dificultando uma cidadania ativa. Uma participação envolve educação política, aprendizado na vida cotidiana, onde sejam conhecidos e respeitados os direitos e os deveres da cidadania (TÓTORA; CHAIA, 2002).

Uma questão a se analisar sobre o processo de tomada de decisão quando se aborda a participação social nas políticas públicas no que concernem as decisões das políticas públicas assim como a execução é que em muitos casos há uma separação nesses processos. O que transforma os conselhos gestores mais como uma função consultiva do que deliberativa ou ainda em legitimadora das decisões tomadas por parte do poder público (DAGNINO, 2002).

Um ponto a considerar é que essas instâncias de participação podem ter uma relevância dentro do processo de maior democratização no que diz respeito às tomadas de decisão e o exercício do controle social. No entanto, não se pode criar a expectativa da solução de todos os problemas. Em que em muitas situações acabam gerando análises incisivamente críticas. Não se pode colocar unicamente a expectativa de transformação do Estado, o combate às desigualdades e o resgate da cidadania somente por conta destes espaços (DAGNINO, 2002).

## **ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A CAPACIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

É possível tratar as políticas públicas por diversos enfoques. Neste caso daremos ênfase ao papel que as instituições, que podem ser formais ou informais e determinantes culturais e históricas, assim como elementos normativos, valores, sistemas simbólicos, que podem influenciar a prática de social de determinados atores, podendo condicionar certas políticas (GRISA, 2010).

No Brasil, com a redemocratização a partir da década de 1980 três questões influenciaram os serviços públicos brasileiros: (i) maior demanda e melhoria na qualidade dos serviços públicos e cobrança na melhoria da qualidade; (ii) o debate sobre eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos se tornam presentes na

pauta da agenda pública com uma forte conotação em relação a racionalização dos gastos públicos; (iii) Outro ponto tocante que a construção das políticas públicas fosse constituída com participação social, trazendo à tona necessidade de transparência e o exercício do controle social junto aos governos (VAZ, 2006).

Sendo assim, inicia-se um processo de descentralização dos recursos financeiros assim como serviços públicos do governo federal em direção aos demais entes federativos. Esse processo ocorre por meio de uma série de distorções que tem a falta de capacidade de implementação por parte dos estados e municípios como um dos elementos. Resultante da própria deficiência de recursos financeiros, mas também de infraestrutura e de pessoal. Assim como as escolhas dos gestores locais, que apresentam autonomia política associada às decisões próprias para a implementação de uma política (ARRETCHE, 2012).

Outra questão que a descentralização não ocorre de forma completa, pois grande parte dos recursos ainda se encontram concentrados no governo federal, que nesse movimento de descentralização se fortalece inclusive na capacidade de indução das políticas públicas. Neste processo há forte centralidade do governo federal (ARRETCHE, 2012). No entanto, Lotta e Vaz (2015) vão salientar que uma descentralização total não necessariamente seria algo positivo pela própria incapacidade de municípios e estados em terem total autonomia acerca das políticas.

Neste contexto, sobre a implementação das políticas públicas é possível analisar na perspectiva de como agem determinados arranjos institucionais. Neste caso, é observada a relação da burocracia do poder executivo, os mecanismos de controle e a participação política. (GOMIDE e PIRES, 2014).

Para a execução de uma determinada política pública há uma série de atores e estruturas, organizações e participantes. Desta forma, há burocracias de diferentes poderes e níveis de governos. Legislativos que representam diversos partidos e diversas representações da sociedade civil. Na política pública há diferentes arranjos em suas organizações com suas fontes de recursos e instrumentos de operação, mecanismos de coordenação e espaços de negociação e controle. Com isso, Gomide e Pires (2014) defendem que o entendimento do processo de uma política pública está relacionado às análises dos arranjos institucionais e suas configurações, pois são estes que darão a sustentação para sua implementação.

Desta forma, o que se observou a partir de 1988 no processo de descentralização foi a formação de diversos arranjos institucionais para a implementação e avaliação das políticas públicas no Brasil. Nesses arranjos, apesar de ter o governo federal com principal formulador e indutor das ações públicas, os entes locais ganham protagonismo na implementação das políticas. Os arranjos institucionais podem envolver a coordenação horizontal que seria entre os setores da política, vertical, relacionado aos entes federativos e ainda outras organizações públicas ou privadas, assim como representações da sociedade. A perspectiva é que nos últimos anos os arranjos mudaram para uma estrutura mais transversal, menos hierarquizada e com maior grau de participação de diversos atores (LOTTA; VAZ, 2015).

Sendo assim, o conceito de arranjo institucional é entendido como:

O conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Sendo assim, concebe-se que tais arranjos, quando bem organizados, têm o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas (GOMIDE e PIRES, 2014, p.21).

Nesta direção Gomide e Pires (2014) ressaltam que são os arranjos institucionais que determinam a capacidade do Estado em implementar as políticas públicas. Com isso, a análise a partir dos arranjos institucionais possibilita verificar os atores envolvidos, como ocorre a governança, os processos de tomadas de decisão e a autonomia das instâncias que participam (LOTTA; FAVARETTO, 2016).

Em seus argumentos Gomide e Pires (2016) relatam que as capacidades do Estado podem ser analisadas em duas dimensões:

- i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada;
- ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (GOMIDES; PIRES, 2016, p.127).

No atual desenho institucional brasileiro, sobretudo a partir da CF, a ação estatal vem se fazendo com a inclusão de atores no processo de tomada de decisão, por meio de instâncias de participação. Desta forma, a capacidade do Estado vai além de uma burocracia meritocrática. No contexto democrático a capacidade política se faz necessária para a inclusão de diversos atores, que muitas vezes apresentam interesses distintos. Sendo importante, uma articulação para tratar dos conflitos que emergem ao longo dos processos dentro de uma política (GOMIDE; PIRES, 2014).

## O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O PNAE é um programa de alimentação escolar com o princípio da universalização e gratuidade na oferta de refeições, tendo como principais diretrizes os direitos humanos à alimentação adequada.

Outra referência para a política é a participação social. O PNAE é uma política que tem como objetivo implementar a política de Segurança Alimentar e Nutricional no ambiente escolar (PEIXINHO, 2011). É por meio da Medida Provisória nº 1.784, de 1998, que se consolida a descentralização da política, pois a referida norma determinava que o repasse financeiro para a aquisição de gêneros alimentícios seria repassado diretamente para os municípios e estados sem necessidade de convênios, baseando no número de alunos matriculados no ano anterior contabilizado pelo censo escolar (PEIXINHO, 2011). O órgão que fazia a gestão dos recursos era a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). Esta instituição é extinta em 1997 e o gerenciamento do PNAE passa para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio da MP nº 1784, de 14/12/1998 (SANTOS et al., 2007) e (SARAIVA et al., 2013). O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal vinculada ao MEC que coordena o PNAE. É o FNDE que transfere recursos financeiros para compra de gêneros alimentícios.

Atualmente para a execução do PNAE há a lei nº 11.947 de junho de 2009, que derivou da Medida Provisória nº 2.178 de 2001 e da Medida Provisória nº 455 de 2009. A lei instituiu as seguintes diretrizes:

- I. A alimentação deve ser saudável e adequada para isso deve ter alimentos seguros e variados, que respeitem as tradições, a culturas e os hábitos alimentares saudáveis.



- II. Desenvolvimento de uma educação alimentar e saudável, fazendo parte no processo de ensino e aprendizagem das escolas, estando presente nos currículos escolares.
- III. Que a alimentação tenha uma abrangência universal a todos os alunos matriculados da rede pública de educação básica.
- IV. Que o programa seja discutido, implementado e acompanhado por meio da participação social, no qual tenha a comunidade esteja envolvida através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).
- V. Que o programa propicie o desenvolvimento sustentável, por meio de aquisição dos gêneros alimentícios produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.
- VI. Direito à alimentação escolar, garantindo a SAN dos alunos de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre as idades e condições específicas de alunos que precisem de uma atenção especial (BRASIL, 2015).

Desde 2009, por meio da lei 11.947/2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar prevê o uso de no mínimo 30% dos recursos oriundos do FNDE para alimentação escolar, sejam na compra de alimentos da agricultura familiar. Esses alimentos têm como destino a rede pública de ensino. A prioridade para a aquisição dos alimentos é que ocorra no mesmo município das escolas, tendo como prioridade assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (MDA, 2015).

Sendo assim, pode-se destacar que a alimentação escolar é considerada uma das estratégias da SAN. Com isso, a obrigatoriedade dos 30% o PNAE se torna institucionalmente relevante a AF, pois o entendimento que essa política de fomento ao setor são elementos importantes para o desenvolvimento de uma determinada região, assim como a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (SARAIVA et al., 2013).

É possível destacar que a aquisição de produtos da AF aumenta o potencial de uma alimentação saudável e diversificada, assim como a manutenção ou o resgate da identidade local em relação aos hábitos alimentares e de produção. A política propicia a geração de renda e trabalho para a maior parte da população rural e conseqüente promoção da economia local. É possível uma integração entre poder público, alunos, pais e professores tendo como referência o princípio de sustentabilidade como a redução do êxodo rural e conseqüentemente a pobreza rural e urbana, logo uma aproximação entre o campo e a cidade (SARAIVA et al., 2013).

Sob o âmbito dos agricultores familiares para estar apto a vender seus produtos é necessário que seja: Grupos formais que são detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP jurídica). Neste caso, cooperativas e associações de agricultores familiares devidamente formalizadas; Grupos informais: grupos de agricultores familiares detentores DAP familiar; Fornecedores individuais: agricultores familiares detentores de DAP familiar (MDA, 2015). Todos esses grupos precisam apresentar projetos de vendas no processo da Chamada Pública.

Do outro lado da relação há os compradores que podem ser identificados da seguinte forma: As Entidades Executoras (E.Ex.) que são as instituições que integram as redes públicas de ensino federal, estadual e municipal e que recebem recursos diretamente do FNDE para a execução do PNAE. Neste caso, temos Secretarias Estaduais de Educação, Secretarias Municipais de Educação e Escolas Federais (MDA, 2015). Nesta pesquisa, as E.Ex. estão a cargo das secretarias municipais de educação.

Ainda no desenho operacional desta política há outras instituições relevantes que fazem parte tais como Entidades Articuladoras (E.A.), que podem articular e assessorar os agricultores familiares na elaboração dos

projetos de venda. São entidades representativas da agricultura familiar, cadastradas no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), Sindicato de Trabalhadores Rurais e de Trabalhadores da Agricultura Familiar (Sintraf) e entidades credenciadas pelo MDA para emissão da DAP (MDA, 2015). Nos municípios estudados era a EMATER que exercia a função de E.A., tendo uma função primordial na execução da política.

Sobre a função de controle social do PNAE há o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que são colegiados estaduais e municipais deliberativos que apresentam as funções de fiscalizar e dar assessoramento no processo de aquisição de alimentos para alimentação escolar. Suas atribuições são de zelar pela qualidade dos alimentos e dos cardápios oferecidos e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do programa. Nesse sentido, é competência do CAE comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade na execução do PNAE (MDA, 2015).

Os CAEs têm como função fiscalizar e garantir a efetividade da SAN dos alunos em suas escolas, por meio da fiscalização dos recursos repassados pelo FNDE, que complementa os recursos dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a compra dos alimentos para alimentação escolar (BRASIL, 2015). A relevância da efetividade do CAE ressalta-se, pois este tem o papel fiscalizador da aplicação dos recursos e garantidor de uma alimentação segura e saudável. No Acórdão nº 158/2002 do Tribunal de Contas da União (TCU) expressa a necessidade de orientar os conselheiros sobre suas responsabilidades como representantes do CAE, que tem como premissa básica o de acompanhar a execução do PNAE, desde o recebimento dos recursos até a prestação de contas.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento, instituído nos âmbitos dos Estados, municípios e Distrito Federal. (MDA, 2015). O CAE pode verificar se pelo menos trinta por cento do total de recursos financeiros transferidos pelo FNDE foram investidos na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e/ ou do empreendedor familiar rural.

São os estados, o Distrito Federal e os municípios que têm a responsabilidade de oferecer a infraestrutura para o pleno funcionamento do CAE, tais como local para as reuniões do conselho; disponibilidades de equipamentos de informática; transporte para os locais demandados para o exercício dos conselheiros que concerne em suas atribuições. Na análise dos casos foi possível observar fragilidade nesta questão de funcionamento por causa da falta de estrutura que os conselhos têm.

Para ilustrar acerca do funcionamento do PNAE, incluindo a prerrogativa do exercício do controle social pelos conselhos segue na outra página a figura do diagrama do arranjo institucional para a implementação e governança do PNAE. Como se pode verificar são diversas instituições envolvidas para que a política de aquisição da agricultura familiar possa acontecer. Desta forma é possível perceber o grau de complexidade.

**Figura 1** - Diagrama do arranjo institucional para a implementação e governança do PNAE Fonte: Kraemer (2018).

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa em seus procedimentos metodológicos foi de uma abordagem qualitativa. No entendimento de Flick (2009) a pesquisa qualitativa trabalha por meio de textos que serão gerados a partir das transcrições de entrevistas, relatórios de observações por parte do pesquisador e documentos a serem coletados e anali-

sados. Desta forma, este tipo de pesquisa está relacionado com análise de casos concretos em âmbito local, oriundas de expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais.

O estudo fez uma pesquisa bibliográfica para trazer uma discussão teórica por meio de livros, periódicos, teses, dissertações e redes eletrônicas sobre os seguintes temas: gestão social, controle social Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), agricultura familiar, arranjos institucionais na implementação de políticas públicas e um estudo acerca normativa do PNAE.

A pesquisa adotou como procedimento de investigação o estudo de casos, com objetivo de responder o problema da pesquisa que se debruçou sobre a aquisição dos produtos da agricultura familiar para alimentação escolar do PNAE foi escolhido como os casos os municípios de Paraty e Seropédica, os quais integram o Território Rural da Baía da Ilha Grande – RJ. O território ainda contempla os municípios de Mangaratiba, Angra dos Reis e Itaguaí.

Para coleta das informações ainda ocorreram pesquisas documental e de campo. Para esta última foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com atores do Estado e da sociedade civil relacionados com o PNAE. Foram vinte uma (21) pessoas entrevistadas nos municípios de Paraty e Seropédica. Sendo que onze representantes dos poderes públicos, cinco (5) representantes da agricultura familiar e cinco (5) representantes dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP). Ainda no campo utilizou-se de observação participante e não-participante nos CGPP envolvidos com o PNAE. O período da pesquisa ocorreu entre os anos de 2014 e 2018. O tratamento das informações coletadas foi por meio da técnica de análise de conteúdo a partir da construção de categorias de análises (BARDIN, 2011).

Para isso, definiu-se como o eixo de referência para a construção das categorias a gestão social e o controle social nas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, assim como questão do arranjo institucional no que se refere à implementação e a gestão dessas políticas.

As investigações foram apreciadas a partir de duas categorias que se desdobraram em um conjunto de aspectos de análises: (i) Arranjos institucionais: possui como elemento o estabelecimento da coordenação e governança para a implementação do PNAE. Nesse sentido, dois aspectos foram as referências para as análises. Primeiro como se estabelece e se realiza a **articulação dos atores na implementação e gestão do PNAE** dos municípios estudados. E o segundo aspecto foi averiguar a **estrutura existente para implementação e gestão do PNAE**; (ii) **Instâncias participativas**: esta categoria trouxe a prática da gestão social e controle social em espaços formais e não formais em que se possa exercer o diálogo e a deliberação no processo de tomadas de decisão. Ressaltando, também possibilidades e conquistas da sociedade propiciando uma participação social com voz e autonomia. Para isso, a análise se debruçou na **existência e funcionamento dos CGPPs relacionados ao PNAE**, assim como **processos deliberativos** que possam se fazer presentes fora dos conselhos.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção será analisado a implementação do PNAE nos municípios estudados a partir das categorias de análise citadas no item “aspectos metodológicos”. Ressalta-se que a apresentação das informações ocorreu de forma sucinta pela limitação da estrutura do próprio artigo, pois são duas categorias em um conjunto de quatro aspectos a analisar em dois municípios.

# ARRANJOS INSTITUCIONAIS

## PARATY<sup>1</sup>

Em Paraty a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar ocorreu a partir de articulação entre vários atores da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer (SEEL), da Secretariade Pesca e Agricultura (SPA) e da EMATER. O processo, no entanto, avançou a partir da gestão municipal com início em 2013.

O setor de nutrição da SEEL teve um papel fundamental em toda a política que envolvia a merenda escolar, pois era quem elaborava o cardápio e conseqüentemente os alimentos que compunham a alimentação dos alunos. Uma das funções da nutricionista é ajustar os produtos da região para o cardápio. Os órgãos que faziam a verificação e a estimativa produtos possíveis de disponibilidade eram a EMATER junto com a SPA. O cálculo da estimativa era realizado junto com os agricultores. Depois que essas informações chegavam para a nutricionista era montado um cardápio preliminar alinhado para a montagem do edital da chamada pública, envolvendo a Secretaria de Administração.

Apesar da lei referente à aquisição da agricultura familiar ser de 2009, a implementação da política não foi automática em Paraty. Foi um processo longo devido às dificuldades encontradas como falta de conhecimento e articulação entre os atores que deveriam ser envolvidos no processo. No entanto, a partir de 2015 a prefeitura conseguiu alcançar os 30% referentes a aquisição da agricultura familiar.

Sobre a atuação da EMATER, esta apresentou uma relevância na articulação entre os agricultores e a prefeitura. A instituição atendia cerca de 150 agricultores a cada ano, dando assistência técnica e capacitação. Um dos gargalos para a agricultura familiar é a comercialização e a empresa pública atuava dando suporte nesta área inclusive para o PNAE. Era a EMATER que auxiliava os agricultores a estruturarem seu plano de vendas assim como o levantamento do orçamento por parte dos produtos que a prefeitura tinha intenção de comprar. A instituição fazia o levantamento dos produtos e volume possível a ser comercializado.

O processo envolvia os produtores, produtos, quantidades a ser entregue, cronograma e quais escolas receberiam os alimentos. Com isso, mais uma vez o papel da EMATER foi essencial e neste caso observou um envolvimento de destaque do servidor público que atuava no município. Apesar de ser positiva essa ação, apresentava uma fragilidade, pois o êxito da política podia estar relacionado com ações individuais e não institucionais.

Quando se trata de uma determinada política pública, é importante analisar a dinâmica do governo, por meio da burocracia e os políticos envolvidos (GALÈS, 2015), pois são estes que vão ter a responsabilidade de implementar as ações necessárias para a política ocorrer. Desta forma, não só a estrutura organizacional em Paraty foi relevante, mas também ações individuais a partir do próprio prefeito, este teve um poder central na implementação da política, pois foi quem iniciou a articulação entre as secretarias municipais, EMATER e representantes da agricultura familiar.

No contexto da inserção da agricultura familiar é preciso entender a complexidade que envolve este ator

1 Em relação ao percentual destinado para a agricultura familiar dos recursos do PNAE Paraty nos anos de 2011, 2012 e 2013 não fez nenhuma aquisição da agricultura familiar. Em 2014, foram 15,52%; em 2015 foram 33,50%; e em 2016 foram 34,67% (FNDE, 2016) (SIGPC, 2017).

na política, pois no setor público há um rito natural que às vezes apresenta procedimentos que necessitam passar por etapas, órgãos e documentação, as quais nunca fizeram parte da vida dos agricultores, por isso é necessário um tratamento diferenciado para a inclusão deste setor na aquisição para a alimentação escolar. A Chamada Pública é uma tentativa de simplificar os procedimentos, mas o trabalho de conscientização do gestor público e dos próprios agricultores é primordial.

Uma das dificuldades do agricultor familiar é na a comercialização e o escoamento da produção. O PNAE surge como uma forma de suprir esta limitação. No entanto, são diversos atores que precisam estar em sintonia. Neste caso essa articulação apareceu ocorrer no caso de Paraty.

Por isso, foi essencial a articulação entre a SEEL que é a responsável pela alimentação escolar, a Secretaria de Pesca e Agricultura que teria a responsabilidade e conhecimento sobre os produtores rurais do município e a EMATER, que é o órgão que pode fazer a assistência técnica e auxiliar os agricultores justamente no plano de vendas. Desta forma, apesar do governo federal na representação do FNDE ser o órgão coordenador da política em âmbito nacional são os entes locais que ganham protagonismo para a política se efetivar (LOTTA; VAZ, 2015).

Ainda no processo de comercialização e venda é preciso viabilizar a entrega dos produtos por parte dos agricultores familiares para a merenda escolar. A maior parte dos agricultores não tinham um veículo para fazer o fornecimento de seus produtos na medida em que suas produções são distantes e em alguns casos de difícil acesso. Essa situação só foi superada com a presença da prefeitura, pois esta buscava os produtos semanalmente nas propriedades dos agricultores quando estes não podiam fazer a entrega. Esse procedimento fez toda a diferença para a inserção de um maior número de agricultores na venda da alimentação escolar.

Para acessar as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar é necessário ter a DAP. No caso da DAP individual, a EMATER de cada município tem o poder de fazer a emissão para os agricultores. No entanto, em muitas ocasiões pode-se mostrar um entrave acessar a este documento. Seja pelas obrigações legais ou pela própria dificuldade em termos processuais para se conseguir. A EMATER expôs a dificuldade de visitar as propriedades para emitirem seus pareceres, mostrando um problema de ordem estrutural. A visão da dificuldade de acessar a DAP foi ressaltada pelos agricultores. Em situações que demandam uma maior atuação e presença por parte da EMATER existiam entraves pela falta de estrutura. Eram somente dois servidores, sendo que não havia engenheiro agrônomo. Ainda sobre estrutura havia a falta de recursos, chegando a um limite em que não havia dinheiro para a compra de gasolina, dificultando as visitas nas propriedades rurais. Sobre a estrutura na Secretaria de Pesca e Agricultura (SPA) há dificuldade pela presença de poucos servidores e a carência de técnicos que atuem na área agrícola. A carência de profissionais capacitados, de infraestrutura e de recursos financeiros impactam na capacidade de implementação de uma política pública (GOMIDE e PIRES, 2016).

## SEROPÉDICA<sup>2</sup>

Quando se observa os dados do FNDE de Seropédica nos anos de 2014 e 2015 acerca do percentual destinado à agricultura familiar no município, tem a impressão de que a situação não estaria ruim e também em um processo de melhoria, mas a realidade ao estudar o município não foi essa, pois as aquisições pelas chamadas públicas não foram dos produtores do município nem da região. Estes em nenhum momento conseguiram

2 Em relação ao percentual destinado para a agricultura familiar dos recursos do PNAE, Seropédica apresentou os seguintes valores: 2011, 2012 e 2013 não fez nenhuma aquisição da agricultura familiar. Em 2014, foram 15,05%; em 2015 foram 16,79%; e em 2016 foram 1,61% (FNDE, 2016) (SIGPC, 2017).

acessar a política do PNAE. A compra ocorreu por meio de uma cooperativa de um município de outra região, não tendo nenhum produtor da região. Com isso, a política do PNAE não se mostrou efetiva em Seropédica, quando se analisou a participação de agricultores da localidade ou região. No caso do PNAE é uma política cuja implementação é de responsabilidade do poder público municipal e neste caso o poder executivo por meio da secretaria de educação não demonstrou ação para a inclusão de agricultores familiares na compra para a merenda escolar.

Ocorreram mobilizações por parte de instâncias como a EMATER, o CONSEA e o CMDR na tentativa de inclusão de agricultores de Seropédica no fornecimento de produtos na merenda escolar. Iniciou-se uma articulação e sensibilização na secretaria de educação, pois havia falta de informação e até mesmo resistência para a inclusão de produtores de Seropédica. Na chamada pública do ano de 2016 conseguiu que três produtores pudessem fornecer seus produtos. Entretanto, no final a compra não se concretizou, frustrando todo um processo de mobilização e sensibilização junto aos agricultores.

A percepção foi que o poder público municipal ao fim ao cabo não se mostrou interessado em inserir agricultores do próprio município na política do PNAE, contribuindo ainda mais para as dificuldades que este setor enfrentava no município. O valor de R\$ 24 mil que aparece em 2016, representando 1,61% do valor transferido pelo FNDE é de uma cooperativa do município de Itaguaí. O estranho que as instâncias envolvidas na tentativa de inclusão dos agricultores no PNAE, como CONSEA e EMATER, não ficaram cientes deste contrato. Essa informação só foi possível pelo acesso ao SIGPC.

Como aborda Galès (2015), nas últimas décadas ocorreu uma nova configuração na ação estatal com a presença de mais atores, inclusive da sociedade civil. Com isso, é preciso negociação e participação para estabelecer uma governança relacionada com democratização. No caso de Seropédica a prefeitura atuava de forma isolada inviabilizando o PNAE que em seu arranjo institucional demanda mobilização e atuação de diversas instâncias.

Neste contexto Seropédica, apresenta uma particularidade, pois abriga instituições que têm como finalidade desenvolvimento de ações de ensino, extensão e pesquisa nos setores agrícola e pecuário e ainda referência em agroecologia e produção orgânica. As instituições são a UFRRJ, a EMBRAPA, a EMATER e a PESAGRO. Desta forma, haveria conhecimento e atores que pudessem auxiliar no fomento da agricultura familiar para o território. No entanto, o que se observou que a ação se encontrava aquém deste potencial. Segundo Vianna (2017) essas instâncias construíram uma representatividade de luta e cidadania para a garantia dos direitos dos agricultores familiares locais. No entanto, não resultou em resultados efetivos. As atuações dessas instituições ocorriam de forma ainda desarticulada. Logo, apesar dessas instituições observa-se uma fragilidade acentuada na agricultura familiar do município e uma carência de articulação desses atores com o poder público municipal.

Assim como Paraty, no caso de Seropédica também transparece a relevância do prefeito para a implementação da política do PNAE, pois este é o ator que poderia mobilizar as secretarias de educação e do meio ambiente e agronegócio a atuarem no sentido de buscar a efetividade da política. Mas no caso de Seropédica o que se observou foi a não mobilização por parte da prefeitura.

Isso fica mais evidente com a gestão que assumiu no ano de 2017, na medida em que a Secretaria de Meio Ambiente e Agronegócio ficou sem um titular na pasta ao longo do ano de 2017. Nesse sentido, ficou inviável uma mobilização e promoção dos agricultores, articulações com outras secretarias municipais, assim como as instituições presentes em Seropédica.

Lotta e Vaz (2015) alegam que as dificuldades de muitos municípios em implementar as políticas públicas está relacionada com a própria configuração histórica de desigualdades econômicas e sociais no Brasil. Essa desigualdade será também refletida na capacidade dos municípios de executar suas obrigações para atender a população. O município de Seropédica pode ser um retrato desta desigualdade.

Sobre as condições de trabalho da EMATER, no período da pesquisa, operava com três funcionários, sendo que dois eram técnicos agrícolas e um era engenheiro agrônomo. A atuação era por meio de assessoria técnica que ocorria a partir da solicitação dos produtores. Segundo o entrevistado, eram cerca de 600 produtores, pois a atuação da EMATER ia além do município de Seropédica. No entanto, por conta da crise econômica o impacto na atuação do órgão foi preponderante, pois no período da entrevista o órgão estava com dificuldade até de ter combustível para a locomoção, impossibilitando a ida dos funcionais nas propriedades.

Quando se comparou a quantidade de produtores que tinham no município e a quantidade de emissão de DAPs individuais percebeu-se que o número era bem reduzido. Dificultando ou até mesmo inviabilizando o acesso das políticas públicas pelos produtores. Segundo a EMATER, essa limitação ocorria devido às dificuldades dos agricultores apresentarem documentação que comprovava a posse da terra.

## INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS

### PARATY

Em Paraty sobre o **Conselho Municipal de Políticas Agrícolas e Pesqueira (CMPAP)**, este foi criado em 1997 a partir da lei municipal nº1056/97, na qual consta suas funções e delimitações de ações. O destaque na norma é a instituição ser deliberativa e consultiva e de caráter permanente.

Pelas atas de maneira geral foi possível perceber que o colegiado funcionou no período pesquisado com alguns momentos de esvaziamento. Muitos temas relevantes dos setores da agricultura e da pesca fizeram parte das discussões do conselho. No entanto, ocorreram poucos avanços o que fez os temas serem recorrentes. As reuniões ficaram basicamente restritas aos conselheiros, poucas as vezes que se percebeu uma maior participação por parte dos agricultores ou do setor da pesca. Não se percebeu uma forma de divulgação efetiva por meio de algum canal de comunicação. Sendo assim, o conselho era frágil institucionalmente.

A respeito do PNAE especificamente algumas reuniões foram para discutir acerca da política. No início a dificuldade de inserir a agricultura familiar como parte da merenda escolar da prefeitura. Depois, a disponibilização da chamada pública no período adequado sempre foi um pleito. A inserção do pescado na merenda foi tema, mas que ainda não se havia concretizado no período da pesquisa. A discussão sobre o processo da Chamada Pública fez parte de algumas pautas, demonstrando que assuntos sobre política e gestão pública faziam parte do debate no conselho.

O CMPAP se apresentou relevante em determinados momentos, mas a sua atuação não foi linear, tendo ocasiões com uma atuação mais efetiva e em outras com um maior esvaziamento. A dificuldade de mobilizar a participação dentro da instituição era difícil. Se mostrou mais como consultivo do que propositivo e deliberativo. Como ressalta Presoto e Westphal (2005) a dificuldade da sociedade civil em participar dos conselhos podem estar relacionadas com a restrição de acesso do próprio poder público e a própria falta de tempo. No entanto, no caso CMPAP a dificuldade estava mais nos efetivos resultados esperados pelos representantes da sociedade civil.

Sobre o **Conselho de Alimentação Escolar (CAE)**, este é o eixo institucional do exercício do controle social para a política do PNAE e apresentou pouca efetividade em Paraty. Existia por conta de sua obrigatoriedade para liberação de recursos, mas a própria representação do poder público municipal sinalizou que não funcionava de fato. Estava ali para atender o procedimento legal e normativo. Havia um desconhecimento de sua existência até mesmo por parte das pessoas envolvidas na política. A atuação de controle social e participação ocorrem, de forma limitada, pelo CMPAP, mas não pelo CAE. No caso do CAE em Paraty a sua efetividade não acontecia, tornando-se uma instância que servia somente de instrumento para ter adequação junto ao FNDE para receber os recursos. Foram vários problemas apontados, tais como falta de estrutura, a dificuldade e interesse por parte da participação dos pais. Outro problema que o CAE não se reunia com regularidade. No ano de 2016 foi somente uma reunião justamente para efetuar a prestação de contas.

É preciso avaliar que a participação social não ocorre somente pelas às instâncias formais, como os conselhos. A mobilização social pode atuar de outras formas com força de reivindicar e exercer o controle social, podendo, inclusive, mudar o direcionamento de políticas (ECHEVERRI, 2008).

Nesse sentido, sobre a atuação e participação por parte dos agricultores familiares no PNAE ainda ocorreu de forma limitada. No entanto, a partir do momento que fizeram parte da política e começaram a entender sobre seus direitos se iniciou um processo de maior cobrança. Contudo, não é possível imaginar o êxito da política sem a inserção dos agricultores no processo, mas precisam de voz mais ativa. Nesse sentido, ainda atuavam mais no processo de venda e não em um nível macro da política. De qualquer forma, observou mobilização pela cooperativa e pela associação de produtores demonstrando alguma articulação por parte dos agricultores da região. Nas entrevistas com os agricultores é possível dizer que ocorreu algum tipo de pressão em relação ao poder público para dar visibilidade aos agricultores e capitanear políticas públicas voltadas para o setor.

A cooperativa junto com a associação do setor e o sindicato se mobilizavam para reivindicar a inserção da agricultura familiar na merenda escolar. Por mais que o PNAE tenha em sua estrutura o papel essencial da própria prefeitura, a articulação dos agricultores também foi importante para pressionar o início da aquisição dos produtos da agricultura familiar.

Uma ação com grande potencial no que diz respeito à participação, ao associativismo e o próprio controle social era um mutirão realizado por um grupo de agricultores para suprir pela falta de mão de obra. Essa ação já ocorria há anos, mas no período da pesquisa começou a ter um caráter de atuação de mobilização com auxílio por parte da EMATER. Inclusive formaram uma associação que estava em fase de formalização. A maior parte dos agricultores da associação vendia para a alimentação escolar. O mutirão é um diferencial observado no município de Paraty para integração e fortalecimento dos agricultores, assim como o poder de mobilização.

## SEROPÉDICA

Sobre o **Conselho de Desenvolvimento Rural e Sustentável** era a instância que tinha como uma das temáticas a agricultura familiar. No entanto, a sua atuação era mais no sentido de prestação de contas da Secretaria de Meio Ambiente e Agronegócio do que propriamente debate e discussões de políticas públicas que pudessem fomentar o setor. O funcionamento do conselho em relação ao PNAE foi frágil, sendo que o protagonismo foi exercido pelo CONSEA. As dificuldades do setor agrícola e conseqüentemente do conselho ficaram evidenciadas por conta do ano de 2017, pois praticamente não teve titular na pasta da secretaria. Com isso, a última reunião do conselho ocorreu em dezembro de 2016.



Em relação a atuação do **Conselho de Alimentação Escolar** (CAE) de Seropédica, a aquisição da agricultura familiar em relação aos recursos do PNAE nunca ocorreu para os agricultores locais. O problema ainda se agravou, pois em 2017 os recursos do PNAE foram bloqueados pelo FNDE e isso ocorreu pela falta de prestação de contas do CAE referente aos anos de 2015 e 2016, demonstrando a inoperância do conselho.

Em 2017 ocorreram eleições e mudou toda a representação do conselho. Com os novos representantes, o conselho iniciou uma reformulação e conseguiu operacionalizar. Nesse sentido, se abriu uma perspectiva de ações efetivas de participação e controle social por parte do conselho. Os primeiros movimentos foram com objetivo de regularizar o conselho. Foram realizadas as prestações de conta dos anos pendentes. Com a regularização, o FNDE liberou os recursos para a prefeitura. O CAE até 2016 era um conselho que existia formalmente. Por exemplo, sobre a discussão a respeito da inserção da agricultura familiar com os recursos PNAE, o conselho não teve nenhuma ação.

A partir de 2017 com a nova gestão, o conselho passou a realizar reuniões regulares, pois no novo regimento consta a previsão de reuniões mensais. Desde que assumiu, a nova gestão do CAE conseguiu realizar uma de suas prerrogativas que era visitar as escolas para acompanhar a situação da merenda escolar fornecida aos alunos. A locomoção dos conselheiros era feita com carro da prefeitura.

Quando se aborda a perspectiva da participação social e o controle social por meio de instâncias de participação como os CGPP, Seropédica apresenta uma diferença com Paraty que é o **Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional** (CONSEA), pois é um conselho que na sua criação não teve indução por meio de políticas públicas por parte de lei. Neste caso, a criação teve um histórico de mobilização por parte de representações da sociedade civil. Cabe ressaltar que esta mobilização de criação do conselho se iniciou através de uma agricultora que já participava de um conselho em um município vizinho e trouxe a ideia de criar o CONSEA em Seropédica.

O CONSEA atuou desde 2013 e desde então buscava sua formalização. Pelo período evidencia as dificuldades. Nesse sentido, pelas atas observa-se que a formalização fez parte de várias reuniões e verificou-se que a resistência da prefeitura na criação do conselho. Demonstrando resistência na possibilidade de existência de instâncias de participação e controle social. Para se obter a lei que efetivasse a criação do conselho precisou de uma articulação entre os representantes do conselho junto com o poder legislativo municipal. Nesse sentido, depois da lei criada só faltava a sua promulgação pelo prefeito, mas este vetou, demonstrando a falta de apreço para a constituição do CONSEA. No entanto, a Câmara derrubou o veto o que significou uma conquista das representações sociais do município. De qualquer forma, o CONSEA nunca teve apoio da prefeitura para o exercício de suas funções. Sendo assim, o CONSEA só foi instituído formalmente pela lei municipal nº 619, de 31 de maio de 2016.

O CONSEA se mostrou relevante na mobilização para se buscar a inserção dos agricultores por meio do PNAE, tentando buscar que a secretaria de educação fizesse a chamada pública para incluir agricultores locais. Para isso, ocorreu articulação entre atores do poder público municipal, EMATER e agricultores familiares.

No período de análise, a inserção dos agricultores na política do PNAE no município foi um dos principais assuntos das pautas. O conselho se demonstrou como o espaço de articulação para buscar a efetividade da política. Neste processo, inicialmente, contou com a presença de grupo de agricultores nas reuniões. A grande reivindicação era falta de apoio e comunicação por parte da prefeitura. Agricultores e a própria EMATER argumentavam que não havia divulgação da Chamada Pública o que inviabilizava os agricultores participarem do processo.

Por meio da mobilização a partir do CONSEA se conseguiu na chamada pública para o exercício de 2016 a participação de três famílias de agricultores, mas na própria reunião foi evidenciada a necessidade do acompanhamento para efetividade do contrato. O que no final não se concretizou.

Os projetos foram encaminhados por três agricultores. A entrega dos produtos era para agosto. No entanto, só foram chamados para assinar os contratos em setembro. O poder público informou na ocasião para que assinassem o contrato de forma retroativa e ainda foram informados que havia instabilidade no pagamento. Com isso, os agricultores ficaram inseguros e não assinaram o contrato. O resultado foi uma frustração e desmobilização, impactando inclusive nas reuniões do conselho, pois a participação dos agricultores, inclusive o representante do conselho, passou a diminuir consideravelmente. Com isso, ocorreu uma fragilização por parte do conselho com certo grau de esvaziamento.

A partir do momento que não se concretizou a inserção na alimentação escolar mais uma vez reafirmou o descrédito frente ao poder público municipal, impactando a participação social por parte dos agricultores. No entanto, por meio de outras instâncias, principalmente a UFRRJ em parceria com a EMATER fomentou ações que inseriram os agricultores familiares. Os exemplos foram a feira de agricultura familiar e o PAA do restaurante da universidade. Como o êxito das duas ações pode-se perceber também uma maior mobilização dos agricultores em torno dos projetos. De qualquer forma, destaca-se uma baixa mobilização por parte dos agricultores. Não haveria uma articulação entre eles para atuarem e pressionarem os poderes públicos na implementação das políticas e pela prestação de serviços.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em Paraty a aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar no momento da pesquisa atendeu os 30% que a legislação preconiza. No entanto, esse avanço ocorreu de forma gradativa, tendo como relevância uma articulação entre os diversos atores do poder público e da sociedade civil com destaque atores que representam as secretarias de educação e agricultura, assim como a EMATER. A presença do prefeito foi primordial para o início do processo.

Cabe destacar que os atores dos poderes públicos que estavam presentes na governança do PNAE no município eram servidores públicos concursados. No caso percebeu que este fator apresentou uma estabilidade no processo de implementação assim como a possibilidade de avanços conforme surgimento de entraves.

Acerca da ação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) que é o eixo institucional do exercício do controle social para a política do PNAE, esta apresentou pouca efetividade. Existe por conta de sua obrigatoriedade para liberação de recursos, mas a própria representação do poder público municipal sinalizou que não funciona de fato. Na verdade, em relação ao exercício do controle social, este está mais presente na atuação do Conselho Municipal de Políticas Agrícolas e Pesqueira que se colocou relevante na discussão do setor e na implementação do PNAE.

Sobre a atuação e participação por parte dos agricultores familiares no PNAE ainda ocorria de forma limitada. No entanto, a partir do momento que começaram a fazer parte da política foi possível observar uma maior cobrança e entendimento dos seus direitos.

O município de Seropédica foi o que apresentou os maiores problemas referentes ao PNAE. Nos anos de 2014 e 2015 foi verificado que houve compra da agricultura familiar, mas esta não foi dos agricultores locais. A

aquisição foi realizada de uma cooperativa fora da região. Para agravar a situação no ano de 2017 os recursos do PNAE foram suspensos por falta de prestação de contas. Podem-se destacar entraves nas articulações entre as secretarias de agricultura e educação junto com a EMATER. No caso da secretaria de agricultura é possível constatar a pouca relevância dada à pasta, pois no ano de 2017 a pasta ficou sem um secretário até junho do mesmo ano. A atuação do CAE também ocorreu de forma pontual sem regularidade em suas reuniões. O Conselho de Desenvolvimento Rural do município foi totalmente esvaziado.

O grande destaque no exercício do controle social se deu pela atuação do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA) do município e sua mobilização ocorreu por conta de iniciativa de representações da sociedade civil. Inclusive essa instância iniciou um processo de articulação junto à prefeitura para inserir a agricultura familiar na merenda escolar do município.

Por fim, resultados a partir das análises dos dois municípios apontam que o PNAE apresenta potencial na melhoria das condições de vida dos agricultores familiares se tornando relevante no processo de desenvolvimento de forma inclusiva. Neste caso, a participação social por meio da gestão social e o controle social se torna um elemento essencial para o protagonismo das representações da sociedade civil no processo de tomada de decisão da acerca da formulação e implementação da política do PNAE, contribuindo para a busca da emancipação social dos agricultores familiares. No entanto, essa inclusão da agricultura familiar no PNAE necessita de um arranjo institucional complexo que demandadas esferas públicas estruturas e capacidades para atender um setor ainda marginalizado, que isoladamente não apresenta condições de mobilização para resistir e buscar pelos seus direitos. Nesse sentido, a fragilidades institucionais existentes nos municípios podem dificultar a efetividade da política, assim como o funcionamento devido das instâncias de participação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, J. C. A.; OLIVERIA, V. C.; KRAEMER, C. F. B. Uma Análise de Construtos Teóricos sobre Participação e Gestão Social. In: ENEP-CP - Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Brasília. **Anais do ENEP-CP**, 2015.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, Jun. 2004.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo, centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012. BARDIN. **Análise de conteúdo**. Portugal: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Cartilha Nacional de Alimentação Escolar**. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 11.497, DE 16 DE JUNHO DE 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, 2009.

CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas

públicas. **Educar**, Curitiba, n.25, p. 143-174, 2005.

COTTA, R. M. M.; MARTINS, P. C.; BATISTA, R.S., FRANCESCHINNI, S. C. C.; PRIORE, S. E.;

MENDES, F. F. O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos Conselhos de Saúde. **Physis**, Rio de Janeiro, v.21, n.3, p.1121-1138, 2011.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (orga.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

ECHEVERRI, R. Articulação de políticas e participação social. In: Miranda, C. e Tiburcio, B. (orgs.),

**Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília, IICA, 2008. P. 69-169 (Série DRS Vol. 8). FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FONTANELLA, B. J. B.; RICAS, J.; TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. In: **Cad. Saúde Pública**. v. 24 n.1, Rio de Janeiro, Jan, 2008.

FRANÇA FILHO, G. C. Definido Gestão Social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A.

C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. FRANCO, M. L. P.B. **Análise de conteúdo**. 4ª ed. Brasília: Liber Livro, 2012.

FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de; FERREIRA, M. A. M. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 278-292, Jun. 2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Programa Nacional de**

**Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>.

GALÈS, P.L. Quem governa quando o Estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. Entrevista concedida a Telma Hoyler e Carolina Requena. **Novos Estudos**. São Paulo, n. 102, p. 26-41, 2015.

GERSCHMAN, S. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1670-1681, Dec. 2004.

GOHN, M. G. Papel dos conselhos gestores na gestão pública. **Informativo Cepam**. São Paulo, v. 1, n.3, p. 7-15, mar. 2002.

GOMIDE, A.; PIRES, R. C. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: Gomide, A.; PIRES, R. C. (orgs.), **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014, p. 15-28

\_\_\_\_\_. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016

GRISA, C. Diferentes Olhares na Análise de Políticas Públicas: considerações sobre o papel do Estado, das Instituições, das Ideias e dos Atores Sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 4, n. 1. Jun. 2010.

KRAEMER, C. F. B. **Gestão e Controle Social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: casos no Território Rural da Baía de Ilha Grande - RJ**. Tese (Doutorado em Ciência Tecnologia e Inovação em Agropecuária), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, Mar. 2016.

LOTTA, G.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun., 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Alimentação escolar**. Disponível em:

<<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em 22 de março de 2015.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Dissertação (mestrado em Ensino em Ciências da Saúde). Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

PEREIRA, J. R.; RIGATTO, S. H. Gestão Social de Políticas Públicas no Contexto das Relações entre Estado e Sociedade Moderna. In: PEREIRA, J. R. (org.) **Gestão Social de Políticas Públicas**. Minas Gerais: UFLA, 2011.

PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertiooga - SP. **Saúde e Sociedade**, v.14, n.1, p.68-77, jan-abr, 2005.

RICCI, R. Controle Social: um conceito e muitas confusões. **Revista Espaço Acadêmico**. Maringá, n.98, p. 09-12, 2009.

SANTOS, L. M. P.; SANTOS, S. M. C.; SANTANA, L. A. A.; HENRIQUE, F. C. F.; MAZZA, R. P.

D.; SANTOS, L. A. S.; SANTOS, L. S. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, Nov. 2007.

SARAIVA, E. B.; DA SILVA, A. P. F.; SOUSA, A. A.; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. S.;

TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-935, Abr. 2013.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

\_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.

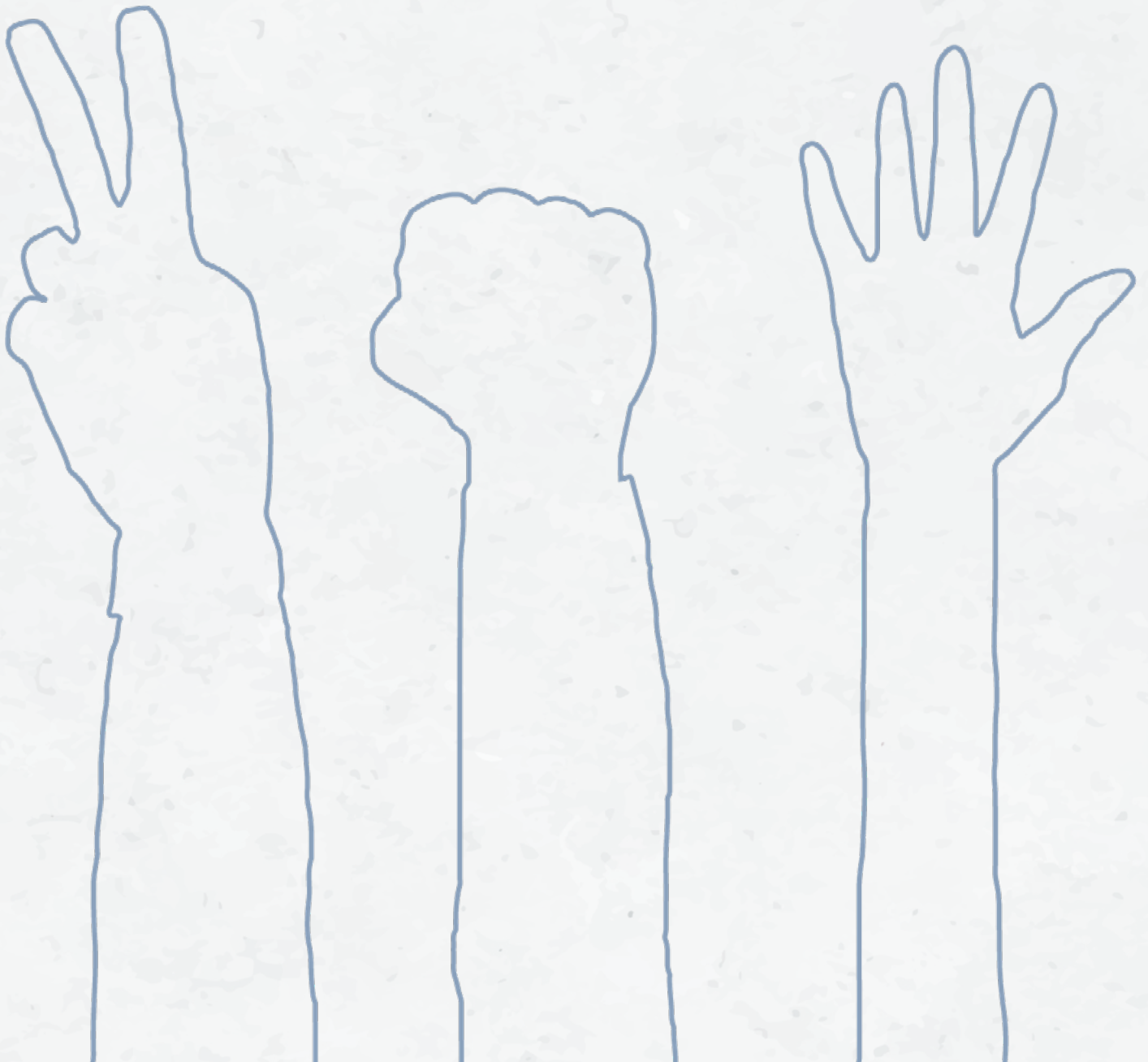
\_\_\_\_\_. Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONRMBERGER, T. S. Gestão Social e conselhos gestores, volume 3. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais. **CADERNOS MetrÓpole**, n. 8, pp. 59-86, 2º sem. 2002.

VAZ, J. C. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós- redemocratização. In: **ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo**. Brasília: ENAP, 2006, p. 37-74.

WANDERLEY, M. N. B. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. In: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba: Editora da UFPR, n. 2, p. 29-37, jul/dez, 2000.







O SERTÃO É “SMART”? : UMA ANÁLISE DA  
POLÍTICA DE CIDADE INTELIGENTE DE JUAZEIRO  
DO NORTE

*Is sertão “Smart”? : An analysis of the smartcity policy  
in Juazeiro do Norte*

Victor Hugo Nogueira Tavares, UFCA  
(<http://lattes.cnpq.br/6974268154287656>)

Francisco Raniere Moreira de Silva, UFCA  
(<http://lattes.cnpq.br/2730899546469789>)



## RESUMO

Na contemporaneidade os centros urbanos têm enfrentado cada vez mais problemas decorrentes do aumento de população. Demandas maiores pelos serviços públicos são um problema que a administração pública tem enfrentado na tentativa de prover uma melhor qualidade de vida aos cidadãos. Em decorrência disso têm sido comuns outros modelos e perspectivas de gestão que se utilizam de tecnologia de informação e comunicação para promover inovações. A cidade inteligente surge nesse cenário como uma alternativa inovadora para a gestão dos serviços públicos, carregando a promessa de viabilizar um ecossistema da cidade, integrado por ferramentas digitais e com o uso das informações para eficiência na gestão, tornando assim as ações inteligentes. A implementação desta alternativa nas cidades em desenvolvimento apresenta-se como um fator propício a sanar as problemáticas vistas nas mesmas. Juazeiro do Norte, cidade do estado do Ceará, aprovou em 2018 uma política municipal de cidade inteligente. Tal ambição perpassa não somente os problemas da cidade, mas também a normatização de seus planos. Portanto o objetivo desse texto é averiguar qual a noção de cidades inteligente contida no Plano Diretor de Tecnologias de Cidade Inteligente de Juazeiro do Norte. Os resultados apontam uma série de fragilidades no conteúdo da política e nos seus instrumentos normativos que podem vir a dificultar a sua implementação e efetividade.

**Palavras chave:** Cidade inteligente. Políticas Públicas. Juazeiro do Norte. Serviço público.

## ABSTRACT

In contemporary times, urban centers have faced more problems arising from the increase in population. Higher demands for public services are a problem that the public administration has faced in trying to provide a better quality of life for citizens. As a result, other models and management perspectives have been common, which use information and communication technology to promote innovations. The smart city emerges in this scenario as an innovative alternative for the management of public services, carrying the promise of enabling an ecosystem of the city, integrated by digital tools and with the use of information for efficiency in management, thus making actions smart. The implementation of this alternative in developing cities is a propitious factor to address the problems seen in them. Juazeiro do Norte, a city in the state of Ceará, approved in 2018 a municipal policy of smart city. This ambition permeates not only the problems of the city, but also the standardization of its plans. Therefore, the aim of this text is to investigate the notion of intelligent cities contained in the Smart City Technologies Master Plan of Juazeiro do Norte. The results point to a series of weaknesses in the content of the policy and in its normative instruments that may hinder its implementation and effectiveness.

**Keywords:** Smart city. Public Policy. Juazeiro do Norte. Public service.

## INTRODUÇÃO

O aumento da população humana no planeta terra tem implicado em diversos problemas para a estrutura social, econômica e espacial posta na contemporaneidade, segundo projeções da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1950 a 2011 a população mundial quase triplicou de 2,6 bilhões para aproximadamente 7 bilhões de habitantes, tal dado explicita diretamente o crescimento de nossos pares ao redor do globo e faz surgir complicados desafios inerentes ao “Boom populacional”, a ONU apresenta que:

Esta expansão rápida e contínua da impressão humana num planeta que parece cada vez menor tem sérias implicações em quase todos os aspectos da vida. Questões estas que dizem respeito à saúde e ao envelhecimento, à migração em massa e à urbanização, à demanda por habitação, ao abastecimento inadequado de alimentos, ao acesso à água potável, entre outras. (ONU, 2019)

Para os aspectos da vida que sofrem os efeitos do “Boom populacional” nota-se que nos centros urbanos estes são os maiores afetados, 54% da população mundial vive hoje em áreas urbanas e essa estimativa é de que até 2050 esse número chegue aos 66% (ONU, 2014). Ou seja, a maior parte da população humana se concentra nos dias atuais nas cidades e esse número provavelmente crescerá até 2050, percebe-se que as demandas necessárias a vida nas cidades aumentará. Demandas básicas dos cidadãos como, água e energia, saúde, segurança, educação etc. serão mais intensas e mais difíceis de serem sanadas devido ao seu massivo aumento, a qualidade de vida nos centros urbanos será muito mais complexa de ser promovida.

Esse contexto nos apresenta um grande desafio que está posto as cidades, a necessidade de novos modelos de administração das mesmas. Novas abordagens de planejamento e operacionalização dos serviços públicos urbanos como coloca Harrison e Donnelly (2011) e Rasoolimanesh *et al.*, (2011) são inerentes ao que vivenciamos na atualidade com o crescimento populacional. Tal pressuposto é acentuado quando Nam e Pardo (2011) explicitam o modelo de reatividade institucional empregado nas organizações públicas as demandas feitas pela população, segundo os mesmos tal forma de atendimento as demandas geram deformidades no planejamento público que não conseguem prever os possíveis desafios futuros.

Hammer *et al.* (2011) coloca a perspectiva de que para além do atendimento das demandas populacionais os recursos naturais devem ser inclusos no planejamento e operacionalização das cidades. A mensuração, gestão e preservação consciente dos recursos de uma cidade deve ser um processo a qual os mais diversos atores sociais devem buscar Hammer *et al.* (2011). Por último Castells (2012) apresenta a perspectiva dos cidadãos em meio a globalização, segundo ele as redes de internet proporcionaram uma dinâmica econômica e social que impacta diretamente na cultura dos povos, ou seja, no seu modo de vida, para Castells (2012) a Internet promove a ocupação de um espaço urbano digital que por sua vez é centro de discussões, movimentações sociais e econômicas. Tal efeito faz com que a mobilização social seja mais intensa por esses meios que não são vistos pelo governo como ferramenta de políticas públicas, por isso para Castells (2012) é inerente a um processo de reorganização social o uso das ferramentas tecnológicas.

Nesse contexto de novas perspectivas de planejamento e operacionalização das demandas sociais o conceito de cidade inteligente (CI) surge na gestão pública como modelo estratégico viável a gestão dos serviços públicos das cidades, segundo Harrison e Donnelly (2011) “as cidades inteligentes se utilizam das tecnologias da informação e da comunicação (TICs) como ferramenta de promoção da eficiência no planejamento, implementação e avaliação dos serviços e infraestruturas urbanos, de acordo com o interesse dos atores que atuam nestas cidades”. A CI então é pensada como uma ferramenta de organização da sociedade urbana, congregando assim vários componentes da cidade em prol da eficiência, sustentabilidade e qualidade de vida. Para a concepção desses objetivos a CI é metodologicamente pesquisada para a melhor implementação de políticas públicas e ações colaborativas, a criação de padrões de componentes estruturais e não estruturais da cidade é inerente a teoria de construção da ferramenta da CI, Harrison e Donnelly (2011) explicitam uma padronização onde os componentes da cidade são camadas compostas de fatores indicativos sobre determinada atividade da cidade, para os autores existem cinco camadas que são componentes da cidade (sistema social, meio ambiente, serviços, recursos e infraestrutura).

Ao observar o cenário posto as cidades pelo século XXI e congregando a CI como ferramenta capaz de solucionar os desafios apresentados anteriormente neste trabalho, o nosso objeto de estudo é a implementação da

política de CI em Juazeiro do Norte no Ceará (CE), cidade que tem ganhado notoriedade nacional devido aos avanços no que tangem a implementação da sua política de CI. Juazeiro do Norte é uma cidade do interior do Ceará que tem 271.926 mil habitantes segundo o Instituto brasileiro de geografia e estatística (IBGE) (2018) em uma área territorial de 248 km<sup>2</sup>, somando uma densidade de aproximadamente 1.094,26 mil hab/km<sup>2</sup>. Tal cidade tem um crescimento acelerado devido a uma gama de fatores locais, entre eles estão o processo de industrialização tardia Canuto (1993) ou “capitalismo tardio” exposto por Tavares (1974); Cardoso de Mello (1975) e Barbosa de Oliveira (1985), a migração da população do campo para os centros urbanos e o retorno de muitos das grandes capitais nacionais para a cidade natal como mostra Oliveira e Jannuzzi (2005).

## OBJETIVOS

Tem-se como ponto de partida para análise a seguinte pergunta, será possível que Juazeiro do Norte se torne uma CI com os atuais planos? Tal questionamento guiou a pesquisa de modo a analisar a política de CI em Juazeiro do Norte elencando os principais desafios e possibilidades desta ferramenta na construção da melhoria de vida na cidade.

Como objetivos específicos este trabalho adotou:

- A adoção de um modelo de análise de CI que visualize pragmaticamente os componentes de uma cidade media como Juazeiro do Norte/CE.
- A análise das potencialidades e desafios postos as iniciativas de Juazeiro do Norte a partir dos planos de implementação da CI.

## METODOLOGIA

A caracterização deste artigo como uma pesquisa exploratória é inerente ao referencial teórico apresentado, segundo Gil (2002) “estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torna-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”, ressalta-se o fato de que não há pesquisas que analisem o objeto no contexto das cidades em desenvolvimento no nordeste brasileiro. Para além disso se justifica também o caráter exploratório da pesquisa o caso de que a construção de hipóteses para o aprimoramento é um objetivo específico a ser alcançado posteriormente a análise dos dados, contemplando assim o conceito de Gil (2002) quando apresenta que “pode-se dizer que essas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descobertas de intuições”.

Nos métodos escolhidos, primeiramente, na construção da visualização do contexto em que é posto nos primeiros tópicos, uma revisão bibliográfica é adotada no sentido de situar o leitor sobre o panorama geral das cidades inteligentes, de modo que o mesmo consiga visualizar claramente a escolha do modelo de análise a ser adaptado ao contexto que a CI é implementada, segundo Creswell (2010) “essa revisão de literatura ajuda a determinar se vale a pena estudar esse tópico e proporciona um insight sobre maneiras de o pesquisador limitar o escopo para uma área de investigação necessária”. Tal afirmação é visível a este artigo pois na análise há a construção lógica de como a parte posterior será abordada, segundo Gil (2002) “boa parte dos estudos exploratórios podem ser definidos como de pesquisa bibliográfica”, tal afirmação sustenta o caráter deste trabalho pois é na revisão bibliográfica feita que temos a dedução para um estudo do objeto de pesquisa.

Situado esse primeiro método adotado, o modelo a ser empregado na política de cidade inteligente de Juazeiro do Norte/CE abre duas diferentes possibilidades de abordagem da análise, uma visualizando aspectos da dimensão técnica no que tange aos componentes contemplados pela política de CI, e outra abordando possíveis problemas e desafios a serem apresentados na sua implementação a partir de indicadores e dados recolhidos, ambos sobre uma ótica qualitativa de observação.

Com esse método de abordagem objetiva-se chegar a uma análise da política de CI de Juazeiro do Norte/CE observando os aspectos positivos e negativos das iniciativas e o impacto que as mesmas têm na melhoria dos componentes da cidade. A coleta de dados documentais foi realizada nos meses de agosto, setembro e outubro de 2019 tendo em vista o andamento da implementação da política de CI. Com essa metodologia se objetivou analisar pragmaticamente a política de CI que Juazeiro do Norte/CE está implementando de modo a visualizar possíveis problemas oriundos da mesma a suscitar hipóteses de melhoria para a implementação.

## ANÁLISE

### Cidade inteligente: A evolução de um conceito

O aumento constante da população mundial e a migração para as cidades mudaram consideravelmente o pensamento sobre a organização urbana que se tem na atualidade, as ações realizadas pelos governos até então para o atendimento da demanda dessa nova população não é mais viável, segundo Harrison e Donnelly (2011) “a demanda por serviços é imediata, mas as receitas fiscais para financiá-las vêm depois”, essa reatividade institucional como modelo de solução para a administração da cidade já não mais pode atender a realidade da população mundial Nam e Pardo (2011). Portanto surge a nível global a necessidade de modelos que minimizem os efeitos do aumento da população mundial e da migração para as cidades. Dentre as soluções possíveis para tais desafios no contexto urbano, a cidade inteligente (CI) apresenta-se como modelo viável para a diminuição do aumento contínuo da demanda por serviços dessa nova população urbana, seu conceito tem origem e construção bem marcada na história da evolução tecnológica e nos planejamentos urbanos contemporâneos, segundo Bollier (1998) ela pode ter suas origens no movimento *Smart Growth* no final da década de 1990, a vista disso o mesmo defendia novas políticas para o planejamento urbano visando uma integração dos serviços públicos como melhoria de prestação do serviço. Posteriormente em 2005 uma série de empresas de tecnologia como Cisco (2005), IBM (2009), Siemens (2004) adotaram o conceito para a criação de sistemas de informação que integravam na infraestrutura urbana a prestação de serviços aos cidadãos.

Tal evento dá início a utilização do conceito da CI para definir a apropriação tecnológica como a ferramenta principal para a criação de um ambiente inteligente nos centros urbanos. Posterior a utilização do conceito pelas empresas o mesmo evoluiu segundo Harrison e Donnelly (2011) “para qualquer forma de inovação baseada em tecnologia no planejamento e operacionalização de cidades” banalizando o conceito e reduzindo as possibilidades e perspectivas quanto a CI, a exemplo desta evolução Ibdem (2011) colocam o exemplo de Portland (2011) que definiu sua política de serviços de plugin para abastecimento de carros elétricos como iniciativa de CI. Outros pesquisadores como Chourabi *et al.* (2012) trazem perspectivas parecidas para a utilização do conceito de CI, segundo o mesmo “há uma variedade de variantes conceituais geradas pela substituição da palavra inteligente que faz com que exista cacofonia de conceitos entorno da assim *Smart City*”.

**Figura 1:**

A partir disso é necessário a visualização dos conceitos mais utilizados de CI para que se possa tomar como pressuposto conceitual do que é uma CI, visto a variedade e diferença explicitada pelos autores. A tabela abaixo elenca uma pesquisa bibliográfica dos mais citados conceitos de CI em artigos, trabalhos de conclusão de curso e acadêmicos em geral.

**Tabela 1:** Conceitos de Cidade Inteligente

AUTOR(A)	DEFINIÇÃO/CONCEITO
Giffinger et. al (2007)	Uma cidade com bom desempenho de uma maneira prospectiva na economia, pessoas, governança, mobilidade, meio ambiente e vida, construída com base na combinação inteligente de recursos e atividades autodeterminadas, independentes e cidadãos conscientes.
Hall <i>et al.</i> (2000)	Uma cidade que monitora e integra as condições de todas as suas infraestruturas críticas, incluindo estradas, pontes, túneis, trilhos, metrô, aeroportos, portos, comunicações, água, energia, até mesmo grandes edifícios, pode otimizar melhor seus recursos, planejar suas atividades de manutenção preventiva e monitorar os aspectos de segurança, maximizando os serviços para seus cidadãos.
Harrison <i>et al.</i> (2010)	Uma cidade “conectando a infraestrutura física, a infraestrutura de TI, a infraestrutura social e a infraestrutura de negócios para alavancar a inteligência coletiva da cidade”
WASHBURN <i>et al.</i> (2009)	O uso de tecnologias de Computação Inteligente para tornar os componentes e serviços de infraestrutura crítica de uma cidade - que incluem administração municipal, educação, saúde, segurança pública, imóveis, transporte e serviços públicos. Mais inteligentes, interconectados e eficientes.
Harrison e Donnelly (2011)	Cidade inteligente é aquela que faz uso sistemático das TICs para promover a eficiência no planejamento, execução e manutenção dos serviços e infraestruturas urbanos, no melhor interesse dos atores que atuam nestas cidades.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019) com base na bibliografia.

Estes conceitos têm intersecções em vários aspectos lógicos e de semântica, porém cabe ressaltar que a produção de pesquisa sobre cidades inteligentes tem como eixo central os países europeus, que em muitos destes conceitos existem pressupostos infraestruturais, sociais, ambientais e tecnológicos que não congregam a realidade de outros locais do mundo. Cabe também ressaltar a escassa produção teórica latino-americana e brasileira relativa as CIs, estudos práticos como os de Câmara *et al.*, (2012), Weiss, Bernardes & Consoni, (2013) auxiliam na visualização de nova estruturas para países em desenvolvimento, porém a criação de

uma nova perspectiva teórica de tais trabalhos valer-se-ia de grande importância para a construção da CI na América do hemisfério sul. Tendo em vista o exposto, o conceito a ser adotado deverá se valer de um desprendimento de contexto territorial e social feito pelo autor, tal conceito deve ser aplicável a outras dinâmicas socioespaciais, territoriais e ambientais para assim uma definição universal de CI. O conceito escolhido para ser tomado como definidor do objeto de pesquisa e que utilizaremos neste trabalho é o posto por Harrison e Donnelly (2011) apud Weiss, M. C., Bernardes, R. C., & Consoni, F. L. (2017) que explicita “CI é aquela que faz uso sistemático das TICs para promover a eficiência no planejamento, execução e manutenção dos serviços e infraestruturas urbanas, no melhor interesse dos atores que atuam nestas cidades”.

Sua formulação congrega todos os aspectos de flexibilidade de adaptação a outros contextos não imprimindo nenhum pressuposto territorial dos autores as demais cidades do mundo, portanto será o utilizado. Observa-se que esse conceito congrega a principal perspectiva de toda a construção das CIs, nele as TICs são a principal ferramenta para a promoção desse ecossistema inteligente nos centros urbanos, o recente progresso da tecnologia permite segundo Harrison e Donnelly (2011) a viabilidade da apropriação tecnológica para abordagens inovadoras nos serviços ao cidadão, ainda segundo os mesmos entre as possibilidades de apropriação das ferramentas tecnológicas para prestação de serviço estão:

O uso generalizado de sensores digitais e sistemas de controle digital para o controle e operação da infraestrutura urbana. Isso inclui sensores de tráfego, sistemas de gerenciamento predial, medidores de serviços digitais e assim por diante. A penetração crescente de redes fixas e sem fio que permitem que esses sensores e sistemas sejam conectados a centros de processamento distribuídos e a esses centros, por sua vez, para trocar informações entre si. O desenvolvimento de técnicas de gerenciamento de informações, especificamente modelos semânticos padronizados, que permitem que as informações de baixo nível sejam interpretadas pelos centros de processamento e que permitam que esses centros de processamento interpretem as informações uns dos outros. O desenvolvimento de poder de computação e novos algoritmos que permitem que esses fluxos de informações sejam analisados em tempo quase real, a fim de fornecer melhoria de desempenho operacional e outras percepções. (HARRISON E DONNELLY, p. 3. 2011)

Tais apropriações das TICs para a construção de uma CI se dão a partir do que Harrison e Donnelly (2011) definem como recentes progressos da tecnologia, essas possibilidades estão sujeitas a evolução tecnológica da humanidade e suscetíveis à contínua transformação das ferramentas para a CI. Outro aspecto a ser mencionado sobre as TICs é a questão da apropriação tecnológica, o entendimento sobre a diferença entre cidade digital e CI é deveras importante para compreensão do papel da tecnologia nas cidades, Weiss, M. C., Bernardes, R. C., & Consoni, F. L. (2017) apresentam a diferença entre os dois conceitos:

A cidade digital é caracterizada primordialmente pela capacidade de implementação de tecnologias de comunicação, promovendo o acesso amplo a ferramentas, conteúdos e sistemas de gestão, de forma a atender às necessidades do poder público e seus servidores, dos cidadãos e das organizações (Komninos, 2002; Yovanof & Hazapis, 2009). Já a cidade inteligente emerge da cidade digital. A visão de inteligência das cidades vem da convergência entre a sociedade do conhecimento – onde a informação e a criatividade têm grande ênfase e que considera os capitais humano e social como seus mais valiosos ativos (Castells, 2012) – e a cidade digital – que faz extensivo uso de sistemas de telecomunicações e recursos da internet como meio para transformar significativamente as formas de relacionamento e de vida (Kanter & Litow, 2009; Coelho, 2010; Nam & Pardo, 2011b). Para Komninos & Sefertzi (2009), as iniciativas para cidades inteligentes focalizam o uso das TICs para transformar a vida e o trabalho dentro de uma

região, de forma significativa e fundamental, mais do que de forma incremental, explorando os recursos da cidade digital de maneira inovadora e colaborativa. Nesse sentido, a cidade digital não é necessariamente inteligente, mas a cidade inteligente tem, obrigatoriamente, componentes digitais (ALLWINKLE & CRUICKSHANK, 2011; DUTTA, 2011; NAM & PARDO, 2011). WEISS, M. C., BERNARDES, R. C., & CONSONI, F. L., p. 312. 2017)

A potencialização das TICs dentro do conceito da CI também deve ser analisada de maneira crítica, pois como já exposto anteriormente as TICs integradas as cidades por si só não representam a CI. Autores como Moutinho (2011) já dialogavam sobre os desafios referentes as TICs como ferramenta para a CI, segundo o mesmo uma das soluções era "(...)educação melhor para haver pessoas capacitadas ou "inteligentes" que saibam manejar e garantir a manutenção da tecnologia, visto que esta permite a inovação das cidades". Essa perspectiva colocada anteriormente de que existem outros componentes da cidade, no caso supracitado as pessoas, que são fatores tão essenciais quanto as TICs na CI.

### **Cidade Inteligente: A construção dos componentes da cidade**

A complexidade que se põem no ecossistema da cidade é colocada para a CI como um verdadeiro desafio a ser superado, a necessidade de uma visão pragmática baseada em dados indicativos estatísticos ou pela análise documental das iniciativas de áreas componentes da cidade apresenta-se para os pesquisadores de CI como algo inevitável. Tal apreciação como coloca Chourabi *et al.* (2012) apresenta que "esses componentes reunidos em uma estrutura de cidades inteligentes, podem ser usados para estudar e determinar os fatores de sucesso de iniciativas ou projetos de cidades inteligentes". Portanto essa divisão de componentes da cidade serve para alavancar a visualização da implementação da CI, as iniciativas de cidades inteligentes apresentam uma série de fatores que subdividem o macro conceito de CI em segmentos que compõem a cidade, tais segmentos são metodologicamente apresentados pelos pesquisadores de CI com nomenclaturas para os componentes tais como eixos indicativos, características e fatores da cidade. Todos fazem a mensuração através de dados dos recursos e práticas materiais e imateriais da cidade Chourabi *et al.* (2012).

Para tais apreciações delimitam a CI por classificações dos componentes a partir do que autores como Giffinger e Gudrun (2010) definem sendo "eixos indicativos da combinação de dotações, atividades autodeterminadas, independentes de cidadãos conscientes". Um dos pensamentos mais influentes por traz da criação de classificações sobre os componentes da cidade inteligente estão Dirks e Keeling (2010) apresentando o pressuposto de que "as investigações sobre as cidades são superficiais revelado os desafios, por isso é necessário que as cidades que pensam o futuro têm que entender comportamentos em seus sistemas e não apenas reagir aos eventos". Por isso se faz inerente e visualização da CI a partir dos componentes da cidade para que ao final possa-se avaliar o quão inteligentes são as iniciativas das mesmas.

Porém como já demonstrado anteriormente os pesquisadores da CI elaboram diferentes perspectivas sobre o conceito, aplica-se a isso as classificações dos componentes da cidade. A visão sobre os mesmos surge a partir do contexto da elaboração de cada documento sobre o assunto, essa diferenciação faz com que surja a necessidade de um modelo de estrutura adaptado para a compreensão de outras realidades daquelas constituídas pelos documentos Europeus e asiáticos sobre a apreciação dos componentes da CI. Por isso este trabalho a partir de uma pesquisa bibliográfica irá balizar os melhores componentes estruturais, chamaremos assim classificação dos eixos e indicadores estruturais a apreciação dos componentes, para adapta-lás a visualização da política de CI implementada por Juazeiro do Norte, na tabela abaixo listarão as classificações dos componentes da CI para melhor visualização e posterior a fundamentação sobre tais classificações.



**Tabela 2:** Classificações dos Componentes da CI

AUTOR	CLASSIFICAÇÃO
IBM (2010)	Para o autor esses são os componentes estratégicos para iniciativas da cidade inteligente: transporte, serviços governamentais e educação, segurança pública e saúde.
Harrison e Donnelly (2011)	Sistemas sociais, serviços, recursos, infraestrutura e meio-ambiente
Chourabi et al. (2012)	Três eixos indicativos de iniciativas estruturais inteligentes que as cidades tomam no alcance da macro perspectiva “Smart”, são elas: organização, tecnologia e política, dentro dessas três iniciativas existem cinco fatores que impactam diretamente nas iniciativas, são eles: pessoas, governança, meio ambiente, infraestrutura e economia.
Giffinger et al. (2010)	Economia, pessoas, governança, mobilidade, meio-ambiente e vida inteligente
SBSI (2012)	Educação, segurança, transporte, saúde, água e comunicação.

Elaborado pelo autor (2019) com base na bibliografia

Para a IBM (2010) a visualização dos componentes da cidade a partir de tais eixos se dá de maneira estratégica pois o alto impacto que recai sobre esse modelo impulsiona a cidade a se tornar mais atraente para empresas e pessoas, para além desse pressuposto a estratégia criada com a construção desses componentes é de uma rede de interdependência entre os mesmos para dinâmica das relações econômicas e sociais da cidade IBM (2010).

Acreditamos que as cidades que se concentram imediatamente em algumas áreas de melhoria de alto impacto que estarão se posicionando para um benefício duplo: elas tornar-se mais atraente para pessoas e comunidades altamente qualificadas e inovadoras; por sua vez, essas pessoas, comunidades e empresas que os apoiam simularão mais crescimento, criando um ambiente fértil para o crescimento sustentável. (IBM. p. 2. 2002)

A partir deste pressuposto IBM (2010) aborda a cidade de modo a impulsionar a inovação como motor do desenvolvimento tecnológico e sustentável. A inovação também é um aspecto vital quando se aborda a visualização da CI pela IBM, para a mesma essa capacidade gera um ambiente de competitividade no território propício a melhoria constante das empresas com benefício direto ao cidadão, outras habilidades são inerentes a uma CI para a empresa. “(...)reconhecer o talento habilidades, conhecimento, criatividade e capacidade de inovação como um fator cada vez mais importante para o crescimento sustentável implica mudanças significativas na maneira como pensamos em gerenciar e melhorar as cidades”.

Com uma diferente perspectiva Harrison e Donnelly (2011) constroem a classificação dos componentes estruturais da cidade a partir do sistema de informações geográficas, sua apreciação é feita a partir de indicadores específicos dentro de cada componente, a exemplo pode-se mostrar o componente sistema social que é

contemplado pelos indicadores cultura, comércio, pessoas e política. A formação genérica desse modelo é propositalmente feita para que seja possível a apreciação de diversas cidades com o mesmo, para Harrison e Donnelly (2011) os subcomponentes têm indicadores estruturais que existem em qualquer cidade.

Chourabi et al. (2012) apresenta uma subdivisão dos componentes da CI a partir do que ele classifica como fatores de sucesso para a CI, para o autor as iniciativas de CI são formadas por três fatores principais, chamados de fatores internos da cidade, que são tecnologia, políticos e organização. A partir disso o mesmo elenca que os fatores externos a cidade como governança, meio ambiente, infraestrutura, economia e pessoas da comunidade. Essa classificação interna e externa dos componentes que Chourabi et al. (2012) apresenta é criada a partir do pressuposto de que há fatores mais suscetíveis a influência de outros atores que não os implementadores da política de CI.

A classificação dos componentes da CI feita por Giffinger et al. (2010) é posta em um contexto de construção de indicadores para a classificação do quão inteligente são as cidades europeias, para tanto que posterior a criação dessa classificação o ranking é formado pelo autor. Nessa construção os indicadores são de suma importância para uma visão pragmática dos componentes da cidade, Giffinger et al. (2010) expõem seis componentes que são: Economia, pessoas, governança, mobilidade, meio-ambiente e vida inteligente. Posterior a isso o autor elenca 31 fatores dentro dos componentes como condições de saúde, espírito de inovação etc. e por fim 74 indicadores que compõem os fatores e que revelam as estimativas de cada componente. Esta estrutura de apreciação do que forma a CI é completa no que se propõem, a visualização de cada componente a partir dos indicadores de cada fator é essencial para a tomada de decisão e políticas públicas mais assertivas quanto a efetividade.

A última classificação da tabela feita por SBSI (2012) é construída a partir de um modelo genérico adaptado da literatura base sobre CI. A SBSI (2012) se utiliza de autores como Giffinger et al. (2010); Harrison e Donnelly (2011) e Chourabi et al. (2012) para classificar os componentes da CI, neste contexto todos os indicadores estruturais utilizados são os mesmos dos autores citados anteriormente, apenas há uma adaptação para o Brasil.

### **Cidade Inteligente: O modelo de análise**

Dentre os modelos visualizados pela pesquisa bibliográfica a estrutura de visualização de CI de Chourabi et al. (2012) é a mais adaptável ao contexto de cidades em desenvolvimento que tenham ou não indicadores estruturais bem delimitados para a visualização, tal possibilidade é observada também pelo pressuposto de um modelo que visualize as iniciativas de CI de modo que não empregue em sua estrutura aspectos específicos do território. Na estrutura de classificação dos componentes Chourabi et al. (2012) apresenta eixos centrais de qualquer cidade no mundo contemporâneo, porém não delimita dentro dos eixos os indicadores de visualização permitindo assim uma adaptação da realidade local para o modelo. Para além desse ponto o foco do mesmo está centrado no que ele chama de iniciativas de cidades inteligentes que compõem a cidade e não diretamente na apreciação ranqueada dos componentes para de uma cidade inteligente.

Nosso objetivo não é produzir um conjunto de componentes para classificar cidades inteligentes, mas criar uma estrutura que possa ser usada para caracterizar como conceber uma cidade inteligente e iniciativas de design, que promovam essa visão implementando serviços compartilhados e navegando em seus desafios emergentes. (CHOURABI ET AL. p. 2291. 2012)

Tal pressuposto auxilia na construção da justificativa de escolha do modelo por causa, principalmente, do objeto do nosso estudo que é a análise da implementação da política de CI em Juazeiro do Norte, com isso podemos traçar um paralelo conceitual do que Chourabi et al. (2012) coloca em cada componente com o as ações e documentos que guiam a política de CI analisada. Por isso nos balizaremos neste modelo para a visualização dos aspectos da política que contemplam ou não os componentes da estrutura posta por Chourabi et al. (2012).

A estrutura de análise das iniciativas da CI colocado por Chourabi et al. (2012) delimitam os componentes da cidade a partir de três aspectos centrais para tais iniciativas, organização, tecnologia e política. Para o mesmo a união desses fatores é a principal ferramenta propulsora de ações inteligentes na cidade, a partir dela pode-se assim caracterizar ações políticas inteligentes para a melhoria dos componentes que, por conseguinte afetará positivamente a cidade. Para um melhor entendimento do que seriam a base das iniciativas elencar-se-á seguir os três aspectos que da iniciativa inteligente a partir da justificativa empregada.

**Tabela 3:** conceituação dos aspectos a partir de Chourabi et al. (2012)

ASPECTOS	JUSTIFICATIVA
Tecnologia	As TICs como propulsoras de iniciativas eficientes que promovem a inovação, integração e desenvolvimento das cidades como forma de melhoria de qualidade de vida.
Organização	Preocupações com os arranjos administrativos, gerenciais e burocráticos de modo a observar o fator de sucesso nas atividades das organizações que compõem a CI.
Política)	Alinhamento dos atores políticos de forma a observar as barreiras jurídicas de implementação das iniciativas bem como a disposição para a implementação das mesmas.

Fonte: elaborada pelo autor (2019) com base na bibliografia

Esses aspectos mencionados criam um ambiente em que as iniciativas de CI podem ser planejadas e implementadas de maneira a conseguir a melhoria dos componentes, acrescenta-se o fato de que a partir desses aspectos a caracterização da base de uma iniciativa de CI se faz necessário para que se possa entender os fatores que compõem o sucesso dessas iniciativas.

A partir do exposto os componentes da CI que Chourabi *et al.* (2012) apresenta são afetados diretamente, eles têm um papel importante para uma posterior avaliação das iniciativas de CI realizadas pois é neles onde irradia-se mais os efeitos de tais ações. Portanto este trabalho dedicar-se-á a apresentar também a justificativa pela escolha de Chourabi et al. (2012) de cada componente a observar como a iniciativa afeta diretamente e indiretamente as ações do componente. Tal necessidade surge pelo fato de que ao analisar a política de CI de Juazeiro Do Norte/CE possa-se elencar quais componentes estão contemplados pelas iniciativas apresentadas.

**Tabela 4:** Componentes do modelo e sua justificativa

COMPONENTES	JUSTIFICATIVA
Governança	As iniciativas de cidade inteligente congregam não somente um ator pela construção de projetos e programas, por isso a necessidade de uma governança com troca de informações, apoio intersetorial dos projetos e administração no aspecto da boa governança gerará uma cadeia de fluxo eficiente sobre tais iniciativas de modo a beneficia-las.
Pessoas e comunidade	Esse componente é de suma importância para as iniciativas de cidade inteligente pois as pessoas exercem o seus papéis como influenciadores diretos ou indiretos na política e serão ao mesmo tempo beneficiários das mesmas. Tal fator faz com que as ações de melhoria da qualidade vida sejam uma das principais potencializadoras a longo prazo de iniciativas de cidade inteligentes. É necessário salientar que o olhar dos indivíduos como comunidade é importante para esse componente pois é dela que advém os desejos e necessidades para as políticas.
Economia	Alinhamento dos atores políticos de forma a observar as barreiras jurídicas de implementação das iniciativas bem como a disposição para a implementação das mesmas.
Infraestrutura construída	A economia segundo Chourabi <i>et al.</i> (2012) é o principal motor para as iniciativas de cidade inteligente, segundo o mesmo as cidades competitivas por si só já guardam um certo grau de inteligência nas ações pois para o alcance de uma maior competitividade as instituições devem estar dispostas e investir no empreendedorismo e na inovação. Vários são os fatores resultantes de iniciativas de CI nesse componente, dentre eles estão a maior produtividade, criação de empregos e negócios, melhor desenvolvimento da força de trabalho etc. Por isso segundo o autor a economia está intrinsecamente ligada ao surgimento de iniciativas da CI.
Meio ambiente	Nesse componente em especial Chourabi <i>et al.</i> (2012) se foca em infraestrutura para tecnologias da informação e da comunicação. Este trabalho irá congrega também o aspecto da estrutura material da cidade como forma de beneficiário das iniciativas de cidade inteligente. Para além disso o foco utilizado nesse componente será o de iniciativas da CI que potencializem e inovem na operacionalização desse aparato. Como aspecto central dessa abordagem está a justificativa de que a infraestrutura irá receber todas as iniciativas operacionais de cidade inteligente.

Fonte: elaborado pelo autor (2019) com base na bibliografia

Estes componentes são em suma o norte conceitual que o trabalho seguirá na análise, eles por consequência serão o destino das iniciativas de CI e deverão ser observados como pontos focais das iniciativas de CI. A estruturação do modelo realizado por Chourabi *et al.* (2012) para a caracterização das iniciativas de CI é o da figura abaixo.

**Figura 4:** Estrutura de Iniciativas de Cidades Inteligentes

Fonte: Chourabi et al. (2012, P. 2294)

As estruturas das iniciativas de cidade inteligente são colocadas nesse modelo no seguinte esquema (figura 3), a base é composta pelos três aspectos conectados em sinergia para que as ações implementadas sejam voltadas a um ou mais componentes. Nota-se que os componentes também influenciam nos aspectos que dão base as iniciativas pois estão todos integrados ao ecossistema da cidade, por isso a visualização integral dos componentes com a base das iniciativas é importante para a compreensão do modelo, é necessário destacar que essa ferramenta pode auxiliar na análise fragmentada das iniciativas por cada componente. Com esse modelo se intenciona analisar as iniciativas de CI que caracterizam a política de Juazeiro do Norte/CE observando o ecossistema da cidade e as iniciativas empregadas classificando-as nos componentes adequados.

## RESULTADOS

### Juazeiro do Norte: uma breve contextualização

Como exposto inicialmente neste trabalho a alta populacional e o crescente fluxo migratório para as cidades impulsionam ainda mais a urbanização, no panorama atual dos centros urbanos do Nordeste do Brasil essas ocorrências são diversificadas e verifica-se outros fatores que geram os mesmos efeitos, eles de dão pela industrialização tardia posta por Canuto (1993) que explicita as condições extemporâneas em que a América latina está para o processo de industrialização global, uma segunda ocorrência é o aumento contínuo da migração populacional para os centros urbanos em busca de postos de trabalho, segundo Ojima (2013) em análise aos dados do IBGE entre 1970 a 2010 “do total dessas pessoas que migraram de áreas rurais do Nordeste para áreas urbanas na mesma região, um pouco mais da metade delas se dirigiu para os municípios de mais de 100 mil habitantes (55%)”.

Nesse contexto Juazeiro do Norte apresenta-se como um município de médio porte do interior do estado do Ceará que congrega os aspectos mencionados anteriormente, sobre o crescimento populacional de Juazeiro do Norte, nos últimos 25 anos a população aumentou 51,30% passando de 175.815 mil para 266.022 mil habitantes segundo o IBGE nos anos de 1992 a 2017 e com o crescimento de 1,6535% a cada ano durante os anos de 2000 a 2010 (IBGE,2010). Aliado ao isso é esperado que a cidade durante o dia receba em torno de 30 mil pessoas que venham para trabalhar, comprar no comércio local, estudar na cidade etc. Toda essa população faz com que a densidade demográfica da cidade aumente em quase um terço durante o dia.

Existem cruciais ainda outras condicionantes para essa forte atividade econômica e populacional, o fenômeno das romarias entorno da figura do padre Cicero e a localização geográfica da cidade. Sobre as romarias segundo Nascimento, Alves e Chacon (2013) tal evento aumenta exponencialmente o volume de pessoas em Juazeiro do Norte que comercializam produtos e serviços durante esses ciclos, as romarias por ano movimentam mais de 2,5 milhões de pessoas (Juazeiro do Norte, 2019). A localização geográfica de Juazeiro é outro fator que impulsiona o crescimento da cidade, ela está em um raio de 600 km das maiores capitais nordestinas com exceção de Salvador e São Luís, no setor industrial, verifica-se a importância desse segmento pelo número de indústrias instaladas e, conseqüentemente, pela grande quantidade de pessoas empregadas nesse setor. (Nascimento, Alves e Chacon, 2013).

Dado as circunstâncias elencadas aqui sobre Juazeiro do Norte os problemas da cidade decorrem inerentemente desse processo acelerado de urbanização onde o serviço público não consegue comportar a demanda dos cidadãos, a vulnerabilidade que a população sofre perante os problemas na prestação dos serviços são o maior problema na cidade.

## AS INICIATIVAS DA CI DE JUAZEIRO DO NORTE

A partir do modelo de análise adotado neste trabalho construído por Chourabi et al. (2012) verificaremos agora os dois aspectos dentro de sua estrutura, a composição tripartite das iniciativas e os componentes da cidade que circundam as mesmas assim formando uma estrutura de iniciativas que vão construir a CI (ver figura 4). Como explicitado anteriormente as iniciativas da CI são compostas por três partes variáveis que tem alto impacto nas ações para o sucesso da CI, são elas a organização, e por isso entende-se organização das instituições, a política e a tecnologia (Chourabi, 2012). Juntas elas potencializam as iniciativas de forma a atingirem um alto padrão de eficiência nas ações a serem tomadas e um impacto efetivo nos componentes afetados pelas ações, a tecnologia como ressalta Chourabi et al. (2012) é um “meta fator” pois afeta diretamente todos os outros fatores, é ela que caracteriza a iniciativa como inteligente pois o instrumento da ação será a tecnologia que levara ao resultado almejado. Sabendo disso, a lei nº117 de Juazeiro do Norte deveria para a implementação das iniciativas postas na mesma congregar uma série de instrumento organizacionais, tecnológicos e de política que impactasse fortemente o ecossistema da cidade, ao analisar a lei e explicita-la anteriormente o pesquisador notou que existem singularidades positivas e negativas com relação a esses fatores.

Começando pelo fator organização observa-se que não existe na lei nenhuma política, instrumento, programa ou projeto que vise uma organização interna do promotor da política, ou seja, o município. Tal falta ocasiona em uma série de barreiras para o aumento do impacto da política nos componentes da cidade pois assim as ações tomadas não seriam do município, mas sim de um órgão específico, não obstante a esse problema as iniciativas da CI seriam condicionadas a uma baixa eficiência de implementação ao notar que não existem vínculos interorganizacionais entre os próprios entes do município enfraquecendo ainda mais as ações. Essa falta de ordenamento organizacional para metas comuns a cada órgão faz com que os projetos da lei nº117 sejam condicionados a um constante enfraquecimento, isso se dá pela complexidade da

construção de uma CI. Chourabi et al. (2012), Harrison e Donnelly (2011), Nam e Pardo (2011) Câmara et al., (2012), Weiss, Bernardes & Consoni, (2013) e demais autores que pesquisam sobre iniciativas inovadoras e inteligentes para cidades expõem a importância do fortalecimento de ações conjuntas entre os todos os atores que compõem o município, sem eles as iniciativas propostas tem baixas garantias de efetividade plena. Portanto, nesse fator existe uma barreira a ser transpassada pelo município, a organização como integrante de uma tríplice de fatores que potencializam as iniciativas pode no que está posto atualmente enfraquecer as iniciativas postas na lei nº117 para Juazeiro do Norte, uma falta de organização interna do promotor da política pública de CI poderá fragilizar a CI de forma com que a mesma sofra descontinuidade, barreiras de implementação e baixa efetividade. Cabe aos gestores municipais a verificação das condicionantes que podem influir em ações conjuntas entre os órgãos que o compõem para assim construir juntos as iniciativas de CI.

Sobre a política como fator de sucesso nas iniciativas de CI, Juazeiro do Norte demonstra na lei nº117 uma organização mais pragmática, há na mesma a instituição da política de estímulo a ciência, tecnologia e inovação como retorno para soluções inteligentes. Elas constituem uma serie de princípios e mecanismos de fomento a atividade de inovação na cidade gerando assim um potencial de atração tecnológica para a mesma, esses mecanismos são direcionados a pessoas, alunos das escolas municipais e principalmente a empresas que querem empreender nessa área. Porém essa política não é focalizada como meta das organizações munícipes recaindo assim sobre o problema posto no fator organização, os projetos dos outros órgãos do município até a presente escrita desse trabalho não estão alinhados diretamente com a política de inovação constada na lei nº117, apesar de que como lei que rege essa ação do governo municipal as políticas que seguirão terão que adotar a referida lei para implementação dos programas e projetos. Nota-se sobre a política a falta de um planejamento a longo prazo para a construção das iniciativas da CI, os instrumentos do plano diretor da cidade e do plano plurianual (PPA) poderiam sim servir como potencializadores tanto da política de CI quanto de outros fatores como a organização entre os órgãos munícipes.

Pelo último fator potencializador das iniciativas de CI, a tecnologia, é necessário observarmos que a lei nº117 foca-se na instalação de tecnologias baseadas em *Big data* e em *IoT* para construir uma infraestrutura inteligente em Juazeiro do Norte, como coloca Harrison e Donnelly (2011) o uso da tecnologia nas infraestruturas é de vital importância para a otimização dos serviços públicos, porém não foi explicitado nada sobre instrumentos tecnológicos em nível administrativo por parte do município não congregando assim uma otimização organizacional para o gerenciamento da política. Tal fato influencia diretamente nos processos que seguirão para a implementação das iniciativas da CI, nota-se, portanto, que apesar de que nos fatores tecnológicos e de política existirem ações que melhoram as iniciativas o fator organizacional das instituições promotoras não são alinhados para a construção da política conjuntamente entre os órgãos munícipes.

O que percebe-se com essa análise sobre os fatores de sucesso das iniciativas é que a política de CI de Juazeiro do Norte está voltada em um primeiro momento em uma mudança na prestação da estrutura do serviço público baseada na big data e na IoT e no fomento a inovação tecnológica, porém a mudança das organizações promotoras da política não se dá no momento atual, percebe-se que a intersectorialidade da política é ainda frágil e que apenas alguns órgãos específicos do município é que estão se empenhando em construir a CI. Para uma mudança organizacional concreta focada na CI dentro do âmbito da municipalidade é necessário a criação de políticas, programas e projetos que visem uma transformação na gestão e prestação do serviço público otimizando assim a eficiência dentro dos mesmos, caso contrário a criação dessa mudança organizacional a tendência explicitada pelos autores de CI supracitados neste trabalho é a fragilização das iniciativas de modo a que não tenham efetividade, continuidade e temporalidade na maneira em que se dão. O gráfico a seguir ilustra as iniciativas divididas pelas variáveis potencializadoras que integram a construção da CI.

**Gráfico 1:** Divisão das iniciativas por fatores que potencializam a CI

Tripartite de fatores de sucesso na CI

Tecnologia

10

8

6

4

2

0

Organização Política

Fonte: Autor (2019) com base na lei complementar nº117 de Juazeiro do Norte

Portanto a partir dessa primeira análise observa-se que a política de CI de Juazeiro do Norte tem potencialidades como a construção de uma política de inovação tecnológica com projetos e instrumentos definidos, porém quando se analisa as organizações que irão colocar elas em prática observa-se a falta de políticas que visem a intersectorialização das iniciativas focalizando assim a responsabilidade nos órgãos específicos que criaram a política de CI.

## OS COMPONENTES DA CIDADE INTELIGENTE

Para a análise dos projetos descritos no plano diretor de CI esta sessão propõe-se, realizar a catalogação dos projetos em cada componente do modelo adotado neste trabalho, tal ação evidenciará de maneira mais explícita as discussões a serem realizadas a seguir sobre cada componente, suas fragilidades e potencialidades. Cabe ressaltar que este trabalho considerou também as outras iniciativas que constam na lei complementar nº117 como forma de ações complementares ao plano diretor de CI.



**Tabela 5:** Catalogação das iniciativas nos componentes do modelo

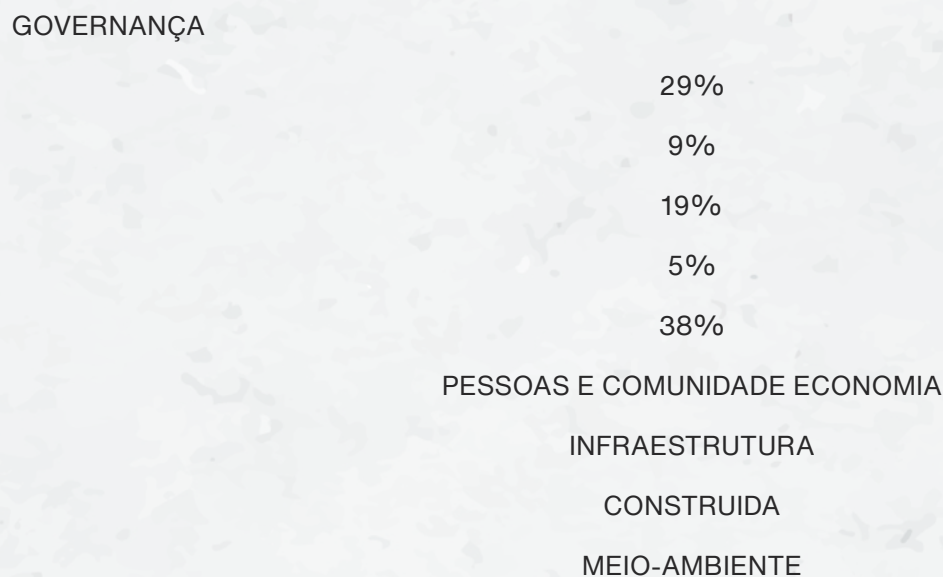
COMPONENTES	INICIATIVAS
Governança	Ecossistema municipal de inovação; Utilização de aplicativos de celular e totens nas vias públicas para desenvolvimento do conceito de Administração Pública Colaborativa, otimizando-se os canais de comunicação com o cidadão e o turista de Juazeiro do Norte;
Pessoas e comunidade	Política de ciência, tecnologia e inovação; Ecossistema municipal de inovação; Introdução do conceito de telemedicina e aplicação de “Big Data” na gestão da saúde pública municipal, permitindo-se diagnósticos e controles à distância e atribuindo-se eficiência ao sistema municipal de saúde, inclusive no que concerne ao controle de distribuição de medicamentos e acompanhamento de tempos de espera em unidades públicas de saúde; Fica reconhecida como serviço público municipal gratuito, no âmbito de Juazeiro do Norte, a conectividade pública em locais de grande circulação de pessoas (parques, praças, centros comerciais, vias mais movimentadas), por meio de “Wi-Fi” e tecnologias análogas, a ser implementada de forma progressiva e acessível a todos os cidadãos e turistas (brasileiros ou estrangeiros), conforme regulamento.
Economia	Política de ciência, tecnologia e inovação;
Infraestrutura construída	Desenvolvimento de controle centralizado, integrado e informatizado das infraestruturas e serviços públicos, através de “Centro de Controle Operacional” (CCO); Redes de iluminação pública inteligente, por meio de luminárias “LED” e estruturas acessórias habilitadas à telegestão e ao controle de múltiplas estruturas do ambiente urbano, permitindo o trânsito de dados e informações pelas luminárias, postes e estruturas acessórias; Paradas de ônibus inteligentes, dotadas de totens informativos multisserviços; Sistemas de bicicletas públicas compartilhadas; Sistemas de bicicletas elétricas públicas compartilhadas; Sistemas de carros elétricos públicos (inclusive autônomos) compartilhados; Semáforos inteligentes, dotados de inteligência artificial que permita a atuação dinâmica conforme o tráfego observado; Sistemas de radares e fiscalização inteligente de infrações de trânsito; Monitoramento inteligente de vias públicas, por intermédio de câmeras de vídeo e drones, além de sensores de tiros, em permanente cooperação com o Governo do Estado do Ceará, bem como no âmbito das ações do Programa Ceará Pacífico; Controles inteligentes de acesso a prédios públicos municipais;

COMPONENTES	INICIATIVAS
Meio ambiente	<p>Sistemas de hidrômetros inteligentes, controle informatizado de perdas físicas e comerciais na rede de abastecimento de água e monitoramento digital da qualidade da água na rede de abastecimento;</p> <p>Tratamento inteligente de esgoto, inclusive para produção de água de reuso e geração energética a partir do lodo resultante dos processos;</p> <p>Redes de lixeiras inteligentes, dotadas de sensores que permitam a mensuração de capacidade em tempo real, otimizando as rotas de coleta; telemetria de lixo residencial e industrial individualizada; Bueiros inteligentes, dotados de sensores “IoT” que permitam a identificação prévia de focos de enchentes e prevenção de problemas de drenagem; Geração municipal de energia por fonte solar, eólica, piezoelétrica (através dos passos e do movimento de veículos) e outras fontes limpas, recomendadas internacionalmente; Os produtos e os componentes eletroeletrônicos considerados como lixo tecnológico devem receber destinação final adequada que não provoque danos ou impactos negativos ao meio ambiente e à sociedade, na forma da Lei Federal nº 12.305/10.</p>

Fonte: Autor (2019) com base na lei nº117 de Juazeiro do Norte (2018).

Ao analisar os projetos normatizados pela ótica das iniciativas que constroem a CI do modelo adotado anteriormente observou-se uma série de características a se destacar, observa-se primeiramente o uso categórico de ferramentas que são agregadas aos termos big data e IoT, é deveras importante como coloca Chourabi et al (2012); Harrison e Donnelly (2011); WASHBURN et al. (2009) e Giffinger et. al (2007) que a integralização das infraestruturas é de vital importância para o uso inteligente das mesmas na cidade, esse ponto é colocado em prática quando analisa-se a formatação dos projetos de maneira a integrar os termos, primeiramente realizado a interlocução dos serviços e infraestruturas e depois coletando e gerenciando os dados recebidos, tal cadeia de ações gera uma transformação do ecossistema natural da cidade para um ambiente virtual informatizado que por consequência proporciona uma gestão eficiente do espaço físico, esse efeito é sim a maior característica inteligente que pode ser apresentada em um projeto e é deveras o maior passo para a construção da CI.

Um último destaque é sobre como se dão os projetos para a CI, observa-se notoriamente que os projetos são direcionados a três componentes específicos, pessoas e comunidade, infraestrutura construída e meio-ambiente, esses dois últimos contemplando a maior parte dos projetos transcritos no plano diretor. Como mostra no gráfico abaixo (gráfico 1) a concentração de projetos nessas duas compõem 67% de todas as iniciativas normatizadas na lei nº117, tal efeito reflete justamente a proposição da construção de uma gestão eficiente de serviços públicos posta primeiramente nos princípios da lei.

**Gráfico 2:** Composição dos projetos nos componentes

Fonte: Autor (2019) com base na lei nº117.

### As barreiras e potencialidades visualizadas

As possibilidades que se apresentam na lei nº117 para a construção da CI de Juazeiro do Norte são de maneira geral diversas e constituem em cada parte do modelo adaptado características que potencializam ou fragilizam as ações, desde os fatores de sucesso até os próprios projetos voltados aos componentes. Elen-car-se-á nesta sessão as potencialidades e os desafios encontrados em cada parte do modelo adaptado.

#### 1- Fatores de Sucesso

**Tabela 6:** Organização

<b>POTENCIALIDADES</b>	Não existe nenhuma iniciativa ou ação já posta que potencialize esse fator, o que se elenca como possibilidade básica vista pelo pesquisador é a oportunidade de uma reforma administrativa que integrasse todos os órgãos componentes da municipalidade utilizando como ferramenta as TICs.
<b>DESAFIOS</b>	Não há nenhuma iniciativa voltada há uma melhoria interna dos órgãos e existe falta de intersectorialidade.

**Tabela 7:** Política

<b>POTENCIALIDADES</b>	política de ciência, tecnologia e inovação.
<b>DESAFIOS</b>	fragilização das ações pelo fator organização.

**Tabela 8:** Tecnologia

<b>POTENCIALIDADES</b>	Diversificados projetos que se utilizam do <i>Big data</i> e da IoT para construir infraestruturas para a CI; é contemplado como meta fator para as iniciativas de CI.
<b>DESAFIOS</b>	Desafios: a gestão inteligente desses equipamentos; fragilização por conta do fator organização.

2-Componentes

**Tabela 9:** Governança

<b>POTENCIALIDADES</b>	Ecosistema de inovação; uso das TICs na coprodução do bem público
<b>DESAFIOS</b>	fragilização pelo fator organização; debilidade do uso constatada pelos problemas da cidade

**Tabela 10:** Pessoas e comunidade

<b>POTENCIALIDADES</b>	Projetos voltados ao fomento da comunidade na construção de soluções inovadoras e tecnológicas como o próprio ecossistema de inovação.
<b>DESAFIOS</b>	projetos da cidade digital; fragilização pelo fator organização.

**Tabela 11:** Economia

<b>POTENCIALIDADES</b>	Estimulo ao empreendedorismo tecnológicos pela política de ciência, tecnologia e inovação
<b>DESAFIOS</b>	Falta de projetos diretos visassem esses componentes; fragilização pelo fator organização.

**Tabela 12:** Infraestrutura Construída

<b>POTENCIALIDADES</b>	projetos que se usam da IoT e do <i>Big Data</i> para gestão eficiente dos serviços público.
<b>DESAFIOS</b>	Falta de projetos diretos visassem esses componentes; fragilização pelo fator organização.

**Tabela 13:** Meio-ambiente

<b>POTENCIALIDADES</b>	Projetos de suma importância na gestão eficiente dos recursos naturais e de alguns serviços de saneamento básico.
<b>DESAFIOS</b>	Projetos em desacordo com a realidade local; projetos da cidade digital.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do processo de análise metodológica realizada nos tópicos anteriores observou-se que com o atual plano de construção de uma CI em Juazeiro do Norte as possibilidades de sucesso efetivo estão fragilizadas, tal afirmação se dá pela visualização de várias barreiras impostas no próprio plano e no contexto atual da cidade. Os campos que afetam a política apresentam-se de maneira cumulativa fazendo assim uma sequência de fragilizações nas iniciativas adotadas, eles se dão primeiramente nos fatores que potencializam positivamente o sucesso das iniciativas e posterior nos componentes que a recebem.

Sobre os fatores potencializadores observa-se que a política e a tecnologia estão contempladas de acordo e conjuntas na construção da CI de Juazeiro do Norte, observa-se nas duas uma sinergia de integralidade das ações de modo que uma complementa a outra, porém o fator organização fragilizado por não ter normatizações, políticas ou programas focados em si enfraquece vigorosamente os outros fatores de sucesso, isso ocasiona em um conjunto tripartite disfuncional para a potencialização das iniciativas fazendo com que as mesmas não sejam efetivas naquilo que se propõem porque provavelmente encontrarão barreiras na organização.

Essa disfunção nos fatores afeta negativamente os aspectos das iniciativas voltadas aos componentes, pois as mesmas necessitam de circunstâncias positivas para sua implementação, afirma-se a isso as iniciativas vistas pelo pesquisador como da CI, pois infelizmente existem na lei nº117 projetos que não compõem uma ação voltada a CI, esse desacordo de algumas ações se dá pela má formulação da escrita dos projetos que são claramente voltados a cidade digital. Outro problema são os projetos que poderiam ser considerados para a CI, mas não contemplam a realidade de Juazeiro do Norte, sua normatização carecia de um estudo prévio da cidade para análise da possível implementação. Esses problemas nos projetos fragilizam ainda mais a legislação da CI de Juazeiro do Norte que apresenta muito projetos significativos e de acordo com a realidade local, porém que estão imersos a muitos outros projetos que não estão sequer de acordo com o conceito de CI.

O conjunto desses problemas que aparecem nos fatores e nos componentes criam uma política de CI que tem disfuncionalidades claras, ao pesquisador denotou-se que a mesma é recheada de projetos e tenta englobar em somente uma normatização todas as soluções para a cidade, isso causa problemas que se estendem de a política até o projeto de modo enfraquecerem a CI. É visível também ao mesmo o frágil estudo do contexto da cidade e a pequena percepção da diferença entre CI e cidade digital, tais percepções desvirtuam o conceito da cidade inteligente criando assim, como já expos Harrison e Donnelly (2011), a banalização de qualquer ação inovadora que use tecnologia em prol da operacionalização dos serviços públicos. Portanto, respondendo à pergunta de partida de maneira clara, Juazeiro do Norte com os atuais planos não será uma CI, isso se dá por vários problemas no planejamento que foram postos na legislação nº117.

Cabe agora, para a construção de uma CI na cidade de Juazeiro do Norte, a visualização de outras abordagens de construção da política de maneira gradual e levando em conta a adoção de modelos de análise para a constatação da efetividade dos planos.

Por fim, a reformulação dos planos para a construção de uma CI em Juazeiro do Norte perpassa não somente as características postas na cidade, mas também nos problemas decorrentes do mal planejamento da legislação que irá direcionar os projetos. Novas políticas voltadas, em um primeiro momento, a solidificar os fatores de sucesso das iniciativas da CI serão o início de uma efetiva construção da mesma, posteriormente a criação de iniciativas galgadas em pesquisas e direcionadas aos componentes farão sim com que Juazeiro do Norte se torne uma cidade inteligente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Castells, M. (2012). **A sociedade em rede** (6a ed.) São Paulo: Paz e Terra.

CRESWELL, John W. Mapping the developing landscape of mixed methods research. **SAGE handbook of mixed methods in social & behavioral research**, v. 2, p. 45-68, 2010.

DE MACÊDO, Jôsanly Lopes et al. Emprego da Escala SERVQUAL na avaliação da Qualidade de Serviços de Hospedagem durante uma romaria em Juazeiro do Norte (CE). **Revista GEPROS**, v. 8, n. 2, p. 151, 2013.

DIRKS, Susanne; GURDGIEV, Constantin; KEELING, Mary. Smarter cities for smarter

growth: How cities can optimize their systems for the talent-based economy. **IBM Institute for Business Value**, 2010.

ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY INDEX 2002. World Economic Forum. GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, v. 5, n. 61, p. 16-17, 2002.

HALL, Robert E. et al. **The vision of a smart city**. Brookhaven National Lab., Upton, NY (US), 2000.

Hammer, S., Kamal-Chaoui, L., Robert, A., & Plouin, M. (2011). Cities and green growth: a conceptual framework (OECD Regional Development Working Papers 2011/08).

HARRISON, Colin et al. Foundations for smarter cities. **IBM Journal of research and development**, v. 54, n. 4, p. 1-16, 2010.

HARRISON, Colin; DONNELLY, Ian Abbott. A theory of smart cities. In: **Proceedings of the 55th Annual Meeting of the ISSS-2011, Hull, UK**. 2011.

JUAZEIRO DO NORTE. (14 de jun. de 2018). Lei complementar nº117, de 14 de Jun. de 2018. Plano diretor de tecnologias da cidade inteligente.

Nam, T., & Pardo, T. A. (2011a). Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people and institutions. In Proceedings of the 12th Annual International Conference on

Digital Government Research (p. 282-291). New York: ACM.

OJIMA, Ricardo. Urbanização, dinâmica migratória e sustentabilidade no semiárido

nordestino: o papel das cidades no processo de adaptação ambiental. **Cadernos MetrÓpole.**, v. 15, n. 29, p. 35-54, 2013..

ONU. Organização das Nações Unidas. World Population Prospects. 2019. Disponível em:

<<https://population.un.org/wpp/>>. Acesso em 17/08/2019

PEREIRA, Cláudio Smalley Soares. Centro, centralidade e cidade média: o papel do comércio e serviços na

reestruturação da cidade de Juazeiro do Norte/CE. 2014.

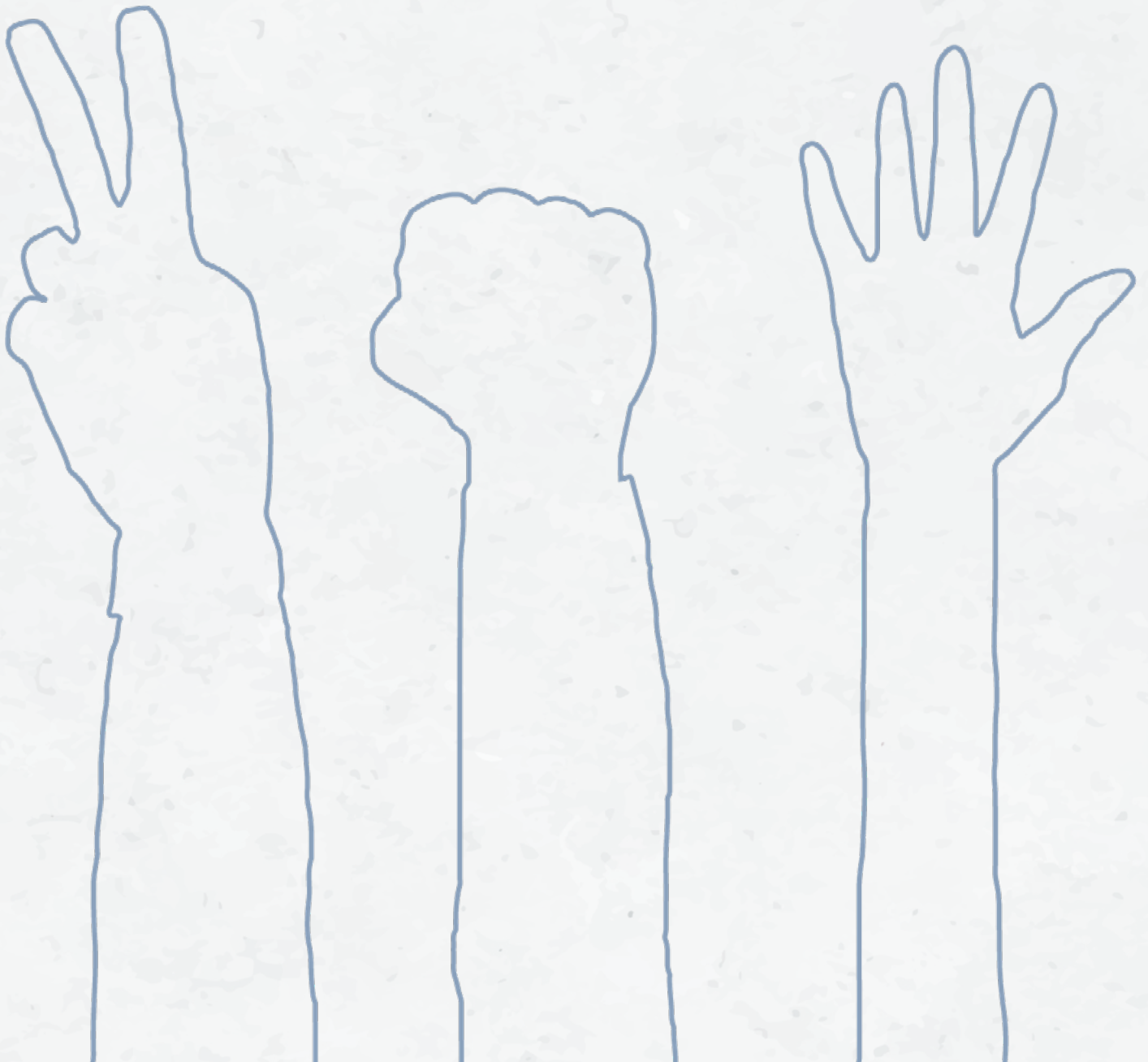
SANTUCCI, Gérald. The internet of things: Between the revolution of the internet and the metamorphosis of objects. Vision and Challenges for Realising the Internet of Things, p. 11-24, 2010.

Sassen, S. (1998). As cidades na economia mundial. São Paulo: Studio Nobel.

WASHBURN, Doug et al. Helping CIOs understand “smart city” initiatives. Growth, v. 17, n. 2, p. 1-17, 2009.

WEISS, Marcos Cesar. SMART CITIES: A PROPOSITION OF A READINESS

EVALUATION MODEL FOR ICTS APPLICABLE TO THE CITIES MANAGEMENT. In: 14th CONTECSI-International Conference on Information Systems and Technology Management. 2017.





OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO  
DA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUDE NO  
TERRITÓRIO<sup>1</sup>

*OPPORTUNITIES FOR THE PUBLIC YOUTH  
POLICIES IN THE TERRITORY*



---

1 Mariana Bezerra Lyra, Universidade de Pernambuco, <http://lattes.cnpq.br/9715460044086619>;  
Lilian Soares Outtes Wanderley, Universidade Federal de Pernambuco, <http://lattes.cnpq.br/0082357326373795>.

## RESUMO

O artigo, resultante de mestrado, apresenta perspectivas para o desenvolvimento das Políticas Públicas de Juventude – PPJs no território em diálogo com as orientações de Bango (2003), tendo como locus o município Jaboatão dos Guararapes/Pernambuco. Historicamente no país o início das PPJs ocorreu devido às demandas locais dos jovens a manutenção de um quadro de baixos indicadores de qualidade de vida da juventude. Esta realidade tende a piorar na atual conjuntura mundial da COVID-19, com o aumento da pobreza. Em 2005 começou a institucionalização das PPJs no âmbito federal e em 2013 foi sancionado o estatuto da juventude. A metodologia adotada foi qualitativa, através do estudo de caso com finalidade exploratória. Utilizou-se a categorização dos dados por meio da análise de conteúdo. Algumas reflexões resultantes do estudo no município problematizam: i. a PPJ está num processo embrionário para implementação e ii. na agenda política ela não se mostra como prioridade. Por meio das evidências analisadas, não identificamos a institucionalização de um sistema nacional de juventude e pudemos observar a fragilidade da continuidade das políticas públicas de juventude nas três esferas do executivo. Percebeu-se, também: a baixa qualificação dos gestores públicos de juventude; a necessidade de uma abordagem intersetorial e transversal da gestão desta política; e que a compreensão sobre participação juvenil pelo poder público dista com os anseios dos jovens; ainda, o investimento em PPJ se mostra insuficiente; e a juventude relata ser considerada pela gestão pública como problema. Finalizamos com potenciais contribuições de futuros estudos ou oportunidades.

**Palavras-chave:** política pública de juventude; desenvolvimento; gestão pública; desafios da gestão.

## ABSTRACT

The article, master's resulted, presents perspectives to the development of youth public policies (YPPs) in dialogue with the Bango's orientations (2003), having as locus the municipality Jaboatão dos Guararapes / Pernambuco. Historically in the Brazil, the initiation of the YPPs occurred due to the local demands of youth people and the maintenance of a framework of low indicators of youth quality of life. This reality tends to worsen in the current global situation of COVID-19, with the increase of poverty. In 2005 the institutionalization of the PPJs begin at the federal level and in 2013 the Youth Statute was sanctioned. The adopted methodology was qualitative, through the case study with exploratory purpose. Data categorization was used through content analysis.

Some reflections resulting from the study in the municipality problematize: i. the YPP is in an embryonic process for implementation; and ii. on the political agenda it is not shown as a priority. Through the analyzed evidence, we did not identify the institutionalization of a national youth system and we could observe the fragility of the continuity of public youth policies in the three spheres of the executive. It was also noticed: the low qualification of public youth managers; the need for an intersectoral and transversal approach to the management of this policy; the understanding of youth participation by the public authorities is at odds with the desires of young people; investment in YPP is insufficient; and youth reports being considered by public management as a problem. We conclude with potential contributions from future studies or opportunities.

**Keywords:** youth public policie. Development. public management. management challenges

# INTRODUÇÃO

Este artigo tem um enfoque especial sobre a contextualização dos desafios da concepção e implementação de Políticas Públicas de Juventude (PPJs) no território, a partir da experiência do trabalho da gestão municipal de Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco, no período de 2009 até julho de 2019.

A escolha de estudar um município permite nos debruçarmos sobre como localmente esta PPJ vem sendo desenvolvida e quais são os processos gerados para estabelecer sua implementação (SPOSITO et. al., 2006).

Os estudos da Administração Pública no Brasil têm como paradigma a ampliação do conceito de público, não se restringe mais, apenas, ao aparelho do Estado e à burocracia governamental. Essa mudança gera novas configurações de arranjos institucionais do poder público e da sua relação com a sociedade (SACHS, LOPES e DOWBOR, 2010).

A partir desta realidade complexa e conflituosa se encontra a necessidade de desenvolver políticas públicas para sanar problemas e desafios postos a partir de conflitos existentes entre Estado e sociedade. Toma-se como base o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p.26).

As PPJs surgiram na América Latina em meio ao processo crítico da reforma do Estado, empreendidas na sequência da crise da década de 1980 (ABAD, 2002). É importante ressaltar que é uma política recente no Brasil, apenas em 2005 começou a sua institucionalização no âmbito federal e só em 2013 foi sancionado o estatuto da juventude, Lei nº 12.852/2013. E a atual gestão do governo federal segue a linha de políticas universais sem reconhecer a diversidade de pautas e especificidades da população jovem.

No momento, o mundo vive a maior crise sanitária dos últimos 100 anos. O Brasil se encontra num situação peculiar, pois o governo federal adota uma postura negacionista sobre a gravidade da COVID-19, descumprindo, as medidas determinadas pela Organização Mundial de Saúde (ABCP, 2020).

Esse desafio mundial nos remete a importância do desenvolvimento de políticas públicas para planejar e executar ações qualificadas com intuito de amenizar os impactos gerados pela pandemia, para investir nos sistemas de proteção universaisocial (MADEIRA, et al, 2020). E a população jovem com essa realidade, seja por grande parcela não possuir condições adequadas em casa para estudar. Ou por serem o segmento da população que está na linha de frente, assumindo empregos precários.

Anterior ao processo de institucionalização no Brasil, identificamos as orientações que Bango desdobrou em quatro desafios a serem observados no fortalecimento das PPJs: Plano político-normativo; Plano institucional; Plano Programático; e Plano da geração de conhecimento (BANGO, 2003).

No campo da pesquisa acadêmica, estudo bibliométrico evidencia o desafio da produção acadêmica fomentar revistas que discutam as PPJs (2018, OLIVEIRA et al). Além de mostra o quanto é recente essa discussão no âmbito da administração e que possui um vasto campo a ser explorado.

O desenvolvimento da política pública contribui para o bem-estar da sociedade, a busca pela equidade entre os direitos sociais, políticos, culturais, econômicos dos diversos atores. As últimas décadas do século XX no Brasil retratam uma juventude com alto índice de desemprego, déficit educacional expressivo e aumento da taxa de homicídio da população jovem, sendo esse quadro da juventude denominado de risco social (CIDADANIA, 2004; SPOSITO E CARRANO, 2003). E que esse quadro problemático vem tendo continuidade desde então (IPEA, 2016) e atualmente está se agravando, devido aos impactos da COVID-19.

Por isso, este artigo busca contribuir com o processo de desenvolvimento das Políticas Públicas de Juventude no território a luz das orientações de Bango, tendo como *locus* a cidade de Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco. Com dois objetivos específicos: i. identificar os fatores que cercam as decisões dos governos no desenho do desenvolvimento da Política Pública de Juventude, em especial no âmbito municipal; ii. explorar a compreensão da gestão pública e da juventude sobre a dimensão de participação social nas PPJs com os jovens. Com isso, fortalecer as possibilidades de continuidade e ampliação de uma política de juventude mais consistente no âmbito local, em diálogo com as esferas estadual e federal, em prol de melhorar a qualidade de vida da população jovem.

## METODOLOGIA

A abordagem utilizada no presente estudo foi qualitativa (GODOY, 2005; BLUHM et al, 2011). É importante destacar que a PPJ é uma política recente e frágil na sua institucionalização no âmbito dos três poderes. Por isso, a natureza da pesquisa é aplicada e tem a finalidade de ser exploratório-descritiva. A estratégia de investigação escolhida foi o estudo de caso, para colaborar na compreensão e discussão do fenômeno estudado (CRESWELL, 2010).

O corpus utilizado nesta pesquisa envolveu a transcrição de entrevistas semiestruturadas com um total de 10 (dez): 07 (sete) com gestores públicos da Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes e 03 (três) com jovens residentes no município. Escolheu-se 05 (cinco) gestores públicos que trabalharam na Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes na gestão de 2009 a 2016 (02 Secretários de Juventude, 01 Gerente de Juventude, 01 Secretário de Políticas Sociais e 01 Secretário de Planejamento e Avaliação) e 02 (dois) da atual gestão da Prefeitura (01 Secretário de Juventude e 01 Gerente).

Em relação aos jovens residentes no município de Jaboatão dos Guararapes, decidiu-se escolher quem participou como delegado da III Conferência Municipal de Juventude e foi representante do município nas etapas estadual e federal.

A partir do método qualitativo escolhido e dos atores determinados, utilizamos os seguintes instrumentos para coleta de dados: pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo. Esta última incorporou as seguintes ferramentas: observação holística com base nos estudos de Allan Kaplan (2005) e entrevistas em profundidade, com o uso de entrevistas semiestruturadas com base no trabalho de Flick (2013). Os dados coletados foram examinados através da análise de conteúdo de Bardin (2011). Além de considerar a experiência prática na gestão pública de uma das autoras deste artigo e utilizar a triangulação de dados para dar mais robustez as descobertas do estudo (VERGARA, 2010).

Ó conteúdo trabalhado nas entrevistas foi norteado por três categorias centrais: institucionalização das Políticas Públicas de Juventude (PPJs); implementação das PPJs no território; participação social e cidadã. Estas fazem parte da proposta de categorias utilizadas na dissertação de mestrado.

A síntese das categorias de análise será apresentada a partir dos 04 (quatro) planos do autor Bango (BANGO, 2003).

## REVISÃO TEÓRICA

O Brasil passa por um momento histórico único, pois a composição etária da população brasileira é na maioria jovem. No entanto, para aproveitar essa oportunidade, é necessário um investimento social e humano deste segmento populacional, dando possibilidades à juventude transformar a sua trajetória de vida e a história da sua cidade, região e país (IBASE, 2010).

Isso possibilita pensar em ajustes nas questões políticas, sociais e gerenciais para a administração pública alcançar um desenvolvimento sustentável nas próximas décadas. Essas perspectivas de mudanças perpassam na adesão aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (OLIVEIRA E GOMES, 2018).

Este estudo compreende Política Pública (PP) como:

Um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo (...) influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado. Observa-se que os efeitos das políticas públicas são moldados no cerne das estruturas nas quais esses atores operam e de acordo com as ideias que eles sustentam (HOWLETT, 2013, p.12).

Deve-se entender a criação de uma política pública como uma contribuição para o desenvolvimento do sistema institucional, que corrobora para o controle cidadão e a responsabilidade dos governos. Sendo considerada como um instrumento de governabilidade democrática de convivência cidadã (ABAD, 2003).

Por isso, o desenvolvimento das Políticas Públicas, em especial da juventude, exige pensar novas abordagens, para trabalhar a complexidade de problemas sociais, como as desigualdades. E com isso, criar novos arranjos e instrumentos que superem as estruturas administrativas setorializadas e ajudem na articulação de distintos atores na elaboração de políticas públicas. Isso reflete na prática da intersetorialidade de conseguir alcançar outro estágio de relações e estruturas de políticas públicas. Assim, compreendendo: “intersetorialidade como um convite para reflexões (...) o enfrentamento do desafio de integração e articulação de atores, processos e estruturas que foram sendo construídos e operam, tradicionalmente, de forma fragmentada” (PIRES, 2016, p.68).

A discussão sobre PPJs exige o debate sobre juventude, pois, isso reflete nas estratégias de ações e áreas priorizadas. Juventude, tradicionalmente, é abordada analiticamente a partir de algumas dimensões: biológica, psicológica, demográfica. No entanto, estão sendo adotadas outras formas: a sociológica, a política, além da cultural e da antropológica, para um entendimento integral de juventude e do ser jovem. (UNESCO, 2004).

No término da década de 90 e na primeira década de 2000, houve uma discussão de reconhecer a juventude como sujeito de direitos, ao invés do entendimento do jovem enquanto problema social (NOVAES, 2007). Essa afirmação perdura até dias atuais, por causa do estatuto da juventude, reconhecendo o “jovem como sujeito de direitos universais, geracionais e singulares” (BRASIL, 2013). Outro ponto importante de percepção da juventude ocidental é ser considerada como sujeito de consumo, influenciado pelo poder econômico e midiático (CARRANO, 2013).

Uma relevante compreensão é: “as sociedades estabelecem acordos intersubjetivos e normas culturais que definem o modo como o juvenil é conceituado ou representado (condição juvenil)” (CARRANO, 2013, p. 29). Contudo, as dimensões abordadas não devem ser trabalhadas de forma linear, existe a necessidade de relacioná-las, para compreender a real condição juvenil da população jovem e as suas especificidades no território. E com isso, perceber que o desenvolvimento das PPJs, perpassa vários aspectos: culturais, políticos, sociais, econômicos e geracionais, para a juventude alcançar a sua emancipação de forma sustentável (CARRANO, 2013).

Mundialmente, a discussão sobre PPJs nos organismos internacionais iniciou em 1965 e só voltou a ganhar visibilidade em 1985, com a instituição pela ONU do primeiro Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz. Notou-se que precisou de mais dez anos, em 1995, para construir as estratégias internacionais de enfrentamento dos desafios da juventude, por meio do Programa Mundial de Ação para a Juventude (PMAJ), aprovado na Assembleia Geral das Nações Unidas (SILVA e SILVA, 2011). E somente em 2005, através do texto da “Convenção Ibero-americana dos Direitos da Juventude”, destacou a importância da relação entre direitos de cidadania e direitos humanos (IBASE, 2010).

Na década de 90 os governos da América Latina (AL) instituíram organismos direcionados para políticas de juventude, sendo Honduras e Brasil que não instalaram. (BANGO, 2003, p.46). E no final dos anos 90 as PPJs começaram a ser desenhadas nos municípios brasileiros de acordo com as demandas e especificidades da juventude local. No entanto, a sociedade civil desenvolveu uma prática consistente na construção de programas focados na população jovem, que serviram de inspiração para o desenvolvimento de vários programas e ações governamentais (SPOSITO, 2003).

Por isso, reforça a importância da gestão municipal oferecer um cenário relevante para análises, devido à proximidade com o cotidiano das populações, além da descentralização da execução das políticas públicas pelos municípios, de acordo com a Constituição Federal de 1988 (SPOSITO e CARRANO, 2003). No entanto, é sabido que a descentralização, por si só, não configura um processo “mais” democrático (ARRETCHE, 1996).

Consequentemente, a gestão pública precisa estimular o desenvolvimento das PPJs no território, levando em consideração a história, a cultura local, a diversidade dos habitantes e as suas relações com o poder público, para proporcionar oportunidades aos jovens, tais como: trabalho, educação, cultura e participação. Logo, contribuindo com o desenvolvimento local e a criação de novos territórios de sociabilidade, em prol dos direitos juvenis (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2013). Este estudo entende território como o lugar em que se vivenciam as contradições, as convergências e os distanciamentos entre os indivíduos e a sociedade que o habitam (RAFFESTIN, 2011).

O autor Bango aborda 04 (quatro) planos a serem observados na estruturação e fortalecimento das PPJs: o primeiro Plano, o político-normativo, aborda a necessidade da PPJ ser pensada a partir de um projeto de desenvolvimento estratégico, para não limitar a realização de políticas de compensação social. Além de estruturar as políticas de juventude como política de Estado e o entendimento de jovens como sujeitos de direitos. Ou seja, proporcionar a “geração de condições para que o jovem possa exercer plenamente sua condição de cidadão” (BANGO, 2003, p.50).

O segundo Plano, o institucional, trabalha a importância da institucionalidade da política para garantir sua sustentabilidade, estruturar um plano estratégico da institucionalização da política de juventude com uma abordagem intersetorial, em relação às três esferas do executivo. Como também cuidar da formação de recursos humanos permanentes e a relação entre os componentes técnico e político.

O terceiro Plano é o Programático, o qual foca na forma de implementação de planos, programas, numa perspectiva mais ampla, compreendendo a diversidade e a complexidade da população juvenil, nos aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais. Pensar políticas para as necessidades reais de existência deste segmento, contemplando políticas orientadas para a construção de cidadãos e incluindo o diálogo com a juventude e a articulação com as redes sociais e de serviços.

O quarto Plano da geração de conhecimento reconhece que para a efetivação das PPJs é necessário uma massa crítica qualificada e acúmulo de conhecimento sistemático. Para isso, é preciso ter uma boa articulação com as juventudes, as organizações da sociedade civil e a Universidade (BANGO, 2003).

No campo da institucionalização dessa política no âmbito federal de 1995 a 2002 muitas ações eram realizadas para toda a população, sem um olhar específico para juventude. Observaram-se as estratégias: controle social do tempo juvenil, formação de mão-de-obra e algumas ações embrionárias com o entendimento dos jovens como sujeitos de direitos. Mas na maioria compreenderam a juventude como problema e risco social, com enfoque nas áreas: saúde, segurança pública, trabalho e emprego.

Analisando a gestão federal de 2002 a 2015, priorizaram-se políticas sociais para a juventude numa perspectiva emancipatória. Houve um investimento na institucionalização das PPJs, com a criação da Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e o Conselho Nacional de Juventude, por exemplo. Mas apenas em 2013 o estatuto da juventude foi sancionado. Além de compreender a gestão das PPJs a partir de dois eixos: a transição para vida adulta e a vivência do momento presente.

O autor Carrano relatou, em um seminário de avaliação, sobre o período de 2002-2010: a fragilidade institucional da política, percebida pelas superposições de ações pública e descontinuidade do trabalho. Além de insuficiência orçamentária, de recursos humanos, o baixo investimento em pesquisas e a não construção de indicadores sociais sólidos (CARRANO, 2013).

As autoras Ribeiro e Macedo identificaram avanços no ciclo 2005-2015 na compreensão do jovem como sujeito de direitos, além da institucionalidade do campo das PPJs, com a criação de mais de 100 órgãos governamentais municipais e estaduais na construção de uma rede de proteção social e bem-estar da juventude brasileira (RIBEIRO e MACEDO, 2017). No entanto, a SNJ não desenvolveu nenhum estudo para analisar a execução das PPJs nas dimensões estaduais e municipais.

Além disso, tiveram os avanços no âmbito legislativo, do estímulo à participação, da elaboração e monitoramento de planos e programas e do desenvolvimento de pesquisas para qualificar a gestão das PPJs. Ademais, as autoras abordaram desafios que persistem: muitos programas e projetos até o momento pouco dialogam com os jovens, o que proporciona improvisação e descontinuidade das ações. Isso reflete na fragilidade existente na efetivação da participação juvenil em todas as etapas das políticas em curso. (RIBEIRO e MACEDO, 2017).

A gestão federal de 2016-2018 adotou uma linha de continuidade com os projetos da gestão anterior. Criou-se apenas o Projeto Inova Jovem sobre empreendedorismo e em 2018 assinou o decreto nº 9.306 de criação do Sistema Nacional da Juventude, o qual não garante a criação do Fundo Nacional de Juventude e não se efetivou a proposta estabelecida.

A gestão 2019-2022 segue a linha de políticas universais sem reconhecer a diversidade da juventude e suas especificidades. Além de defender que a PPJ deve ter o foco na empregabilidade, capacitação profissional, empreendedorismo e combate ao suicídio e automutilação.

A despeito de governos afirmarem que a juventude é uma pauta importante e agenda prioritária nos últimos anos, há ainda muito a ser desenvolvido (RIBEIRO E MACÊDO, 2017). Esse cenário clama por avanços concretos da PPJ, primordialmente, na realização de um diálogo entre as três esferas públicas, bem como a ampliação da sua transversalidade e estratégias articuladas no desenvolvimento de políticas intersetoriais, que têm a oportunidade de serem fortalecidas na construção de um Sistema Nacional de Juventude, que garanta a sustentabilidade da política (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE 2013).

É importante compreender alguns paradigmas no campo político e científico sobre a discussão das PPJs na América Latina: 1. considerar juventude como uma etapa de transição para a vida adulta. Nesse momento as PPJs se caracterizaram universais e homogêneas; 2. associar jovem como problema, acarretando o desenvolvimento de políticas compensatórias, setorializadas e focalizadas, com destaque nas áreas de saúde e de segurança; 3. reconhecer os jovens como cidadãos e sujeitos de direito, que exigem políticas de abordagem intersetorial e a importância da participação dos jovens na construção e implementação das PPJs; 4. construir alianças estratégicas com o objetivo de por em prática as PPJs (VOMMARO, 2016).

Esses padrões não acontecem de forma linear, podendo dialogar entre si em determinados momentos de forma harmônica e contraditória, mas que é preciso ter um horizonte de PPJ a ser almejada:

(...) las políticas públicas de juventud deben garantizar una serie de condiciones y seguridades mínimas para el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los jóvenes. (...) el acceso a servicios sociales, al empleo y a la protección social, así como a espacios de participación e incidencia que consoliden su triple inclusión: social, económica y política (VOMMARO, 2016, p.128).

## PPJ EM JABOATÃO DOS GUARARAPES

Antes de abordar a cidade de Jaboatão dos Guararapes, mostra-se importante relatar um pouco da história de elaboração e implantação das PPJs no Estado de Pernambuco. Em 2007, o Governador Eduardo Campos assumiu o seu primeiro mandato e instituiu como prioritária uma PPJ no estado com foco de atuação no enfrentamento à violência, devido ao aumento da vulnerabilidade da juventude pernambucana, sendo considerado o estado do Brasil que mais morriam jovens por homicídio, alcançando a taxa de 50 homicídios a cada 100.000 habitantes (WAISELFISZ, 2007). Apesar, de militantes da sociedade civil e especialistas questionarem a escolha de foco (BRANDÃO, 2016).

Por isso, criou a Secretaria Especial de Juventude e Emprego (SEJE), primeira Secretaria Estadual de Juventude do Brasil, vinculada ao Gabinete do Governador. Desde a década de 1930 já se tinha “preocupações com o tempo ocioso e o futuro dos jovens, especialmente dos jovens pobres” (BRANDÃO, 2016, p.150), com construção de escolas e realização de seminários pedagógicos.

Apesar do início da institucionalização das PPJs em 2007, observou-se que o PPA 2004-2007 destinou um montante maior para o desenvolvimento da política do que o PPA 2008-2011 (BRANDÃO, 2016). Além de questionar que o PPA 2008-2011 não estava alinhado com o diagnóstico realizado com os jovens. Isso remete a questionar como se dão as escolhas das prioridades do orçamento público e o quão essa discussão distante do dia a dia da população em geral. Por isso, existe a necessidade dos processos da gestão pública serem mais transparentes.



Houve um investimento na PPJ estadual, com a criação de: uma secretaria específica, um comitê intersetorial, um conselho de juventude, programas, formações; plano estadual de juventude; e espaços participativos no período de 2007-2013. Depois desse período, a atuação do órgão de juventude estadual continuou na perspectiva de continuísmo, uma tendência que prevalece até dias atuais (SPOSITO, 2011).

Em relação à participação juvenil, a gestão do Conselho Estadual de Juventude teve problemas de continuidade a partir da sua terceira gestão. Também nunca foi realizado um monitoramento ou uma avaliação do Plano Estadual de Juventude, que caducou em 2018, isso demonstra que as conferências de 2011 e 2015 foram realizadas com o viés de performance, na qual os jovens continuaram com o papel de coadjuvantes (BRANDÃO, 2016). Da mesma forma, não foi realizada a atualização do Guia de PPJs, um sinal da fragilidade do trabalho intersetorial do governo.

Por fim, sabe-se que o Partido Socialista Brasileiro (PSB) está governando Pernambuco desde 2009. No entanto, houve seis mudanças da liderança à frente da gestão das PPJs: 2009, 2012, 2013, 2015, 2019 e 2020, que refletiu em mudanças na equipe técnica. Essa realidade gera questionamentos sobre a compreensão das PPJs por parte da gestão pública, o entendimento dos anseios, desejos, sonhos e desafios da juventude pernambucana, como uma visão de gestão.

Jaboatão dos Guararapes é percebida como várias cidades dentro de uma, onde há áreas com maior desenvolvimento econômico, mais urbanizadas, acesso a transporte, saneamento básico e espaços de lazer. Enquanto em outra localidade, na mesma cidade, existe dificuldade de acesso à água encanada, ao transporte público em horário regular, a iluminação pública é deficitária, moradia precária, além da ausência de médicos nos postos de saúde e a não existência de espaços públicos de lazer.

Essa realidade complexa é percebida em outras cidades do Brasil. No entanto, é única, ao compreender as partes e as relações que compõe o ser da cidade: a forma como a população se organiza; as necessidades dos moradores; os movimentos sociais existentes, a sua história cultural, como o ambiente natural se transforma cotidianamente com o modelo de desenvolvimento da cidade. Além da forma como foi administrada pelos gestores públicos que ocuparam a Prefeitura ao longo dos anos. Um dos gestores entrevistados na pesquisa relatou que o município sofreu cinco intervenções pelo Estado, em diferentes épocas, devido a processos de corrupção. Com isso, responde a termos de conduta junto ao Ministério Público e possui uma dívida financeira a pagar. Sem falar da dívida social, percebida através da desigualdade existente no território. Apesar do município possuir o segundo Produto Interno Bruto (PIB) maior de Pernambuco (IBGE, 2017).

A realidade das desigualdades é percebida nos indicadores da população jovem de Jaboaatão ao observamos o diagnóstico da juventude localizada nos 28 bairros, com cerca de 173.311 jovens, 28% da população total, segundo censo demográfico de 2010. Ao se defrontar com os dados socioeconômicos, do total dos jovens, cerca de 60% estão fora das escolas, 28%, 47.136 jovens jaboatanenses, nem estudam e nem trabalham, e 73% dos jovens vivem em famílias com renda per capita de até 01 salário mínimo mensal (IBGE, 2010).

A política de juventude em Jaboaatão dos Guararapes iniciou em 2009, apesar de ter sido identificada a existência da Secretaria de Cultura, Eventos, Esportes, Lazer e Juventude na gestão anterior denominada. Em 2009, a prefeitura criou a Secretaria Especial de Juventude, ligada ao seu gabinete, movido pela situação da violência existente no município, sendo considerada a segunda cidade com maior índice de homicídio juvenil do Estado de Pernambuco (WASELWISZ, 2008). Seguiu os direcionamentos estaduais durante todo o seu mandato, criando o conselho de juventude, o comitê intersetorial, o desenvolvimento de programas e proje-

tos, a realização de formações e a promoção das conferências de juventude. Durante o mandato de 2009-2016, houve a mudança de 03 (três) gestores de juventude, 2009, 2012 e 2013 e com isso mudança de equipe técnica, principalmente no seu segundo mandato.

Além de ter conquistado projetos importantes, a Casa das Juventudes no âmbito estadual, o Cidadania Digital e o Estação Juventude no âmbito federal. A atual gestão, desde 2017, está com o conselho de juventude desativado, não existe comitê intersetorial, continuam desenvolvendo projetos pontuais com foco nas áreas de empreendedorismo, capacitação para o mundo do trabalho e eventos de cultura e lazer em datas comemorativas. Segue a linha do governo federal.

## **ANÁLISE DA PPJ DE JABOATÃO DOS GUARARAPES À LUZ DE BANGO**

A análise proposta perpassa sobre a compreensão do gestor público e de representantes do segmento juvenil a respeito do desenvolvimento das PPJ na cidade de Jaboaão dos Guararapes. Primeiramente será apresentado um breve perfil dos dois públicos entrevistados e em seguida será abordado os 04 planos sugeridos por Bango para analisar a situação do desenvolvimento das PPJs no território.

### **OS PERFIS DOS ENTREVISTADOS**

O perfil dos gestores entrevistados, sete no total, encontrava-se no momento da entrevista, um com 29 anos; cinco com 40 a 42 anos e um com 61 anos. Com as seguintes formações no nível superior: três em direito, dois em administração, um em psicologia; um em serviço social e um em publicidade. Dentre os sete, três possuem especialização na área de gestão pública, um em direito público, um em especialização em saúde pública e gerontologia. E o atual gestor de juventude está cursando uma especialização em gestão pública. Ao focar nos quatro gestores que trabalharam e trabalha diretamente com juventude, estes possuem, na sua maioria, formações curtas na área de gestão pública de no máximo dois meses e fizeram cursos rápidos na área de PPJ. Além de todos os gestores possuírem experiência em movimentos sociais.

Buscando promover um diálogo entre o olhar do gestor e do jovem, entrevistaram-se 03 jovens do município de Jaboaão dos Guararapes, não com o intuito de trazer o perfil do jovem jaboatonense, mas para buscar pistas de entendimento dos jovens que estão participando de espaços de discussão e formulação de PPJs. Esse entendimento perpassa como a juventude vive esse momento e compreende as suas emoções, o sentido de ser jovem. Com isso, dois jovens são do sexo masculino e um do feminino; todos se consideram negros e homossexuais; dois com 24 anos e um com 27 anos; e 01 terminou o ensino médio completo, um tem ensino superior incompleto e um está fazendo mestrado. E todos possuem formação na área de PPJs através de cursos livres e experiência de movimentos sociais, desde estudantil a de bairro e dois foram conselheiros municipais de juventude no período de 2014-2016.

### **PLANO POLÍTICO NORMATIVO**

Quando se reflete sobre o pensar as PPJs como um projeto de desenvolvimento estratégico deve-se refletir: qual é o entendimento da gestão sobre juventude e desta política. Os gestores de 2009-2016 não se limitaram a compreensão etária, que é determinada no estatuto da juventude. Os Gestores 04 e 05 definiram juventude como sendo um estágio da vida, de experimentação, de conflitos e escolhas e um momento re-

volucionário. Os outros três (Gestores 01, 02 e 03) trouxeram a perspectiva de identidade, como a pessoa se sente. Na atual gestão (2017-2020) o Gestor 06 definiu a população juvenil por faixa etária e o Gestor 07 como um momento da vida.

Quando se discutiu o entendimento sobre PPJs, os Gestores relataram: Gestor 01 definiu como sendo o desenvolvimento de políticas educacionais e de trabalho; Gestor 02 amplia a visão para incluir a população jovem na agenda dos direitos sociais, ressaltando a participação dos jovens na construção da política como um todo; Gestor 03 diz que as PPJs só funcionarão se for construído marco legal; Gestor 04 define como políticas específicas para juventude; Gestor 05 visualiza as PPJs como algo que pode impulsionar a vida da juventude positivamente; Gestor 06 relata a importância da população lutar pelas suas necessidades e demandar a gestão pública para desenvolver PP; Gestor 07 relata a garantia de direitos para a juventude, não apenas com o olhar específico, mas ter acesso às políticas, com atendimento humanizado, com o foco em emprego e renda.

E os jovens, também, expressaram a sua opinião sobre juventude: “é um tempo da nossa vida em que a gente tem para ter experiências, que a gente precisa estudar, que a gente precisa entender como é a vida. Que é o tempo que a gente tem para parar assim e dizer não, eu tenho que aprender a ir, eu tenho que ter escolhas” (Jovem 01); “é força, é renovação, é... Ser jovem é fazer acontecer as coisas agora e vamos se mobilizar. É se mobilizar para sair, é se mobilizar para festa, é se mobilizar contra o aumento de passagem. Acho que ser jovem é isso, ser revolucionário, uma forma ou de outra” (Jovem 02). Já o Jovem 03 destaca:

“eu acho arbitrário como o estatuto da juventude, por exemplo, traz ser jovem até os 29 anos. Sendo que (...) as especificidades das juventudes, você vê juventude negra, juventude branca, juventude indígena, que indígena já é outro debate assim. Tipo, juventude indígena não é o mesmo tempo da gente. (...) a juventude negra tem uma taxa assim, tipo, institucionalmente até 29 anos no estatuto. Sendo que a gente começa a exercer a nossa cidadania bem tarde” (Jovem 03).

E a compreensão sobre PPJs, o Jovem 01 destaca a importância de planejar junto essa política: “É onde a galera lá se junta para pensar a juventude de Jaboatão. Para pensar, porque tem tanto jovem no mundo das drogas. (...) Tipo, pensar uma vida melhor pro jovem, pra que o jovem se sinta jovem na sua cidade”. O Jovem 02 destaca a importância do estatuto da juventude:

“Política Pública de Juventude eu acredito que é recente, mas que foi um avanço o que nós tivemos, como por exemplo, o estatuto. Eu acredito que o estatuto é uma política de juventude que ela se posta em prática dá muito certo. Então eu acredito que política pública de juventude é isso, garantir mecanismos para que eles possam se desenvolver nas suas potencialidades” (Jovem 02).

E o jovem 03 traz em sua fala a importância do reconhecimento do jovem como sujeito de direito: “(...) é... entender que existe, o jovem é sujeito de direito. Então, política pública vem para, atender essa população. E políticas públicas de juventude é todo um planejamento de orçamento, desse planejamento, chamar a juventude pra diálogo”.

Na dimensão da institucionalização das Políticas Públicas de Juventude, houve avanços no desenvolvimento dos marcos legais com a criação de uma secretaria para juventude, um conselho de direito, a realização das conferências, o mapeamento dos grupos juvenis e o trabalho com grupos culturais. Além de estabelecer diálogos com outros municípios, Estados e Governo Federal sobre a institucionalização das PPJs, realizar o festival da juventude e a garantia de equipamentos públicos: Programa Casa das Juventudes e Estação Jovem. Como também, mobilizar recurso junto ao governo federal para implementar os Programas Estação Juventude.

de e Cidadania Digital, efetivando a política no território, no período de 2009 a 2016. De 2017 até o momento, só se referiu a manter um diálogo com o governo estadual, federal e outras gestões municipais de juventude.

Identificou-se que as PPJs ainda são políticas incipientes, apesar da juventude ser “importante, (...) no cenário político, mas ela sempre foi invisível no ponto de vista de políticas públicas” (Gestor 02). Com, também, não é compreendida pela gestão municipal como um todo, porque existe uma dificuldade de entendimento:

(...) eu acho que tem uma certa dificuldade de se entender, que as demandas das juventudes elas são demandas bem específicas e que você só consegue entender um pouco ao se aproximar um pouco dessas demandas, se você realmente tiver construído uma política. E aqui no município eu acho que a política ainda está em construção na verdade. (Gestor 5).

Podemos perceber que o Plano normativo ainda não está consolidado no município de Jaboaão dos Guararapes. Pois os gestores, na sua maioria, não veem a Política de Juventude como estratégica. Não existe uma compreensão do lugar das PPJs no planejamento da gestão municipal, isso impacta na sua efetivação, que assume uma abordagem de compensação social. No campo legal, possui a lei de criação do Conselho Municipal de Juventude e um Decreto de Criação do Comitê Intersetorial de Políticas Públicas de Juventude. Com isso, não se pode afirmar que a PPJ é uma política de Estado. Continua sendo uma política de governo, que segue uma linha de acordo com a sensibilidade e interesses de quem está no poder.

## PLANO INSTITUCIONAL

Sobre a dimensão técnica dos gestores, observou-se o desafio de pessoas capacitadas na área de PPJs, ou mesmo na área de gestão pública (ABAD, 2002; SPOSITO e CARRANO, 2003; RODRIGUEZ, 2001 e CARRANO, 2013). Mas ao mesmo tempo, identificou-se que a maioria possui experiência de movimento social. O desafio é buscar equilibrar a experiência política e a técnica, Como foi relatado pelo Gestor 7:

(...) pessoas assumirem cargos ou postos de chefia sem ter experiência, que isso às vezes interfere na execução da política. Claro, que nem todo mundo vai ter experiência específica. Mas que chegue uma equipe pra dar suporte técnico. E aí, né, essa indicação política partidária, junto com a equipe técnica somando consegue fluir melhor. (...) E aí, por não ter essa experiência, acabam as atividades ficando enfraquecida, não tendo visibilidade (Gestor 07).

Ao se debruçar sobre a discussão da gestão das PPJs no município, os gestores trouxeram desafios no pensar o desenho gerencial, que exige uma abordagem intersetorial. Essa oscilou desde a criação de um Comitê Intersetorial de Políticas Públicas de Juventude e o mapeamento das ações, programas e serviços que a Prefeitura desenvolve ao desafio de transcender a cultura organizacional existente. Ao mesmo tempo é necessário refletir como a Prefeitura como um todo trabalha a intersetorialidade na sua gestão. Apenas no segundo mandato do Prefeito Elias Gomes teve uma tentativa, com a criação de uma Secretaria Municipal de Políticas Sociais, na qual em alguma dimensão trabalhou a intersetorialidade, como o estímulo ao desenvolvimento de ações conjuntas. Para possuir uma PPJs consistente, o gestor 02 salientou duas características: trazer a juventude para construir e o desenvolvimento da intersetorialidade na gestão. Além de ressaltar o grande dilema de ocupar cargos de gestão é ser um articulador constante, não só fomentar a política, mas planejar, executar e consolidar.

A continuidade e a transição para atual gestão relacionam-se com a sustentabilidade da política, foi uma das preocupações de um dos gestores entrevistados:

Então me preocupa, como a continuidade dessa semente que foi plantada aqui. Eu acho que é uma estratégica que precisa ser pensada, porque o próximo que vier não se sabe de que partido se é (...). Só tem uma única maneira, é você organizando os jovens, né. Se o segmento de juventude tiver bem organizado, bem estruturado, a política se mantém por si só. (Gestor 05).

E esse desafio de continuidade não ocorre só no município de Jaboatão “a grande dificuldade nossa, não só de Jaboatão, acho que no Brasil é a continuidade dos governos, às vezes chega o novo governo e destrói o que o outro governo fez durante muito tempo e quer recomeçar do zero” (Gestor 07). Mas além da continuidade de mudanças de gestão da Prefeitura, que, normalmente, a mudança de cadeiras é maior, tem a continuidade das ações dentro da mesma gestão, relatado pelo Gestor 03: “Não é fácil, é só a gente ver o nosso exemplo. Né, conseguimos implantar o Conselho e ele ainda na nossa gestão, sem medo de dizer, ele se perdeu”, no ano de 2012.

Em relação à transição da gestão 2013 – 2016 para a atual gestão 2017 – 2020, teve o repasse de conteúdo, através de relatório de gestão, documentação dos programas e ações desenvolvidas pela antiga gestão e reuniões para tirar dúvidas e passar informações. No entanto, o atual gestor direto da área de juventude, informou que os Programas Federais, Estação Juventude e Cidadania Digital venceram o convênio em 2017 e a gestão decidiu não continuar, por questões financeiras. Atualmente tem como prioridade o empreendedorismo.

Quando se discute a percepção sobre o desenvolvimento das PPJs em Jaboatão, todos os jovens falaram que não houve continuidade de trabalho da gestão anterior com a atual, sobre a importância de uma política de Estado, hoje configurada como de governo. Bem retratada numa das falas:

Não houve continuidade, houve desmonte. Hoje o Conselho ele não funciona, hoje o Cidadania Digital não funciona. Hoje não se tem nenhuma política que funciona na cidade. (...) O que a gente tem é uma Secretaria Executiva, mas que não dialoga com a juventude, não dialoga com os grupos culturais. E não promove ação (Jovem 2).

Percebe-se que a institucionalidade da política está inconstante, não houve continuidade: o conselho está parado; o comitê intersetorial não teve seguimento com o seu trabalho na atual gestão. E não existe nenhuma discussão sobre a criação de um plano municipal de juventude e a estruturação de um fundo específico. A gestão é multissetorializada no seu desenvolvimento, apesar de ter tido uma tentativa de desenhorganização de se trabalhar a intersetorialidade no mandato de Elias Gomes. Apesar dos recursos humanos, existe uma necessidade de buscar o equilíbrio entre as dimensões política e técnica.

## PLANO PROGRAMÁTICO

Ao se falar como a gestão trabalha essa política, é importante refletir sobre o seu modelo de gestão, que foi abordado por dois entrevistados com destaque. No Governo do Prefeito Elias desenvolveu um modelo de gestão com diretrizes e procedimentos para a atuação qualificada da sua equipe nas esferas estratégica, tática e operacional, com foco no planejamento e resultados. Por isso, criou um sistema de monitoramento, o SIMAG, o Sistema de Informação e Monitoramento da Ação Governamental<sup>2</sup>, existente desde 2010 a 2016, com o papel de subsidiar as ações prioritárias a partir de metas pactuadas entre os gestores e os responsáveis pelas ações diretamente, dando acesso a todas as ações das Secretarias da Prefeitura.

2 Como exemplo da sua abrangência, em 2015 a prefeitura trabalhou com mais de 800 ações e de 5.000 atividades.

Na atual gestão municipal, do Prefeito Anderson Ferreira, trabalha-se com planooperativo e escolhe:

“(...) ações prioritárias que a gestão junto com o prefeito quer monitorar. Aqueles gargalos que a gente precisa destravar, integrar mais as outras políticas públicas. E aí, cada Secretaria indica, (...) as suas atividades prioritárias e aí a gente tem esse monitoramento e fica alimentando na plataforma” (Gestor 07).

O trabalho de gestão das PPJs iniciou com a criação de uma Secretaria Especial de Juventude ligada ao gabinete do prefeito, depois passou para uma Secretaria Executiva de Direitos Humanos Políticas Sobre Drogas, Direitos Humanos e Juventude, com a existência de uma gerência de juventude. No entanto, a atual gestão criou uma Secretaria de Cultura, Esportes e Juventude e logo em seguida teve uma mudança para uma Secretaria Executiva de Juventude, mas a atual gestão não conseguiu deixar clara o seu plano de trabalho para juventude.

Sobre o foco e as ações desenvolvidas na atual gestão, dois jovens não conseguem identificar e um respondeu: “Eu acho que está mais voltado para educação, sobre o déficit da falta do aluno não ir à escola. (...) que eu vejo por aí em vários outdoors e que o pessoal daqui comenta é que a chamada agora é via facial e que o aluno tem que ir para escola” (Jovem 01). Em relação à compreensão sobre o trabalho da atual gestão, um dos jovens relatou:

Em 2015 teve um trabalho de construção, para que o jovem entendesse o que era política. Pra que o jovem conseguisse discutir sobre políticas públicas, sobre o que ele achava o que tinha que ser melhor. Só que a partir daquele momento lá pra cá teve esse déficit, teve esse afastamento. Que teve até uma nova eleição do COMJUV e foi, tipo, uma eleição fechada com um pessoal, que elegeu um pessoal aí, que quase ninguém sabia e tal (Jovem 1).

Todos os gestores relataram a importância da juventude ser ouvida, seus anseios e desejos a partir da sua realidade em espaços que garantam a participação juvenil (conselho, conferências), visando alcançar um bom desenvolvimento humano. Paradoxalmente, ao perguntar como a juventude enxerga a gestão pública, tem se um descrédito, uma aversão. Não acham interessante a política. Mas, existe uma juventude organizada que luta pelos seus direitos, contudo, adota uma postura de afastamento do poder público, desse espaço tradicional, e muitos jovens se envolvem em processos políticos alternativos.

Sobre as estratégias utilizadas pelos gestores para se aproximar da juventude, falaram de ir até os jovens para dialogar em seu território, por meio de fóruns de discussões sobre suas demandas/ necessidades, a realização de conferências, a existência e o funcionamento do conselho, os espaços das regionais e as consultas populares. No entanto, o gestor da atual gestão não trouxe na sua entrevista os canais de participação institucionalizados, o conselho e a conferência, só se referiu a rodas de diálogo no território e conversas presenciais.

Em relação à percepção da juventude, falaram que a gestão pública os vê como problema, se sente não compreendida e marginalizada. E um dos jovens afirmou que a relação com a gestão anterior era diferente: “Na anterior a gente conseguia dialogar como pessoal” (Jovem 1). Disseram que na gestão atual não existe diálogo, o que evidencia a inexistência de estratégias sobre participação juvenil. Não possui a diretriz de ouvir as demandas, o como a juventude está se sentindo e os desafios que estão enfrentando para viver a cidade.

Dois dos jovens assumiram que decidiram participar de espaços que discutem juventude, por necessidade e por questão de existência. “A partir dessa vivência do cotidiano, eu fui percebendo essa coisa que o meu corpo é demarcado, enfim, toda essa coisa. No sentido que essa discussão de juventude, enquanto mulher

negra tem haver com a minha vida, é uma questão de existência” (Jovem 01). O outro jovem respondeu por acreditar em resolver os problemas através do diálogo e querer contribuir com a solução destes. Em relação a participar do Conselho Municipal de Juventude, fez o jovem “entender questões mais burocráticas, assim da política mesmo em si. Das dificuldades, de ser posta em prática. De tão grande é a demanda de juventude, mas por ser uma política recente ainda, acaba não sendo concretizada” (Jovem 02).

O falar sobre o que lhes movem a participar de espaços de juventude, a garantia dos direitos das juventudes, está intrinsecamente conectado com o sentimento de ser jovem em Jaboatão, que para os três é muito difícil, como retrata o jovem 02: “Ser jovem no município é um ato de resistência. Ainda mais quando você é jovem e negroda periferia. É uma cidade que não oferece emprego. É uma cidade que não dialoga com os corpos, que de alguma forma manifesta sua arte, sua cultura, suas expressões”(Jovem 2).

Outro pilar para conseguir efetivar as PPJs é os recursos, além dos recursos humanos, o recurso financeiro, que os gestores afirmaram ser insuficiente o investimento. O Gestor 4 fez uma analogia entre políticas da criança e do adolescente com a de juventude:

Eu costumo dizer que, da mesma forma quem militou na política da criança e do adolescente, que faz analogia que lugar da criança é na escola e também no orçamento, para garantir recursos mínimos, para que a gente possa executar políticas eficazes e com uma certa visibilidade. Eu faço essa mesma analogia com a Política de Juventude (Gestor 4).

Observou-se que não se sabe exatamente quanto é o total de investimento realizado pela Prefeitura para esse segmento específico da população, pois nenhuma das duas gestões registrou esse mapeamento. É importante relatar que um dos jovens destacou orçamento como prioridade para conseguir efetivar qualitativamente as PPJs.

Ao refletir sobre o ciclo da PPJ, existe a precariedade de entrar na agenda política, por causa da pouca compreensão do que é juventude e PPJs pela gestão pública, principalmente no plano estratégico da gestão. E isso influencia na forma de como se implementa as PPJs. Não existiu um olhar programático de como essa política pública de juventude de fato impactaria na vida da população jovem de uma forma integral, pois não se conhecia de fato quem era a juventude do município. Focou-se mais nas políticas de transição para a vida adulta, trabalho e educação em destaque.

## PLANO DE GERAÇÃO DE CONHECIMENTO

Esse plano foi pouco abordado pelos gestores, a dimensão de fortalecer a atuação dos grupos juvenis em formação e suporte só ocorreu de forma embrionária no período de 2013-2016. Os movimentos sociais do município de Jaboatão ainda são modestos e a gestão pública caracteriza tendência assistencialista. Um controle social forte, ajuda na ampliação de massa crítica e na continuação do desenvolvimento das políticas públicas.

Participar de movimentos juvenis e espaços de diálogos proporcionou para um dos jovens: “entender o quanto a juventude é plural. O quanto também ela é vulnerável na sociedade, os riscos que elas correm. É, o desemprego que principalmente atinge a juventude. E a fragilidade mesmo das Políticas Públicas” (Jovem 02). Enquanto para outro: “Foi compreender o sentido de participar de grupos/ movimentos juvenis; discutir a cidade; ter formação política, a importância de se envolver numa ação prática, além dos estudos; e ter o contato com o estatuto, impulsionou entender sobre os direitos” (Jovem 03).

Em relação ao investimento em publicações e sistematização de informações, apenas no período de 2013-2016 foi produzida uma edição especial do estatuto da juventude, com o conteúdo dos projetos e programas realizados pelo órgão específico de juventude, e a publicação do primeiro Guia de PPJs do município, um mapeamento das ações, programas e serviços pela prefeitura que dialoga com os direitos da juventude.

Outro ponto importante foi à relação de parceria entre gestão pública e Universidade. Nenhum dos gestores citou alguma Universidade ou Faculdade como parceiro importante para fortalecer as PPJs, o que impossibilita deste contribuir com a produção e disseminação de conhecimento, como pesquisas e formações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos concluir que a PPJ desenvolvida em Jabotão dos Guararapes é incipiente, ao constatarmos a fragilidade da sua continuidade. A principal contribuição do estudo foi oportunizar o confronto de percepções entre os gestores públicos e os jovens da cidade, com o intuito de compreender como o desenvolvimento da Política Pública de Juventude pode se comportar, os caminhos escolhidos e pistas para novas rotas. Uma limitação da pesquisa foi não ter conseguido entrevistar secretários municipais da atual gestão, só um secretário executivo e um gerente, o que limita a compreensão do olhar da estratégia de atuação como um todo. Ou seja, a construção da imagem da atual gestão não ficou tão consistente como a da gestão anterior.

A PPJ do município segue o caminho de estruturar uma política de governo em nível de Estado, com pouca consistência no planejar, no refletir e no executar as Políticas Públicas de Juventude. E possui a tendência de se orientar pelas políticas de juventude estadual e federal, muitas vezes sem o olhar crítico sobre as bases que sustentam a proposta da PPJ definida. A institucionalização das PPJs precisa vencer a cultura existente da administração pública, que ainda persiste, o patrimonialismo, o clientelismo, o nepotismo, a burocracia e a corrupção, apesar de ter avançado com o fortalecimento da democracia.

As PPJs exigem uma governança com o envolvimento de diversos atores, estatal e não estatal, para pensar o desenvolvimento do ciclo de política pública para a juventude, um desafio para Jabotão dos Guararapes. Ou seja, definir a sua missão, a sua equipe técnica e suas estratégias de ação de acordo com a realidade local e suas especificidades. Com o estudo, percebeu-se a tendência de ser um órgão de articulação junto às secretarias que trabalham com a população jovem de forma direta ou indireta. Mas a PPJ precisa ser uma ação prioritária da Prefeitura. Além da necessidade de gestores públicos capacitados, com o entendimento do que é juventude, PPJs e os marcos legais, pois isso direciona que tipo de política é desenvolvido, numa perspectiva assistencialista ou emancipatória.

Ainda observou-se que os métodos de planejamento e gestão precisam ser aprimorados para a população conseguir acessar as informações sobre os custos das ações, programas e serviços realizados pelo governo e influenciar na alocação de recursos. Isto está associado à criação do Sistema Nacional de Juventude, orientado por diretrizes, recursos e estratégias para a garantia dos direitos das juventudes e a sustentabilidade desta política.

A Gestão das Políticas Públicas nos municípios convivem com os desafios no dia a dia da população, em especial da juventude. Saber trabalhar conjuntamente com as áreas que executam no território as políticas é urgente. Por isso, o trabalho intersetorial é o centro da PPJ, juntamente com a abordagem transversal entre as diversas políticas. Em Jabotão percebeu-se a cultura organizacional setorializada das políticas públicas muito presente, o que torna desafiante desenvolver na sua integralidade as PPJs. Percebeu-se, ainda, uma



dificuldade da sua execução e da compreensão de PPJs, isso, talvez, possa ter ajudado na dificuldade em impulsionar alguns trabalhos intersetoriais, pois a gestão precisa, como um todo, compreender o que é PPJ e conhecer a condição juvenil, para conseguir melhor a forma de trabalho do órgão gestor de juventude.

Além disso, o município necessita investir em recursos financeiros e materiais para à efetivação das políticas no território. No entanto, para ir além do sentimento de resultado alcançado tecnicamente, a juventude necessita sentir no seu dia a dia a transformação da sua realidade, através da garantia dos onze direitos do estatuto da juventude. Para isso, a Prefeitura precisa adotar uma política que não se restrinja apenas a escutar e dialogar, mas por em práticas as PPJs a partir das demandas e necessidades apresentadas pelas juventudes. Pois, percebeu a tendência de utilizar a participação social para legitimar as escolhas da gestão para a política de juventude e não para garantir os direitos. Pois, os jovens afirmaram que só conseguiram estabelecer um diálogo com a gestão no período de 2013 – 2016, exclusivamente com a equipe técnica responsável pelo órgão de juventude, pois a compreensão de PPJ e juventude transcendia o jovem como problema e risco social.

Por fim, apresentamos algumas recomendações para estudos futuros: é necessário pesquisar através de novas metodologias como os municípios estão pensando e desenvolvendo as Políticas Públicas de Juventude, com a atual conjuntura política do país que tem uma abordagem homogenizadora ao se pensar as políticas nacionais de juventude. E como os impactos do covid-19 reverberam nas PPJs. Com isso, exige uma revisão de prioridades e de atenção ao desenvolvimento das Políticas Públicas no território.

Outra questão é quais estratégias devem ser desenhadas para se efetivar um sistema nacional de juventude que garanta os direitos do estatuto da juventude. A intersectorialidade ainda é uma utopia no modelo de gestão pública em Jaboatão do Guararapes e precisam investigar os porquês da não efetivação de uma política intersectorial, seus desafios e refletir se esse é um caminho possível.

Além de buscar entender a visão do jovem sobre o desenvolvimento das PPJs e a viabilidade da compreensão políticas de/para/com as juventudes na atual estrutura de gestão da administração pública brasileira. Pois, não existe uma abertura para dialogar sobre as diversas realidades da juventude, sentir suas necessidades, compreender suas inquietações e sonhos sobre esse momento de vida para criar PPJs. Essa discussão vai além de garantir a participação juvenil nos processos de construção, planejamento e monitoramento das PPJs.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAD, Miguel. **Crítica política das políticas de juventude**. In: Políticas Públicas: juventude em pauta. Orgs: Freitas, Maria Virginia de; Papa, Fernanda de Carvalho. São Paulo, Cortez, Ação Educativa Assessoria-Pesquisa e Informação, Fundação Friedrich Ebert, 2003.

\_\_\_\_\_. **Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relacion entre convivencia, ciudadanía y nueva condicion juvenil**. Última Década, Viña del Mar, CIDPA, nº16, mar. 2002, pp. 119-155.

ABCP. **Como os governos estaduais lidam com a pandemia**. NEXO, 2020. ARRETCHE, M. **Mitos da Descentralização: maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n.31,1996,pp. 44-66.

BANGO, Júlio. **Políticas de juventude na América Latina: identificação de desafios**. In: Políticas Públicas: juventude em pauta. Orgs: Freitas, Maria Virginia de; Papa, Fernanda de Carvalho, São Paulo, Cortez, Ação

Educativa Assessoria-Pesquisa e Informação, Fundação Friedrich Ebert, 2003.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BICHIR, R.; CANATO, P. **Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas inter-setoriais**. In: PIRES, R. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2019. pp. 243-265.

BLUHM, D.; HARMAN, W.; LEE, T.; MITCHELL, T. **Qualitative research in management: a decade of progress**. In: Journal of Management Studies, N. 48, 2011, pp. 1866-1891.

BRANDÃO, M. D. **Medo, fetiche e espetacularização na política de juventude em Pernambuco**. In: Estudos de Sociologia, v. 1, n. 22, 2016. pp. 145-182.

BRASIL. Lei n. 12.852, de 05 de ago. de 2013. **Estatuto da juventude**, Brasília, DF, ago, 2013.

CARRANO, P. C. R. **Políticas Públicas de Juventude: desafios da prática**. In: Elionaldo Fernandes Julião, Soraya Sampaio Vergílio. (Org.). Juventudes, políticas públicas e medidas socioeducativas. Rio de Janeiro/ RJ. DEGASE, 2013, pp.18-37.

CIDADANIA, Instituto. **Projeto Juventude**. Documento de Conclusão – Versão Final. São Paulo, 2004.

CORRÊA, V. et. Al. **Produção Científica e Rede de Pesquisadores em Administração Pública no Brasil: uma investigação sobre a primeira década dos anos 2000**. Administração Pública e Gestão Social, Universidade Federal de Viçosa, Brasil. vol. 11, núm. 3, 2019.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2013.

GODOY, A. **Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa**. In: Gestão.Org – Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, Vol. 3, N. 2, mai/ago 2005, pp. 81-89.

HOWLETT, M. de et al. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBASE. **Livro das Juventudes Sul-americanas**. Organização Eliane Ribeiro e Regina Reyes Novaes. Rio de Janeiro: Ibase, 2010.

IBGE. Resultados do Censo 2010.

IPEA. **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas/organizadoras**: Enid Rocha Andrade da Silva, Rosana Ulhôa Botelho. – Brasília: Ipea, 2016.

KAPLAN, Allan. **O processo social e o profissional de desenvolvimento. Artista do Invisível**; tradução de Ana Paula Pacheco Chaves Giorgi. – São Paulo: Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social e Editora Fundação Peirópolis, 2005.

- LEFF, E. (2001). **Saber Ambiental. Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade e Poder**. Petrópolis, RJ, Vozes/PNUMA.
- MADEIRA, L.; PAPI, L.; GELISKI, L.; ROSA, T. **Os estudos de políticas públicas em tempos de pandemia**, Blog DADOS, 2020.
- NOVAES, R. **Juventude e Sociedade: jogos de espelhos. Sentimentos, percepções e demandas por direitos e políticas públicas**. Revista Sociologia Especial – Ciência e Vida. São Paulo, outubro de 2007, pp.6-15.
- OLIVEIRA, F.R. et.al **Democracia Participativa e Juventude Politizada: estudobibliométrico sobre os periódicos brasileiros de políticas públicas de juventude**. Ciência da Informação em Revista , v. 5, 2018, pp. 13-24.
- OLIVEIRA, J. A. P. de, & GOMES, R. C. **Repensando o Estado brasileiro: em busca de um modelo sustentável**. Revista Do Serviço Público, 69, 2018, pp.5 – 14.
- PIRES, R. R. C. **Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016, pp.67-79.
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo, São Paulo: Ática, 2011. RIBEIRO, E.; MACEDO, S. **Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil: conquistas e desafios**. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, México (2017). Revista de Ciencias Sociales, vol. 31, núm. 42, 2018, pp. 107-126.
- RODRIGUEZ, Ernesto. **Políticas Públicas de Juventud y Desarrollo Social en América Latina: Bases para la Construcción de Respuestas Integradas**. Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (San Salvador, 11 y 12 de Julio) organizado por la UNESCO, 2011.
- SACHS, Ignacy, LOPES, Carlos e DOWBOR, Ladislau. **Crises e oportunidades em tempos de mudança. Economia Global e Gestão**. abr. vol.15, no.1, 2010, pp.133-154.
- SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Cartilha Políticas Públicas de Juventude**, Brasília – DF, 2013.
- SILVA. A. H.; FOSSÁ, M. I. T. **Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos**. Qualit@s Revista Eletrônica. Vol.17. Nº 1, 2015, pp.??.
- SILVA, R; SILVA, V. **Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios**. Cad. CRH [online]. 2011, vol.24, n.63, pp.663-678.
- SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. 2006, n.16, pp.20-45.
- SPOSITO, M.; CARRANO P. C. R. **Juventude e políticas públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Educação. Nº. 24, 2003.
- SPOSITO, M. P. **Breve balanço sobre a constituição de uma agenda de políticas voltadas para os jovens no Brasil**. In: Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil. Orgs: Freitas, Maria Virginia de; Papa, Fernanda de Carvalho, São Paulo, Petrópolis, Ação Educativa Assessoria-Pesquisa e Informação, Fundação Friedrich

Ebert, 2011, pp.331-342.

\_\_\_\_\_. **Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil.** In: Políticas Públicas: juventude em pauta. Orgs: Freitas, Maria Virginia de; Papa, Fernanda de Carvalho, São Paulo, Cortez, Ação Educativa Assessoria-Pesquisa e Informação, Fundação Friedrich Ebert, 2003, pp.57-74.

SPOSITO, M; et al. **Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas.** Rev. Bras. Educ. [online]. 2006, vol.11, n.32, pp.238-257.

UNESCO. **Políticas públicas de/para/com as juventudes.** Brasília: UNESCO, 2004. VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 12 ed. São Paulo: Altas, 2010.

VOMMARO, P.A. **Hacia los enfoques generacionales e intergeneracionales: tensiones y perspectivas en las políticas públicas de juventud en América Latina.** Revista Latinoamericana de Estudios de Familia, 8, 2016, pp.119-135.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência dos municípios brasileiros.** Brasília: Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura – OEI, 2007.

\_\_\_\_\_. **Mapa da violência dos municípios brasileiros.** Brasília: Ideal Gráfica e Editora, 2008.





# PERCEPÇÃO DOS MORADORES DA REGIÃO BARRA/PITUBA SOBRE AS ESTRATÉGIAS DE SUSTENTABILIDADE ADOTADAS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR

*Perception of residents of the Barra/Pituba region of the sustainability strategies adopted in the municipal municipality of Salvador*

Diana Silva Matos<sup>1</sup>

Universidade Federal da Bahia – UFBA, dianasilva\_mattos@hotmail.com.br

Andréa Cardoso Ventura<sup>2</sup>

Universidade Federal da Bahia – UFBA, andreaventura@ufba.br



---

1 Graduada em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia

2 Pós-Doutora em Administração pela UFBA. Professora Adjunta da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Link do Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3600389009789341>

## RESUMO

O acelerado crescimento populacional e a sua concentração na área urbana das cidades geraram grandes desafios para os gestores públicos. A partir disto, a gestão pública municipal passou a planejar um desenvolvimento urbano sustentável através de programas. O trabalho teve como objetivo analisar a percepção dos moradores da região Barra/Pituba sobre as estratégias de sustentabilidade adotadas pela Prefeitura Municipal no Programa Salvador 360. A pesquisa foi exploratória, qualitativa, descritiva, com aplicação de questionário e realização de entrevistas com os moradores e gestores da região. Para analisar os resultados, foram utilizados gráficos e uma nuvem de palavras que permitiram concluir que os moradores possuem uma baixa percepção das estratégias de sustentabilidade adotadas na região, mas identificam ações e mudanças que ocorrem nos bairros, sem atribuir a um programa específico, com tal informação o poder público pode aproximar-se da realidade social local através da percepção da população.

**Palavras-chave:** Cidades Sustentáveis; Estratégias de Sustentabilidade; Percepção Pública

## ABSTRACT

The accelerated population growth and its concentration in the urban area of the cities generated great challenges for public managers. From this, the municipal public management started to plan sustainable urban development through programs. The work aimed to analyze the perception of residents of the Barra / Pituba region about the sustainability strategies adopted by the Municipal Government in the Salvador 360 Program. The research was exploratory, qualitative, descriptive, with the application of a questionnaire and interviews with residents and managers in the region. Graphs and a word cloud were used to analyze the results, which allowed us to conclude that residents have a low perception of the sustainability strategies adopted in the region, but identify actions and changes that occur in the neighborhoods, without attributing them to a specific program, with such information the public power can approach the local social reality through the perception of the population.

**Key-words:** Sustainable cities; Sustainability Strategies; Public perception.

## INTRODUÇÃO

A degradação ambiental, os crescimentos econômico e populacional passaram a ser temas de debate entre as nações a partir da década de 1970. Nos anos seguintes, a Organização das Nações Unidas (ONU) deu início a uma série de conferências responsáveis por estabelecer objetivos e metas para conscientizar os países da importância de equilibrar os novos padrões de produção, a exploração dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, assim, foi apresentado no Relatório Brundtland o conceito de desenvolvimento sustentável, sendo aquele que atende as necessidades das gerações atuais, e que possibilita as gerações futuras de terem suas necessidades atendidas (VIEIRA, 2012).

Em meio ao acelerado desenvolvimento urbano, estão as cidades, como importantes cenários das transformações da sociedade e do planeta. Atualmente, 55% da população mundial vive em áreas urbanas. Em 1950, eram 30% e até 2050, se tem uma projeção para que 68% da população mundial esteja concentrada nas áreas urbanas das cidades (UNITED NATIONS, 2018). O crescimento das cidades na maioria das vezes é



desordenado, muitas delas enfrentam problemas sociais, econômicos, ambientais e políticos que podem ser prejudiciais ao bem-estar dos cidadãos (DANTAS, 2014).

A gestão urbana sustentável é essencial no processo do planejamento das cidades, composta por políticas, planos e programas que visam assegurar o crescimento populacional ordenado (OTT, 2004). A relação entre Estado e sociedade precisa de um governo aberto a participação efetiva dos cidadãos, apoiando na construção de políticas públicas, influenciando na tomada de decisões e monitorando a destinação dos recursos públicos. Para obter políticas públicas com resultados positivos na gestão da cidade, a percepção dos cidadãos sobre o município deve ser frequentemente atualizada através de consultas, permitindo uma gestão pública mais assertiva e exitosa (ONU-HABITAT e COLAB, 2019).

A cidade de Salvador é 100% urbana e para avançar em seu desenvolvimento a Prefeitura Municipal passou a adotar novos modelos e instrumentos da gestão pública para possibilitar um crescimento sustentável e equilibrado da cidade. A partir da construção do planejamento estratégico de 2013-2016, a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) deu início a uma série de levantamentos para diagnosticar as adversidades enfrentadas pela cidade. O documento está estruturado por áreas temáticas, aspirações, metas e iniciativas estratégicas, onde, a Prefeitura assume o compromisso de promover o desenvolvimento da cidade em bases planejadas e com foco na sustentabilidade e na equidade social, para assim atender as necessidades da população (PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, 2013-2016).

Desde 2016, Salvador integra o programa de 100 Cidades Resilientes, da Fundação Rockefeller, e a rede de cidades C40 (PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, 2017-2020). O Programa 100 Cidades Resilientes (100 Resilient Cities – 100RC), ajuda cidades de todo o mundo a tornarem-se resilientes no enfrentamento dos atuais desafios buscando construir cidades que possam ser aproveitadas pelas gerações futuras. Convocada a participar, Salvador apresentou sua estratégia de resiliência, um documento com a visão da cidade pensada a longo prazo, numa perspectiva para os próximos 31 anos - 2049, quando completará 500 anos. (SALVADOR RESILIENTE, 2019).

O C40 (Grupo de Grandes Cidades para Liderança do Clima), busca o comprometimento de Salvador e das outras cidades participantes para a redução dos efeitos da poluição no clima mundial, estimulando a criação de propostas que possibilitem a transformação dos espaços urbanos mal utilizados em lugares mais sustentáveis e resilientes, e assim, resistir às mudanças ambientais (C40, 2019).

Pensando em uma nova perspectiva de desenvolvimento para a cidade de Salvador, a Prefeitura lançou em 2017 o Programa Salvador 360. Composto por 8 eixos e 360 ações que visam acelerar o crescimento socioeconômico, modernizar a infraestrutura da cidade, requalificar o centro histórico, simplificar a vida do cidadão reduzindo a burocracia, atraindo empresas e investimentos em sustentabilidade, gerando empregos, além de ter um hub digital e um polo de economia criativa (SALVADOR 360, 2017).

Considerando o cenário mencionado, de concentração populacional nas áreas urbanas, das transformações enfrentadas pelas cidades, da gestão participativa e da importância do planejamento urbano sustentável, os municípios passaram a adotar estratégias de sustentabilidade para assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos que são os principais beneficiários das políticas públicas elaboradas para alcançar uma cidade sustentável. Por este motivo, o problema desta pesquisa foi: **Como os moradores da região Barra/Pituba percebem as estratégias sustentáveis adotadas pela Prefeitura Municipal no Programa Salvador 360?**

O estudo torna-se relevante à medida que os resultados obtidos contribuem para o avanço de melhorias das estratégias e no direcionamento assertivo realizado pela gestão pública municipal quanto aos investimentos

em programas. Destaca-se, ainda, a relevância de analisar o caso da cidade de Salvador, tendo em vista sua participação e reconhecimento em eventos nacionais e internacionais nos últimos anos, todos relacionados às boas práticas no planejamento de estratégias para alcançar um desenvolvimento urbano sustentável na cidade.

## OBJETIVOS

Nesse contexto, o trabalho teve como objetivo geral analisar a percepção dos moradores da região Barra/Pituba, acerca das estratégias de sustentabilidade adotadas pela Prefeitura Municipal no Programa Salvador 360. Os objetivos específicos foram:

mapear as estratégias de sustentabilidade adotadas pela prefeitura;

descrever as estratégias de sustentabilidade adotadas pela PMS; e

analisar a percepção dos moradores da região Barra/Pituba acerca da efetividade das estratégias de sustentabilidade adotadas no município.

## PRESSUPOSTOS

Os pressupostos são uma forma de oferecer uma possível solução, mediante proposições que podem verdadeiras ou falsas e que podem esclarecer um problema. Dessa forma, os pressupostos sendo verdades provisórias, estabelecem relações entre variáveis buscando explicações para o que está sendo investigado.

Além dos objetivos, esta pesquisa propõe-se a testar o seguinte pressuposto para avaliar a percepção dos moradores:

P1: Os moradores possuem uma baixa percepção das estratégias de sustentabilidade adotadas pela PMS.

Para avaliar o conhecimento dos moradores em relação às estratégias de sustentabilidade através das mídias (televisão, internet, redes sociais e portais de notícias), propõe-se o seguinte pressuposto:

P2: A percepção dos moradores é influenciada pela mídia.

## JUSTIFICATIVA

O trabalho torna-se relevante por abordar temas e desafios presentes no contexto atual das cidades e do seu desenvolvimento urbano sustentável. Nos últimos anos, o meio ambiente passou a ser um tema exaustivamente discutido por consequência da degradação da natureza e da decadência da qualidade de vida nas cidades e no campo (SCHNEIDER, 2001). Os impactos negativos da ação humana no meio ambiente provocam riscos e desastres que comprometem os modos de vida. Os impactos ambientais são complexos e extensos, mobilizando esforços a nível global em busca de soluções (ALMEIDA e PREMEBIDA, 2014).

Para que ocorra a mudança de rumos ao desenvolvimento, há a necessidade de se traçar uma estratégia para o pleno desenvolvimento humano e da natureza, implementando programas com capacidade de promover a importância da educação ambiental e da adoção de práticas que visem à sustentabilidade e a

redução de qualquer impacto da atividade humana no ecossistema que nos rodeia (ROOS e BECKER, 2012). Uma importante etapa do desenvolvimento sustentável e do alcance dos ODS é a participação cidadã, como um elemento essencial nos processos de avanço urbano, tomada de decisões, sendo fundamental para sustentar o desenvolvimento a longo prazo.

Além disso, há um compartilhamento de responsabilidades entre a gestão dos municípios e os cidadãos (ONU-HABITAT e COLAB, 2019).

Aplicando os conceitos sobre desenvolvimento sustentável, as cidades estão no centro dos debates, buscando alternativas inteligentes e ecológicas para alavancar o surgimento de ambientes urbanos mais sustentáveis. Na orientação para a sustentabilidade, a gestão pública e o planejamento urbano possuem papéis que proporcionam a adoção de práticas para o desenvolvimento urbano adequado, para promover uma qualidade de vida elevada, melhores condições de saúde para os cidadãos e impactando menos o meio ambiente (BLCHUETI et al., 2016).

O presente trabalho contribui para o estudo sobre cidades sustentáveis e ações, estratégias e perspectivas no caso de Salvador, gerando informações de como a cidade enfrenta os desafios e transformações que nela ocorrem diariamente. Para isso, analisou-se a percepção dos moradores de uma das regiões administrativas da cidade sobre as estratégias e práticas sustentáveis adotadas pela gestão pública municipal de Salvador no planejamento de curto, médio e longo prazo.

Dentre as 10 regiões administrativas da cidade de Salvador, a região Barra/Pituba foi escolhida para o levantamento das informações da percepção dos moradores sobre as estratégias de sustentabilidade adotadas pela PMS, por atender aos requisitos para a investigação do tema proposto. Nesta área, foi possível mapear um grande número das estratégias de sustentabilidade propostas no eixo 7 do programa Salvador 360, possibilitando a análise da percepção dos moradores.

A gestão pública é de extrema importância para a população, já que ela determinará quais caminhos o município deverá seguir para crescer e se desenvolver, dando prioridade e tomando decisões para as necessidades e interesses da população (COUTINHO, 2000 apud GOES e MORALES, 2013). Para Lima (2007 apud GOES e MORALES, 2013), a gestão pública se responsabiliza pelo desenvolvimento urbano e econômico de uma cidade se atentando aos aspectos e fatos que acontecem na sociedade. O desenvolvimento de uma cidade deve ser uma missão para que a gestão pública cumpra em benefício da população nela habitante.

Os resultados deste trabalho podem servir de base para que a gestão pública municipal possa avaliar as estratégias de sustentabilidade adotadas, e através da percepção dos moradores da região, verificar a efetividade dessas ações nos bairros para melhor organizá-las. A pesquisa ainda permite identificar quais estratégias de sustentabilidade podem ser mais divulgadas e trabalhadas em parceria com a população por meio de ações que possibilitem a educação e conscientização sobre as práticas de desenvolvimento sustentável na cidade.

Para pesquisas futuras, a gestão municipal pode ampliar os estudos e pesquisas na cidade com o uso da escala de Likert por ser um importante instrumento para mensurar outros elementos que podem contribuir no desenvolvimento urbano sustentável de Salvador. Na intenção de obter um maior engajamento e uma maior participação da população, a PMS pode promover ações educativas sobre questões ambientais e sua importância para o planeta, explorando a ampla exposição e debates sobre o tema nas mídias.

## CIDADES SUSTENTÁVEIS NO BRASIL

O conceito de cidade sustentável surgiu na década de 1990, juntamente com o conceito de desenvolvimento sustentável apresentado pela ONU no relatório Brundtland. Nessa época, os padrões de desenvolvimento, o consumo e o exagerado desperdício dos recursos foram alvos de grandes críticas de ambientalistas, ativistas e economistas. As cidades e a sociedade sofreram as consequências com a poluição do ar e da água que provocaram desequilíbrio na vida dos cidadãos (SITARZ, 1993; HANCOCK, 1993; SACHS, 2002; WOLSINK, 2016 apud BENTO et al., 2018).

O esgotamento dos combustíveis fósseis, a poluição, a emissão de carbono e as mudanças climáticas servem de incentivo para que haja um crescente interesse no planejamento de cidades sustentáveis em todo o mundo, assim permite o aumento da sustentabilidade nas cidades (GEHL, 2013).

Para uma cidade ser considerada sustentável, ela precisa atender a variados objetivos sociais, ambientais, políticos, culturais, econômicos e físicos. Deve reagir com rapidez às suas mudanças, buscar novos modelos de funcionamento, onde, sua gestão e crescimento sejam diferentes daqueles praticados no século XX, que priorizava a expansão com esgotamento dos recursos (LEITE e AWAD, 2012, p.135). O principal objetivo do desenvolvimento urbano sustentável e de uma cidade sustentável é proporcionar qualidade de vida para os seus cidadãos e reduzir os impactos ambientais para as próximas gerações, a partir de soluções que unem aspectos ambientais, sociais e econômicos (ROGERS, 2013, p. 11).

A formulação de políticas públicas para cidades sustentáveis enfrenta desafios, já que são necessárias estratégias com uma visão holística e integrada por parte de vários setores (CARRILLO, 2015 apud CHANG, 2018). Essa visão holística, faz com que o desenvolvimento urbano nas cidades tenha restrições nos fluxos de matéria e energia, por isso, Acsehrad (1999) acredita que alguns podem chegar a negar a possibilidade de se conceber cidades sustentáveis, sendo ela, uma utopia. Para Williams (2010 apud Costa et al. 2018), um entendimento universal na construção do conceito de cidades sustentáveis é uma meta política desejável, mas na prática é menos precisa, intangível e complexa pela multidisciplinaridade dos seus estudos.

No Brasil, um exemplo de sucesso no desenvolvimento sustentável é a cidade de Curitiba, que sofreu por sua rápida expansão, e agora, a partir das suas boas práticas se destaca entre as cidades sustentáveis do mundo. Sua prioridade máxima é a sustentabilidade baseada na participação dos cidadãos na resolução dos problemas e na transformação da cidade, as estratégias urbanas possibilitaram a Curitiba um leque de iniciativas, a mais conhecida, são os corredores inteligentes para o transporte público com o uso do BRT (ROGERS e GUMUCHDJIAN, 1997, p. 58-59).

No mundo, um exemplo de boas práticas é a cidade de Estocolmo na Suécia, reconhecida por recuperar um bairro da zona industrial que apresentava degradação, e através de um planejamento e gestão sustentáveis, o bairro passou a ter um impacto ambiental entre 30 e 40%. Plataformas e ferramentas são utilizadas para que essas boas práticas possam ser compartilhadas entre as cidades, replicando seus aprendizados e experiências. (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2012)

## ESTRATÉGIAS DE SUSTENTABILIDADE URBANA PARA AS CIDADES

Em 1992 no Rio de Janeiro, foram estabelecidas e aprovadas diretrizes na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, onde, a Agenda 21 tornou-se o documento que serviria de norte para o desenvolvimento global do século XXI, promovendo e consolidando um padrão em todo o planeta, para a proteção do meio ambiente, a justiça social e o crescimento econômico equilibrado (SILVA, 2003).

Ainda segundo a autora, no Brasil, criou-se uma Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional para garantir que as estratégias de desenvolvimento sustentável fossem propostas, coordenadas e implementadas. Um dos temas centrais de debate da agenda foram as cidades sustentáveis, nesse período, diagnosticar os problemas da sustentabilidade urbana no país tornava-se um elemento importante. O resultado desse levantamento evidenciou que a rede urbana de cidades brasileiras possui diferentes características, com seus próprios desafios de desenvolvimento e com problemas similares.

Para Dahl (2014 apud Bento et al, 2018), um dos importantes instrumentos de sustentabilidade para as cidades é a Agenda 21. Nela, foram propostas quatro estratégias que consolidaram ações para as cidades brasileiras, e são elas:

Estratégia 1 - Regular o uso e ocupação do solo urbano, promovendo melhorias nas condições de vida da população, considerando a equidade, eficiência e qualidade do patrimônio cultural e ambiental;

Estratégia 2 - Promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental e assegurando a efetiva participação da sociedade; Estratégia 3 - Promover a realização de mudanças nos padrões de produção e consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis;

Estratégia 4 - Estimular o desenvolvimento e aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando à sustentabilidade urbana (AGENDA 21 BRASILEIRA, 2004, p.98-106).

Para Gomes e Zambam (2011), a agenda 21 local representa a criação e a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, nela também ocorre o reconhecimento da importância dos municípios concretizarem as políticas públicas uma vez que as estratégias de sustentabilidade podem evidenciar uma maior eficiência quando concebidas pelo apoio da população e elaboradas de acordo com as demandas da sociedade local.

A sustentabilidade e cidades sustentáveis reforçam o papel da gestão urbana, dando ênfase a novas metas, a descentralização, a sugestão de premissas, estratégias, propostas, ações, prazo e meios de implementação (BRASIL, 2000 apud BRANDLI, 2015).

Em 2015, uma nova agenda foi criada, permitindo aos países que adotassem um novo padrão de desenvolvimento sustentável e um acordo global sobre mudanças climáticas. A Agenda 2030, é um plano de ação que estabelece 17 objetivos e 169 metas buscando concluir o que não foi alcançado nos Objetivos do Milênio (NAÇÕES UNIDAS, 2015). Para as cidades, aplica-se o ODS 11 que visa torná-las em assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU BR, 2015).

## PERCEPÇÃO PÚBLICA

A percepção é o processo de organização de estímulos sensoriais transformados em experiência, que por meio de objetos que percebemos através dos sentidos e ao nosso redor, torna-se visível à nossa consciência. (MOREIRA, 2004 apud SANTOS e SOUZA, 2015). Para Robbins (2005 apud Azevedo e Júnior, 2012),

estudar a percepção é importante no estudo do comportamento com base na realidade e quando utilizamos para julgar e compreender fenômenos. Segundo Simões e Tiedeman (1985) apud Audino (2017), o estudo da percepção é importante, pois, serve como uma porta de entrada para todas as informações recebidas e processadas pelas pessoas.

Entre outubro de 2018 a fevereiro de 2019, a ONU-Habitat em parceria com o Colab realizaram uma consulta pública nas cidades sustentáveis brasileiras com o objetivo de medir a percepção da população brasileira sobre o alcance do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11) nas cidades onde vivem. O resultado dessa consulta foi um relatório, onde apresentou-se a percepção de quase 10.000 brasileiros distribuídos em todos os Estados e em 829 diferentes municípios sobre o desenvolvimento sustentável nas cidades onde vivem. Os cidadãos responderam um questionário com suas percepções acerca de temas centrais relacionados ao ODS 11.

Dentre as 30 perguntas respondidas pelos cidadãos na consulta pública, o gráfico da figura 1 apresenta uma somatória geral da percepção em cada um dos 12 eixos que fazem parte da consulta. Para melhor interpretar os resultados do gráfico, considera-se que quanto mais o ponto verde se aproxima das extremidades, melhor é a percepção da população sobre o eixo específico, neste caso, o eixo vida urbana teve destaque positivo e acesso a transporte e a adaptação às mudanças climáticas foram destaques considerados negativos.

Na figura 2, evidencia que os eixos em sua maioria obtiveram pontuação superior a 50 pontos, indicando que de certa forma percepção é mais positiva do que negativa. Destaque para a maior pontuação no eixo Construções sustentáveis e resilientes com 61 pontos, onde os respondentes consideram que são utilizados os materiais locais e que há uma melhora na capacidade de um edifício em resistir a emergências e desastres. A menor pontuação está no eixo da Adaptação às mudanças climáticas com 30 pontos, onde os participantes indicaram que na cidade onde vivem não existem políticas relacionadas a mudanças climáticas e resiliência a desastres (ONU-HABITAT e COLAB, 2019).

**Figura 1** - Percepção dos participantes no Brasil



Fonte: Consulta Cidades Sustentáveis (2019)

**Figura 2** - Tabela com pontuação geral da percepção dos eixos

Dimensão	Pontos
Construções sustentáveis e resilientes	61
Vida urbana	60
Proteção dos patrimônios	54
Habitação e serviços básicos	53
Impacto ambiental das cidades	53
Transparência	53
Espaços públicos	52
Prestação de contas	52
Resiliência a catástrofes	52
Urbanização inclusiva e sustentável	51
Acesso a transporte	43
Adaptação às mudanças climáticas	30

Fonte: Consulta Cidades Sustentáveis (2019)

Nesse contexto, ter uma gestão ambiental compartilhada e a percepção da população, torna-se um importante aliado para o poder público na leitura da realidade social, por meio de instrumentos que servem de apoio, e por ferramentas do sistema de gestão do meio ambiente. Compreender a percepção da sociedade sobre as ações do governo no processo de gestão pode aproximar o gestor da população no entendimento da sua realidade local, ou na indicação de lacunas que existem no modelo de gestão ambiental (RODRIGUES et al., 2012).

A Constituição Federal de 1988 criou espaços públicos onde a participação popular na discussão e deliberação nas decisões públicas foram ampliadas, abrindo novas perspectivas para que a democracia participativa fosse exercida (RONCONI; DEBETIR; MATTIA, 2011). Na relação entre a percepção e as políticas de sustentabilidade o descompasso aumenta à medida em que o governo estabelece diretrizes socioambientais, sem que ocorra uma mobilização dos atores envolvidos. Essas diretrizes são elaboradas para avaliar sobretudo a cultura institucional e a percepção coletiva, para que as estratégias adotadas obtenham resultados eficazes na implantação das políticas no cenário real com uma maior efetividade no processo de educação ambiental próximo ao público participante SIQUEIRA, (2008 apud ALMEIDA; SCATENA; LUZ, 2017).

A percepção pública pode contribuir para a regulação de estratégias para compreender as funções sociais e para que haja sustentabilidade da área de atuação (RAMOS et al., 2018). Um dos focos do Estado de intervir nas cidades são os problemas ambientais urbanos que já eram existentes, mas somente nas últimas décadas passaram a fazer parte da percepção pública. Dessa forma, a institucionalização das questões ambientais urbanas não reflete de forma concreta nas cidades, pois, há uma distância considerável entre o discurso apresentado nas agendas, nos documentos oficiais advindos das conferências, dos acordos internacionais e a realidade socioambiental das cidades que resulta na incapacidade de conceber políticas públicas (SILVA e TRAVASSOS, 2008).

## PROGRAMA SALVADOR 360

O Programa Salvador 360 foi lançado em maio de 2017. O programa reúne diversas iniciativas promovidas em oito eixos totalizando 360 ações, para acelerar o crescimento econômico e social de Salvador (SECOM, 2017). Seus oito eixos são:

1. **Simplifica:** considerado carro-chefe do programa de planejamento e pretende agilizar e facilitar a vida dos cidadãos no atendimento e prestação de serviços. Neste eixo foram criadas as dez Prefeituras-Bairro, que descentralizou a administração públicaintegrando os órgãos para reduzir a burocracia.
2. **Negócios:** voltado para um conjunto de ações da PMS que visam estimular a geração de emprego e renda. Promove o desenvolvimento econômico e atrai novos investimentos, que podem permitir a geração e absorção da força de trabalho local.
3. **Centro Histórico:** o foco das ações está na região central da cidade com o objetivo de revitalizar a área e estimular a recuperação dos imóveis abandonados. Os investimentos realizados são de benefícios fiscais.
4. **Investe:** composto por investimentos públicos e parcerias com o setor privado por meio de concessões e parcerias público-privada (PPPs) que visam melhorar a infraestrutura e a qualidade dos serviços públicos além da requalificação urbana, dentre elas, a implantação do Bus Rapid Transit (BRT).
5. **Cidade Inteligente:** utiliza de tecnologias e inovação para promover o desenvolvimento econômico através da criação do Hub Salvador, espaço de coworking para acelerar o desenvolvimento de aplicativos que resolvam problemas da Prefeitura ou do cidadão que impactam direto nas políticas e nos serviços públicos.
6. **Cidade Criativa:** visa desenvolver projetos e criar incentivos que permitem o fortalecimento e a potencialização da economia criativa em Salvador. A iniciativa pretende promover incentivos de desenvolvimento em dez setores da economia criativa, como música, audiovisual, cinema, moda e gastronomia.
7. **Cidade Sustentável:** se fundamenta em dois conceitos. O primeiro é o de sustentabilidade, que busca promover ações, criar estratégias e implantar soluções que garantam o desenvolvimento respeitando ao meio ambiente. O segundo conceito é a resiliência, sendo a capacidade da cidade em reagir e tratar os estresses crônicos de acordo com a agenda urbana global visando garantir o desenvolvimento sustentável.
8. **Inclusão Econômica:** formado por ações que irão dar continuidade a benefícios criados para os comerciantes informais buscando promover e integrar ações para o desenvolvimento econômico e a geração de emprego e renda para beneficiar a base da pirâmide de Salvador. (SECOM, 2018).

## OUTRAS ESTRATÉGIAS EM EXECUÇÃO NA CIDADE

Pensando nos desafios que a cidade ainda precisa enfrentar no caminho do desenvolvimento sustentável urbano, a PMS elaborou Estratégias de Resiliência apresentadas em um planejamento de longo prazo, numa perspectiva para os próximos 31 anos – 2049, quando a cidade completará 500 anos. Através da adoção de iniciativas e políticas públicas de resiliência na construção de uma cidade igualitária, inclusiva, moderna e inovadora, sendo um legado para as gerações futuras.



A criação das estratégias teve o envolvimento de órgãos públicos da PMS, do setor privado, de representantes do comércio, indústria, startups, empresas, investidores, da academia, comunidades de diversos bairros, ONG's entre muitos parceiros do Brasil e do mundo. Essas estratégias foram baseadas em um conjunto de estudos existentes,

como o Planejamento Estratégico 2013-2016 e 2017-2020, o Programa Salvador 360, e os estudos para preparação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).

Nos planos e políticas setoriais foram considerados e incluídos o Plano de Mobilidade (PlanMob), a Política Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Lei 8.915/2015, e políticas em construção como o Plano Municipal de Cultura, o Plano Municipal de Adaptação e Mitigação da Mudança Climática, o Plano Municipal de Saneamento, entre outras iniciativas.

Com as mudanças que ocorrem no contexto urbano, faz com que as estratégias de resiliência sejam flexíveis e atualizadas. As estratégias se centralizam em iniciativas e objetivos de cinco pilares: 1) Cultura e Múltiplas Identidades; 2) Comunidade Saudável e Engajada; 3) Economia Diversificada e Inclusiva; 4) Cidade Informada e Governança Inovadora; 5) Transformação Urbana Sustentável.

Nesses Pilares, foram inseridas ações que já estão em andamento no Município e previstas no Planejamento Estratégico 2017-2020 que adotam valores da resiliência, onde são apresentadas as etapas para implantação das iniciativas previstas nos pilares e o monitoramento da evolução das mesmas (SALVADOR RESILIENTE, 2019).

## METODOLOGIA

O trabalho consistiu em uma pesquisa qualitativa-exploratória-descritiva. Por meio deste modelo, teve como finalidade descrever os contextos em relação à análise sobre a percepção pública dos moradores acerca das estratégias de sustentabilidade adotadas pela PMS, utilizando como instrumentos um questionário e entrevistas elaborados para a pesquisa, com questões simples para o público-alvo. Foram realizadas análises de documentos e relatórios disponibilizados nos sites dos órgãos da PMS. As entrevistas e a aplicação de questionário ocorreram na Prefeitura-bairro Barra/Pituba, região escolhida por apresentar as características e estratégias necessárias para o levantamento e aplicação das informações da pesquisa.

Nos dias 18, 22 e 25 de outubro de 2019 e nos dias 01, 07 e 08 de novembro de 2019 ocorreu aplicação do questionário, onde os moradores foram escolhidos de forma aleatória para o levantamento de informações na identificação do perfil e da percepção dos moradores da região. As perguntas foram apresentadas em um questionário impresso e as respostas foram marcadas no Google Forms por meio de smartphone.

No dia 24 de outubro de 2019, foi realizada uma entrevista com 14 perguntas concedida pelo gestor em exercício no cargo de secretário da Secretaria Municipal de Sustentabilidade, Inovação e Resiliência, para o levantamento de algumas informações referente às estratégias de sustentabilidade promovidas pela Prefeitura no Programa Salvador 360. No dia 21 de novembro de 2019, uma entrevista concedida pelo Coordenador Geral em exercício do Grupo de Defesa Ambiental (GRUDEAM), ONG ambientalista que está localizada no Jardim Armação, um dos bairros da região pesquisada. A entrevista buscou identificar a percepção da ONG quanto às estratégias de sustentabilidade planejadas para a cidade e adotadas na região. As perguntas das entrevistas foram estruturadas e discutidas com a orientadora deste trabalho.

O instrumento utilizado no levantamento de dados para analisar a percepção dos moradores da região foi um questionário dividido em dois blocos. No primeiro bloco foram colocadas questões para analisar o perfil dos respondentes com perguntas referentes às questões demográficas (idade, sexo, nível de escolaridade e bairro). No segundo bloco, foram apresentadas cinco perguntas com o objetivo de identificar a percepção dos moradores quanto às estratégias de sustentabilidade adotadas. Dessas cinco perguntas, três são fechadas e uma aberta para que os respondentes pudessem emitir sua opinião acerca de outras estratégias que podem ser adotadas pela PMS ou apresentassem sugestões de melhorias para as estratégias existentes no Programa Salvador 360. Das quatro questões fechadas, três são de múltipla escolha e uma dicotômica.

Um pré-teste foi realizado antes da aplicação definitiva do questionário. Foram enviados dez questionários pelo Google Forms, de maneira não aleatória direcionado a dez moradores da região, com o objetivo de verificar a validade das perguntas e para identificar possíveis falhas. Foram realizadas algumas alterações, acrescentando uma opção para que os respondentes pudessem sinalizar caso não percebesse alguma das estratégias apresentadas no questionário. Foi acrescentada a opção de informar outro bairro para excluir possíveis respondentes de outras regiões administrativas.

A entrevista foi utilizada como instrumento de coleta desta pesquisa, para analisar a percepção dos gestores. As respostas apresentadas pelos entrevistados foram transcritas em trechos do trabalho mediante autorização assinada por eles em um termo de autorização de gravação de voz.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, foram utilizadas referências bibliográficas, documentais, já na pesquisa de campo foram realizadas entrevistas e aplicação de questionário com perguntas elaboradas para analisar percepção dos gestores e dos moradores da região estudada. A amostra caracterizou-se como sendo probabilística, onde os elementos foram escolhidos de forma aleatória, conforme estavam distribuídos na prefeitura-bairro.

A população estimada da região, segundo o Censo demográfico do IBGE (2010) é de 361.616 moradores, porém, em média circulam 200 pessoas por dia na prefeitura- bairro. O horário disponível para a coleta dos dados foi entre às 08:00 às 17:00. No primeiro dia, entre 09:21 e 11:04 foram aplicados 29 questionários; no segundo dia entre 09:08 e 10:38 foram aplicados 22 questionários; no terceiro dia entre 09:24 e 11:37 foram aplicados 33 questionários; no quarto dia entre 09:30 e 11:14 foram aplicados 19 questionários; no quinto dia entre 09:49 e 11:21 foram aplicados 21 questionários; no sexto e último dia entre 09:38 e 10:30 foram aplicados 6 questionários. Durante as aplicações foram obtidas 130 respostas, dessas respostas, foram identificados 10 respondentes que pertencem a outros bairros que não fazem parte da região estudada, sendo assim, foram validadas apenas 120 respostas.

As técnicas usadas neste trabalho apoiaram-se em dados quantitativos sem uso da estatística. Os dados foram analisados através de:

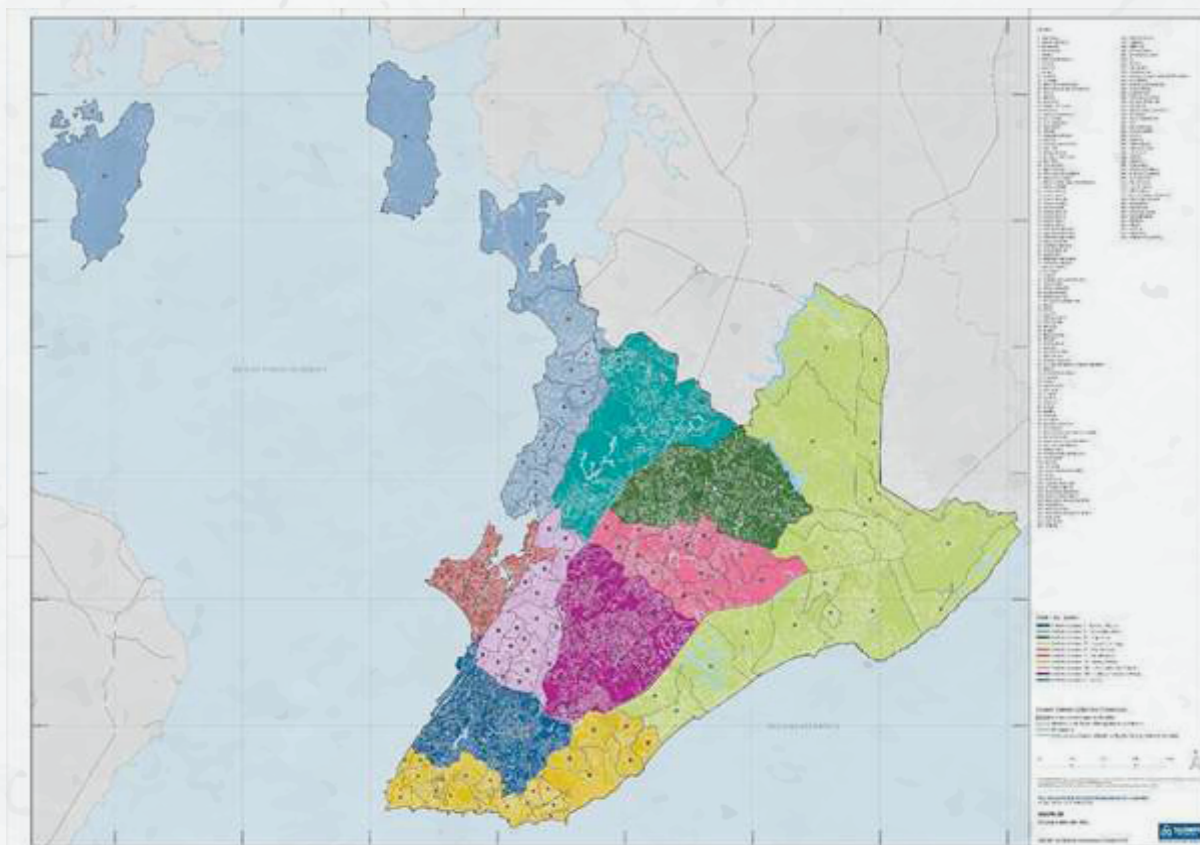
- Análise documental: consulta a relatórios de autoria da PMS disponibilizados nos sites dos órgãos municipais.
- Gráficos descritivos: Foram usados gráficos de coluna, barras e setores para sumarizar os dados coletados.
- Nuvem de palavras: reunião das respostas para destacar as palavras que foram predominantes nas respostas apresentadas pelos moradores.

## ANÁLISE

A cidade de Salvador tem 470 anos, com uma população estimada em 2.675.656 pessoas, em seu contexto urbano apresenta uma área de 693,831 km<sup>2</sup>, divide-se em 163 bairros, 3 ilhas e 10 regiões administrativas. Tem 35% dos domicílios em vias públicas com adequada urbanização, arborização de vias públicas 39,5%, esgotamento sanitário adequado 92,8 % (IBGE, 2010). O seu crescimento se deu de forma desorganizada e desigual, com isso, enfrenta diferentes desafios para garantir qualidade de vida dos seus habitantes. Desde 2013, a Prefeitura passou a investir em estratégias para solucionar e mitigar problemas os causados pelas mudanças climáticas no planeta que também afeta a cidade.

Conforme a divisão da Prefeitura Municipal de Salvador, a cidade tem dez regiões administrativas (Figura 3): Prefeitura-Bairro I, Centro/Brotas; Prefeitura-Bairro II, Subúrbio/Ilhas; Prefeitura-Bairro III, Cajazeiras; Prefeitura-Bairro IV, Itapuã/Ipitanga; Prefeitura-Bairro V, Cidade Baixa; Prefeitura-Bairro VI, Barra/Pituba; Prefeitura-Bairro VII, Liberdade/São Caetano; Prefeitura-Bairro VIII, Cabula/Tancredo Neves; Prefeitura-Bairro IX, Pau da Lima; Prefeitura-Bairro X, Valéria. (REVISTA SALVADOR NO CLIMA, 2019)

Figura 3 - Mapa das dez regiões administrativas de Salvador

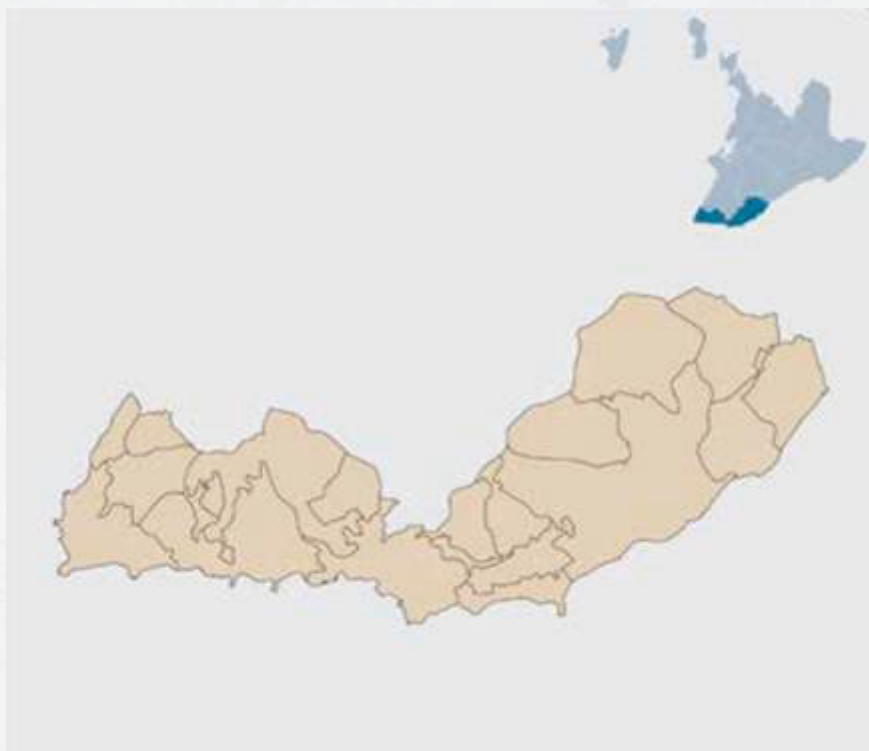


Fonte: SECOM - PDDU 2016

Na figura 4, está apresentado o mapa da região Barra/Pituba escolhida para realizar a aplicação do questionário, ela é composta vinte e um bairros, sendo: Alto das Pombas, Amaralina, Barra, Calabar, Caminho das Árvores, Canela, Chapada do Rio Vermelho, Costa Azul, Engenho Velho da Federação, Federação, Graça,

Itaigara, Jardim Armação, Nordeste de Amaralina, Ondina, Pituba, Rio Vermelho, Santa Cruz, STIEP, Vale das Pedrinhas, Vitória. Para obter a amostra centralizou-se na Prefeitura- bairro localizada do bairro do Rio Vermelho, onde foram aplicados 120 questionários com roteiro definitivo.

**Figura 4** : Mapa da região Barra/Pituba



Fonte: SECOM - PDDU 2016

## EIXO 7 - CIDADE SUSTENTÁVEL

Para realização deste trabalho foram utilizadas informações do eixo sete Cidade Sustentável do programa Salvador 360, que é composto pelas seguintes estratégias de sustentabilidade:

**Delivery de Árvores:** A Prefeitura entrega mudas de espécies nativas da Mata Atlântica para que os cidadãos possam realizar o plantio em suas residências. A solicitação das mudas pode ser feita no número telefônico do “Disque Mata Atlântica” ou podem ser retiradas em um dos três pontos da cidade (Parque da Cidade, Jardim Botânico e Horto). (SUSTENTABILIDADE E RESILIÊNCIA, 2017).

**IPTU Verde:** é um instrumento municipal que concede conselhos fiscais no IPTU. Incentiva, certifica e regula empreendimentos imobiliários residenciais, comerciais, mistos ou institucionais a fazer construções sustentáveis. São estabelecidas pontuações para cada ação e/ou práticas de sustentabilidade realizadas. A Outorga Verde, estabelece fator de redução da contrapartida financeira à outorga onerosa, para empreendimentos que obtiverem, na sua fase de licenciamento, a certificação concedida pelo IPTU Verde. (IPTU VERDE, 2019)

**Programa de Coleta Seletiva:** Tem pontos de Entrega Voluntária (PEVs) instalados em bairros da cidade. Todo o resíduo recolhido é enviado para as cooperativas parceiras, que fazem a triagem e prensagem do material que será reciclado, além de contribuírem socialmente com a geração de emprego e renda.

**Capital da Mata Atlântica e Novos Plantios:** faz parte do projeto Salvador Capital da Mata Atlântica, destacam-se o desenvolvimento do Manual de Arborização Urbana e do Manual Técnico de Poda de Árvores, o georreferenciamento de árvores com participação da população, a requalificação de parques e áreas verdes. Novos plantios e a preservação da área verde da cidade foram realizados pela SECIS, em sua maioria espécies nativas da Mata Atlântica. (SUSTENTABILIDADE E RESILIÊNCIA, 2017).

**Salvador Solar - IPTU Amarelo:** Programa de Certificação Sustentável criado pela PMS, o IPTU Amarelo funciona como uma forma de incentivo através de descontos, para que as pessoas que residem em casas e/ou condomínios de casas implantem o sistema de geração de energia solar fotovoltaica. Os descontos no IPTU são de acordo com a produção e consumo do sistema de energia solar fotovoltaica na residência a partir de um percentual mínimo que é classificado por categorias como: ouro com 10% de desconto, prata com 7% de desconto e bronze com 5% de desconto (IPTU AMARELO, 2019).

**Reforma do Parque da Cidade (Parque Joventino Silva):** com uma área de 724.000 mil metros quadrados, é no Parque da Cidade que se pode encontrar uma variedade de espécies de plantas frutíferas e ornamentais, já que nele também preserva significativo remanescente de Mata Atlântica e restinga. A proposta de revitalização do parque foi apresentada pela Secretaria Cidade Sustentável a PMS em 2014 e desde então, o Parque ficou mais moderno e atrativo para a atual dinâmica urbana. As obras realizadas possibilitaram a manutenção, conservação e ampliação da área construída com mais espaços de convivência com variadas possibilidades de esporte, lazer e cultura rodeados pela natureza (PARQUE DA CIDADE, 2019).

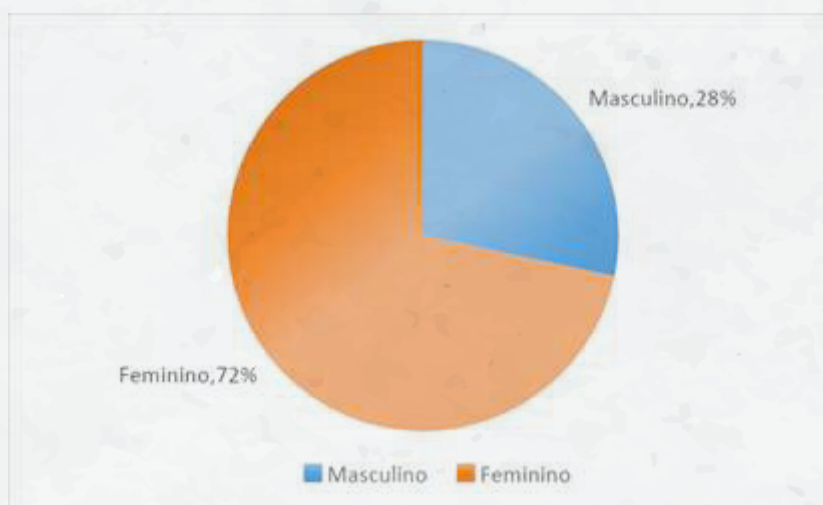
**Parque Marinho da Barra:** o objetivo do parque é a preservação dos ecossistemas naturais que são de grande relevância ecológica. O parque oferece a possibilidade da realização de pesquisas científicas e de atividades voltadas para a educação ambiental e o turismo ecológico (SALVADOR, 2019).

**Movimento Salvador Vai de Bike:** O movimento faz parte do Programa da PMS, patrocinado pelo banco Itaú e Tembici. Visa incentivar o uso do transporte cicloviário, através de uma infraestrutura que disponibiliza um sistema cicloviário, paraciclos, pitstop e bicicletários públicos; além das bicicletas compartilhadas e políticas públicas de conscientização, educação, capacitação e atividades permanentes pró-Bike, com circuitos de lazer e passeios ciclísticos. Seu principal benefício a utilização da bicicleta como modelo de transporte, para estimular a redução da dependência do uso de veículos motorizados (MOVIMENTO SALVADOR VAI DE BIKE, 2019).

## APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

As perguntas de 1 a 4 do primeiro bloco do questionário para analisar o perfil dos moradores da região quanto a sexo, faixa etária, nível de escolaridade e bairro que reside. Dos 120 respondentes, na distribuição referente ao sexo, sendo que as pessoas do sexo feminino foram a maioria com 72% e do sexo masculino com 28%.

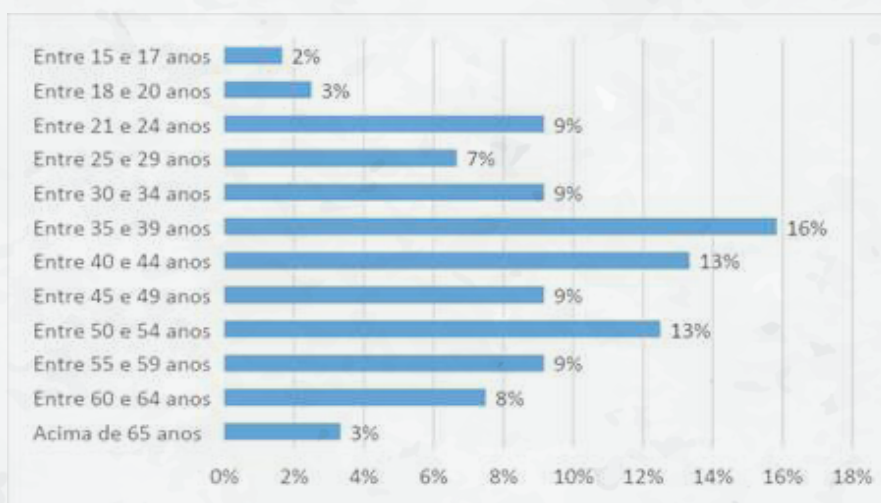
**Gráfico 1:** Sexo



Fonte: Dados pesquisa.

Na distribuição dos moradores por faixa etária, no gráfico 2, a grande maioria dos respondentes que corresponde a 16%, estão na faixa etária entre 35 e 39 anos.

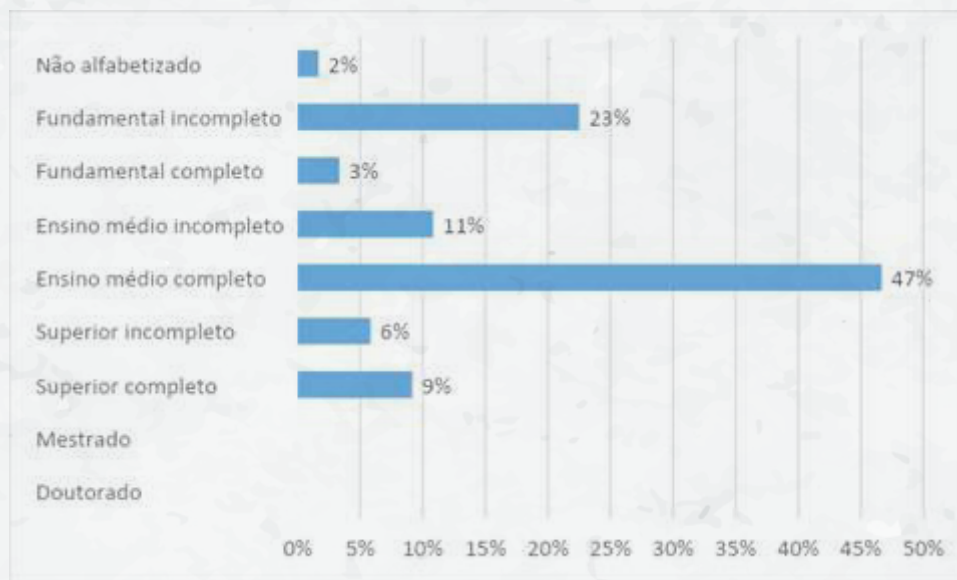
**Gráfico 2:** Faixa etária



Fonte: Dados pesquisa.

Os demais respondentes representam 2% com idade entre 15 e 17 anos; 3% com idade entre 18 e 20 anos; 9% com idade entre 21 e 24 anos; 7% com idade entre 25 e 29 anos; de 9% com idade entre 30 e 34; 13% com idade entre 40 e 44 anos; 9% com idade entre 45 e 49 anos; 13% com idade entre 50 e 54 anos; 9% com idade entre 55 e 59 anos; 8% com idade entre 60 e 64 anos e, por fim; 3% acima de 65 anos.

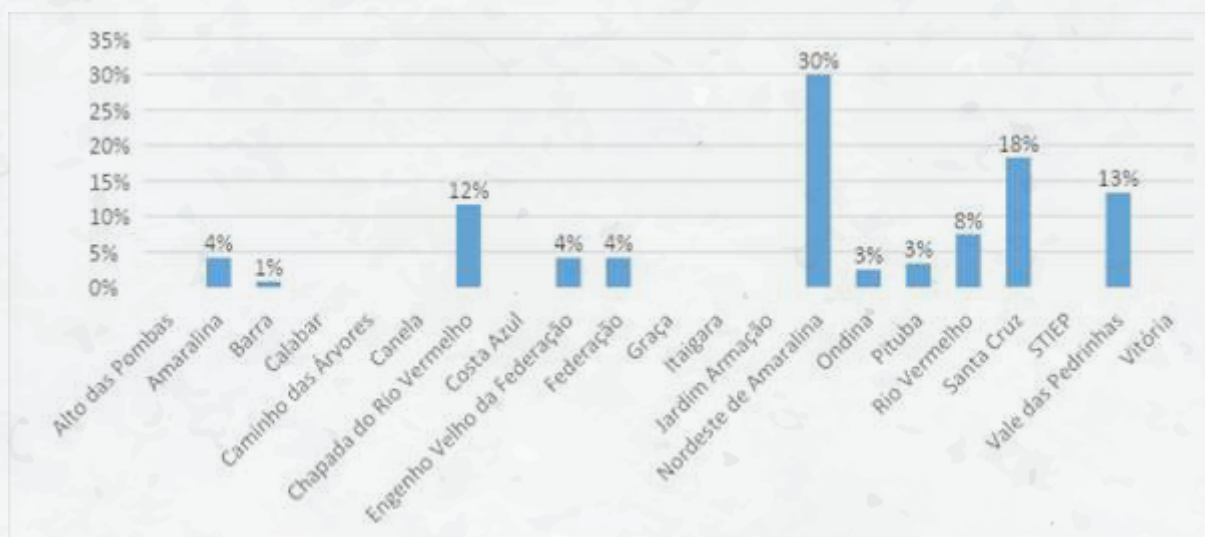
Em relação ao nível de escolaridade dos moradores da região, está representado no gráfico 3 que a maioria dos respondentes, sendo 47%, possuem o ensino médio completo.

**Gráfico 3:** Nível de Escolaridade

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Os demais respondentes têm ensino fundamental incompleto com representando 23%, com ensino médio incompleto representam 11%, com superior completo 9%, superior incompleto com 6%, ensino fundamental completo foram 3%, os não alfabetizados com 2%, com mestrado e doutorado não obtiveram respondentes.

No gráfico 4, estão representados os 21 bairros que compõem a região estudada.

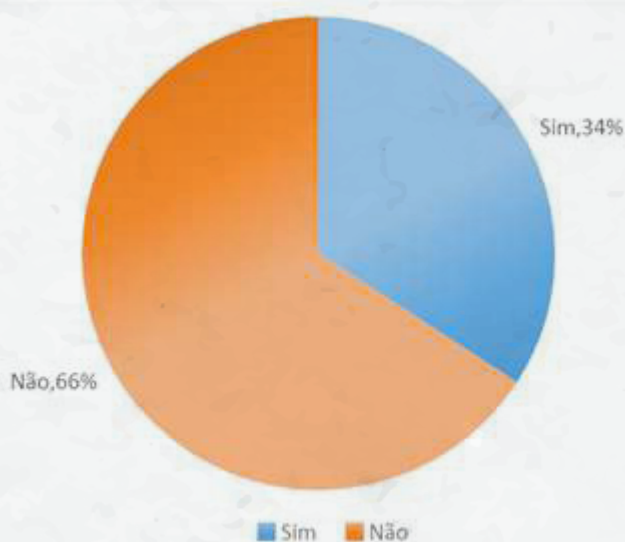
**Gráfico 4:** Bairros da região

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A maioria dos respondentes são moradores do bairro Nordeste de Amaralina, representando 30%, seguido pelos bairros Santa Cruz com 18%, Vale das Pedrinhas com 13%, Chapada do Rio Vermelho com 12%, Rio Vermelho com 8%, os bairros Amaralina, Engenho Velho da Federação, Federação, ficaram com 4% cada. Já os bairros da Ondina e Pituba tiveram 3% dos respondentes cada, Barra com 1% e os bairros Alto das Pombas, Calabar, Caminho das Árvores, Canela, Graça, Itaigara, Jardim Armação, STIEP e Vitória não receberam nenhum dos respondentes.

No segundo bloco do questionário foram realizadas perguntas para analisar a percepção dos moradores quanto às estratégias de sustentabilidade adotadas na região, no gráfico 5, é possível verificar as respostas para que buscaram identificar se os moradores já tinham ouvido falar do Programa Salvador 360.

**Gráfico 5:** Programa Salvador 360

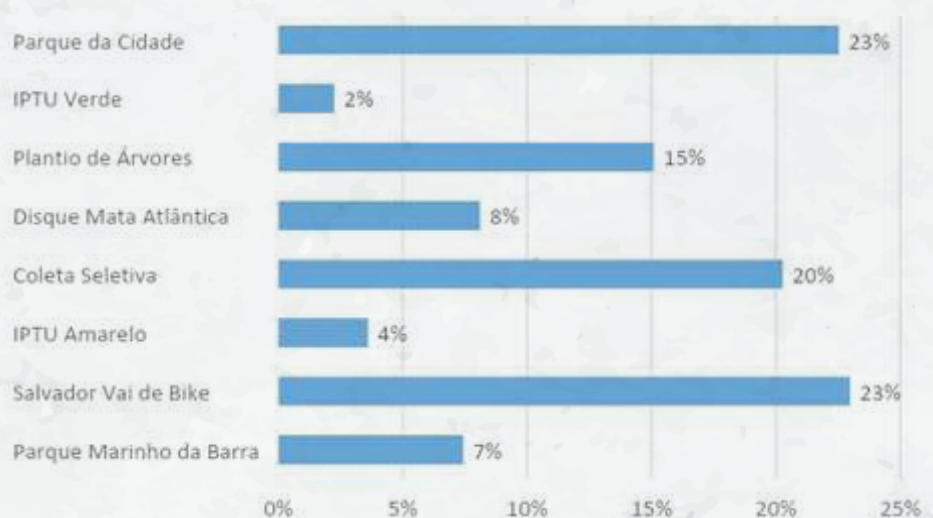


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Sobre ter ouvido falar do Programa Salvador 360, 66% dos moradores responderam não ter ouvido falar do programa e 34% afirmaram já ter ouvido falar do programa.

No gráfico 6, está representado o resultado da percepção dos moradores quanto às estratégias de sustentabilidade adotadas na região.

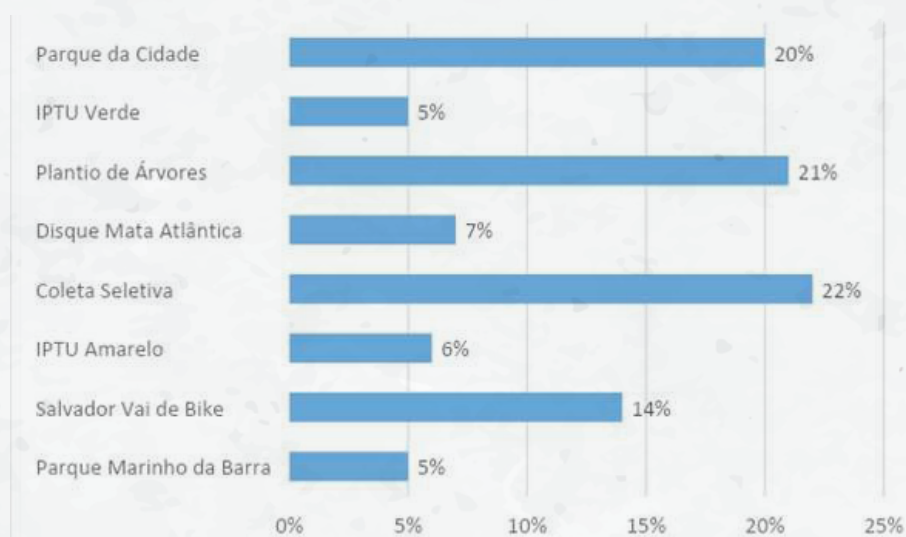


**Gráfico 6** : Estratégias de Sustentabilidade percebidas

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Ainda citando o gráfico 6, acima, 23% dos moradores perceberam a reforma do Parque da Cidade, outros 23% perceberam a estratégia do Salvador Vai de Bike com a construção das ciclovias, 20% a coleta seletiva, 15% o plantio de árvores, 8% perceberam o Disque Mata Atlântica, 7% o Parque Marinho da Barra, 4% para o desconto no IPTU Amarelo e 2% IPTU Verde. A partir desse resultado, o pressuposto 1 (P1) passa a ser validado, já que 23% pode ser considerado um resultado abaixo do esperado, pois, nem a metade dos moradores equivalente a 50% não percebem nem se quer uma das estratégias, sendo assim, os moradores têm uma baixa percepção das estratégias de sustentabilidade adotadas pela prefeitura na região.

O gráfico 7, apresenta os resultados referente as três estratégias de sustentabilidade consideradas mais importantes para a cidade na percepção dos moradores.

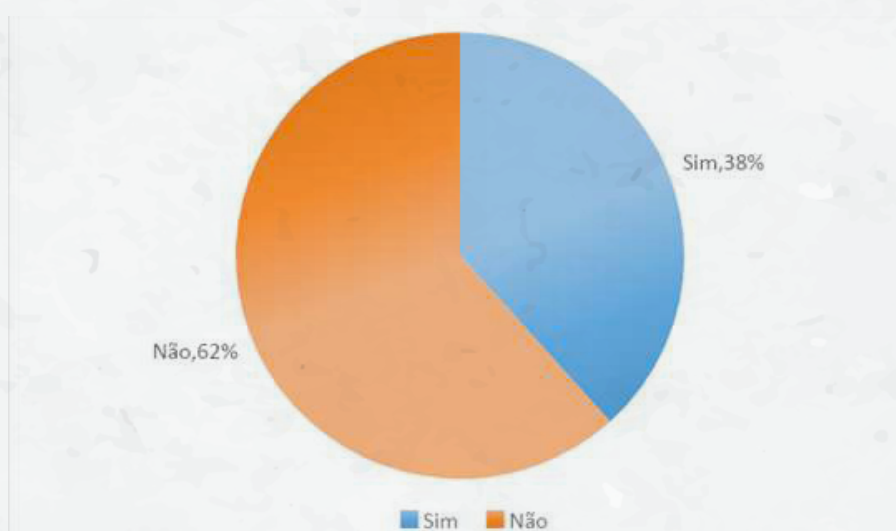
**Gráfico 7** : Estratégias consideradas mais importantes pelos moradores

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A pesquisa revelou que os moradores atribuem importância de 22% para a coleta seletiva de materiais recicláveis nos pontos de entrega voluntária. Entre as outras apresentadas, 21% indicaram que o plantio de árvores pela prefeitura é a segunda estratégia de sustentabilidade mais importante e 20% consideraram que a reforma do Parque da Cidade é a terceira estratégia mais importante.

A partir da pergunta 8 apresentada no questionário para que os moradores pudessem sugerir novas estratégias de sustentabilidade para que a PMS possa vir a adotar e que não são contempladas no Programa Salvador 360. Dos 120 respondentes, 62% disseram não ter nenhuma sugestão, já 38%, apresentaram sugestões de melhorias para as estratégias que estão em execução na cidade.

**Gráfico 8** : Sugestão dos moradores para novas estratégias de sustentabilidade



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Para analisar o discurso dos moradores quanto às respostas para a pergunta de número 8 do questionário, que busca saber quais são as estratégias de sustentabilidade que os respondentes consideram que poderiam ser adotadas pela PMS e que não estão contempladas no Programa Salvador 360 foi utilizada uma nuvem de palavras ou nuvem de tags (figura 1) que representa a visualização sobre os assuntos relacionados ao tema da pesquisa com palavras-chave, geralmente são palavras soltas que destacam palavras que frequentemente aparecem em um texto. As respostas apresentadas são sugestões de melhorias para as estratégias de sustentabilidade percebidas e executadas nos bairros da região estudada.



O secretário acredita que:

A sociedade civil organizada tem um papel muito importante, seja nesse processo de engajamento, de fiscalização, de colaboração, acho que tem várias funções. (Entrevista 1)

A limpeza nas praias também foi um ponto citado pelos respondentes. Com os eventos ocorridos no último mês de outubro de 2019, onde as praias de Salvador receberam uma alta quantidade de petróleo que foram levados pelas ondas até a areia da praia, provocando danos e prejuízos para moradores, pescadores e para pessoas que tiram seu sustento do mar. Sobre isso, teve respondente que sugeriu um foco maior nas praias, principalmente, após identificar as manchas de petróleo no litoral.

As outras sugestões de melhorias são: a conservação do meio ambiente, o uso de espaços abandonados para a agricultura urbana, colocar mais lixeiras nas ruas, proibir o uso de sacolas plásticas nos mercados, divulgar e explicar melhor para a sociedade os descontos no IPTU verde e o IPTU amarelo. Sobre o uso da energia solar, teve respondente que sugeriu o uso de placas solares nos postes de iluminação das ruas, para que a cobrança seja retirada do bolso da população.

A coleta seletiva foi uma das estratégias da PMS que mais recebeu sugestão de melhoria, os respondentes acreditam que é de fundamental importância para a cidade e dizem que em cada bairro deveria ter um ponto de entrega da coleta, para reduzir a distância do ponto de entrega atual que fica localizado no Itaipava, sendo assim, a coleta seria acessível para todos. Para alguns respondentes, a coleta seletiva não é eficiente, já que na passagem do caminhão de lixo pelas ruas dos bairros, todos os materiais são misturados com os outros materiais. Com percepção bem próxima, o coordenador geral do GRUDEAM:

Em Salvador não existe coleta seletiva, já que o morador pode realizar a separação do lixo em casa, mas o lixo será colocado junto com os demais no momento da coleta realizada pelo caminhão. O trabalho realizado pela LIMPURB (Empresa de Limpeza Urbana de Salvador) com as cooperativas poderia ser ampliado. (Entrevista 2)

Outra estratégia que recebeu maior destaque foi o plantio de árvores, e na maioria das vezes em que foi escolhida estava acompanhada de comentários associados ao desmatamento e as queimadas que estavam em evidência nos meios de comunicação, além de muitos respondentes destacaram que o plantio deveria ser intensificado, pois, com a construção do BRT em um dos bairros da região pesquisada, acredita-se que muitas árvores foram derrubadas, além disso, consideram que o plantio realizado atualmente pela PMS não atende as necessidades da cidade.

Na área de mobilidade, os respondentes acreditam que a ampliação das ciclovias seria importante para melhorar o deslocamento dos moradores na região. Teve respondente que acredita que a mobilidade na cidade ficaria melhor se ocorrer a expansão do metrô e do BRT para outros pontos da cidade. Sobre as ciclovias, o secretário disse que:

Sempre pode melhorar tudo né, as ciclovias você pode melhorar a conexão delas, porque as vezes ela acaba em um ponto, precisa se conectar, acho que tem muitas áreas ainda que podem ser reclassificadas e revitalizadas nessa região. (Entrevista 1)

Na área de infraestrutura, as pessoas acreditam que é importante a reforma das praças, para o lazer dos moradores e mais acessibilidade na cidade. Teve respondente que sugeriu o incentivo ao uso de zonas históricas abandonadas para promover cultura, outros pedem uma melhor segurança, saúde, uma cidade mais igualitária e melhorias no saneamento básico.

Os trechos das duas entrevistas ilustram a percepção do secretário da SECIS e do coordenador geral do GRUDEAM.

Na percepção do secretário, as estratégias de sustentabilidade que ainda podem ser adotadas pela PMS, são:

A gente tem que trabalhar muito dois pontos principalmente, a gente está falando de uma agenda global que é a agenda climática, em Salvador tem o inventário de emissões, o que mais emite na cidade é o transporte, 74%, então, a gente precisa focar na redução das emissões de transporte, e por outro lado, trabalhar melhor a agenda de resíduos, por mais incentivo à produção de que [...] é uma coisa que não avançou como gostaria. Acho que esses são dois pontos principais [...] (Entrevista 1)

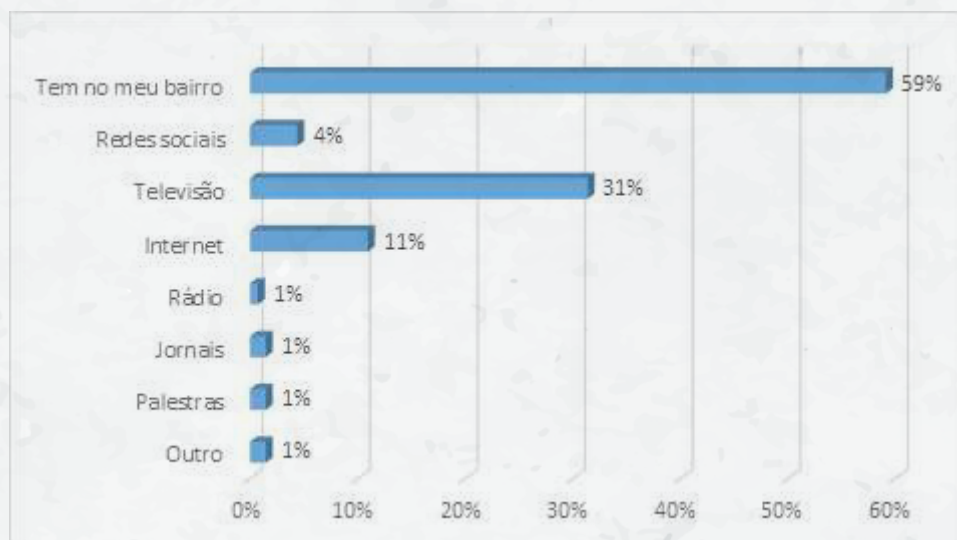
Já na percepção do coordenador geral do GRUDEAM, as estratégias de sustentabilidade que ainda podem ser adotadas pela PMS, são:

Elaborar o zoneamento socioeconômico e ambiental para as áreas onde existem vegetação. Cumprir as legislações ambientais vigentes. Aplicar metodologias para proteger o meio ambiente, fiscalização permanente, monitoramento socioambiental para prevenir a degradação implantando unidades de conservação nas áreas de interesses biológicos e de ecoturismo, belezas naturais, nascentes, protegendo as florestas naturais, e biodiversidade. (Entrevista 2)

A partir das informações concedidas pelos moradores, pelo secretário e pelo coordenador da ONG, as estratégias de sustentabilidade adotadas na região no Programa Salvador 360 ainda possuem pontos importantes melhorias, já que elas fazem parte do planejamento estratégico e da estratégia de resiliência da cidade. Os moradores podem ser mais participativos, seja através das lideranças comunitárias ou pela sociedade civil organizada estando presente na elaboração, implementação e fiscalização das estratégias, pois assim, a gestão local terá um retorno quanto a efetividade dessas ações.

A pergunta que finaliza o questionário e o segundo bloco de perguntas sobre a percepção dos moradores quanto às estratégias de sustentabilidade adotadas na região, no gráfico 9, os moradores responderam através de qual meio eles identificam as estratégias.

**Gráfico 9:** Meio de identificação das estratégias de sustentabilidade



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Quando perguntados por qual meio identificam as estratégias de sustentabilidade, 59% dos moradores responderam que identificam as estratégias no bairro onde mora, 31% identificam por meio da televisão, 11% através da internet considerando os portais de notícias, 4% pelas redes sociais, sendo nesse item considerado o Instagram e o Facebook, 1% dos respondentes informaram que percebem as estratégias pelo rádio, 1% pelos jornais outro 1% por meio de palestras. Na opção outros, 1% dos respondentes informaram que percebem as estratégias por meio outdoor.

A partir da resposta da maioria dos respondentes, de que 59% percebem e identificam as estratégias adotadas na região ao transitar pelo bairro, confirmando o que foi dito por Moreira (2004 apud Santos e Souza, 2015) no referencial teórico de que a percepção é a organização de estímulos sensoriais transformados em experiência, por meio de objetos que são percebidos através dos sentidos e ao nosso redor, torna-se visível à nossa consciência.

A televisão, sendo um dos meios de identificação apresentados, ocupa a segunda posição com 31% das respostas, tornando-se um importante meio de transmissão de informações para que a população esteja atenta ao que acontece na cidade e no mundo.

Segundo Creso, (1992 apud Lima, 2003), existem aspectos positivos e negativos na aplicação da mídia como instrumento de alteração na percepção das pessoas. Para o autor, o aspecto positivo é a capacidade de a mídia apresentar questões ambientais de forma rápida e dinâmica para uma parte significativa da sociedade, com ampla divulgação do tema e fixação da problemática, pode gerar novas demandas por parte da sociedade, assim, a mídia irá melhorar e ampliar seu conteúdo sobre as questões ambientais. De aspecto negativo, se pode destacar o que os meios de comunicação, em geral, podem seguir a lógica de algumas empresas, de lucro/capital, tendo suas informações controladas por esses grupos com interesses econômicos- políticos e não interessados na divulgação de ideias ou na democratização dos temas que não interferem em suas ações.

Atualmente, a problemática ambiental tem sido um dos temas mais explorados pela mídia, além das discussões do governo. Esse interesse no assunto pode ser considerado pelo amplo reconhecimento da crise que passa o meio ambiente, por consequência da exploração indiscriminada pela ação humana na natureza, além dos efeitos das práticas empresariais e do comportamento dos consumidores (BEDANTE e SLONGO, 2006 apud SILVA et al., 2012). Segundo Tonet e Melo (2014), na atualidade, a mídia tem estado presente no nosso cotidiano sendo um instrumento que verdadeiramente manipula e domina o social e o cultural. Os autores afirmam que as informações recebidas principalmente pela televisão, tem forte influência nos hábitos e costumes da população e que a mídia pode manipular ditando regras e também formando opinião.

Para Martinez, (1999) apud Tonet e Melo, (2014), os meios de comunicação têm como função influenciar os seus receptores, sendo maior para aquele que não tem acesso às ferramentas para sua análise. Conforme CIARELLI e AVILA (2009), por meio da divulgação de notícias, a mídia se torna uma das principais fontes de acesso à informação. De acordo com o Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA) (2005), em um dos seus objetivos, informa que os meios de comunicação em massa devem promover campanhas de educação ambiental, assim, sendo ativos colaboradores na disseminação das informações e práticas educativas pertinentes ao meio ambiente. Para Sulaiman (2011), o papel educativo da mídia sobre a problemática ambiental é evidente, mas é necessário analisar as estratégias abordadas e seus conteúdos também.

A partir da análise e da apresentação dos resultados e conceitos, o pressuposto 2 (P2), sobre a influência da mídia na percepção dos moradores pode ser validada como verdadeira, sendo a mídia, um dos meios de identificação pelo qual os moradores percebem as estratégias de sustentabilidade. Este mesmo resultado permite uma outra análise, pois, os moradores em sua maioria (59%) identificam as estratégias por meio da adoção ou execução de uma delas no bairro onde vivem, mas 66% dos respondentes nunca ouviram falar do Programa Salvador 360, permitindo concluir que eles não atribuem as estratégias de sustentabilidade percebidas como parte de um programa específico para o desenvolvimento sustentável da cidade.

Diante da baixa percepção (23%) que os moradores têm acerca das estratégias de sustentabilidade adotadas na região, permite a análise de que eles pouco percebem as estratégias, mas identificam ações que acontecem nos bairros da região e não atribuem ao Programa Salvador 360 por nunca terem ouvido falar dele. Com essas informações, a gestão pública local pode pensar em melhores formas de mobilizar e conscientizar a população, para contribuir com o desenvolvimento urbano sustentável de Salvador. Utilizar os meios de identificação que os moradores têm das estratégias para promover as práticas sustentáveis por meio de cursos, palestras, eventos e outras formas de educação ambiental e conscientização para que eles possam melhor entender as ações que são sendo adotadas no seu entorno, pois, no atual contexto, esta mobilização não está alcançando o resultado esperado prejudicando o avanço da cidade para o desenvolvimento sustentável.

## RESULTADOS

Diante dos desafios que as cidades ainda precisam enfrentar para alcançar o desenvolvimento sustentável urbano, faz-se necessária a participação e o engajamento de diferentes atores e partes interessadas no processo de planejamento da cidade. A participação popular é essencial para aproximar mais a Administração Pública, diminuindo as barreiras entre o Estado e a sociedade e orientando de forma estratégica da gestão pública.

A gestão pública torna-se fundamental nesse processo de construção de uma cidade sustentável, já que é responsável por traçar os caminhos pelos quais o município deve trilhar o seu futuro, mas também tem uma importante função ao estimular e mobilizar a participação da população no enfrentamento dos desafios que acontecem nas cidades de todo o mundo. As cidades estão sofrendo as consequências das rápidas transformações na urbanização e do crescimento populacional, reconhecer pontos estratégicos de melhorias podem favorecê-las no alcance do desenvolvimento sustentável, utilizar das mídias e de eventos locais para divulgar aos habitantes quai são as necessidades da cidade e quais soluções os gestores públicos planejam para o desenvolvimento ordenado da cidade, assim, a população poderá opinar e decidir de forma conjunta.

O objetivo principal do trabalho foi analisar a percepção dos moradores da região Barra/Pituba, acerca das estratégias de sustentabilidade adotadas pela Prefeitura Municipal no Programa Salvador 360 com a aplicação de um questionário e o resultado evidencia que os moradores possuem uma baixa percepção das estratégias de sustentabilidades apresentadas.

Dentre as limitações deste trabalho, se pode mencionar a dificuldade de entrevistar o sub-prefeito da região administrativa pesquisada, já que analisar a percepção dele como gestor que articula a mobilização dos moradores acerca das estratégias de sustentabilidade adotadas pela PMS nos bairros é de fundamental importância para entender como se relaciona a gestão municipal e a população. Foram realizadas várias tentativas e em nenhuma delas obtive êxito, sendo informada de que o sub-prefeito estava participando de cursos e de atividades externas.

Para trabalhos futuros, a sugestão é aplicar este estudo em outras regiões administrativas da cidade, e que sejam realizados estudos mais específicos como o alcance do ODS 11 na agenda local ou explorar estratégias e melhorias apresentadas pela população, pela ONG e pelo secretário SECIS possibilitando o avanço de Salvador para tornar-se uma cidade mais sustentável.

Segundo o Relatório Luz da Agenda 2030 elaborado pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030 e divulgado em 2019, apresenta como resultado o afastamento do Brasil de um futuro sustentável, exigindo uma forte atuação das instituições de fiscalização nacional, alinhando com os governos locais e do parlamento aos ODS. O relatório ainda traz informações quanto ao posicionamento da administração pública federal que tem colocado em risco o alcance das metas estabelecidas na Agenda 2030.

Um outro ponto para aplicar num estudo futuro, seria o uso da escala Likert para medir e conhecer o nível de concordância, frequência e importância que os moradores atribuem as estratégias de sustentabilidade adotadas pela PMS. O questionário, como instrumento de coleta, pode ser usado numa escala com cinco níveis, permitindo uma mensuração mais ampla da percepção da população.

O trabalho realizado foi enriquecedor para o aprendizado e para análise da percepção através das perguntas feitas a população por meio de questionário, que é uma ferramenta fundamental para a coleta de dados. Então, para estimular a conscientização da população a PMS pode usar dos meios de identificação das estratégias de sustentabilidade para promovê-las através da mobilização e da educação, por isso, é crucial o apoio da gestão local para divulgar as estratégias de sustentabilidade.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. **Discursos da sustentabilidade urbana**. In: Revista de Estudos Urbanos e Regionais. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR. Publicação semestral da Anpur (maio/novembro), Número 1, Campinas, 1999. Disponível em: < <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/download/27/15> > Acesso em: 23 ago 2019.

ALMEIDA, J.; PREMEBIDA, A. **Histórico, relevância e explorações ontológicas da questão ambiental**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 16, no 35, jan/abr 2014, p. 14-33. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/868/86830164002.pdf>> Acesso em 20 nov. 2019.

ALMEIDA, R.; SCATENA, L. M.; LUZ, M. S. **Percepção Ambiental e Políticas Públicas - Dicotomia e Desafios no Desenvolvimento da Cultura de Sustentabilidade**. Ambiente e Sociedade, São Paulo, v.20, n.01, p. 43 – 64, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/pdf/asoc/v20n1/pt\\_1809-4422-asoc-20-01-00043.pdf](http://www.scielo.br/pdf/asoc/v20n1/pt_1809-4422-asoc-20-01-00043.pdf)> Acesso em: 27 out. 2019.

AUDINO, V. **Elaboração de um instrumento sobre a percepção ambiental da população urbana para a sustentabilidade de cidades**. 2017. 149 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2017. Disponível em:

<[https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/8854/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O\\_Elabora%C3%A7%C3%A3oInstrumentoPercep%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/8854/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Elabora%C3%A7%C3%A3oInstrumentoPercep%C3%A7%C3%A3o.pdf)> Acesso em 25 out. 2019.

AZEVEDO R. F.L.; JUNIOR, E. B. C. **Ética Profissional Contábil: uma Análise Visual da Percepção Pública**. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, Brasília, v. 6, n. 1, art. 2, p. 19-37, jan./mar. 2012. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/388289/mod\\_resource/content/0/237-2539-1-PB.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/388289/mod_resource/content/0/237-2539-1-PB.pdf)> Acesso em 29 out. 2019.

BENTO, Sarah Corrêa; CONTI, Diego de Melo; BAPTISTA, Rodrigo Martins; GHOBRIEL, Carlos Nabil. **As novas diretrizes e a importância do planejamento urbano para o desenvolvimento de cidades sustentáveis**. Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 469- 488, set/dez. 2018 Disponível em: <<http://www.revistageas.org.br/ojs/index.php/geas/article/view/1342>> Acesso em: 23 ago 2019.

BICHUETI, R. S et al. **Cidades Sustentáveis no Contexto Brasileiro: A Importância do Planejamento para o Desenvolvimento Urbano Sustentável**. XIX Encontro Nacional de Gestão Empresarial e Meio Ambiente - EN-GEMA, São Paulo, 2017.

Disponível em: <<http://engemausp.submissao.com.br/19/anais/arquivos/113.pdf>> Acesso em: 23 ago 2019.

BRANDLI, L. L et al. **Gestão Urbana no Rio Grande do Sul: Perspectivas para a Sustentabilidade**. Revista Eletrônica Sistemas & Gestão, v. 10, n. 3, p. 526-541, a. 14, 2015. Disponível em:

<<http://www.revistasg.uff.br/index.php/sg/article/view/V10N3A14/SGV10N3A14>> Acesso em 03 out. 2019.

C40 CITIES, **Redes**. 2019. Disponível em: <<https://www.c40.org/networks>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

CHANG, Daniel Lage. **CSBC: UMA ESTRATÉGIA PARA PROMOVER CIDADES SUSTENTÁVEIS**. Florianópolis,

2018. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento). Programa de Pós-Graduação e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/194706/PEGC0552-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y> > Acesso em 20 ago 2019.

CIARELLI, G; AVILA, M. **A influência da mídia e da heurística da disponibilidade na percepção da realidade: um estudo experimental.** Revista de Administração Pública, RAP - Rio de Janeiro 43(3):541-62, maio/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n3/02.pdf>> Acesso em 27 out. 2019.

COSTA, R.R. et al. **A Inserção da Sustentabilidade no Planejamento Urbano: Uma Análise das Estratégias da Gestão Municipal nos Planos Diretores das Capitais da Região Sul.** XX Encontro Nacional de Gestão Empresarial e Meio Ambiente - ENGEMA, São Paulo, 2018. Disponível em:

<<http://engemausp.submissao.com.br/20/anais/arquivos/295.pdf>> Acesso em: 23 ago 2019.

DANTAS, Gisane Tourinho. **IPTU verde e o direito à cidade sustentável.** Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia n. 26, 2014. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/11934/9426>> Acesso em 03 out. 2019.

GEHL, J. Cidades para pessoas. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 2013. Disponível em:

<<https://archive.org/details/LivroCidadeParaPessoasJanGehl/page/n9> > Acesso em: 04 ago 2019.

GOES, G. A; MORALES, A. G. **Gestão pública e sustentabilidade: desafios, ações e possibilidades.** IX Fórum Ambiental da Alta Paulista, v. 9, n. 4, 2013, pp. 199-212.

Disponível em: < [https://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum\\_ambiental/article/view/623](https://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum_ambiental/article/view/623) > Acesso em 30 nov. 2019.

GOMES, Daniela; ZAMBAM, Neuro José. **Sustentabilidade do espaço urbano: novas tecnologias e políticas públicas urbanístico-ambientais.** Revista de Direito da Cidade. v. 10, n. 4, 2018. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29866/23349> > Acesso em 03 out. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades.** Salvador. Panorama. 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/salvador/panorama>> Acesso em 03 out. 2019.

IPTU AMARELO. **O que é?** Disponível em: <<http://www.iptuamarelo.salvador.ba.gov.br/#what-is>> Acesso em 29 out. 2019.

IPTU VERDE. **O que é o programa.** Disponível em: <<http://iptuverde.salvador.ba.gov.br/>> Acesso em 29 out. 2019.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano.** Porto Alegre: Bookman, 2012.

LIMA, R. T. **Percepção ambiental e participação pública na gestão dos recursos hídricos: perfil dos moradores da cidade de São Carlos, SP (Bacia Hidrográfica do Rio do Monjolinho).** São Carlos, 2003. Dissertação (Mestra-

do em Engenharia de Ambiental). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

Disponível em: < [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-26032004-102050/publico/DIS-SERT\\_RTLIMA\\_2003.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-26032004-102050/publico/DIS-SERT_RTLIMA_2003.pdf)> Acesso em 20 ago 2019.

LOVATO, Gustavo. **Aplicação da Mineração de textos na Análise de Produções Textuais**. 2015. 95f. Trabalho de Conclusão de Curso - Graduação em Ciência da Computação - Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2015. Disponível em:

<<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/1516/TCC%20Gustavo%20Lovato.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 19 nov 2019.

MOVIMENTO SALVADOR VAI DE BIKE. **Ações**. Disponível em: < <http://www.salvadorvaidebike.salvador.ba.gov.br/index.php/acoes>> Acesso em 29 out.2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

ONUBR. Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. 2015. Disponível em:

<[http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ods/glossario\\_ods\\_11.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/ods/glossario_ods_11.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2019.

ONU-HABITAT e COLAB. **Consulta Cidades Sustentáveis**. 2019 Disponível em: <[https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/08/livro\\_cidades\\_sustentaveis\\_-\\_completo\\_0.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/08/livro_cidades_sustentaveis_-_completo_0.pdf)> Acesso em 20 ago 2019.

OTT, C. Gestão pública e políticas urbanas para cidades sustentáveis: A ética da legislação no meio urbano aplicada às cidades com até 50.000 habitantes.

Florianópolis, 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/86921/224301.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 20 ago 2019.

PARQUE DA CIDADE. **Sobre o parque**. Disponível em:

<<http://parquedacidade.salvador.ba.gov.br/index.php/sobre-o-parque>> Acesso em 29 out. 2019.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2013-2016. **Salvador, construindo um novo futuro**. Disponível em:

<[http://www.planejamentoestrategico.salvador.ba.gov.br/imagens/Planejamento\\_Completo.pdf](http://www.planejamentoestrategico.salvador.ba.gov.br/imagens/Planejamento_Completo.pdf)> Acesso em 03 jul 2019.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2017-2020. **Salvador, uma nova cidade para um novo tempo**. Disponível em:

<[http://www.salvador.ba.gov.br/images/PDF/arquivo\\_planejamento.pdf](http://www.salvador.ba.gov.br/images/PDF/arquivo_planejamento.pdf)> Acesso em 03 jul 2019.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Programa Cidades Sustentáveis**. Disponível em: <[https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=aca70fa1-bec8-7fdc-d6b3-ea9e00a86f32&groupId=265553](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=aca70fa1-bec8-7fdc-d6b3-ea9e00a86f32&groupId=265553)> Acesso em 07 jul 2019.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL - ProNEA. Ministério do Meio Ambiente - MMA. Brasília, 2005. p. 39-40 Ed. 3. Disponível em:

<[https://www.mma.gov.br/estruturas/educamb/\\_arquivos/pronea3.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/educamb/_arquivos/pronea3.pdf)> Acesso em 01set 2019.

REVISTA SALVADOR NO CLIMA. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 2019. Edição única. Disponível em: <[http://salvador.ba.gov.br/A\\_Revista\\_PMS\\_Jun\\_2019\\_Digital\\_AF.pdf](http://salvador.ba.gov.br/A_Revista_PMS_Jun_2019_Digital_AF.pdf)> Acesso em 01set 2019.

RONCONI, L.; DEBETIR, E.; MATTIA, C. de. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: potenciais espaços para a coprodução dos serviços públicos**. Revista Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília · v. 14 · n. 3 · p. 46 - 59 · set/dez 2011. Disponível em: < <http://www.spell.org.br/documentos/ver/8387/conselhos-gestores-de-politicas-publicas--potenciais-espacos-para-a-coproducao-dos-servicos-publicos>> Acesso em: 25 out. 2019.

RODRIGUES, M. L. et al. **A Percepção Ambiental Como Instrumento de Apoio na Gestão e na Formulação de Políticas Públicas Ambientais**. Saúde Soc. São Paulo, v.21, supl.3, p.96-110, 2012. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v21s3/09.pdf>> Acesso em 25 out. 2019.

ROGERS, R. Prólogo de Richard Rogers. In: GEHL, J. **Cidades para pessoas**. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 2013. Disponível em: <<https://archive.org/details/LivroCidadeParaPessoasJanGehl/page/n9>> Acesso em: 04ago 2019.

ROGERS, R.; GUMUCHDJIAN, P. **Cidades para um pequeno planeta**. 1 ed. 6ª reimpressão. São Paulo: G. Gili, 2013 Disponível em: < <https://arquiteturapassiva.files.wordpress.com/2015/09/cidades-para-um-pequeno-planet.pdf>> Acesso em: 23 ago 2019.

ROOS, A; BECKER, E. L. S. **Educação Ambiental e Sustentabilidade**. Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental REGET/UFSM (e-ISSN:2236-1170). v(5), nº5, p. 857 - 866, 2012. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsm.br/reget/article/viewFile/4259/3035>> Acesso em 25 nov. 2019.

SALVADOR. Decreto nº 30.953 de 12 de abril de 2019. Cria e delimita o Parque Natural Municipal. Diário Oficial de Salvador, Bahia. 13 abr, v, n, p 30. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/2019/3096/30953/decreto-n-30953-2019-cria-e-delimita-o-parque-natural-municipal?r=p>> Acesso em 25 out. 2019.

SALVADOR RESILIENTE. **Estratégia de Resiliência de Salvador**. Disponível em:

<<http://salvadorresiliente.salvador.ba.gov.br/>> Acesso em 29 out. 2019.

SALVADOR 360. Disponível em: <<http://360.salvador.ba.gov.br/>> Acesso em 29 out. 2019.

SANTOS, F. P.; SOUZA, L. B. Estudo da percepção da qualidade ambiental por meio do método fenomenológico. Revista Mercator, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 57-74, mai./ago.2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/mercator/v14n2/1984-2201-mercator-14-02-0057.pdf>> Acesso em 27 out. 2019.

SCHNEIDER, Evânia. **Gestão Ambiental Municipal:** estudo de caso na Administração Municipal de Teutônia, 2001, 96 f. Dissertação de Mestrado - Programade Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/2134>> Acesso em 29 out. 2019.

SECOM - SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO. 2018. **Salvador 360 já entregou mais de 100 ações em menos de um ano.** Disponível em:

<<http://www.comunicacao.salvador.ba.gov.br/index.php/todas-as-noticias-4/51804-salvador-360-ja-entregou-mais-de-100-acoes-em-menos-de-um-ano>> Acesso em 21ago. 2019.

SILVA, D.D. M da. et al. **A população da cidade de São Gabriel, RS e o grau de satisfação em relação à qualidade ambiental urbana.** Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas, Santa Maria v.38 n.2, 2016, Mai.- Ago. p. 847 -861, 2016.

Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2017000100043&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2017000100043&script=sci_arttext&tlng=pt)> Acesso em 29 out. 2019.

SILVA, Solange Teles da. **Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana.** Hiléia, Revista de Direito Ambiental da Amazônia, n. 1, ago-dez, 2003. Disponível em:

<[http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/SolangeTeles\\_PoliticPub\\_Sustentabilidade.pdf](http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/SolangeTeles_PoliticPub_Sustentabilidade.pdf)> Acesso em 03 out. 2019.

SULAIMAN, S. N. Educação ambiental, sustentabilidade e ciência: O papel da mídia na difusão de conhecimentos científicos. Ciência & Educação, São Paulo, v. 17, n. 3, p.645-648, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ciedu/v17n3/a08v17n3>> Acesso em 03 out. 2019.

TONET, Elaine R. C. MELO, Aécio R. de. **A Globalização e a Influência da Mídia na Sociedade.** Os Desafios da Escola Pública Paranaense na Perspectiva do Professor PDE - Artigos, Paraná, v. 1, p. 02, 2014. Disponível em: <[http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes\\_pde/2014/2014\\_uenp\\_geo\\_artigo\\_elaine\\_regina\\_costa.pdf](http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2014/2014_uenp_geo_artigo_elaine_regina_costa.pdf)> Acesso em 03 out. 2019.

UNITED NATIONS. **World Urbanization Prospects: revision 2018.** United Nations, New York, 2018. Disponível em: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>. Acesso em: 23ago 2019.

VIEIRA, Juliana de Souza Reis. **Cidades Sustentáveis.** Revista de Direito da Cidade,

v. 4, n. 2, p. 1-39, 31 dez. 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9710/7609>> Acesso em 23 ago 2019.



PLANO DECENAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO



## RESUMO

O presente estudo debruça-se sobre os dois planos decenais de assistência social aprovados, respectivamente, na V e na X Conferências em 2005 e em 2015 como instrumento de planejamento e avaliação, uma vez que ambos são documentos basilares no SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Percebe-se que no conjunto das conferências realizadas há uma preocupação em encadear o dever de Estado, modelo federativo, a valorização dos diferentes atores (trabalhadores, prestadores de serviços e usuários), norteada pela afirmação de uma política de Estado.

**Palavras-chave:** plano decenal, assistência social, planejamento, avaliação

## INTRODUÇÃO

A Política de Assistência Social conquistou importantes avanços desde a Constituição Federal de 1988, que a inscreveu no campo de direitos sociais, com status de política pública. Desde então a mesma vem avançando em diversas normativas: LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), PNAS (Política Nacional de Assistência Social), NOB (Norma Operacional Básica), SUAS (Sistema Único de Assistência Social), Decretos, Resoluções, Portarias.

Os momentos importantes de acompanhamento e proposições são as Conferências de Assistência Social que acontecem desde 1995, e reafirma posição quanto ao processo de consolidação de direitos dos cidadãos, por meio de uma política de Estado e não de governo que deve acumular passos, experiências e boas práticas, sem abrir mão de um processo de avaliação.

## OBJETIVOS

O Plano Decenal que é um dos instrumentos de aprimoramento do SUAS, entra na agenda, que ainda precisa ser melhor apropriado por todos que lidam com a Política de Assistência Social, pois em diversos locais ele não foi debatido e por vezes nem mesmo conhecido por conselheiros e gestores, quiçá pela população alvo desta política pública e de direitos.

Recuperando Kingdon (2006) trazemos à análise a formação de agenda<sup>1</sup> que deve averiguar os mecanismos causais, relacionais e contextos que introduzem determinado tema na agenda de governo. Assim, é possível compreender a dinâmica da política e o papel que os atores políticos desempenham na formulação de determinada política pública.

---

1 A teoria da formação de agenda preocupa-se em saber como o governo toma decisão sobre determinada política pública em um ambiente político plural e sob a influência e a pressão de grupos diversos. Kingdon (2006) diferencia três tipos de agenda: a não-governamental (ou sistêmica), a governamental e a de decisão. A agenda não-governamental contém os temas, assuntos e questões que são reconhecidos pelo público e atores, sem, no entanto, receber atenção do Poder Público. A governamental é o espaço onde os temas públicos considerados relevantes são tratados e recebem, em certa medida, atenção dos formuladores de políticas públicas. É na agenda de decisão que se efetiva a formulação e implementação de políticas públicas. Nas palavras de Kingdon (2006, p. 222): a agenda de decisão é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades.



No caso da assistência social, trata-se de processo que tem histórico de resistência com relação ao modelo assistencialista e que ganhou atores e alianças significativas no período constituinte e pós-Constituição para garantir a LOAS (1993), revelando contingências políticas e ações de governo que, nem sempre, facilitaram o processo de definição da assistência social como política pública no campo da Seguridade Social.

O Plano Decenal de Assistência Social apresenta, ainda, como diretrizes: universalidade, matricialidade, territorialização, articulação intersetorial e internacional, controle social e participação popular. Além disso, utiliza como parâmetros processos de desenvolvimentos para a proteção social não contributiva, reduzindo riscos e vulnerabilidades sociais.

PLANO DECENAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL			
PARÂMETROS	OBJETIVOS	DIRETRIZES	METAS
Processos de desenvolvimentos para a proteção social não contributiva, reduzindo riscos e vulnerabilidades sociais.	Aumentar o alcance da Seguridade Social não contributiva através da concretização de atenções socioassistenciais.	Universalidade, Matricialidade, Territorialização, Articulação intersetorial e internacional. Controle Social e Participação popular.	Garantia de proteção social não contributiva; vigilância social e defesa de direitos; integração de serviços e benefícios; investimento; gestão do trabalho; democratização.

Fonte: Elaboração das autoras, 2020

## METODOLOGIA

O estudo pauta-se em análises sobre a potencialidade do Plano Decenal de Assistência Social em contribuir para o fortalecimento do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, objetivando aumentar o alcance da Seguridade Social não contributiva através da concretização de atenções socioassistenciais.

Toma por base, reflexões sobre sua estrutura, que apresenta como metas a/o:

- garantia de proteção social não contributiva;
- vigilância social; e
- defesa de direitos.

Busca assim, refletir sobre a integração de serviços e benefícios; investimento; gestão do trabalho; democratização. Da mesma forma, considera outras diretrizes essenciais, como: universalidade, matricialidade, territorialização, articulação intersetorial e internacional, controle social e participação popular. Suas análises utilizam como parâmetros, processos de desenvolvimentos para a proteção social não contributiva, reduzindo riscos e vulnerabilidades sociais.

## ANÁLISE

Faleiros (2007) chama a atenção para o fato de a sociedade só se tornar menos injusta se houver efetividade do pacto na redução das desigualdades e das iniquidades, o que possibilita condições de vida digna, acesso à condição de cidadã, tornando-se, portanto, credora do Estado de Direito para viver e conviver com liberdade, igualdade, justiça e equidadedemocraticamente estabelecidas.

1. Em 2005, foi construído de forma participativa, a proposta de um decálogo de direitos socioassistenciais.
2. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos;
3. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva;
4. Direito de equidade social e de manifestação pública;
5. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial;
6. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade;
7. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social;
8. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas;
9. Direito à renda;
10. Direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva;
11. Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais.

O Decálogo Socioassistencial está sustentado, conforme analisa Freitas (2009) pelo

princípio da dignidade humana (Artigo 1º, Inciso 03); dentro dos objetivos da República, o objetivo de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Artigo 3º, Inciso 03); a prevalência dos direitos humanos, que estão presentes, também, nos princípios da República (Artigo 4º, Inciso 03) e a assistência ao desamparado, expressa na forma de direitos sociais (Art. 6º). Assim, os direitos socioassistenciais incluem benefícios, serviços, e são sempre derivados da Constituição Federal e do que está disposto na LOAS, reafirmados na PNAS (2004), na NOB (2005) e NOB/RH (2006), sendo relativos, portanto, às iniciativas estatais de proteção social, vigilância social e defesa dos direitos, tendo sempre por fundamento o princípio da dignidade da pessoa humana. (FREITAS, 2009:07)

O SUAS-Plano 10 foi retomado em Belém, em reunião descentralizada e ampliada do CNAS, realizada em 2006, quando se chegou à síntese das metas qualitativas expressas pelos seguintes objetivos:

1. Universalizar a atenção da política de assistência social;
2. Qualificar e expandir o SUAS e, nele, a rede socioassistencial;

3. Obter equidade no acesso aos direitos sociais neles incluídos os derivados da política de assistência social;
4. Alcançar o salto de qualidade necessário para consolidar o controle social na política e sua gestão;
5. Ampliar o domínio público da política;
6. Instalar os espaços de defesa dos direitos socioassistenciais;
7. Alcançar a relação entre fins e meios na gestão, regulação, recursos humanos e financiamento da assistência social. Obter plena regulação da política instituindo suas normas e leis, sujeitas a arbitragem e sanções;
8. Instituir regime de financiamento da política de assistência social no Brasil alcançando todas as instâncias de gestão. Alcançar a centralidade dos Fundos na gestão do financiamento da política;
9. Efetivar modelo preventivo na política de assistência social, eliminando, reduzindo e monitorando riscos.

## O QUE O PLANO NOS DIZ?

Escolhemos, para o momento, o Controle Social como aspecto do Plano Decenal para uma breve análise:

O Plano em 2005 traz como metas para o controle social no que se refere aos Conselhos:

- Criar, reestruturar e manter com instalações físicas adequadas e suprimentos de informática em 80% dos Conselhos Municipais de Assistência Social e garantir a instalação de suas respectivas Secretarias Executivas.
- Assegurar a instituição de paridade nos conselhos municipais de assistência social que não possuem a paridade.
- Investir no caráter deliberativo de conselhos municipais de assistência social.
- Capacitar todos os conselheiros e membros dos fóruns permanentes da assistência social.
- Estabelecer a fiscalização do funcionamento dos Fundos de Assistência Social e a alocação de recursos de cada esfera de governo com publicização e demonstração da sua execução financeira.
- Criar comissões internas em todos os conselhos para estimular e fortalecer outras formas de participação da sociedade civil e garantir o protagonismo dos usuários.

Na X Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2015, o tema destaca as seguintes propostas dentre suas prioridades:

- Garantir recursos para capacitação continuada de conselheiros da política de assistência social no âmbito do município e do estado fortalecendo e instrumentalizando os Conselhos, nas três esferas, como instância de controle da Política de Assistência Social;
- Ampliar / Garantir os recursos e a oferta de cursos do programa de formação continuada para os conselheiros de assistência social, secretarias executivas, gestores, trabalhadores do SUAS, e usuários da rede pública e das entidades não governamentais, em modalidades presenciais ou a distância, inclusive de Pós-Graduação, respeitando e alcançando todos os estados, regiões e municípios, objetivando aprimorar e fortalecer o exercício do controle social e estimular a participação da sociedade, dos trabalhadores e dos usuários nos conselhos de assistência social.
- Garantir recursos para incentivar nos níveis federal, estadual e municipal, a criação e o fortalecimento de fóruns, comitês, conselhos locais, e outras organizações, com vistas a estimular a articulação e a mobilização dos movimentos sociais, de modo que propiciem uma permanente participação da sociedade, em especial, dos usuários no SUAS.

- Estabelecer nova proporcionalidade na representação dos segmentos nos conselhos e nas conferências de assistência social, sendo 25% governo, 25% entidades/organizações de Assistência Social, 25% Usuários e 25% trabalhador, garantindo que cada segmento seja eleito entre seus pares.
- Criação de normativa de validade nacional pelo CNAS que oriente municípios, estado e união a garantir a participação efetiva e autônoma de trabalhadores do SUAS, nas capacitações e nas atividades de representação nos conselhos e fóruns em horário de trabalho para os quais tenha sido eleito.
- Normatizar condições para que os trabalhadores e trabalhadoras possam participar da criação e funcionamento dos Fóruns dos Trabalhadores do SUAS, nas três esferas de governo, garantindo a democracia como valor principal, não criando obstáculos para que os trabalhadores participem das instâncias de debate e deliberação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS (Fóruns, Conselhos e Conferências) reconhecendo esta participação como serviço de utilidade pública, sem prejuízos de descontos aos seus salários quando se ausentam de seus locais de trabalho nestas oportunidades em que fazem a construção do SUAS.

## 5. RESULTADOS

O estudo demonstra que estamos diante de passos presentes no pacto constitucional que estabelece a proteção social expressa sob a forma de lei para garantir direitos. Mas, sabe-se que sua efetivação se dá pela via do compromisso com cuidados e serviços articulados, com participação de todos os envolvidos, com recursos e pessoal e, ainda, com compromissos dos gestores do sistema.

É no âmbito do Estado que os cidadãos buscam o cumprimento dos direitos sociais. É na tensão de interesses, dentro do próprio governo e na sociedade que são constituídas as pautas e as agendas. Como constitutivos de um patamar de sociabilidade os direitos sociais têm, na sociedade contemporânea, importância relevante, porque ao tornarem-se públicos, expõe as complexas relações estabelecidas no interior da sociedade, revelando o tenso movimento para serem reconhecidos em lei, protegidos pelo Estado e vividos, cotidianamente. Trata-se de processo instigador para uma pesquisa.

É possível também identificar nos anos transcorridos:

- A Instituição da Aprovação do Demonstrativo e do Plano de Ação pelos Conselhos;
- A Ampliação e fortalecimento do debate com as reuniões descentralizadas e ampliadas, trimestrais e regionais do CNAS;
- O avanço nas Regulações e Orientações Técnicas voltadas ao fortalecimento dos conselhos, do controle social e da participação social;
- A incorporação das deliberações das Conferências Nacionais no planejamento e orçamento da Assistência Social e início do monitoramento de sua implantação;
- A criação do Fórum Nacional dos Usuários do SUAS.

O que se conclui, na perspectiva do controle social, é que avanços estão presentes e apontam para a necessidade de conjunto de iniciativas em direção a novos avanços que fortaleçam os atores em sua representação e representatividade.

Destacar o controle social não foi uma escolha aleatória; ela se deve ao reconhecimento do quão importante e estratégico é o processo de empoderamento da sociedade civil para a garantia da consolidação de direitos.

É no âmbito do Estado que os cidadãos buscam o cumprimento dos direitos sociais. É na tensão de interesses, dentro do próprio governo e na sociedade que são constituídas as pautas e as agendas. Como constitutivos de um patamar de sociabilidade, os direitos sociais têm, na sociedade contemporânea, importância relevante, porque ao tornarem-se públicos, expõe as complexas relações estabelecidas no interior da sociedade, revelando o tenso movimento para serem reconhecidos em lei, protegidos pelo Estado e vividos, cotidianamente. Trata-se de processo instigador para uma pesquisa.

Ainda que na análise o controle social tenha sido o aspecto destacado, o questionamento maior é como tem se desdobrado esse Plano na consolidação do SUAS? Quais os pontos que merecem desdobramentos, atenções e quais os avanços alcançados?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCHORNE, Sindely. Das Políticas Nacionais aos planos municipais: avanço da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades no Rio de Janeiro e de São Paulo. 2012. Tese de Doutorado.

BRASIL, MDS. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2004.

FALEIROS, V. P. Proteção social e assistência social. Disponível em: Acesso em 12/10/2007.

FREITAS, Leana Oliveira de. A Dificultosa Constituição de um campo de garantias cidadãs-Assistência Social e Direitos Socioassistenciais, 2009. Disponível em [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/12\\_seguridade/a-dificultosa-constituicao-de-um-campo-de-garantias-cidadas-assistencia-social-e-direitos-socioas.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/12_seguridade/a-dificultosa-constituicao-de-um-campo-de-garantias-cidadas-assistencia-social-e-direitos-socioas.pdf)

IPEA. Conselhos Nacionais - Perfil e atuação dos conselheiros: Relatório de Pesquisa. Brasília, 2013.

KINGDON, J. W. Formação da Agenda. IN. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. In: Revista Serviço Social e Sociedade, Nº 87, Cortez Editora, Ano XXVI, 2006.

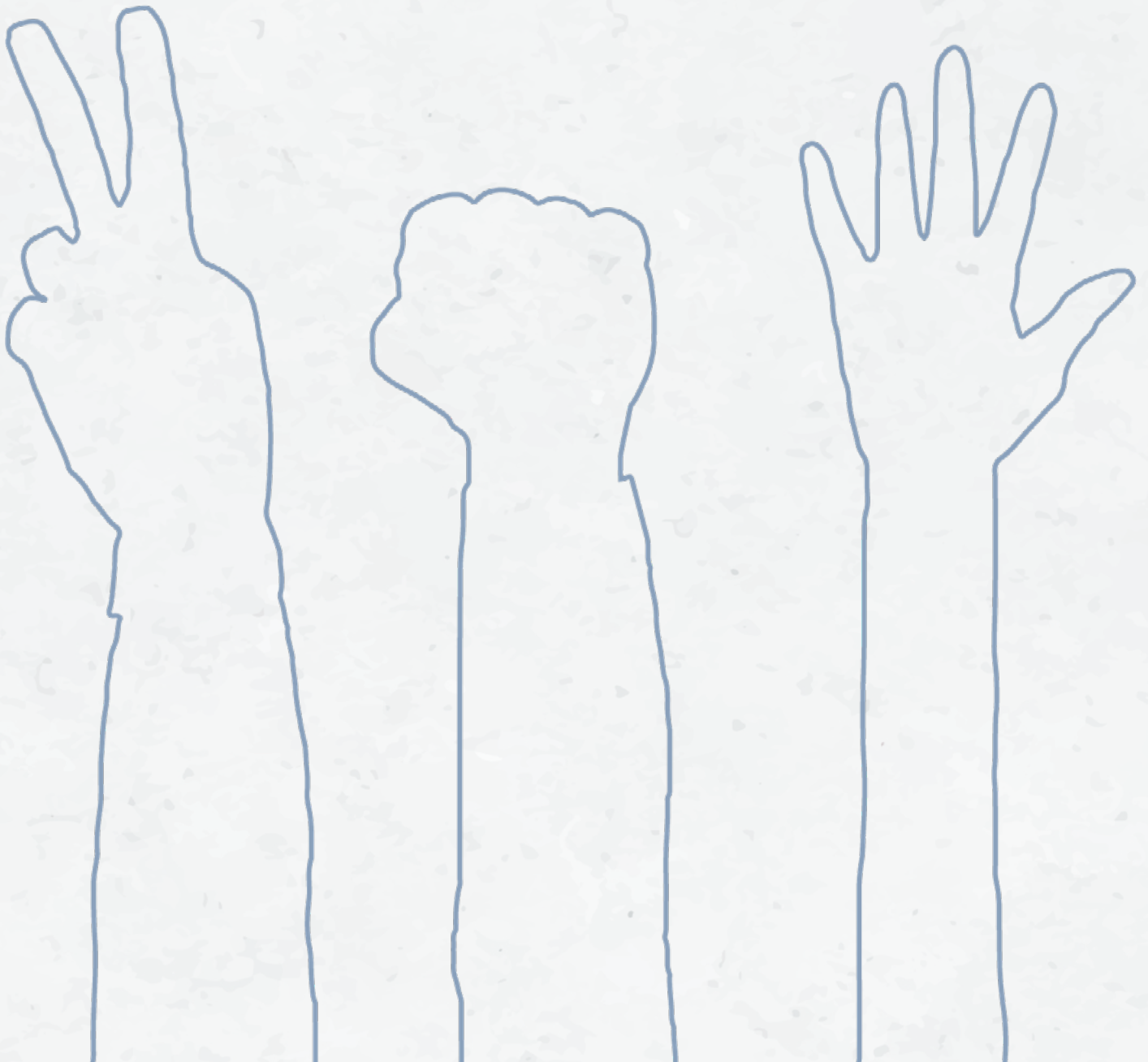
MACIEL, Heloisa Helena Mesquita. A Participação na Conformação da Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro (1980-2007). Tese de Doutorado

MUNIC, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros, realizada pelo IBGE em parceria com o MDS, 2005, 2009 e 2013

RAICHELIS, Raquel. Esfera Política e Conselhos de Assistência Social. Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldáza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: Revista Serviço Social e Sociedade, Nº 87, Cortez Editora, Ano XXVI, 2006.







# PLANO DIRETOR DE VÁRZEA ALEGRE-CE: UMA ANÁLISE ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

## *DIRECTOR PLAN OF VÁRZEA ALEGRE-CE: AN ANALYSIS AS PUBLIC POLICY*

Jéssica Beatriz Pereira Lima, Universidade Federal do Cariri (UFCA)

E-mail: [jessicabeatriz098@gmail.com](mailto:jessicabeatriz098@gmail.com)

Késsia Fernandes Costa Rolim, Universidade Federal do Cariri (UFCA)

E-mail: [kessia.f.kf@gmail.com](mailto:kessia.f.kf@gmail.com)

Diego Coelho Do Nascimento, Universidade Federal do Cariri (UFCA)

E-mail: [diego.coelho@ufca.edu.br](mailto:diego.coelho@ufca.edu.br)



## RESUMO

O presente estudo busca analisar o processo de implementação do Plano Diretor no município de Várzea Alegre. Trata-se de uma pesquisa de base qualitativa, com abordagem exploratória, incrementada por meio de pesquisas bibliográficas, documentais e a utilização da observação participante durante audiência pública municipal. Esta pesquisa se fundamentou na teorização sobre Políticas Públicas, Tipologia e ciclo das Políticas Públicas e o debate sobre o Plano Diretor. Deste modo, construiu-se através do estudo, a caracterização do plano diretor enquanto política pública Estadocêntrica, com enfoque nas tipologias de Políticas Públicas de Lowi, Gustaffson, Gormley e Wilson, bem como o Ciclo de Políticas; a participação da sociedade durante o processo de elaboração do plano; e propostas de alternativas para promoção de uma política pública eficaz e que promova de forma efetiva o desenvolvimento local. Os resultados apontam que há um entrave quanto a efetivação do Plano Diretor de Várzea Alegre, indicando como fator central a influência de interesses públicos e privados.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Tipologias. Plano Diretor. Várzea Alegre-CE. Ciclo de Políticas Públicas.

## ABSTRACT

This study seeks to analyze the process of implementing the Master Plan in the municipality of Várzea Alegre. It is a qualitative research, with an exploratory approach, increased through bibliographic and documentary research and the use of participant observation during a public public hearing. This research was based on the theorizing about Public Policies, Typology and cycle of Public Policies and the debate about the Master Plan. In this way, it was built through the study, the characterization of the master plan as a State-centered public policy, focusing on the types of Public Policies of Lowi, Gustaffson, Gormley and Wilson, as well as the Policy Cycle; the participation of society during the process of preparing the plan; and proposals for alternatives to promote an effective public policy that effectively promotes local development. The results indicate that there is an obstacle regarding the effectiveness of the Master Plan of Várzea Alegre, indicating as a central factor the influence of public and private interests.

**Keywords:** Public Policies. Typologies. Master plan. Várzea Alegre-CE. Public Policy Cycle.

## INTRODUÇÃO

O meio social transcende uma diversidade de atores, atuações e composições, agregando assim, múltiplas vertentes. Dentro dessa colocação, há uma difusão de problemáticas das mais diversas áreas e competências, seja de cunho econômico, social, cultural, urbano, rural, dentre outras. Em meio a esta proposição, os problemas públicos ganham pauta e tendem a entrar na agenda pública de debate, referindo-se mais diretamente à necessidade de proposição de políticas públicas para enfrentá-los de modo a extingui-los ou minimizá-los.

Para Secchi (2012), políticas públicas são instrumentos de combate à problemas públicos. Nesta visão, podem ser consideradas a solução para o bom funcionamento das atividades públicas, atuando intensamente na garantia do bem-estar social. Em complemento a esse pensamento, Dye (1984), defende que, as políticas públicas são o aglomerado de decisões (ou não) que o governo pode tomar, então, compreende-se que as não-ações (TEIXEIRA, 2002), também impactam diretamente sob esta temática.

Diante deste aparato, enfoca-se a importância de conhecer o processo de delimitação do problema público e de definição e implementação de políticas públicas, bem como o papel dos governos. Nesse cenário, Souza (2006), apresenta um panorama do ciclo das políticas públicas, apontando sete dimensões para sua aplicabilidade, sendo estas as seguintes: (1) identificação do problema; (2) formação da agenda; (3) formulação de alternativas; (4) tomada de decisão; (5) implementação; (6) avaliação e (7) extinção.

Deste modo, a aplicação do ciclo de políticas públicas infere diretamente em consonância a temática de resolatividade de problemáticas públicas diversas e dentre elas abordaremos àquelas relacionadas ao âmbito urbano. Com a crescente expansão urbana e a falta de delimitação acerca do tema, a constituição brasileira (1988) reformula-se, agregando no Capítulo II da Política Urbana uma nova regularização. Como complemento e ampliação desta política, surge o Estatuto da Cidade (2001) visando o bem-estar urbano para os cidadãos através do Plano Diretor.

O plano diretor é um instrumento urbanístico de organização, delimitação e regularização das funções sociais da cidade, sendo este considerado uma política pública de incremento ao meio urbano. Esse mecanismo passa a ser considerado obrigatório perante municípios que apresentem um índice igual ou superior a vinte mil habitantes, ou para aqueles que integram regiões metropolitanas (BRASIL, 2001).

Diante desta perspectiva, o lócus desta pesquisa se detém ao município de Várzea Alegre-CE, a qual configura-se com 38.434 habitantes (IBGE, 2010), e que somente em 2019 deu início a elaboração do Plano Diretor, ressaltando-se assim a negligência do poder público municipal na efetivação desta política pública, considerando que desde a década de 90 o aglomerado urbano já consistia em 31.331 habitantes (IPECE, 1991).

Com isso, é possível evidenciar que, para além do crescimento urbano exacerbado, outras problemáticas urbanas como saneamento básico, construções irregulares, alagamentos em épocas de chuva se fizeram presente no cotidiano do município, sendo a constituição deste plano um potencial caminho para efetivação do planejamento urbano e conseqüentemente para o desenvolvimento territorial mais eficiente.

## OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo de implementação do Plano Diretor do município de Várzea Alegre - Ceará. Os objetivos específicos se incrementam a partir dos seguintes aspectos: (1) Caracterizar o plano diretor de Várzea Alegre quanto ao seu modelo de política pública; (2) Classificar o plano de acordo com as tipologias de políticas públicas de Lowi, Wilson, Gormley e Gustafsson; (3) estabelecer um comparativo do plano diretor juntamente ao ciclo de políticas públicas apresentado por Laswell e indicado por Celina Souza; (4) Analisar a participação da sociedade na política pública em questão; e (5) Sugerir alternativas para o alcance da eficiência da política.

## METODOLOGIA

O estudo utiliza da abordagem qualitativa e exploratória com a realização de pesquisas bibliográficas sobre políticas públicas, tipologias das políticas públicas e o debate dos planos diretores (necessidade e importância, obrigatoriedade, mecanismos de participação e etc.). Realizou-se ainda pesquisas documentais buscando caracterizar o Plano Diretor de Várzea Alegre-CE enquanto política pública de abordagem Estadocêntrica, bem como a classificação do plano diretor do município de Várzea Alegre, quanto às tipologias de Lowi,

Wilson, Gormley e Gustafsson. Ainda nesse sentido, analisou-se o plano diretor na perspectiva do ciclo de políticas públicas como modelo de análise apresentado por Laswell e indicado por Celina Souza.

Para a concretude desta pesquisa, utilizou-se ainda, a abordagem da observação participante, mediante o acompanhamento de audiência pública para discussão da política pública em questão. Nessa direção, buscou-se analisar a questão da participação social no processo de constituição desta política, bem como, apontar possíveis alternativas para compor um plano que se adeque às necessidades da cidade e que permitam de forma efetiva a participação social na construção deste aparatodocumental.

## ANÁLISE

Os problemas sociais se tornaram grandes empasses ao desenvolvimento, neste sentido emerge a necessidade de criação de políticas públicas para resolução destes problemas, Peters (1986 apud SOUZA, 2006, p. 24), atribui à política pública o entendimento de que, são ações promovidas pelo governo que interferem na vida dos cidadãos, impactando de forma direta ou indireta. Nesta perspectiva, Secchi (2012) considera que a política pública “É uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, ou seja, se trata justamente de elaborar possíveis soluções e adequações perante as problemáticas que surgiram juntamente com o desenvolvimento da sociedade.

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Ainda neste aspecto, Teixeira (2002, p. 2) considera as “[...]“não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos”. Conceito que também pode ser mensurado na visão de Dye (1984), o qual defende que, ao considerar as políticas públicas é possível defini-las como “O que o governo escolhe fazer ou não fazer”, (apud SOUZA, 2006, p. 24), ou seja, na perspectiva do autor, essas políticas dependem totalmente de uma dimensão governamental, na qual caracteriza-se como estadocêntrica, e que é totalmente dependente da decisão da agenda dos governantes interessados na resolução do problema e/ou, até mesmo, em negligenciar problemas sociais.

Nesta direção, as políticas públicas podem ser mais bem compreendidas por meio das tipologias, que são junções classificatórias que facilitam a identificação de cada política pública e a dimensão em que estas irão se inserir, como pode ser mensurado a seguir:

De acordo com Secchi (2010), tipologia de políticas públicas é uma forma de caracterizar as políticas públicas com base em variáveis agrupadas em categorias quantitativas e qualitativas, de forma a comunicar a essência de seu conteúdo e facilitar o exercício de análise da ação de governo. Tem, ainda, o propósito de servir como modelo para o esforço de compreensão de outra dimensão importante de análise – a dimensão conteúdo. (MUZZI, 2014, p. 14)

Nesta perspectiva, vários autores criaram suas tipologias no intuito de facilitar e identificar a extensão de cada política pública, podendo-se citar aqui, alguns dos principais que serão pauta deste estudo e que desenvolve-

ram as suas próprias tipologias, como Lowi, Gormley, Gustaffson e Wilson, sendo estes os principais debatedores da temática e que serão englobados neste estudo como meio comparativo mediante o Plano Diretor.

De todo modo, para compreender as tipologias e as políticas públicas em si, é necessário analisar o cenário como um todo, identificando assim o ponto crucial de origem, no caso, o problema público. Neste diâmetro, Secchi (2012, p. 6) define problema público como:

[...] a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública [...] para ser considerado “problema público”, este deve ter implicações para uma quantidade notável de pessoas. Em síntese, um problema público só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade).

Ou seja, o problema público é um componente definido quando se adentra na agenda pública e respectivamente na agenda dos atores políticos e sociais que a circundam, posta em execução quando parte da análise do *Status Quo* (situação atual), e quando identificado como inadequado a circunstâncias comuns ao público, passa a ser problemática mais profundamente, com suas causas, efeitos e consequências, para assim, vislumbrar maneiras de resolubilidade do problema, afins de extinguir ou amenizar seus impactos. Sendo assim, pode-se afirmar que,

Política pública é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados. Para aqueles que acreditam em espírito, é como dizer que a política pública é uma alma, e esta precisa de um corpo para tomar vida. Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com stakeholders entre outros. (SECCHI, 2012, p. 7)

Deste modo, para a efetivação de uma política pública, é necessário discutir sobre seu maior norteador, o planejamento. O planejamento pode ser compreendido como uma dimensão racional para alcance de objetivos de determinada política pública, correlacionando essa ideia a tomada de decisão, sendo necessário para isto a definição clara dos objetivos, dos seus meios de desenvolvimento e da avaliação dos mesmos, relacionados a transformações sociais, problemáticas específicas, disponibilidade de recursos e otimização das situações (DIAS; MATOS, 2019).

O Planejamento Governamental brasileiro teve grande destaque de execução ainda durante a ditadura militar, principalmente com políticas públicas interligadas ao planejamento urbano, porém um dos grandes impasses desses período que respinga até hoje na atualidade se pauta na massiva elaboração de planos de forma burocrática, desordenada e puramente técnica (OLIVEIRA, 2006), muitas vezes não correspondendo à realidade expressa para o seu devido fim.

Um dos grandes avanços do planejamento de políticas públicas no Brasil vieram juntamente com a promulgação da Constituição de 1988, pois a mesma passou a constituir a participação social como princípio fundamental, sendo assim, com a contribuição e composição daqueles que serão os principais afetados, fortalecendo mais ainda a questão democrática e passando a compor uma administração pública mais gerencialista, com foco na efetividade, economicidade, agilidade e disposição de serviços públicos de qualidade.

O planejamento das políticas públicas se constitui como uma parte fundamental e estritamente necessária para a modificação do *Status Quo* de dada problemática pública, porém, um dos seus grandes impasses para a devida efetivação se dá na implementação da política. Devido a herança histórico-social resignada da ditadura militar, o Brasil apresenta uma disparidade no processo de planejamento da política pública e principalmente na implementação da mesma, como aponta Oliveira (2006), considerando que, o planejamento governamental brasileiro na maioria das vezes, dá muito enfoque técnico na composição do plano, mas quando chega o momento de implementá-lo o mesmo acaba tornando-se inviável ou não aplicável à realidade, sendo este uma das principais problemáticas, juntamente a questão do investimento financeiro nestas políticas, que não recebem o devido financiamento.

Sendo assim, o processo de implementação das políticas públicas tornam-se restritos, como apontado por Oliveira (2006), ao qual argumenta que têm-se três aspectos principais que o limitam esta etapa, sendo estes os seguintes: (1) Aspecto político-institucional, pois há uma ausência de articulação entre o Estado e a Sociedade Civil; (2) Financeiro, tendo em vista que, países como o Brasil possuem poucos recursos para serem investidos; e (3) Capacidade técnica de planejamento, considerando que, há uma carência de recursos, equipamentos e de capacitação de profissionais que atuam no direcionamento deste processo.

De acordo com Dias e Matos (2019), as políticas públicas para sua devida implementação, devem levar em consideração a questão espacial, a definição temporal, a extensão da política e a avaliação de viabilidade, tanto política quanto financeira, todos estes aspectos mencionados acompanhando o diagnóstico e informações destas políticas públicas.

Com o aumento contínuo dos centros urbanos e nascimento das metrópoles brasileiras de forma desordenada, emergiram várias problemáticas públicas e sociais, principalmente relacionadas às questões ambientais, sanitárias, de habitação e de fins sociais, fazendo-se necessário neste cenário, o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o planejamento urbano e territorial.

O primeiro marco legal do planejamento urbano brasileiro é proclamado através da Constituição Federal de 1988, tratando especificamente do Capítulo II referente à Política Urbana, através dos Art. 182 e 183, a qual trataram de definir o Plano Diretor Municipal como a ferramenta direcionadora e fundamental para resolução das problemáticas públicas urbanas através da definição das funções sociais da cidade, bem como das formas de uso e ocupação do solo urbano.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado

ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Nesta perspectiva, o Plano Diretor se compõe como um importante instrumento de planejamento urbano municipal, de caráter obrigatório para cidades que possuem mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

Os problemas do plano diretor municipal estão mais relacionados com as temáticas territoriais: desenvolvimento econômico; reabilitação de áreas centrais da cidade e sítios históricos; avaliação e atividades em áreas rurais; políticas habitacionais; regularização fundiária; transporte e mobilidade; saneamento ambiental; estudos de impactos de vizinhança; instrumentos tributários e de indução de desenvolvimento; desenvolvimento regional; e outras questões de ocupação do solo. (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 265)

Embora designada na Constituição (1988), a questão da política urbana e seus desdobramentos são regulamentados somente em 2001, quando foi sancionada a Lei 10.257, referente ao Estatuto da Cidade. Acarretando assim em um direcionamento quase que tardio, considerando que, parte dos municípios e regiões que apresentavam os requisitos gerais já haviam desenvolvido seus primeiros planos, sendo muitos destes, vazios de composição e designação ao parcelamento, uso e ocupação do solo, levando em consideração ainda a sua pouquíssima efetividade.

De acordo com Braga (1995), esta política pública (Plano Diretor) trata-se de uma lei que tem o objetivo de dar transparência e democratizar a política urbana. O autor ainda frisa três aspectos do plano: sua característica política, que busca um equilíbrio entre a técnica necessária para execução do plano e a sua viabilidade política; o aspecto da transparência, tido como o mais importante busca tornar públicas as diretrizes e prioridades do crescimento urbano; e o aspecto democrático, garantido pela Constituição Federal que torna obrigatória a participação da sociedade no processo de planejamento municipal (BRAGA, 1995).

Planejar democraticamente o futuro da cidade incorporando nessa discussão os diversos agentes sociais, econômicos e políticos que a compõem, buscando compromissos e definindo ações prioritárias; esse é o desafio que o Estatuto da Cidade impõe aos planos diretores. (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 265).

Não existe uma fórmula para elaboração do Plano Diretor, contudo, espera-se que cada município a partir de suas particularidades seja capaz de construir e elaborar seu próprio plano com o mínimo de ajuda técnica, especialmente se tratando de cidades de pequeno porte, aproximar a sociedade do processo de tomada de decisões e elaboração de política garante além de transparência, que as reais demandas do município sejam observadas por quem mais convive e conhece o território, além disso, é importante que seja compreensível tanto aos gestores como à sociedade de forma geral (BRAGA, 1995).

## RESULTADOS

As discussões que permeiam as legislações urbanas no Brasil, ganham enfoque por meio da Constituição (1988), em que a pauta do Plano Diretor começa a se formular, organizando diretrizes que tratam de resolver os problemas urbanos que se difundiram juntamente ao crescimento populacional exacerbado. O Estatuto da Cidade (2001), como forma de ampliação da regulamentação já imposta, determina que na construção do Plano Diretor, elementos essenciais para a sua elaboração, como mensurado nos segmentos a seguir:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001, p. 27)

Nesta direção, a imposição primordial para realização e elaboração do Plano de Diretor, como exigido em lei (BRASIL, 2001), se consiste no índice populacional, ao constar que, os municípios com quantidades iguais ou superiores a 20 mil habitantes, possuem a obrigatoriedade quanto a realização do Plano Diretor, com os fins de atender as demandas locais de maneira efetiva, corroborando juntamente a promoção do desenvolvimento da cidade e promovendo suas diretrizes com incentivo à participação popular na construção desta política pública.

Com este aparato, o município de Várzea Alegre, enquadrado nestas condições, torna-se passível da obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, levando em consideração que há evidências que se teve um relevante aumento populacional, indicando em dados mais recentes colhidos pelo IBGE (2019) que estima-se haver cerca de 40.721 habitantes, contudo, já em estudos apresentados pelo IPECE (1991) no município já havia aproximadamente 31.331 cidadãos distribuídos em seu espaço geográfico, ou seja, um número superior ao exigido por lei.

De acordo com o Atlas Brasil (2013), entre 1991 e 2000, a população do município cresceu a uma taxa média anual de 1,21%. Na UF, esta taxa foi de 1,73%, enquanto no Brasil foi de 1,63%, no mesmo período. Na década, a taxa de urbanização do município passou de 46,11% para 55,44%. Enquanto entre 2000 e 2010, a população de Várzea Alegre cresceu a uma taxa média anual de 0,95%, enquanto no Brasil foi de 1,17%, no mesmo período. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 55,44% para 62,17%. Em 2010 viviam, no município, 38.434 pessoas.

Destaca-se que, mesmo com os aparatos normativos, a problemática se pauta na não aplicabilidade da lei que pode ser compreendida enquanto política pública a partir do conceito de Dye (1984) “O que o governo escolhe fazer ou não fazer”, que mesmo sendo de cunho obrigatório a questão de desenvolvimento do plano diretor.

## A TRAJETÓRIA DO PLANO DIRETOR NO MUNICÍPIO DE VÁRZEA ALEGRE

Como evidenciado anteriormente, o município de Várzea Alegre já apresentava índices de crescimento urbano e populacional suficientes para a elaboração do seu primeiro Plano Diretor já no ano de 1991 - de acordo com o IPECE -, contudo, mesmo detendo essa característica obrigatória, não houve sequer discussões para tratar da temática, promovendo assim, o contínuo descontrole e crescimento das problemáticas urbanas, sociais e ambientais provenientes de sua expansão.



Somente em 2015 este assunto ganhou notoriedade no município, a discussão foi iniciada no governo do prefeito Vanderlei Freire não se concretizou, sendo retomada no ano de 2019 pelo governo do então prefeito José Hélder, onde os gestores têm utilizado do mesmo documento da gestão anterior, realizando a partir das audiências algumas modificações.

O primeiro momento de debate do Plano Diretor juntamente à sociedade no referido município ocorreu em abril de 2019, em que realizou-se a primeira audiência pública em questão. Este momento, de acordo com a observação realizada, contou com a presença (em sua grande maioria) de gestores e representantes de interesses privados, a exemplo deste segundo segmento a pauta da discussão sobre as diretrizes norteadoras a respeito dos loteamentos constituídos na cidade, destaca-se ainda que, esse foi a pauta de maior enfoque durante o debate da audiência pública.

Outra questão pauta-se na não transparência dos gestores, tendo em vista que o plano em processo de elaboração não se encontra em nenhuma mídia social, bem como não há no site da prefeitura, sendo disponibilizado apenas um e-mail e senha durante a audiência pública para discussão das diretrizes elencadas no plano em abril de 2019 para acesso aos documentos.

## CARACTERIZAÇÃO DO PLANO

Como política pública, a caracterização do plano diretor trata-se de uma abordagem Estadocêntrica, tomando por base o pensamento tratado por Saraiva (2006) que se trata de designar a política pública perante a automação de uma autoridade formal, ou seja, apenas por agentes políticos com uma centralização estatal, assim, o plano parte de uma ação estratégica de expansão trazida pelo poder executivo, centralizado no mesmo, de modo que a elaboração e resolubilidade do problema pauta-se unicamente neste âmbito, por isso, devido a centralização organizacional, esta política pública se caracteriza como estadocêntrica.

Quanto a toma de decisão, foi observado que trata-se de um política pública top-down, pois como de acordo com Reader (2014), neste modelo tem-se uma profunda distinção entre as fases do ciclo de políticas pública, mais especificamente perante a tomada de decisão e a implementação, sendo que estas duas são gerenciadas pelo ente público responsável, no caso, a prefeitura de Várzea Alegre, ou seja, funciona como um mecanismo de hierarquia, partindo do maior nível até o mais inferior.

Para Lowi a designação de uma tipologia visa compreender um determinado “Impacto esperado na sociedade” (LOWI, 1964, p. 689 apud SECCHI, 2012), tendo em vista que, a mesma trata-se de uma espécie de classificação de eixo de atuação de uma política pública, no caso do plano diretor, há duas possíveis classificações tipológicas de Lowi, a primeira pode ser considerada de caráter constitutiva, tendo em vista que trata-se de uma política pública de apoio ao que já fora determinado em lei, e outra possibilidade classificatória é de uma política regulatória, considerando que este plano é um instrumento que visa regulamentar o funcionamento de setores sociais, estes que podem ser evidenciados por meio da regulamentação de propriedades, de loteamentos, e de regras internas organizadas por cada município.

A tipologia de Wilson se adequa, de acordo com Secchi (2012), a uma classificação que tem como base primordial a incrementação de critérios bem definidos para tratar a distribuição dos custos e benefícios perante a sociedade, o plano diretor, nesta visão pode ser considerado uma política pública de cunho majoritário, uma vez que a mesma atribui em sua constituição a caracterização de benefícios e custos perante todos os envolvidos na política, no caso, todos os cidadãos que habitam no município de Várzea Alegre.

Na visão de Secchi (2012), a tipologia de Gormley, traz a perspectiva de que “política pública é uma variável independente e a dinâmica política é a variável dependente”, ou seja, a dinâmica é que irá gerenciar e definir a categorização, destaca-se também, que Gormley define políticas públicas de acordo com o alto ou baixo nível de saliência e complexidade, ou seja, a capacidade de atenção do público, no caso, sociedade civil, e a complexidade pairando sobre a necessidade de uma competência técnica, sendo assim, ao considerar o plano diretor, denota-se que se trata de uma política pública caracterizada como “sala de reuniões”, pois se trata de levantamentos complexos (alta complexidade) que exigem mais competência técnica para elaboração das diretrizes do plano, denota-se também que a política se encaixa neste eixo, pois a mesma não é alvo de atenção popular (baixa saliência).

Gustafsson (1983) aponta sua tipologia baseada em como irá se dar o conhecimento técnico diante da política pública, assim como os interesses dos policymakers perante a intenção de resolubilidade do problema público, no caso do plano diretor, é possível observar que trata-se de uma política simbólica, pois os policymakers possuem condições de elaborar, bem como implementar, contudo não possuem interesses em resolver a problemática, e como ressaltado por Secchi (2012), “voltadas mais para o ganho de capital político do que para o enfrentamento efetivo do problema público”, o que de fato ocorre na política pública aqui discutida.

Esta política pública se adequa melhor ao ciclo de políticas públicas apresentado por Souza (2006) na perspectiva de Laswell, que apresenta 7 fases de uma política pública, sendo estas as seguintes (1) Identificação do problema; (2) Formação da agenda; (3) Formulação de alternativas; (4) Tomada de decisão; (5) Implementação; (6) Avaliação; e (7) Extinção.

A primeira fase pauta-se na identificação do problema, no caso do Plano Diretor, evidenciar os problemas urbanos. O segundo aspecto pauta-se na formação da agenda, que pode ser dividida em três ramos, agenda política, formal, e da mídia, referente ao tema discutido nesta análise, aplica-se melhor a agenda formal, pois se trata de uma política pública imposta, deste modo, julga-se somente a concretização dos problemas que serão entrados em pauta no plano diretor.

A terceira fase, provém da formação de alternativas, nesta serão discutidas as soluções viáveis de cada eixo abordado, como o de saneamento, de mobilidade e as demais, neste módulo é que se define as diretrizes do plano diretor que contém alternativas viáveis. A quarta fase, da política é a de tomada de decisão, neste âmbito, é o que a política pública se encontra atualmente, em estado decisório, para tanto confirma-se aqui a “aprovação” do plano diretor pela da sociedade durante a audiência pública realizada em abril de 2019. A quinta fase designa a implementação, que será justamente implementar as diretrizes postas pelo plano, fase que ainda não se deu por concreta, assim como não há previsão de realização.

A sexta fase se caracterizará pela avaliação da política pública, neste caso, como ainda está decorrendo o processo, a avaliação que pode ser realizada é a ex-ante, que será uma avaliação anterior à implementação, deste modo averiguando quais as falhas e competências das diretrizes. A última e sétima fase, se concretiza a partir da extinção da política pública, este ponto, é o único que não vai de acordo com a política pública, pois, por mais que o plano diretor seja bem sucedido, esta política pública nunca será extinta, tendo em vista que a mesma é contínua e atualizada (ou deveria ser), a cada 10 anos.

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Para Lima e Lima (2016), participação, em seu sentido corrente, significa ato ou efeito de tomar parte, o que exige uma atividade dos atores quanto aos processos sociais, políticos, econômicos e administrativos, bem

como, quaisquer temas que envolvam seus interesses. “Constitui um conceito síntese, sendo capturado para expressar ações em quaisquer dessas dimensões, tomadas isoladamente ou não, o que de pronto evidencia diversidade de conteúdo e possibilidade de contradições entre eles”. (LIMA; LIMA, 2016).

Para o bom planejamento e execução de uma política pública é essencial o monitoramento e acompanhamento da população, principal interessada nas ações do governo, contudo, o que se observa no processo de implementação da política em questão, é o esvaziamento da sociedade nos processos de decisões governamentais, neste caso durante a audiência pública, fato este que decorre da falta de transparência, tendo em vista que o mesmo não se encontra no site oficial da prefeitura, bem como não há a possibilidade de participação ou contribuição da sociedade civil neste processo de elaboração, tem-se apenas a composição de uma audiência pública que supostamente viria a garantir à população um meio de agregar a participação popular diante este processo construtivo.

Tomando por base as observações durante a audiência pública para construção do plano diretor no município de Várzea Alegre, foi possível notar que, a participação social não se desenvolveu de maneira efetiva, tendo em vista que, os maiores envolvidos foram atores com interesses públicos (no tocante da implementação) e privados (referentes aos proprietários de loteamentos na região).

Além deste fator, soma-se a isto a falta de transparência e inclusão neste processo, considerando que, esse instrumento prévio para debate público não se encontra no principal veículo de informações do poder executivo local, no caso, o site oficial da prefeitura, bem como não há a possibilidade de participação ou contribuição da sociedade civil neste processo de elaboração, tem-se apenas a composição de uma audiência pública que supostamente viria a garantir à população um meio de agregar a participação popular diante este processo construtivo.

## ALTERNATIVAS

Com isso, algumas alternativas de melhora no processo podem ser apontadas: Demaneira inicial, mas que não pode ser revertida, seria a questão da elaboração do Plano Diretor, como já exigido por lei nos art. 182 e 183 da Constituição (1988), ao considerar que, em 1991 de acordo com dados do IPECE, a população habitacional já ultrapassava o exigido por lei e a expansão não gerava problemas tão robustos e excessivos quanto agora.

Outro aparato seria que, em 2001, com a regularização do Estatuto da Cidade, a questão do Plano Diretor teve um reforço, enquanto obrigatoriedade do município, no que se refere a consolidação deste instrumento de gestão urbana, contudo, como estas duas vertentes regulamentadoras não se fizeram valer na cidade em questão do seu cumprimento, atualmente, seria mais prudente os gestores tratem a política pública como “real”, assim como designado por Gustafsson (1983) em sua tipologia, no caso, além de procurar estabelecer um conhecimento técnico de resolução (plano diretor enquanto diretrizes), pautar-se também sobre os policymakers perante o interesse de resolver as problemáticas do município, que neste último caso, não demonstra ser desta maneira, os gestores não possuem um interesse político na ação, deste modo, torna-se difícil tratar e implementar as diretrizes direcionadoras do processo no âmbito real, portanto, primordialmente seria a melhor escolha uma investida de interesse político, para assim começar a pensar possíveis soluções perante ao problema.

Outra alternativa seria aproximar a política tanto da população, como dos próprios gestores locais, que muitas vezes na tentativa de construir um plano tecnicamente perfeito contratam técnicos e especialistas externos ao município, que afastam a participação e o entendimento dos principais interessados na questão (BRAGA, 1995).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Plano Diretor de Várzea Alegre enquanto política pública permitiu ilustrar como esse instrumento urbanístico pode ser encaixar nas mais diversas concepções e designações sobre o que seria uma “Política Pública”, considerando desde as conceituações que agregam o pensamento de diretrizes para solucionar as problemáticas públicas (SECCHI, 2012), até aquelas que inferem no pensamento de que o ato de não fazer ou não tomar nenhuma decisão a respeito da temática (TEIXEIRA, 2002) também é considerado uma política deste segmento.

Além destes aspectos, fora possível caracterizar melhor o Plano Diretor do referido município de acordo com algumas tipologias, sendo assim, levando em consideração o debate elencado neste trabalho, esse instrumento se designaria como uma política Top-down, constitutiva, regulatória e de sala de reuniões (por ter baixa saliência e alta complexidade). Em relação ao ciclo de políticas públicas, notou-se que, de acordo com as fases do processo de constituição de uma política pública, o plano está pairando sobre o item 4 referente a tomada de decisão, sem apresentar muitos avanços quanto à próxima etapa, a implementação.

Com este estudo, foi possível denotar que a política pública em questão (Plano Diretor) ainda está em processo de discussão, uma vez que o plano diretor está em desenvolvimento e teve uma audiência pública para diálogo das diretrizes impostas, contudo, esta política demonstra uma lentidão absurda diante sua implementação. Outro aspecto que merece ser ressaltado é o da participação social durante a construção desta política pública, a qual considera-se baixa e ineficiente, pois o segmento social durante a audiência pública foi quase inexistente, contando mais incisivamente com a presença de atores com interesses públicos ou privados.

Diante deste aparato, é possível ressaltar sobre a importância e relevância deste trabalho, tendo em vista que o plano diretor do município de Várzea Alegre, no que se refere à discussão acadêmica, ainda não é pauta de estudo por pesquisadores, sendo este, um tema relativamente curioso, sugere-se que para próximas produções, procurem investigar por meios além da observação participante, incluindo assim, novas perspectivas, como a de entrevistas semiestruturadas ou questionários, com fins de captura dos impasses que permeiam esta política pública e que permitam compreender um pouco mais este processo.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (Laurbs) por propiciar o desenvolvimento de pesquisas ligadas à temáticas gerais sobre as questões urbanas, sociais e ambientais e à Pró-reitoria de Pesquisa (PRPI) e de Pró-reitoria de Extensão pela oferta de bolsas de Iniciação Científica e bolsa de ensino-extensão, respectivamente, que foram fundamentais para a realização deste trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil, Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/varzea-alegre\\_ce](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/varzea-alegre_ce). Acesso em 22 out.2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade, Brasília DF, Jul 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 16 out. 2019.

BRAGA, Roberto. Plano Diretor Municipal: Três questões para discussão. Caderno do departamento de planejamento. Presidente Prudente, 1995.

IBGE. Estimativa populacional município de Várzea Alegre, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/varzea-alegre/panorama>. Acesso em: 16 out. 2019.

IBGE. Censo demográfico município de Várzea Alegre, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/varzea-alegre/panorama>. Acesso em: 16 out. 2019.

IPECE. Perfil básico municipal Várzea Alegre. Fortaleza, 2005. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Varzea\\_Alegre\\_2005.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Varzea_Alegre_2005.pdf). Acesso em: 16 out. 2019.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2019.

LIMA, Edilson Correia Alves; LIMA, Antônia Jesuíta de. Participação social e Políticas Públicas: Fundamentos e perspectivas. Sociedade em Debate, 22 (1) 25-43, 2016.

MUZZI, Débora. Tipologia de políticas públicas: uma proposta de extensão do modelo de Lowi. Escola de Gestão, 2014. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7097/1/Dissertação\\_Débora\\_Muzzi.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7097/1/Dissertação_Débora_Muzzi.pdf). Acesso em 15 out. 2019.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. RAP, Rio de Janeiro, 2006.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte, 2014.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. RAP Rio de Janeiro 41(2):255-71, Mar./Abr. 2007.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão de Literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. AATR-BA, 2002. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em: 16 out. 2019.



POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS: UM ESTUDO DE CASO NO CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL ÁLCOOL E DROGAS (Caps AD) E EM UMA INSTITUIÇÃO DO TERCEIRO SETOR, LOCALIZADAS EM UM MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS.

Samara Vilas Boas Fagundes - UFLA

Gustavo Costa de Souza - UFLA



## RESUMO

A Política Nacional sobre Drogas (PNAD) determina, por meio de suas observações e diretrizes, as ações que objetivam a redução da demanda e oferta de drogas, bem como as práticas de intervenções públicas e privadas no âmbito do tratamento, recuperação e reinserção social de dependentes químicos. Sendo assim, a fim de compreender os desafios enfrentados pelo poder municipal na implementação e execução da PNAD, e verificar a realidade das demandas, a pesquisa teve como objetivo analisar a execução da PNAD, por meio de um estudo de caso no Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (Caps Ad) e em uma instituição do terceiro setor que exerce atividades de acolhimento, tratamento e recuperação de dependentes químicos, em um município do sul de Minas Gerais. Os principais resultados alcançados apontam que as práticas de intervenções públicas e da sociedade civil, no âmbito do município analisado, contribuem para que a PNAD seja executada na perspectiva de tratamento, porém, de forma não abrangente. Além disso, as demais práticas previstas para recuperação e reinserção não são implementadas, corroborando para o ciclo consumo/tratamento.

**Palavras-chave:** Drogas. Políticas Públicas. Políticas sobre drogas. PNAD. Proibicionismo.

## ABSTRACT

The National Drug Policy (PNAD in Brazilian Portuguese) determines, through its observations and guidelines, the actions aimed at reducing the demand and supply of drugs, as well as the practices of public and private interventions in the treatment, recovery and social reintegration of drug addicts. Thus, in order to understand the challenges faced by the municipal authorities in the implementation and execution of the PNAD, and to verify the reality of the demands, this research aimed to analyze the implementation of PNAD, through a case study in the Psychosocial Care Center for Alcohol and Drugs (Caps Ad) and in a third sector institution that carries out activities of shelter, treatment, and recovery of drug addicts in a city in southern Minas Gerais. The main results indicate that the practices of public interventions and civil society, in the municipality analyzed, contribute to the implementation of the PNAD from the perspective of treatment, but not comprehensively. Moreover, the other practices planned for recovery and reintegration are not implemented, corroborating the consumption/treatment cycle.

**Keywords:** Drugs. Public Policies. Drug Policies. NDP. Prohibitionism.

## INTRODUÇÃO

As drogas tornam-se uma questão merecedora de intervenções públicas quando os aspectos referentes ao tráfico, como mortes e violência, e ao uso abusivo de substâncias lícitas/ilícitas resultam em efeitos colaterais que atingem negativamente a sociedade, tornando-se um problema social (SIMÕES, 2008). A partir destes aspectos, as drogas tornam-se objetos de políticas públicas, que são um conjunto de programas, projetos e atividades, por meio do qual o Estado adquire legitimidade para agir, com o objetivo de inibir/diminuir os efeitos colaterais desse problema (NASCIMENTO, 2006).

No Brasil, em 23 de maio de 2005, foi instituída a Política Nacional sobre Drogas, que estabelece as estratégias para a redução da demanda e da oferta de drogas, bem como as práticas de intervenções públicas e



privadas, no âmbito do tratamento, recuperação, reinserção social e ocupacional de dependentes químicos (BRASIL, 2011). A PNAD é orientada pelo princípio da responsabilidade compartilhada entre governo, iniciativa privada, terceiro setor e cidadãos, cujas estratégias de atuação são a cooperação e articulação desses atores, a fim de conscientizar sobre a importância da intersetorialidade e descentralização das ações sobre drogas no país (BRASIL, 2011).

Além dos aspectos referentes à PNAD, cabe expor que, no país, ao longo do século XX, a questão do uso abusivo e a dependência de álcool e outras drogas foi tratada por uma perspectiva predominantemente psiquiátrica e médica (BRASIL, 2003). Deste modo, a estratégia de saúde pública, voltada para o tratamento da dependência química, era feita através da exclusão/separação dos usuários do convívio social, resultando em uma proposta de atenção de caráter fechado, tendo, como principal objetivo a ser alcançado, a abstinência, por meio de internações involuntárias ou compulsórias em hospitais psiquiátricos (BRASIL, 2003). Assim, em 2001, ocorreu a Reforma Psiquiátrica, mudança que colocou fim aos hospitais psiquiátricos que englobavam, não só as internações de dependentes químicos, mas também a de pacientes com diferentes tipos de transtornos mentais (BRASIL, 2005).

A reforma possibilitou a criação da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), que estabelece os pontos de atenção para o atendimento da saúde mental, incluindo os efeitos nocivos do uso abusivo de álcool e outras drogas. A rede integra o Sistema Único de Saúde (SUS) e é composta por diversos dispositivos para o cuidado da saúde mental, incluindo o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (Caps Ad), que tem, por finalidade, a prestação de atendimentos clínicos de atenção diária em âmbito municipal, para dependentes químicos, visando à redução das internações em hospitais psiquiátricos (BRASIL, 2005).

## OBJETIVOS

Dados os fatos mencionados, a fim de compreender os desafios enfrentados pelo poder municipal na implementação e execução da PNAD, e verificar a realidade das demandas, a pesquisa teve, como objetivo geral, uma análise acerca da execução da PNAD, por meio de um estudo de caso no Caps Ad e em uma instituição do terceiro setor (ITS), que exerce atividades de acolhimento e recuperação de dependentes químicos, localizadas em um município do Sul de Minas Gerais.

Para tanto, estabeleceu-se, como objetivo específico: analisar como as práticas de intervenções públicas e da sociedade civil, na área de tratamento, recuperação, reinserção social e ocupacional de dependentes químicos, contribuem para que as orientações ediretrizes propostas na PNAD sejam alcançadas.

## JUSTIFICATIVA

O intuito inicial desta pesquisa foi a busca pelo esclarecimento dos fatos históricos e políticos que possibilitaram o surgimento da política proibicionista sobre drogas no Brasil, que instituiu e conduziu os atos repressivos das legislações e políticas públicas em relação ao uso e comércio de drogas. Tal estratégia criminaliza a conduta, infringe a liberdade individual, influencia a percepção social, além de estigmatizar e anular os direitos sociais dos usuários, o que leva ao afastamento daqueles que realmente precisam de ajuda dos serviços de saúde pública.

Outro aspecto foi a compreensão dos motivos que impedem que o país adote medidas alternativas, diante de uma política de drogas fracassada, que traz elevados ônus sociais e econômicos, e que não atinge os objetivos a que se propõe.

Sendo assim, diante da atual percepção social sobre drogas, construída de maneira preconceituosa e contraditória, o presente estudo busca tratar a problemática de forma científica e respeitosa, contribuindo com implicações que motivem o desenvolvimento de uma consciência crítica, além de possibilitar a ampliação da visão social e científica sobre a questão, por meio de diversas perspectivas sobre drogas.

Além dessas justificativas, a pesquisa colabora para a elucidação da problemática apontada no trabalho, devido à ausência de estudos a respeito da Política Nacional sobre Drogas, no âmbito do município analisado, e sob a perspectiva da Administração Pública, que possibilite compreender as ações dos atores políticos e sociais quanto a sua execução e efetivação.

Ademais, a pesquisa visa contribuir com o conhecimento existente e, também, atingir aos objetivos estabelecidos pela PNAD, no que tange à realização de estudos, análises e avaliações sobre as práticas das intervenções públicas e privadas, na área de tratamento, recuperação, reinserção social e ocupacional do usuário, possibilitando o desenvolvimento de instrumentos para que essas atividades sejam aprimoradas.

## METODOLOGIA

Em relação à classificação metodológica, trata-se de uma pesquisa exploratória-descritiva, de abordagem qualitativa. Exploratória porque, embora existam vários enfoques sobre políticas de drogas, não se identificou a existência de estudos que abordem os aspectos da PNAD no âmbito do município analisado, principalmente nas perspectivas da Administração Pública. E, como descritiva, porque visa descrever as ações executadas nas instituições selecionadas e, também, como se correlacionam com os objetivos estabelecidos na PNAD.

Para compreender os aspectos históricos que fundamentam a PNAD, bem como as definições e conceitos sobre Políticas Públicas, a pesquisa fundamenta-se através de materiais científicos, visando à representatividade do estado da arte do tema. A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida por meio de livros, artigos científicos, teses e monografias, o que possibilita “a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 2002, p. 45), sendo indispensável na realização de estudos históricos. Já a pesquisa documental aconteceu mediante a análise de leis, relatórios, regulamentos e arquivos internos das instituições mencionadas.

O estudo de campo foi realizado após a identificação e seleção das instituições consideradas como referências, no que tange ao acesso público e gratuito para o tratamento da dependência química, no município analisado. Por tratar-se de um estudo realizado no Caps Ad e em uma instituição do terceiro setor de um município mineiro, optou-se pelo método de estudo de caso.

A coleta de dados primários deu-se por meio da observação não participante, entrevistas semiestruturadas e caderno de campo. De acordo com Vergara (2012, p. 80), a observação não participante “é aquela que é feita sem que haja interferência ou envolvimento do observador na situação. O pesquisador tem o papel de espectador, permanecendo fora da realidade estudada”.

A observação não participante foi realizada entre os dias 1º e 9 de outubro de 2019, resultando em um total de 20 horas de observação. As entrevistas foram realizadas no mesmo período, resultando em um total de 13 entrevistados de ambas as instituições e 08h00min de áudios gravados. Dentre os entrevistados, estavam: gestores públicos, enfermeiras, monitores, psicólogos, médicos, técnicos de enfermagem e diretor. As perguntas giraram em torno dos seguintes questionamentos: tempo de trabalho nas instituições e com dependentes químicos; rotina de atividades; percepção a respeito da PNAD; atividades relacionadas às observações e diretrizes propostas na PNAD.

O intuito das entrevistas foi obter informações não apenas às ações executadas dentro das instituições, como também do conhecimento dos profissionais em relação à Política Nacional sobre Drogas. Diante desse fato, optou-se pela omissão do nome do município, a fim de preservar a riqueza das percepções dos profissionais.

Durante a observação, utilizou-se o caderno de campo para anotações da percepção pessoal desenvolvida, sobre a rotina dos profissionais, e das atividades realizadas pelos pacientes dentro e fora das instituições.

Para organizar e interpretar os dados qualitativos coletados, os áudios gravados nas entrevistas foram transcritos e analisados por meio da técnica “análise de conteúdo”, o que possibilitou compreender, com maior riqueza de detalhes e profundidade, a percepção dos indivíduos e as interações com as instituições (BARDIN, 2011).

## ANÁLISE

Na perspectiva de tratamento, a PNAD aponta que devem ser desenvolvidas, adaptadas e implementadas diversas modalidades de tratamento para dependentes químicos e familiares, bem como para grupos específicos, o que inclui crianças e adolescentes, por exemplo (BRASIL, 2011). As modalidades de tratamento para os indivíduos mencionados devem ser qualificadas e de acessos garantidos, de forma contínua, por meio de investimento técnico e financeiro de forma descentralizada (BRASIL, 2011).

No que tange o processo de recuperação e reinserção, a PNAD reconhece que tais práticas são fundamentais para o rompimento do ciclo consumo/tratamento (BRASIL, 2011), pois, tão importante quanto tratar um dependente, é dar-lhe condições para reinserção familiar e social. Deste modo, a reinserção familiar deve acontecer por meio do acolhimento e do tratamento das famílias, a fim de envolvê-las no processo de tratamento e recuperação do paciente.

No que se refere à reinserção social e ocupacional, a política prevê que devem ser ofertados cursos que possam agregar na formação pessoal e profissional dos pacientes. Além disso, a PNAD traz que devem ser promovidas parcerias e convênios com organizações públicas, sociedade civil e do setor privado, para que os pacientes possam reinserir-se no mercado de trabalho regular, uma vez que o estigma e o preconceito dificultam essa inserção (BRASIL, 2011).

Outro ponto a ser analisado refere-se à oferta de capacitação e formação continuada, para que profissionais possam lidar com a dependência química, dentro das instituições analisadas, e a aprimorar suas atividades. Tais práticas estão previstas na PNAD e devem ser ofertadas para órgãos governamentais e organizações da sociedade civil que estejam envolvidos na prestação de serviços referentes ao tratamento, recuperação e reinserção social e ocupacional (BRASIL, 2011).

# RESULTADOS

## SOBRE AS INSTITUIÇÕES

O Caps Ad iniciou suas atividades no município em 2011, oferecendo, diariamente, serviços de atenção psicossocial para pacientes com transtornos decorrentes do uso prejudicial de álcool e outras drogas. Suas atividades englobam o acolhimento, tratamento e recuperação de dependentes químicos, orientadas pela lógica de redução de danos.

O equipamento possui uma equipe técnica composta por 14 profissionais de diversas especialidades, como médico psiquiatra, clínico geral, psicólogos, enfermeiro, técnicos de enfermagem, secretaria, educador físico, farmacêutico e serviços gerais. Atualmente, possui 50 pacientes em tratamento de Permanência Dia (PD), além de realizar uma média mensal de 160 atendimentos com clínico geral e 48 com médicos psiquiatras, englobando o tratamento ambulatorial.

Paralelamente a esse equipamento, atuam as instituições do terceiro setor. A instituição analisada nesta pesquisa é financiada e amparada por doações e apoiada, tecnicamente, por voluntários. As ITS abarcam as internações voluntárias, sendo as principais responsáveis por atender grande parte desta demanda, oferecendo, como modalidades de tratamento, a laborterapia, utilizando a convivência entre pares e a espiritualidade como instrumentos.

A ITS selecionada foi fundada em 2006, inicialmente para acolher moradores de rua idosos com problemas mentais e alcoolismo. Porém, devido à mudança do perfil dos moradores de rua, englobando jovens com problemas relacionados às drogas, a instituição foi modificando-se, no intuito de realizar um trabalho biopsicossocial, com foco na dependência química.

A instituição possui um corpo técnico composto por 15 funcionários e, em sua sede, localizada em uma fazenda, trabalham 11 funcionários, dentre eles: monitores/conselheiros, que são ex-internos; motoristas; técnico de enfermagem (interno da casa); além de um médico e um psicólogo que prestam serviços voluntariamente. Sua capacidade de acolhimento é de 80 pacientes e, atualmente, possui 55 internos.

## PROCESSO DE ACOLHIMENTO

Um dos objetivos da observação foi acompanhar a rotina de atividades das instituições selecionadas. As duas instituições funcionam como portas abertas para o acolhimento de dependentes químicos, que são feitos por livre demanda ou por encaminhamentos, como por exemplo, pelo Programa de Saúde da Família (PSF), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), conselho tutelar e ordens judiciais. Os pacientes adentram nessas instituições voluntariamente, à exceção dos menores de idade, pelo Caps Ad, que são acolhidos, na maioria dos casos, por ordens do conselho tutelar ou judiciais.

Durante o processo de acolhimento, os pacientes são entrevistados, com o propósito de compreender sua situação, seu histórico de vício, dentre outras informações. Esse primeiro momento, de acordo com os entrevistados, é de grande importância, pois inicia-se a construção de vínculos entre o paciente e a equipe. Assim, conforme afirma Silveira (2008, p. 9), “ao tratar o dependente como um igual, abre-se uma porta e

os profissionais de saúde logo descobrem que, através do vínculo, é possível despertar no outro o desejo de se cuidar.”

O Caps Ad realiza o acolhimento de homens e mulheres em diferentes faixas etárias, bem como crianças e adolescentes. Ao final do processo, o paciente é encaminhado para atendimento ambulatorial, realizado pelo clínico geral e médico psiquiatra, no qual é analisado o quadro de dependência e, então, proposto o plano terapêutico individual (PTI). O PTI é elaborado, visando atender às necessidades do paciente, respeitando suas particularidades, personalizando, assim, seu atendimento dentro da unidade e fora dela, além de propor atividades durante a permanência diária na unidade (BRASIL, 2004). Assim, a proposta do PTI depende da análise médica e psicológica, contudo, a decisão final sobre o tratamento é do paciente.

**(Profissional 2 - Caps Ad)** Alguns vêm por demanda espontânea... reconhecem que precisam de algum tipo de acompanhamento e de tratamento. Então eles vêm e agendam uma consulta com o médico e aí no dia a gente faz esse acolhimento. A gente conversa com eles, onde identificamos o histórico de uso, como está a relação familiar, o que realmente é muito ligado ao uso de drogas, a frequência com que é usado e aí vai depender da entrevista de cada um. Tem pessoas que vão relatar que o vício está mais relacionado com o trabalho e com os conflitos que a dependência traz para ele. Nesse momento é possível identificar se ele vai fazer o tratamento aqui... que é o que a gente chama de permanência dia, ou se ele vai se manter como paciente ambulatorial. Dependendo do caso, se não for relacionado com dependência química a gente encaminha para outras unidades. **(Pesquisadora) Depois da acolhida, como vocês definem o tipo de tratamento que ele irá receber?** Vai muito do desejo do paciente... porque às vezes você percebe que se ele fizer um acompanhamento em permanência dia é o ideal pra ele, mas às vezes ele não se adapta a ficar aqui... às vezes ele não quer. Então a gente expõe pra ele, coloca os benefícios que a PD tem... a importância de fazer um acompanhamento mais próximo... mas se o paciente não quer, a gente o deixa como paciente ambulatorial. Então não é nem tanto uma decisão nossa, porque se ele não quer ficar, não tem aderência ao tratamento. A gente sugere, orienta o paciente e a família, mas a decisão final é do paciente.

Em relação ao acolhimento de menores, é realizado o seguinte procedimento:

**(Profissional 3- Caps Ad)** O menor também chega normalmente, quase que 90% encaminhado do conselho tutelar... voluntariamente ele não vem. Assim, são raríssimas vezes que ele vem por vontade própria. Também não é muito comum a família do menor vir... o que vem é um pedido do conselho tutelar... porque está tendo problema na escola, na rua... com a polícia... (...) nesse caso, o conselho foi atrás da família e ela meio que foi obrigada a vir aqui. Aí nós avaliamos esse menor... não temos como deixar o menor em PD, porque no município não tem o Centro de Atenção Psicossocial Infanto-Juvenil... o Caps i. Então tratamos esse menor no ambulatório primeiro, tentando resgatá-lo... e aproximar a família (...) em último caso, nós pedimos a internação do menor. Somos bem criteriosos para pedir essa internação, porque vimos que já tiveram várias internações e que o menor volta e... recai com muita facilidade, por ele não ter muito apoio da família.

A ITS acolhe homens na faixa etária de 18 a 60 anos, por livre demanda ou por encaminhamentos. Quando o paciente chega à instituição, no primeiro momento, são avaliadas as suas condições e, caso ele esteja lúcido e em situação de rua, é levado para dentro da sede, onde lhe é oferecida alimentação, condições para higiene pessoal e roupas limpas. Dependendo dos casos, alguns indivíduos necessitam de algumas semanas para se recuperar e, após essa recuperação, é realizada uma entrevista para identificar seu histórico de uso, dentre

outras informações. Após o acolhimento, o interno é encaminhado para o médico voluntário da instituição para avaliação clínica e realização de exames, como ECG, radiografia do tórax, dentre outros, no intuito de identificar possíveis doenças, como o HIV, Hepatite e Tuberculose, por exemplo.

Apesar de ser uma instituição católica, que utiliza a espiritualidade como ferramenta de tratamento, aceitar tais práticas não é uma condicionante para que o dependente seja acolhido:

**(Profissional 1- IT)** O acolhimento começa no primeiro contato e como foi feito esse contato... se foi a família quem ligou... se foi o dependente quem nos procurou ou se foi encaminhado por ordem judicial. **(Pesquisadora) O município também encaminha pacientes para IT?** Direto! Através do CRAS, CREAS, CAPS e hospitais. Eles chegam de diversas maneiras, então é feita uma triagem através de um documento chamado de anamnese. Esse documento vai descrever toda a vida da pessoa... aí estudamos a vida dele e avaliamos se tem perfil da casa. Caso seja positivo e ele desejar voluntariamente a participar do processo de acolhimento, ele será acolhido e então passará pelo período de adaptação que é de uma semana. Nesse período, se ele gostar e se adaptar, ele vai ficar por um período estipulado de no mínimo 3 meses. **(Pesquisadora) Quais são os critérios desse perfil?** Primeiro, tem que ser homem, independentemente de ser hétero ou homossexual, ele é acolhido, não existe distinção de opção sexual. Segundo, ter mais de 18 anos e ter menos de 60. Para menores de 18 anos, o responsável é o Estatuto da Criança e do Adolescente e acima de 60 anos o Estatuto do Idoso... eles é quem devem amparar. Terceiro, tem que ser internação voluntária... a pessoa não pode ser forçada e nem impedida. Quarto, o nível de lucidez... caso a pessoa não esteja lúcida, não acolhemos... nesse caso, ele é encaminhado ao hospital até se restabelecer, pois é necessário que ele esteja ciente. Caso o acolhimento ocorra e a pessoa não esteja lúcida, acredito que estamos invadindo a sua liberdade. Às vezes, a pessoa não quer ser acolhida e é um desrespeito fazer isso sem que ela saiba. Quinto, pessoas com doenças graves onde não conseguimos dar o suporte necessário, como por exemplo, pessoas com ferimentos graves... porque não temos como fazer os curativos constantemente (...) ou câncer. A casa não é para atender questões de saúde e sim sociais... basicamente, a triagem é isso. Sexto critério, também importante... se a pessoa estiver devendo algo para justiça. Nós ligamos para a polícia para fazer um levantamento e verificamos se existe um "nada consta". Se tiver alguma coisa, então nós não acolhemos. Deixamos isso bem claro com as pessoas que acolhemos. **(Pesquisadora) A partir desse acolhimento, como vocês definem o tipo de terapia que o paciente irá realizar?** O ideal seria que essa definição acontecesse de forma singular, individualmente. O que a gente chama de Plano Terapêutico Singular (PTS). Porém, como a instituição sobrevive de doações, o número de funcionários e colaboradores é pequeno... nós não conseguimos fazer esse tipo de trabalho de forma singular. Hoje é impossível fazer isso. O que fazemos é um trabalho de forma coletiva, respeitando a individualidade e limitações de cada um.

Quando questionados a respeito da prática espiritual, os entrevistados fizeram o seguinte relato:

**(Pesquisadora) Gostaria de saber se aceitar o tratamento religioso é uma condicionante para o paciente permanecer na instituição? (Profissional 1- ITS)** Não, até porque a parte religiosa a gente não considera como tratamento, utilizamos a espiritualidade como uma ferramenta. É feito como algo que... que possa ajudar a agregar, mas não é uma condicionante para a pessoa estar aqui. Nós já acolhemos pessoas que eram ateus... ficaram na casa, deram certo e recuperaram. Em momento algum, impomos que elas tivessem que acreditar em Deus... que tivessem que ser batizados ou coisas do tipo.

Conforme exposto, em relação ao processo de acolhimento, as duas instituições funcionam como portas abertas, tratando o dependente, conforme explícito por Silveira (2008), de maneira humanitária, respeitando sua autonomia, suas escolhas, crenças e limitações, além de reconhecerem que aceitar o tratamento, de forma voluntária, e estabelecer vínculos são fatores importantes na aderência ao tratamento e recuperação, resgatando, no usuário, seu papel autorregulador (BRASIL, 2003).

Contudo, as instituições possuem modalidades de tratamento distintas. No Caps Ad, os pacientes permanecem no convívio social, no seio familiar, expostos às drogas e aos fatores que condicionam suas compulsões. Assim, a lógica de tratamento desseequipamento é orientada para redução de danos e a abstinência é considerada um ideal, mas não como um fim (BRASIL, 2003; RIBEIRO, 2008).

Na ITS, os pacientes ficam internos, vivendo em comunidade, longe das drogas e do convívio familiar. Dessa forma, a lógica de tratamento é orientada pela abstinência total (BRASIL, 2003). Mediante esses aspectos, serão relatados, a seguir, os tipos de tratamento de cada instituição.

## TRATAMENTOS

Conforme exposto, após o acolhimento, as instituições estabelecem um plano de tratamento para o paciente, seja de forma individual, no caso do Caps Ad, seja de maneira coletiva, como na ITS, respeitando as aptidões e limitações de cada dependente.

**(Profissional 3 - Caps Ad)** Ele pode ter três tipos de tratamento... ele pode ter um tratamento medicamentoso, que pode ser no ambulatório, ou na PD. Ele vai receber uma medicação, vai ficar aqui com a gente, fazendo tratamento diário na PD, ou ele vai para o ambulatório fazendo os retornos de acordo com a gravidade, ou ele vai ter um encaminhamento para uma internação em comunidade terapêutica, ou um encaminhamento para internação em hospital psiquiátrico. Então são três modalidades... ou ele faz o tratamento clínico que engloba a PD e o ambulatorial, ou ele vai ser encaminhado para uma comunidade terapêutica, ou para o Hospital Psiquiátrico. Tudo vai depender da análise médica, com ajuda também da análise da psicóloga. Há também o apoio da família... muitas vezes a família já vem pedindo a internação, e às vezes não é o caso de internação. A gente tem que explicar para a família, que a gente sempre tenta evitar uma internação, porque às vezes a própria família já meio que te força e te induz a pedir uma internação porque ela não quer ter muita responsabilidade, principalmente com menores... a gente vê muito isso com menores.

No tratamento ambulatorial, o paciente realiza o tratamento em casa, por meio de medicamentos, e é acompanhado pelo clínico geral e psiquiatra, de acordo com a frequência estipulada no acolhimento inicial.

Na Permanência Dia, o dependente passa o dia na unidade e, ao longo desse período, é realizado o tratamento medicamentoso, além do acompanhamento psicológico no período da manhã e da tarde. São acompanhados, também, por um educador físico, clínico geral e psiquiatra. O equipamento possui 50 pacientes nesta condição, que vêm diariamente, ou de acordo com o que foi estipulado na triagem.

Durante as entrevistas, os profissionais expuseram que os aspectos que envolvem a dependência química estão relacionados diretamente ao ambiente familiar. Posto isto, os profissionais foram questionados sobre as ações voltadas para as famílias dos pacientes, visto que, na PNAD, o acesso às modalidades de tratamento, recuperação e reinserção social devem, também, ser garantido a elas.

As ações realizadas pelo Caps Ad, no âmbito familiar, resumem-se em reuniões e consultas com os psicólogos, cujo objetivo é expor a evolução de cada paciente. Entretanto, os profissionais relatam que, dentre os pacientes acolhidos, são poucos cujas famílias se envolvem no tratamento, o que impacta diretamente no seu processo de recuperação, pois, reinserir um paciente no ambiente familiar onde não há envolvimento dos familiares, corrobora para o ciclo consumo/tratamento. Neste sentido, tão fundamental quanto tratar o dependente, é tratar suas famílias.

**(Pesquisadora) Vocês possuem alguma limitação em relação à acolhida, tratamento e reinserção do dependente químico e de seus familiares?** Um dos maiores problemas que a gente tem está relacionado com a família. A dificuldade é envolver a família no tratamento do paciente, porque muitas vezes a família traz o paciente até aqui, quer que a gente resolva, mas sem nenhum tipo de envolvimento no tratamento do paciente. Só querem que a gente resolva o problema. Então, uma das ideias é trazer a família para dentro da unidade... e a gente faz isso por meio das reuniões de família... a gente chama para conversar individualmente. Hoje, essa é uma das nossas maiores dificuldades, porque geralmente o uso de drogas está ligado a algum tipo de conflito familiar. Às vezes, a própria família mantém o vício do dependente... burla o tratamento... então, para mim, essa é uma das nossas maiores dificuldades... envolver as famílias.

Na ITS analisada, as ações voltadas para as famílias acontecem por meio de uma parceria com um grupo de mútua ajuda, que oferece apoio às famílias que estão em sofrimento, preparando-as para a reinserção do paciente. Dessa forma, as famílias que desejarem receber apoio e tratamento são direcionadas para esse grupo. Contudo, tal como ocorre no Caps Ad, poucas famílias dos pacientes da ITS se engajam no processo de tratamento.

Quanto à oferta de tratamento para crianças e adolescentes, a modalidade disponibilizada pelo Caps Ad é a ambulatorial, em que o menor é acompanhado pelo medicoclinico e pelo psiquiatra. Para que fosse oferecido o tratamento da Permanência Dia, seria necessária a implementação do Centro de Atenção Psicossocial Infante-Juvenil (Caps i). Os profissionais relatam que, apesar de existir uma demanda significativa de menores dependentes químicos, o município não possui esse equipamento, para que sejam implementadas outras modalidades de tratamento que consigam atender às especificidades deste grupo. Outro aspecto mencionado é que, quando é identificado que o menor não é um dependente químico, porém fez uso de drogas, devido a uma desestabilização emocional ou conflito familiar, o acompanhamento psicológico sanaria a demanda, atuando como uma ação preventiva, visto que adolescentes estão em condições de vulnerabilidade e existe uma tendência ao vício.

Assim, tais demandas são encaminhadas para outras unidades de saúde pública, ou para uma clínica psicológica da universidade do município, que oferece este serviço de forma voluntária. Desta forma, a oferta de tratamento psicológico público que englobe esse grupo é limitada, sendo amparada por uma instituição particular, que realiza um trabalho voluntário.

(Profissional 2 - Caps Ad) Nós já tivemos muitos casos em que o menor fez uso de maconha, por exemplo, apenas duas vezes na vida e só. Não está em uso, aí você identifica uma desestabilização emocional, conflito familiar que um acompanhamento psicológico é suficiente. (Pesquisadora) Aqui vocês só trabalham com a dependência química? Sim. Nesse caso, por exemplo, vamos encaminhar para um setor que ele possa fazer um acompanhamento psicológico. O que é um problema, porque... a gente não tem muito para onde mandar... a gente não tem uma instituição própria para fazer acolhimento desses menores. Eu falo muito da importância de ter um Caps infantil no município. Então geralmente eu mando essas demandas para a clínica da uni-



versidade aqui do município, ou encaminhado para algum trabalho clínico público, mas geralmente eles estão superlotados. Fazemos o encaminhamento, mas acredito que a maioria não está em acompanhamento psicológico. (Pesquisadora) Então as demandas infantis, tanto de tratamento, quanto de acompanhamento, ficam descobertas? Ficam totalmente a desejar. (Pesquisadora) Existe uma demanda muito grande? Bastante... e por isso eu falo da importância de um Caps infantil, porque já houve essa conversa de que não teria uma demanda significativa, mas tem sim. A gente não tem muito o que fazer com o menor. (Pesquisadora) Vocês não podem manter o menor aqui na unidade? Em PD não. Aqui na unidade, somente adultos. O que já foi discutido a respeito sobre o que seria possível fazer diante da demanda infantil, seria destinar um dia da semana para tratamento do menor na unidade, mas isso não acontece.

Continuando com os aspectos referentes ao tratamento, o Caps Ad é orientado pela lógica de Redução de Danos, pois os pacientes que adentram a esse equipamento permanecem em convívio social, expostos às drogas e aos fatores de sua compulsão. A RD compreende que existem dependentes que não querem ou não conseguem interromper o uso de drogas, mesmo que, em alguns casos, o ideal seja a abstinência. Por intermédio desse contexto, a imposição imediata de abstinência não é fator de obrigatoriedade para que esses pacientes acessem os serviços ofertados, pois reconhece que abstinência total nesse ambiente seria dificilmente alcançável (ARAUJO; MOREIRA, 2008).

Deste modo, a estratégia de tratamento é baseada na tolerância, na construção de vínculos, no reconhecimento das diversidades, livre de julgamento moral e de imposições autoritárias (HAIKE, 2008; SILVEIRA, 2008). A RD visa à redução dos riscos psicossociais e físicos, como por exemplo, redução das doses e frequência de uso, troca de uma substância por uma menos nociva, uso de medicamentos para controlar a compulsão e efeitos da abstinência, além de incentivar o autocuidado (NIEL, 2008).

**(Profissional 3 - Caps Ad)** Quando eu comecei a trabalhar no Caps Ad, a minha visão era muito de... conseguir uma abstinência, então eu ficava muito frustrada quando não conseguia. Mas com o tempo fui vendo que a redução de danos é tão importante quanto a abstinência. Então... é... tem paciente que você não vai conseguir a abstinência nunca mas você consegue melhorar o trabalho dele, a relação com a família, a relação com a sociedade. Coincidência... ontem mesmo eu atendi um paciente assim. Ele era usuário de crack e hoje ele usa maconha. Ele está superbem. Ele está trabalhando, ele veio com a esposa e ela está superfeliz porque ele já melhorou muito. Eu sempre insisto... então... vamos tentar parar também com a maconha, mas redução de danos para ele já foi 100% do tratamento. Reduzir riscos às vezes é mais importante do que à abstinência. Por que você consegue uma melhora significativa do paciente. Ele sente que está importante. 'Nossa eu não consegui parar, mas estou tão bem, melhorei tanto', que isso pra ele é como se fosse à abstinência pra gente. É verdade mesmo. A esposa disse que ele está ótimo. Que antes ele usava crack... quebrava tudo dentro de casa, gastava o dinheiro todo que recebia. Hoje ele usa maconha, mas faz um uso mais controlado, mas mesmo assim a gente não deixa de pensar numa abstinência.

O relato do profissional vai de encontro à perspectiva apontada por Haiek (2008) e Niel (2008), no que refere ao controle da compulsão do crack pelo uso da maconha, como uma transição importante no processo de recuperação do paciente.

Na instituição do terceiro setor, o tratamento oferecido é laborterapia, utilizando, como instrumento, a convivência entre pares e a espiritualidade. Após o acolhimento, o interno, conforme sua aptidão e limitações, será inserido em alguma atividade laboral, que envolve desde cuidados com animais, horta e plantio, além de cuidados domésticos, oficina de blocos e paletes.

**(Pesquisadora) Qual a importância da prática laboral? (Profissional 3 - ITS)** O sentimento de utilidade que ela causa. A pessoa volta a sentir útil, volta a desenvolver à vontade pelo trabalho. Além disso, o suor ajuda na desintoxicação do corpo. **(Pesquisadora) Esse sentimento de utilidade, qual o impacto na recuperação?** Através desse sentimento, ele começa a descobrir habilidades que desconhecia. Como eles chegam com o sentimento de inutilidade e rejeição, o trabalho faz com que se sintam parte de algo... que fazem parte de uma comunidade e de uma família. No dia a dia, ele começa a conhecer pessoas que passaram por situações iguais ou piores que a dele e também a desenvolver o lado espiritual, que ajuda a compreender a sua situação.

Deste modo, a convivência entre pares possibilita a interação social entre indivíduos que têm algo em comum e, no caso da dependência química, o compartilhamento de histórias e experiências sobre a situação de rua ou transtornos do vício. Essa convivência promove uma transformação na percepção que indivíduo tem de si e de seu comportamento em relação às drogas.

Neste contexto, os pacientes estão longe do convívio social e familiar, bem como da exposição às drogas, assemelhando com a proposta de tratamento apontada por Brasil (2003), cuja a estratégia é a separação/exclusão do convívio social, por meio de internações, oferecendo uma atenção de caráter fechado, tendo como meta a abstinência total. Porém, diferentemente da lógica manicomial, as internações acontecem voluntariamente, e os pacientes decidem quando querem interromper o tratamento. Entretanto, a abstinência é imposta e a recaída é uma condicionante para que o paciente deixe a ITS, diferentemente da estratégia de Redução de Danos do Caps Ad.

Contudo, a instituição permite o uso de substâncias lícitas, como cigarros e o uso de medicamentos controlados, para amenizar a ansiedade e os efeitos da abstinência. Em relação à percepção da ITS sobre a lógica de redução de danos, foi feito o seguinte relato:

**(Pesquisadora) Por que vocês não utilizam a redução de danos? (Profissional 1 - ITS)** Primeiro, porque existe um preconceito em relação a essa prática na sociedade. Se a gente começasse a aplicar a redução de danos acho que as pessoas não compreenderiam e deixariam de ajudar a casa. Segundo, pelo perfil das pessoas que a gente acolhe... eu acho que elas não teriam capacidade de compreender essa lógica de redução de danos. Eu acho que não funcionaria. Terceiro, ela é uma prática cara, que demanda recursos para capacitação. As pessoas que trabalham ali teriam que se capacitar para trabalhar com essa lógica. É fundamental que as pessoas sejam treinadas para isso, para lidar com a redução de danos. É outra forma de pensar à dependência química. Não é simplesmente falarmos 'vamos fazer a RD', não é isso... É outra forma de entender o sujeito e seu conflito. É uma prática muito mais complexa. Eu também tenho as minhas dúvidas se ela realmente funciona. Eu vi pouca coisa de estudo... coisa concreta... que demonstre que, por exemplo... olha a gente... pegou tantos indivíduos que praticaram a RD e, no final, a gente teve uma amostragem de tantos % que se recuperaram. A gente não tem muita pesquisa.

Por meio da fala do profissional, compreende-se que a adoção de estratégias de tratamento, como a redução de danos, que se contrapõe ao senso comum, apontado por Brasil (2003) e Rodrigues (2006), — em que os meios de tratamento de todo o usuário de drogas devem ser a internação ou a prisão —, são estigmatizadas.

No Caps Ad, as limitações apontadas pelos entrevistados são as ações voltadas para o acolhimento e tratamento das famílias. Apesar de serem encaminhadas para o CRAS dos bairros, e das reuniões realizadas pelo equipamento, o acolhimento não acontece de maneira satisfatória. A maioria das famílias não é acompanhada e não se envolve na recuperação dos dependentes químicos. Assim, quando o paciente está em

recuperação, reinserir-se em um ambiente familiar desestruturado e doente faz com que se perpetue o ciclo consumo/tratamento.

Neste aspecto, de acordo com Brasil (2004), o Caps Ad deve contar com uma equipe multiprofissional, incluindo um assistente social, além de realizar visitas domiciliares. O CapsAd do município não possui esse profissional em seu corpo técnico, e as visitas domiciliares não acontecem devido à falta de recursos, como o transporte, por exemplo. Contudo, como apontam os próprios funcionários, a assistência social funciona bem no município. Assim, a integração e articulação intersetoriais previstas na PNAD poderiam sanar essa limitação e promover ações mais efetivas e eficazes em relação ao acolhimento das famílias.

**(Profissional 1 - Caps Ad)** Enquanto recurso técnico... no caso de equipe... faltam alguns profissionais que são importantes, como um terapeuta ocupacional... então, em termos de equipe, eu também acho falho. Assistente social... pra fazer um acompanhamento individual de cada paciente... para que sejam acompanhados mais de perto. A assistência funciona bem no município, lá no CRAS no CREAS, assim, eles podem acompanhar essas famílias, para que elas sejam orientadas sobre os benefícios delas, o que é de direito delas, já que o trabalho da assistência é a garantia de direitos. **(Pesquisadora) Vocês possuem alguma limitação em relação à acolhida, tratamento e reinserção do dependente químico e de seus familiares?** Um dos maiores problemas que a gente tem está relacionado com a família. Adificuldade é envolver a família no tratamento do paciente, porque muitas vezes a família traz o paciente até aqui, quer que a gente resolva, mas sem nenhum tipo de envolvimento no tratamento do paciente. Só querem que a gente resolva o problema. Então, uma das ideias é trazer a família para dentro da unidade... e a gente faz isso por meio das reuniões de família... a gente chama para conversar individualmente. Hoje, essa é uma das nossas maiores dificuldades, porque geralmente o uso de drogas está ligado a algum tipo de conflito familiar. Às vezes, a própria família mantém o vício do dependente... burla o tratamento... então, para mim, essa é uma das nossas maiores dificuldades... envolver as famílias.

Diante disto, identificou-se que as modalidades de tratamentos para as famílias não são implementadas no município. Em relação às modalidades de tratamento para crianças e adolescentes, no município é ofertado somente o tratamento ambulatorial, acompanhado por clínico geral e psiquiatra.

Conforme exposto, para que houvesse acesso às outras modalidades de tratamento, como por exemplo, à permanência dia, é necessária a implementação do Caps i no município. Quanto ao apoio técnico, a oferta de atendimento psicológico é feita por outras unidades de saúde ou por meio de parcerias, com instituições privadas que oferecem esse acompanhamento de forma voluntária. Assim, a execução da PNAD, no que concerne às modalidades de tratamento para crianças e adolescentes, fica condicionada a fatores externos à política. Além disso, se existe uma demanda significativa de dependentes químicos adolescentes, é necessária uma maior articulação e cooperação entre políticas setoriais, como educação, saúde e assistência social, promovendo uma intersectorialidade que possibilite a implementação de práticas mais eficazes e efetivas que atendam às demandas em todas as etapas, inclusive na prevenção, visto que adolescentes se encontram em grupo de extrema vulnerabilidade.

Para o tratamento dos demais pacientes, Brasil (2004) traz que o Caps Ad deve ter um Terapeuta Ocupacional para conduzir atividades laborais no tratamento da Permanência Dia. O equipamento não possui esse profissional e as atividades laborais são executadas por profissionais que não são da área, levando os pacientes a ficarem grande parte do tempo ociosos dentro do equipamento.

Além disso, os profissionais relatam que o número de psicólogos é pequeno em relação às demandas, e que a oferta de tratamento psicológico é feita somente para a Permanência Dia e para o acolhimento, assim, o paciente ambulatorial que desejar ter um acompanhamento psicológico é encaminhado, também, para outros serviços de saúde.

**(Pesquisadora) Você identifica no seu dia a dia a falta de algum profissional que agregaria à unidade? (Profissional 3 - Caps Ad)** Sim! Um assistente social ajudaria muito dentro do serviço... e o número de psicólogas é pequeno em relação à demanda... porque as psicólogas são para fazer o acolhimento e o atendimento dos pacientes que estão em PD. Nós não temos um atendimento de psicológico para atender o ambulatório. Quando o paciente vem para o ambulatório, ele já passou pela triagem com a psicóloga... já avaliou o caso dele pela primeira vez. Aí, ele retorna nas consultas de ambulatório só com o médico. Ele não passa novamente pela psicóloga. Então falta esse acompanhamento psicológico.

Deste modo, as limitações apontadas pelos profissionais, no que se refere ao tratamento, é a implementação de modalidades para atender grupos específicos, como crianças, adolescentes e famílias. Para os tratamentos ofertados para os demais pacientes, faltam recursos técnicos para conduzir atividades laborais e para atender às demandas por acompanhamento psicológico.

Na ITS, as limitações apontadas pelos profissionais, em relação ao tratamento, estão na arrecadação de recursos financeiros e no apoio técnico para conseguir realizar um trabalho terapêutico de qualidade:

**(Profissional 4 - ITS)** Nós precisamos de uma equipe de multiprofissionais para dar todo suporte para os dependentes. Graças a Deus, temos o apoio de um médico e um psicólogo que nos ajudam voluntariamente, mas por muito tempo não tivemos esse apoio, então tínhamos que nos matar para conseguir recursos, como por exemplo, para poder conseguir colocar gasolina no carro, para poder levar o paciente para ser atendido num posto de saúde. Como nossos tratamentos são gratuitos, então sempre estamos na busca por recursos e com isso não conseguimos nos dedicar no principal... que é o tratamento. Seria ótimo se tivéssemos um médico próprio particular dentro da instituição, um enfermeiro, mas, infelizmente não temos recursos para isso. Lutamos para conseguir pagar os funcionários, as contas de água e luz. Às vezes, está faltando um pouco de comida... aí sempre estamos naquele desespero para fazer campanhas para arrecadar alimentos. Então gastamos muita energia para levantar o mínimo e gastamos pouca energia no que realmente importa, que seria na parte terapêutica, em implantar novas terapias, acompanhar e estudar novas práticas que agregassem no trabalho. Para oferecermos cursos de capacitação para que os pacientes pudessem reinserir-se no mercado de trabalho, ou até mesmo em acompanhar as famílias, dar um apoio melhor, trazer a família mais para dentro da instituição, mas, infelizmente não conseguimos. Estamos há 24 horas pensando em meios de arrecadar recursos, realizando campanhas, batendo de porta em porta para conseguir nos manter. **(Pesquisadora) O município ajuda a instituição com recursos financeiros ou técnicos?** Eles prometem nos ajudar, mas o que nos destinam é muito pequeno, além de não ser um recurso certo que venha todo mês. Então, não podemos contar com eles... nos mantemos e sobrevivemos por meio de doações. Em relação a recursos profissionais, o que nos oferecem é o posto de saúde.

Sendo assim, compreende-se que, em relação ao tratamento, o Estado não garante recursos financeiros e técnicos suficientes para que sejam implementadas e oferecidas diversas modalidades de tratamento para os dependentes e familiares, principalmente para grupos específicos, como crianças e adolescentes, conforme a PNAD.

## REINSERÇÃO FAMILIAR, SOCIAL E OCUPACIONAL

As ações realizadas pelo Caps Ad, no que tange à reinserção familiar, são as reuniões de família e acompanhamento psicológico realizados. A ITS promove retiros espirituais e apoio do grupo de mútua ajuda.

No que concerne à reinserção social e ocupacional, os entrevistados foram questionados se as instituições possuem parcerias com organizações públicas ou privadas para a oferta de cursos de capacitação para os dependentes ou oportunidades de emprego. Houve concordância nas respostas, afirmando que não existem.

No Caps Ad, no início de seu funcionamento, os pacientes tiveram a oportunidade de realizar cursos de panificação, promovido pelo próprio equipamento. Contudo, não houve uma articulação para que tivessem a oportunidade de se inserirem no mercado de trabalho. A ITS realizou uma parceria com uma construtora no município, porém, o ambiente de construção civil possibilitou que os pacientes tivessem recaídas e, devido a esse fato, a parceria foi cortada.

Os entrevistados foram questionados se as ações promovidas pelo Estado são eficazes-efetivas, e se as ações realizadas pelas instituições contribuem para o rompimento do ciclo consumo/tratamento. Assim, houve concordância nas respostas em relação à atuação do Estado, afirmando que as ações promovidas não são eficazes. Contudo, as ações realizadas pelas instituições possibilitam que o indivíduo consiga romper com o ciclo consumo/tratamento. Além desses aspectos, os entrevistados relatam que a reinserção ocupacional, assim como a familiar, são pilares fundamentais a recuperação dos dependentes.

**(Pesquisadora) Você acha que as práticas de reinserção social, familiare ocupacional, promovidas pelo Estado, são eficazes? (Profissional 2 - Caps Ad)** Isso é um ponto falho. Porque a gente já teve parcerias com cursos profissionalizantes que possibilitava ao paciente retomar um lugar na sociedade, principalmente em termos de trabalho. Hoje nós não temos isso. **(Pesquisadora) Você acha que o que é feito aqui consegue, de certa forma, romper com ciclo consumo/tratamento?** Eu acredito que sim, porque a gente tem um bom número de altas e de pacientes que conseguiram retomar a vida social... que ele consiga voltar a estudar. Tem um paciente que recebeu alta há 3 meses e ele está estudando, tirando carteira, mas são poucos casos assim.

**(Profissional 3 - Caps Ad) É muito difícil de romper. (Pesquisadora) Sempre há reincidência?** Sempre! Porque não tem muito apoio. Ele tem dificuldade de conseguir um emprego, aí ele vai ficando muito na rua e isso facilita com que ele tenha recaída.

**(Pesquisadora) Como é feita a reinserção ocupacional? Vocês possuem parcerias com alguma empresa ou instituição que oferece cursos profissionalizantes ou oportunidades de emprego? (Profissional 3 - ITS)** Atualmente não existe. Há um tempo, tentamos uma parceria com uma construtora, eles trabalhavam como ajudante de eletricista e pedreiro, porém, nesse meio de obra existe muita droga e muito álcool, então eles iam para trabalhar, mas o círculo de amigos e o ambiente de construção civil... por ter muita droga e muito álcool... as pessoas acabavam recaído. Existe também o preconceito porque a maioria já foi presa... a questão de estar saindo de uma clínica de recuperação também faz perder a credibilidade. Até tentamos fazer vários cursos, inclusive a universidade já ministrou cursos na casa, mas ainda é uma deficiência. Atualmente, estamos mais preocupados com acolhimento e ainda não conseguimos chegar numa segunda etapa, que é ressocializar. Nós os auxiliamos fazendo currículos e entregamos para que eles possam correr atrás, mas ainda não temos um programa que ajude a pessoa voltar para

a sociedade. (Pesquisadora) Em relação à recuperação, qual a importância do trabalho nessa parte? Esse é um dos pilares para pessoa se manter bem e não voltar para as drogas... para ter uma vida digna e ser um cidadão do bem e autônomo. Ter um apoio familiar, o trabalho que o oriente, o credo, ou algo que ele possa acreditar... e a frequência em reuniões do tipo do AA e NA... pois a droga é uma doença crônica e a pessoa não consegue ficar 100% livre. Então, quando a pessoa consegue estruturar isso, trabalho, família e reunião de alcoólicos anônimos e narcóticos anônimos, quer dizer que ela está bem. O que nós já reparamos é que as pessoas que estão bem até hoje... elas fazem todos esses processos.

No que se refere às limitações, em relação à reinserção familiar, os entrevistados apontaram a ausência de profissionais para o acompanhamento das famílias, bem como o envolvimento das mesmas no processo de recuperação dos pacientes.

No processo de reinserção ocupacional e social, foram apontadas a ausência de oferta de cursos que possam agregar na formação pessoal e profissional dos pacientes. Assim também, ausência de parcerias e convênios, promovidas pelo poder público com instituições governamentais e setor privado, que auxiliem e possibilitem aos pacientes reinserir-se no mercado de trabalho regular, visto que, conforme apontam Rodrigues (2006) e Silveira (2008), o estigma e o preconceito em relação à dependência química, perante à sociedade, dificulta essa inserção.

**(Pesquisadora): Quais são as limitações de reinserção social e o ocupacional, você consegue me dizer alguma? (Profissional 2 - Caps Ad):** Tem a questão do preconceito... que é visível o quanto eles são taxados... que usuários de drogas não são confiáveis... são perigosos.

Posto isto, compreende-se que as ações realizadas pelo Caps Ad, que possibilitem ao paciente reinserir-se socialmente, acontecem por meio da redução de danos, realizado no processo de tratamento. Da mesma forma, acontece com na ITS, por meio da melhora da condição do indivíduo, que é assegurada sua reinserção.

Sendo assim, identificou-se que as ações promovidas no âmbito municipal, no que se refere à reinserção familiar, social e ocupacional, estratégias fundamentais no processo de recuperação, apontados na PNAD, para o rompimento do ciclo consumo/tratamento não são implementadas.

## CAPACITAÇÃO

Além de garantir recursos técnicos e financeiros para tratamento, recuperação e reinserção social e ocupacional, a PNAD assegura que todos os setores governamentais e não governamentais, envolvidos nessas etapas, devem receber capacitação continuada, avaliada e atualizada, com o intuito de disseminar bons conhecimentos que agreguem na execução das respectivas práticas, principalmente na redução de danos (BRASIL 2011).

Além de suas respectivas profissões para trabalharem com dependentes químicos, os entrevistados foram questionados se receberam algum tipo de capacitação ou se possuem acesso a algum banco de dados que possibilite o aperfeiçoamento de suas atividades dentro das instituições.

No Caps Ad, todos os entrevistados relataram que exerceram suas profissões pela primeira vez, no que se refere à dependência química, quando foram trabalhar no equipamento, e que não receberam nenhum treina-

mento por parte do município, para lidar com dependentes, ou que pudesse aprimorar suas atividades, no que diz respeito à etapa de acolhimento, tratamento, recuperação e redução de danos.

**(Pesquisadora) Durante o tempo que você está trabalhando aqui na unidade, você recebeu algum tipo de treinamento? (Profissional 3 - CapsAd)** Não! Nem eu e nem ninguém da equipe. Não tem nenhum acesso a esse tipo de informação e nem alguém que tenha experiência no ramo que venha falar com a gente. Se a gente quiser saber alguma coisa a respeito, nós mesmos que temos que procurar... oferecido pelo município não tem.

**(Pesquisadora) Quando você veio trabalhar aqui no Caps Ad, ou ao longo dos anos de trabalho aqui, você recebeu algum treinamento para lidar com dependentes químicos? (Profissional 3 - Caps Ad)** Não recebi! Eu mesma que tenho que estudar e correr atrás.

Alguns entrevistados na ITS são ex-internos, outros já trabalhavam com dependentes químicos, e os demais tiveram seu primeiro contato com dependentes quando foram trabalhar na instituição. Questionados se receberam algum treinamento por parte do poder público, visto que a instituição exerce atividades que vão de encontro ao que está estabelecido na PNAD, — que assegura a capacitação continuada a órgãos não governamentais envolvidos na etapa de tratamento, recuperação e reinserção por meio de recursos financeiros (BRASIL, 2011) —, todos os entrevistados responderam que “não”, e a capacitação que receberam foi por meio da própria instituição, como por exemplo, cursos de primeiros socorros e de monitores de comunidade terapêutica.

Além disso, os profissionais do Caps Ad relataram qual foi a importância de receberem capacitação específica para exercer suas profissões dentro do equipamento, bem como os impactos que a ausência de capacitação específica causa entre a equipe e a prestação dos serviços.

**(Profissional 2 - Caps Ad)** É importante [a capacitação] para ter uma equipe adequada, de preferência com pessoas que saibam o que estão fazendo, porque o que a prefeitura faz: faz um processo seletivo e quem tiver melhor colocação vem trabalhar aqui e às vezes a pessoa não tem nenhum tipo de experiência, nunca teve contato com dependentes químicos. Então, eu acho importante montar uma equipe que tenha experiência e que saiba minimamente sobre a dependência química. **(Pesquisadora) Aqui na unidade vocês têm alguma dificuldade em relação a isso, com aspecto do perfil profissional?** Tem... porque ninguém aqui passou por treinamento... ninguém tinha muita experiência com a área. **(Pesquisadora) Ocorre alguma situação em relação às práticas profissionais que impactam no serviço final?** O paciente sofre algum tipo de efeito sim, porque muitas vezes eu já identifiquei que o próprio funcionário tem preconceito com o paciente que é dependente químico. Então, às vezes, quando uma pessoa é direcionada para um trabalho onde ela sabe o que ela está fazendo, de onde ela veio, qual a formação e tipo de experiência que ela teve, é muito mais agregável ao trabalho da equipe. Isso impacta no resultado final. **(Pesquisadora) Você pode me dizer de que maneira impacta?** Essa questão do preconceito mesmo. Já teve paciente que deixou tratamento porque teve conflito com o funcionário. Algum funcionário acaba expondo alguma coisa sobre o paciente. Então, eu acho que é uma coisa que deveria ser mais trabalhada... em relação ao sigilo mesmo, daquilo que o paciente vive.

Posto isto, compreende-se que, o que é assegurado na PNAD, no que se refere à capacitação, não é implementado e nem executado nas instituições do município analisado, impactando nos relacionamentos em equipe e, principalmente, na oferta de um serviço compatível com as demandas dos pacientes.

Sendo assim, ao analisar as práticas de intervenções públicas e da sociedade civil, identificou-se que as ações realizadas pelas instituições que vão de encontro com que está estabelecido na PNAD estão relacionadas com a oferta de tratamentos, porém, de forma não abrangente, pois não são implementadas modalidades de tratamento para todos os indivíduos mencionados em seu texto. Além disso, as práticas previstas pela PNAD para recuperação/reinserção não são implementadas e executadas.

Entretanto, compreende-se que o Caps Ad e a ITS analisada, ao atuarem isoladamente, possuem limitações na implementação e execução das observações e diretrizes propostas na PNAD, devido à insuficiência de recursos financeiros e técnicos. Desta forma, conforme aponta a política do Ministério da Saúde, para usuários de álcool e outras drogas (BRASIL, 2003), e o princípio da PNAD (BRASIL, 2011), a articulação e cooperação entre estas instituições, políticas de saúde, assistência social, educação e a iniciativa privada, promoverão a intersetorialidade das ações sobre drogas no âmbito municipal. Neste sentido, a intersetorialidade proporcionará a estruturação e fortalecimento de uma rede de assistência e atenção voltada para o uso abusivo e/ou dependência de álcool e outras drogas, na qual poderão ser implementadas e executadas ações mais abrangentes, eficazes e efetivas para tratamento, recuperação e reinserção, além de ampliar a lógica de redução de danos e atender as necessidades da comunidade que estão inseridos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, M. A. P.; MOREIRA, F. G. Aspectos Históricos da Redução de Danos. In: NIEL, M.; SILVEIRA, D. X. da. (orgs.). **Drogas e Redução de Danos: uma cartilha para profissionais de saúde**. São Paulo, 2008. p. 11-20.

BARDIN, LAURENCE. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011, 229p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. DAPE. Coordenação Geral de Saúde Mental. **Reforma psiquiátrica e política de saúde mental no Brasil**. Documento apresentado à Conferência Regional de Reforma dos Serviços de Saúde Mental: 15 anos depois de Caracas. OPAS. Brasília, novembro de 2005. Disponível em: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio15\\_anos\\_Caracas.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio15_anos_Caracas.pdf). Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Coordenação Nacional de DST/Aids. **APolítica do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas**. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. 60p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Saúde mental no SUS: os centros de atenção psicossocial**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. 86p

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional sobre Drogas. **Legislação e políticas públicas sobre drogas no Brasil**. Brasília, DF. 2011. 106 p. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/politicas-sobre-drogas/cartilhas-politicas-sobre-drogas/2011legislacaopoliticaspublicas.pdf> Acesso em: 26 mar. 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175p.

HAIEK, RITA. Redução de Danos para Drogas Injetáveis. In: NIEL, M.; SILVEIRA, D. X. da. (orgs.). **Drogas e Redução de Danos: uma cartilha para profissionais de saúde**. São Paulo, 2008. p. 11-21.



NASCIMENTO, A. B. Uma visão crítica das Políticas de Descriminalização e de Patologização do usuário de drogas. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 11, n. 1, p. 185-190. jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pe/v11n1/v11n1a21.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

NIEL, M. Redução de Danos para Drogas Fumadas. In: NIEL, M.; SILVEIRA, D. X. da. (orgs.). **Drogas e Redução de Danos: uma cartilha para profissionais de saúde**. São Paulo, 2008. p.47-53.

RIBEIRO. MAURIADES. de. M. A Redução de Danos e a Legislação Penal. In: NIEL, M.; SILVEIRA, D. X. da. (orgs.). **Drogas e Redução de Danos: uma cartilha para profissionais de saúde**. São Paulo, 2008. p. 47-53.

RODRIGUES, LUCIANA. B. de. F. **Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade**. 2006. 273 p. Tese (Doutorado –Programa de Pós-Graduação em Direito. Área de Concentração: Direito Penal, Medicina Legal e Criminologia) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

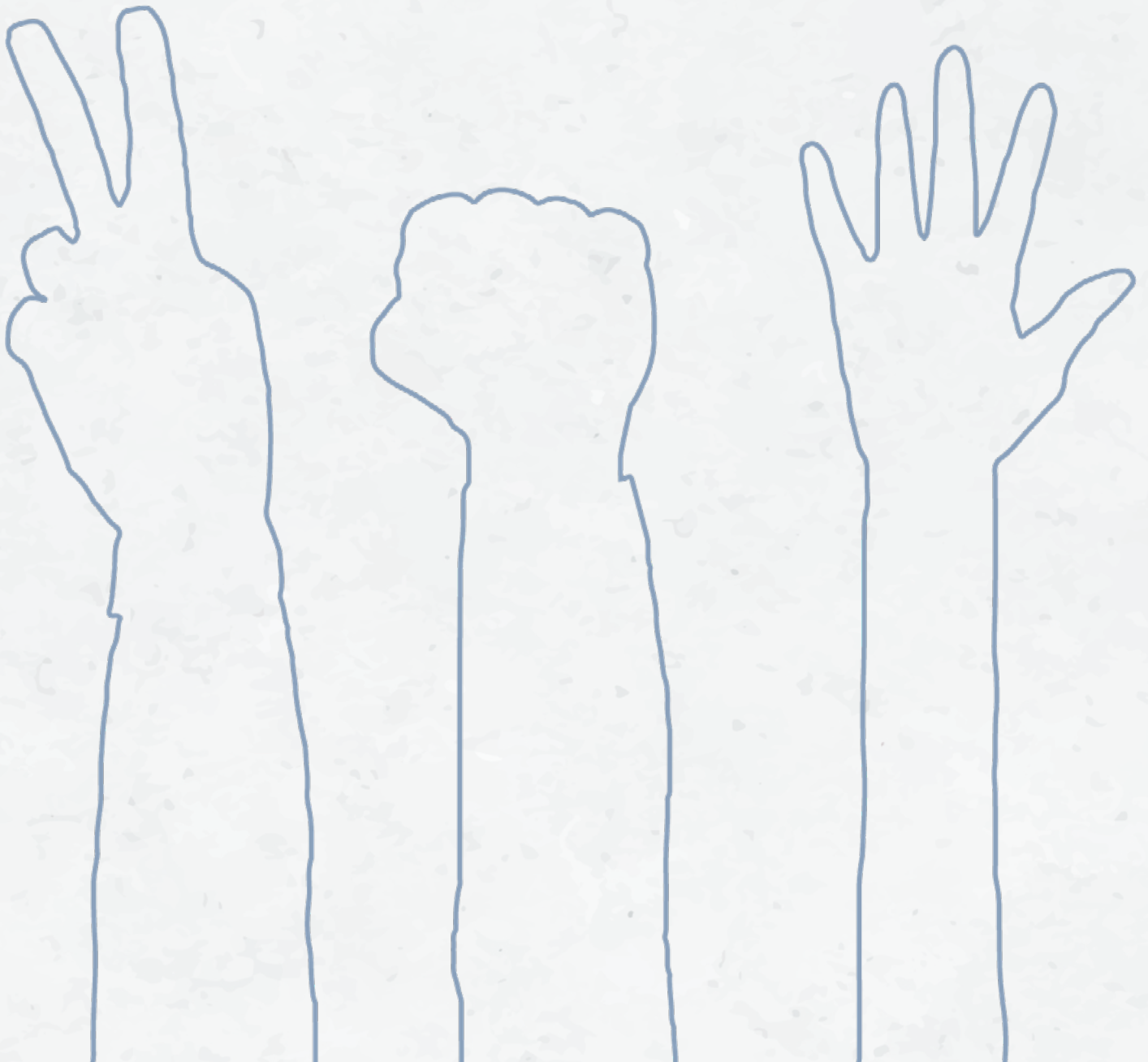
SILVEIRA, D. X. da. Reflexões sobre a prevenção do uso indevido de drogas. In: NIEL, M.; SILVEIRA, D. X. da. (orgs.). **Drogas e Redução de Danos: uma cartilha para profissionais de saúde**. São Paulo, 2008. p.7-10.

SIMÕES, J. A. Prefácio. In: LABATE, B. C. et al. (orgs.). **Drogas e cultura: novas perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 13-19.

SÓCRATES, A. B. **Envolvimento com a Justiça por uso de drogas: da obrigação à reflexão no contexto de Intervenção Psicossocial**. 2016. 279 p. Tese

(Doutorado)-Psicologia Clínica e Cultura do Departamento de Psicologia Clínica do Instituto de Psicologia. Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

VERGARA, SYLVIA. C. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Editora, Atlas, 2012. 98p.



POLÍTICAS SOCIAIS E SEUS BENEFICIÁRIOS (IN)  
DIRETOS: O CASO DO PROGRAMA NACIONAL DO  
LIVRO DIDÁTICO (PNLD)

*Social Policies and their (in)directs beneficiaries: the  
case of Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)*



## RESUMO

As políticas sociais são normalmente analisadas pela perspectiva do seu impacto nos destinatários finais. A análise do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) focou nos beneficiários intermediários da política (as editoras) e identificou de que forma a execução do PNLD é influenciada por esses agentes e como os recursos do programa são distribuídos entre os grupos editoriais. O **objetivo** que norteou este trabalho foi **identificar como a implementação de políticas sociais e a aplicação dos recursos públicos destinados a compras eram absorvidos pelas organizações e seus setores econômicos, que são os principais fornecedores da política**. Em termos teóricos, o conceito de Estado *entrepreneurfare* norteia a análise e propõe explicar como as políticas e fundos públicos são aplicados aparentemente para atender a necessidade de efetivação de direitos sociais. Em termos metodológicos este trabalho é caracterizado como uma pesquisa descritiva, sua coleta de dados é fundamentada em material bibliográfico sobre as informações históricas do PNLD até meados dos anos 2000 e em material documental. Os dados indicam que a receita de seis editoras, são oriundas dos gastos com o PNLD e chega a 77,83% do total do programa. Apenas 4 editoras (11% do total) recebem  $\frac{3}{4}$  do gasto total da política. Esses dados são fortes indício de que há uma formação de oligopólios no mercado dos livros didáticos no Brasil.

**Palavras-chave:** políticas públicas; direitos sociais; Estado; *entrepreneurfare*.

Social policies are usually analyzed from the perspective of their impact on the final receiver. The analysis of the Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) focused on the policy's intermediate beneficiaries (the publishers) and identified how the PNLD's execution is influenced by these agents and how the program's resources are distributed among the editorial groups. The objective that guided this work was to identify how the implementation of social policies and the application of public resources for purchases were absorbed by organizations and their economic sectors which are the main suppliers of the policy. In theoretical terms, the concept of the *entrepreneurfare* State guides the analysis and proposes to explain how public policies and funds are apparently applied to meet the need for the realization of social rights. In methodological terms, this work is characterized as descriptive research, its data collection is based on bibliographic material on PNLD historical information up to the mid-2000s and on documents. The data indicate that the revenue of six publishers comes from the expenses with the PNLD and reaches 77.83% of the total of the program. Only 4 publishers (11% of the total) receive  $\frac{3}{4}$  of the policy's total spend. These data are strong indications that there is a formation of oligopolies in the textbook market in Brazil.

keywords: public policy; social rights; State; entrepreneurfare.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, diversas políticas públicas de cunho social foram criadas ou ampliadas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). No seu artigo 6º, estabelece dentre os direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, a moradia, entre outros. Antes, existiam políticas sociais, somente a partir da CF/88 que, segundo Arretche (2018), se constitucionalizaram os sistemas universais e gratuitos de saúde e educação.

A universalização da Educação, área da política analisada, além da oferta do ensino nas escolas, depende também das condições de vida dos estudantes e no Brasil é complementada por dois programas: o de alimentação escolar (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) e de disponibilização de material didáti-

co e livros (Programa Nacional do Livro Didático – PNLD). Mesmo existindo antes dos anos 80, a ampliação desses programas só ocorreu a partir dos anos 90. Nos anos 2000, os gastos nominais com os programas de alimentação escolar saíram de 900 milhões de reais para 3,8 bilhões, em 2015. Já o programa de livros didáticos foi de 687 milhões de reais e atingiu 1,66 bilhões de reais em 2010 (ALMEIDA E GOBETTI, 2016).

Destacamos que esses gastos públicos são direcionados a organizações privadas, algumas lucrativas, que fornecem os produtos (alimentos e livros didáticos) para atender aos beneficiários finais, estudantes da rede pública de educação. Normalmente, essas políticas são analisadas ou avaliadas<sup>1</sup> considerando os impactos produzidos nos destinatários finais (estudantes), desde o processo de aprendizagem até as avaliações dos alunos. No entanto, esses recursos públicos podem constituir-se como a principal fonte de receita de algumas organizações, quiçá de alguns dos setores econômicos, por exemplo, o mercado editorial de livro didático. Como esse é um aspecto que nos parece relativamente negligenciado nas pesquisas, partimos da suposição de que algumas políticas sociais, voltadas à efetivação dos direitos sociais (saúde, educação, moradia, cultura etc.), são normalmente avaliadas em relação aos resultados e produtos entregues aos destinatários. O que propomos nesta pesquisa é observar esses atores diretamente envolvidos no processo de implementação da política, que são os fornecedores dos principais insumos, e considerá-los atores com interesses econômicos com influência sobre as diversas fases da política, podendo inclusive constituir-se como beneficiários indiretos.

Nesse sentido, o **objetivo** que norteou este trabalho foi **identificar como a implementação de políticas sociais e a aplicação dos recursos públicos destinados a compras eram absorvidos pelas organizações e seus setores econômicos, que são os principais fornecedores da política**. A política investigada é o PNLD.

Este artigo está organizado em mais quatro seções. A primeira, de cunho teórico destaca que não se deve desconsiderar a relevância dos beneficiários intermediários como agentes que podem influenciar as diversas fases do ciclo da política ao mesmo tempo em que a política ou os gastos públicos utilizados na sua implementação podem se constituir o Estado como um agente que molda ou potencializa certas organizações e até setores econômicos, sem que isso seja um objetivo declarado da política. A outra descreve o caminho metodológico percorrido na construção desta pesquisa, fundamentada em dados secundários e de fontes documentais. A seguinte apresenta e analisa os dados encontrados e a última tece algumas considerações finais.

## POLÍTICAS PÚBLICAS, GASTOS SOCIAIS E O ESTADO COMO MO- DELADOR DE MERCADOS

Ainda que na década de 80 tenha se propagado o discurso da austeridade fiscal com redução de gastos públicos e reformas do Estado, Rezende (1996, 2002) identificou que nos anos 90, os países desenvolvidos (ricos) mantiveram os níveis de gastos sociais e os pobres e em desenvolvimento reduziram os gastos sociais em relação ao PIB. Inferiu que esses países ricos não se movimentaram na direção do Estado Mínimo, enquanto aqueles de menor renda aumentaram os gastos nas funções mínimas, administração e defesa (REZENDE, 1996; 2002). Ainda que tenham mantido os níveis de gastos sociais e algumas políticas de sociais, os Estados dos países desenvolvidos, reduziram as intervenções e os gastos com funções econômicas, também

1 A análise não pode ser confundida com a avaliação de políticas públicas, a primeira envolve elementos mais complexos e exige inclusive um posicionamento ideológico por parte do pesquisador e a avaliação se foca principalmente nos resultados da política, considerando principalmente eficácia, eficiência e efetividade, relacionando metas e resultados. A análise considera os processos de construção da política, desde a definição da agenda, os interesses dos atores envolvidos e os jogos de poder, considerando os processos que determinam as características da política e questiona as características de uma política, buscando explicar o que os governos fazem e as razões (SERAFIM e DIAS, 2012, p.127).

consideradas keynesianas (JESSOP, 2002) e deixaram de manter um padrão de intervenção de Estado de Bem-Estar Social. Segundo Arienti (2002) houve uma gradual mudança das políticas keynesianas de combate ao desemprego para as de redução da inflação, algo que se agudizou nos anos 80 e 90. O foco das políticas econômicas direcionadas ao pleno emprego e de bem-estar mudou para um conjunto de políticas caracterizados de **schumpeteriano** que visam dar maior competitividade tanto adaptando a mão-de-obra a uma produção flexível como reduzindo os salários e benefícios (JESSOP, 1993, p. 28).

Outro estudo que confirma a hipótese de que o Estado nos países desenvolvidos não se direcionou para um Estado mínimo é de Mazzucatto (2014) que caracteriza as políticas schumpeterianas como de um Estado Empreendedor no campo da economia baseada no conhecimento e tecnologia. Ela define que “[...] É o Estado agindo como principal investidor e catalisador [...] pode e age como criador, não como mero facilitador da economia do conhecimento.” (MAZZUCATTO, 2014, p.48). Ela mostra diversas evidências de como o Estado foi um agente de investimento e criador de um ambiente econômico. Ainda que seu foco tenha sido em políticas industriais ou voltadas para novos setores econômicos, cujos destinatários seriam algumas vezes as empresas, mas em outros casos os pesquisadores e a comunidade científica. Todavia, essas políticas não podem ser caracterizadas como políticas sociais.

No campo das políticas sociais e da perspectiva da sociologia econômica, Bourdieu (2006)

analisou o mercado da habitação e produção das casas na França, identificando como o Estado foi decisivo para a construção da oferta e da procura, desempenhando diferentes formas de intervenção, não somente como regulador que mantém a ordem e a confiança ou o encarregado de controlar as empresas e suas interações, como normalmente é caracterizado. E, “[...] na verdade, poucos mercados serão, tanto como o da habitação, não apenas controlados mas *de facto* *construídos pelo Estado* [...]” (BOURDIEU, 2006, p. 125). Para ele, o mercado das casas e em diferente graus, todo mercado

[...] é produto de uma dupla construção social, para o qual o estado contribui de uma forma decisiva: construção da procura, através da produção das disposições individuais e, mais precisamente dos sistemas de preferência individual – nomeadamente em matéria de propriedade ou de arrendamento – e também através da atribuição dos recursos necessários, isto é, as ajudas estatais à construção ou ao arrendamento definidas por leis e regulamentos de que se pode também descrever a gênese; construção da oferta, através da política do Estado (ou dos bancos) em matéria de crédito aos construtores que contribui, com a natureza dos meios de produção utilizados, para definir as condições de acesso ao mercado [...] (BOURDIEU, 2006, p. 33-4, grifos nossos).

Dessa forma, é possível compreender que de um programa político apresentado por alguns indivíduos, “[...] gerou-se um regulamento eficiente que comanda a demanda, a oferta, o mercado, e constrói inteiramente o mercado. É uma das funções do Estado construir mercados. [...]” (BOURDIEU, 2014, p. 52). Por isso, a competição entre as empresas (ofertantes) acontece como “[...] uma competição pelo poder sobre o poder do Estado – nomeadamente sobre o poder de regulamentação e sobre os direitos de propriedade – e pelas vantagens garantidas por diferentes intervenções estatais [...]” (BOURDIEU, 2006, p. 279-80).

Os gastos e políticas sociais são objeto de disputa entre as organizações e podem produzir transformações em determinados setores econômicos. Para explicar detalhadamente situações de gastos e políticas deste tipo, Guimarães (2018), ao investigar o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), cunhou o conceito de Estado *entrepreneurfare*. As ideias de Bourdieu foram apropriadas diretamente ao conceito, dentre as quais estão a defesa e demonstração sobre como o Estado opera para criar mercados, tanto ao construir socialmente a

oferta como a demanda por moradia. A outra é que ele mostra que o **Estado realiza**, mais do que o controle, a **construção do mercado** de habitação e o que acontece a partir das transformações feitas **numa política pública que visava resolver um problema social**, a falta de moradia.

O conceito de Estado *entrepreneurfare* propõe explicar como as políticas e fundos públicos são aplicados aparentemente para atender a necessidade de efetivação de direitos sociais, quando na essência são um suporte para transformação e até criação de mercados de oferta privada de serviços. Esse Estado cria, amplia ou reconfigura mercados por meio de políticas de acesso aos direitos sociais (transferência de renda etc.) e de promoção do consumo popular.

Esse reconhecimento da atuação econômica do Estado nos leva a mudar o foco de análise das políticas sociais apenas para os destinatários finais. E assim, investigar como os beneficiários intermediários se configuram como os grupos de interesse que podem ser mais relevantes nas decisões e direcionamentos do desenho e implementação das políticas. Os gastos públicos aplicados pelas políticas sociais em setores econômicos são muitas vezes as principais fontes de receitas das organizações de determinado setor, nos levando a focar a análise do PNLD nos beneficiários intermediários (setor econômico), orientada pelo seguinte questionamento: E em que medida os recursos públicos destinados às compras públicas tem se relacionado à configuração das organizações e setores econômicos beneficiados (operações de criação, fusão, entrada de capital estrangeiro...)?

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em termos do objetivo, este trabalho é caracterizado como uma pesquisa descritiva, sua coleta de dados é fundamentada em material bibliográfico, principalmente, das informações históricas do PNLD até meados dos anos 2000 e em material documental, nomeadamente dados dos gastos públicos e organizações (editoras) contratadas como fornecedoras dos livros didáticos.

Para realizar a pesquisa bibliográfica, foram consultadas as bases de dados do Scielo, Portal de periódicos CAPES, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e Google Acadêmico. Ao pesquisar por “PNLD” foram considerados relevantes para essa pesquisa artigos, teses, dissertações, monografias e estudos que fizessem uma análise do programa, considerando aspectos econômicos, sociais e as mudanças relacionadas ao programa no sistema de educação e no mercado editorial. De 2.601 arquivos encontrados, apenas 43 se enquadraram nesses critérios e foram consultados. Também foram pesquisadas informações nas instituições relacionadas ao mercado do livro didático, no INEP, IPEA,

NEPP, Sindicato Nacional dos Editores de Livros e Associação Brasileira de Editores de Livros Escolares.

Os dados quantitativos relacionados à aquisição de livros, por editora e estado reunidos para análise, foram coletados no site FNDE, depois compilados para identificar os maiores beneficiados. Em seguida, todas essas informações foram reunidas para melhor visualização e análise. Algumas variáveis não estavam presentes em todos os anos e foram desconsideradas, pois se pretendia considerar as variáveis presentes em todos os anos/editoras para efeitos de comparação.

Os dados sobre o PNLD apresentavam informações (entre 2010 e 2020) acerca de editoras (valores, número de exemplares e títulos), estados, escolas e alunos. Os valores totais recebidos, bem como o número de exemplares e títulos foram organizados de maneira que pudesse saber se em um determinado ano os dados

adquiridos apresentaram valores incluindo o EJA, PNLD campo ou apenas valores do ensino fundamental e médio, já que as planilhas coletadas não seguiam uma formatação uniforme entre os anos de 2010 e 2020.

Após a tabulação dos dados numa tabela base, foi construída uma nova tabela adicionando o número de vezes que cada editora participava do PNLD no período analisado, bem como a somatória dos valores, número de exemplares e títulos entre 2010-2020.

A partir dos estudos bibliográficos foram criados 3 indicadores que permitiram a análise da implementação do programa pela execução dos gastos, sendo estes: o valor do programa/total de exemplares, total de exemplares/total de alunos beneficiados e valor do programa/total de alunos beneficiados por estado. A princípio, os indicadores foram calculados por estado, perdendo-se a série histórica, em seguida foram calculados por ano, considerando-se a série histórica de cada indicador.

Para compreender o percentual de atendimento do programa em relação ao total de alunos e escolas, foram utilizados como base os dados do censo escolar. Para o cálculo dos alunos e escolas do censo escolar, foram consideradas o total do Ensino Fundamental, o total do Ensino Médio e o total da EJA com pelo menos uma matrícula nessas etapas de ensino. Com base nesses resultados, a análise do programa foi elaborada. É importante ressaltar que o valor do PNLD por estado de 2013 não foi disponibilizado, por isso esses indicadores não foram apurados naquele ano.

## ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

### HISTÓRICO E IMPLEMENTAÇÃO DO PNLD

A **história** do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) começa em 1985, por meio do Decreto nº 91.542/85. O programa ganhou um caráter inovador, pois garantiu a distribuição gratuita de livros didáticos para os alunos do 1º grau (1º a 8º série, na época) da rede pública, algo nunca visto na história das políticas públicas voltadas à educação nesse nível de abrangência.

A execução do Programa Nacional do Livro Didático acontece pelo **processo de compra e distribuição dos livros** que pode ser executado por duas formas: centralizada, na qual a realização estará sob responsabilidade do FNDE; e a descentralizada, desenvolvida pelas Secretarias de Educação dos estados e municípios. O estado de São Paulo é o único estado a escolher o livro didático de maneira descentralizada.

Quando a execução da política é centralizada, o processo de compra e distribuição do livro didático inicia com o termo de adesão das escolas públicas cadastradas no Censo Escolar. Em seguida, ocorre a publicação do edital pelo FNDE, constando as normas para as editoras inscreverem suas obras. Após uma triagem realizada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) para verificar se os inscritos atendem às demandas impostas pelo edital, as editoras selecionadas são direcionadas à Secretaria de Educação Básica (SEB) para análise pedagógica, cuja realização é feita por uma comissão constituída, em grande parte, por professores de universidades públicas (MELO, 2018). Essa comissão de avaliadores indicará os livros que incluirão o Guia do Livro Didático com a lista de livros que podem ser selecionados pelos professores, que poderão escolher até dois livros para a matéria que leciona, que sejam correspondentes, apontando a primeira e a segunda escolha. Os dados oriundos desse procedimento vão orientar o FNDE para iniciar a negociação com as editoras (SOARES, 2007).



As obras selecionadas pelos professores são compradas pelo FNDE diretamente nas editoras, ocorridas por meio de inexigibilidade de licitação. A distribuição do material é realizada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) por contrato com o FNDE (FNDE, s.d).

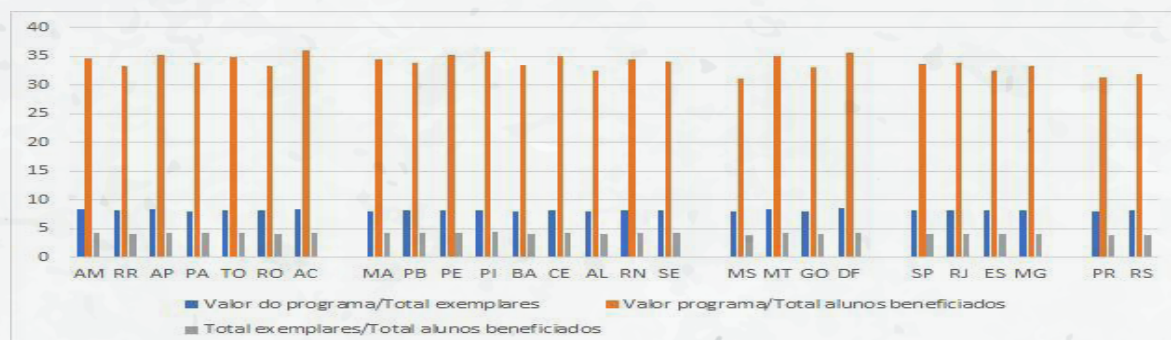
A seleção do livro didático é realizada por professores que podem optar por obras adequadas às diretrizes pedagógicas das escolas. Esta escolha deve ser realizada, apenas, com base no Guia do Livro Didático fornecido pelo FNDE às escolas. Nesse processo de avaliação dos livros, há uma perda de autonomia dos professores que ficam à mercê de um conjunto de livros previamente selecionados pela comissão de avaliação vinculada ao MEC.

Além disso, as editoras se utilizam de diversas estratégias de marketing, algumas ilegais, para influenciar a decisão dos professores. De acordo com Cassiano (2007, p. 75), “as escolas recebem vários guias não-oficiais, paralelamente ao recebimento do legítimo Guia de Livros Didáticos. [...]”. Essa oferta das obras pelas grandes editoras estabelece uma barreira às pequenas editoras que não dispõem de recursos para realizar essa prática já que não dispõem de meios financeiros para divulgação em grande escala ou doação aos professores de suas obras (SOARES, 2007). Reconhecida essas práticas das grandes editoras, foi publicada uma portaria em 2005, em seguida substituída pela Portaria N° 7, de 5 de abril de 2007. Essa Portaria dispõe sobre procedimentos da execução do PNLD e proíbe aos Titulares de Direitos Autorais e representantes de: ofertar privilégios; conceder presentes e brindes; elaborar e divulgar catálogos que sejam similares ao material oficial produzido pelo MEC; fornecer exemplares das obras etc.

De forma geral, identificamos que o PNLD envolve cinco atores: o FNDE (órgão executor), as editoras (fornecedoras dos materiais didáticos e beneficiários indiretos do programa), as escolas, os professores (responsáveis pela escolha do material didático, formaliza o elo entre editora e consumidor) e os alunos, destinatários finais.

O livro didático é um material que atinge um mercado específico, que apenas será negociado e vendido se for escolhido pelas escolas do país. Sua escolha é realizada pelo professor que formaliza o elo entre editora e consumidor. Desta forma, o professor é pivô dessa relação, pois determinará a obra didática a ser adquirida e antes disso a comissão de avaliação do MEC que faz uma preleção. Apesar dessa relevância do professor, identificamos, na implementação do PNLD, pouca diferença entre os indicadores de que criamos para ter um diagnóstico sobre a aplicação dos recursos do programa por Estado. O primeiro, o **valor gasto pelo programa por exemplar** (coluna azul) tem pouca diferença entre os estados, com médias entre R\$ 7,95 (Maranhão e Mato Grosso do Sul) e R\$ 8,49 (Distrito Federal). O segundo, **valor do programa por aluno beneficiado** (coluna laranja), as médias variam de R\$ 31,05 (Mato Grosso do Sul) a R\$ 36,05 (Acre). O terceiro, **médias do número de exemplares recebido por cada aluno** beneficiado entre os estados é pouco diferente entre os estados, variando, de 3,82 (Paraná) a 4,32 (Acre). Todos os estados estão indicados no gráfico abaixo.

**Gráfico 1:** média dos indicadores por estado

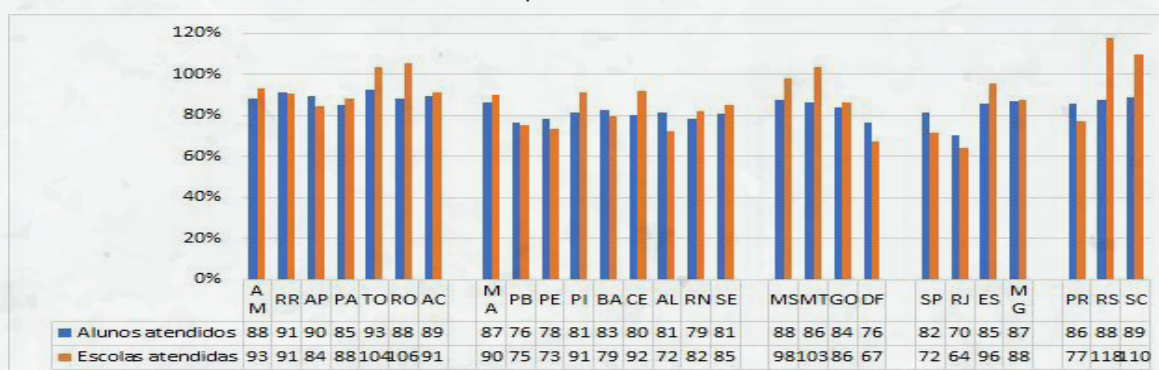


Fonte: elaboração própria (2020).

Observando os mesmos dados, de 2010 a 2017, identificamos que o programa teve aumento de gastos no decorrer dos anos. O valor do programa por cada exemplar variou em 47%<sup>2</sup> no período, indicando um aumento do preço médio por exemplar. O total de exemplares por alunos beneficiados teve um crescimento entre 2010 e 2014, voltando a diminuir de 2015 até 2016, crescendo em 2017 e atingindo a maior média entre os anos analisados, quando cada aluno passou a receber, em torno, de 1,5 exemplar a mais. Com o aumento no preço do exemplar e cada aluno recebendo em média 1,5 exemplares a mais, o valor do programa por cada aluno beneficiado teve uma oscilação considerável, com média dos estados de R\$ 20,08 em 2010 para R\$ 41,42 em 2017. Por fim, tem-se os gastos totais do programa, que variou em 83%, também explicado pelos motivos citados acima.

Ao considerar, de 2010 a 2017, os alunos e escolas beneficiadas pelo total de alunos e escolas do Censo Escolar, foi possível considerar dois novos pontos evidenciados no gráfico 2. Nota-se que não há grande diferença entre o percentual da população atendida pelos estados, embora o Rio de Janeiro seja o estado com o menor percentual e o Tocantins com o maior. É importante considerar que o PNLD realiza as compras do ano corrente baseado no censo do ano anterior, então, para cobrir essa desigualdade, é disponibilizando uma reserva técnica de livros didáticos para cada estado. Não foi possível verificar se a reserva técnica foi suficiente para cada estado, pois essa quantidade da reserva técnica não está distribuída por estado, então não é possível precisar o percentual de alunos não beneficiados pelo programa.

**Gráfico 2:** média de alunos e escolas atendidas pelo PNLD



Fonte: elaboração própria (2020).

A adesão do PNLD ocorre pelos dirigentes das redes ensino dos entes federados que devem demonstrar interesse celebrando o Termo de Adesão. Não se pode inferir que não houve adesão, mas é notável que o atendimento do programa ainda não atingiu toda a população escolar, apesar de em média atingir 88% de todas as escolas e 84% dos alunos, sendo o Rio de Janeiro o estado que menos atende alunos e escolas e o Tocantins o que mais atende alunos e Rondônia o estado que mais atende escolas. Isso indica que há algum problema de gestão no programa que precisa ser considerado na avaliação e planejamento.

## PNLD E O MERCADO EDITORIAL

Tratando do mercado editorial do livro didático, buscamos compreender a dinâmica desse mercado e suas possíveis relações com o PNLD, já que o governo federal é o maior demandante.

2 O IPCA acumulado de 2010 a 2017 foi de 62%

Um dos órgãos de pesquisa sobre o mercado editorial brasileiro é a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe. Em seu relatório sobre o ano de 2018, o faturamento total do mercado foi de R\$ 5,12 bilhões, representando uma queda de 0,92% em relação ao ano anterior. Considerando o faturamento do mercado entre aos anos de 2006 a 2018, até em 2014 a média anual do faturamento foi de R\$7 bilhões, a partir de 2015, esse valor começou a cair e até 2018, essa redução foi de 21% (ZAMBON, 2019). No Brasil, esse mercado está segmentado em quatro setores: Obras gerais (com faturamento de 26% nos anos de 2009-2011); Livros didáticos (com 46%); Científicos técnicos e profissionais (com 17%), e Religiosos (com 10%). (MELLO, 2012).

Os livros didáticos (LD) constituem o maior segmento do mercado editorial brasileiro, em 2011 foi responsável por cerca de 50% do faturamento e unidades comercializadas, desse percentual a demanda privada é responsável por 30%, enquanto as compras do governo, através do PNLD e PNBE (Programa Nacional Biblioteca da Escola) representam cerca de 20%. É o segmento editorial mais concentrado em comparação aos demais, ou seja, poucas empresas dominam o mercado (MELLO, 2012). Em 2018, as compras do governo no seguimento de LD representavam 50% deste segmento, segundo a pesquisa da Fipe.

Fato é que as compras governamentais dos livros didáticos realizam grandes aportes no mercado de livros didáticos há algumas décadas. Cassiano (2007) destaca que, em 2002, o Brasil era o 7º maior mercado de livros do mundo e, em 2003, quase metade dos livros vendidos no Brasil, em termos de faturamento, foram didáticos. O governo brasileiro é, desde 1996, o maior comprador de livros do país, pois 90% dos alunos da educação básica (fundamental e médio) estão na rede pública (em 2005). Destacando que o Brasil é o terceiro em compras institucionais (primeiros são China e EUA) e o PNLD é o maior programa de livros do mundo (CASSIANO, 2007).

Esse **mercado de livros didáticos no Brasil**, desde 1985, foi reinventado, pois, segundo Cassiano (2007, p. 36) “Das 64 empresas que disputaram por uma fatia de mercado nos primeiros anos do programa, somente 12 editoras permaneceram”.

Até meados dos anos 90, a grande maioria dessas organizações eram empresas familiares, contudo a partir dos anos 2000, essas editoras passaram a ser vendidas para grandes grupos empresariais, enquanto as menores foram incorporadas por editoras maiores. Segundo Cassiano (2007, p. 152) a maioria das editoras que lideravam o mercado de livros didáticos no início dos anos 2000, passaram por essas mudanças, ou seja, a fazer parte de grandes grupos editoriais, como o Grupo Saraiva, o Grupo Abril, Editora Moderna, Grupo IBEP/Cia. Editora Nacional, FTD e o Grupo Positivo.

Entre 2010 e 2020, 54 editoras participaram do PNLD, somando cerca de 12 bilhões no valor total de gasto do governo com essa política, 1,57 bilhões de exemplares e 23 mil títulos. Das 54 editoras, 12 delas apresentaram um número maior de participações durante o período observado, o critério de segmentação foi de duas faixas: de 10 a 11 vezes em que uma mesma editora aparece entre 2010-2020; e de 1 a 9 vezes em que ficaram as outras 32.

As 12 editoras que ficaram no primeiro grupo foram: Ática, AJS, Base, Dimensão, Do Brasil, FTD, IBEP, Moderna, Positivo, Saraiva, Scipione e SM. Essas editoras representam 22,22% do número total de editoras que fornecem livros ao PNLD e ficam com 91,80% dos gastos do programa, enquanto as outras 32 representam 77,78% e ficam apenas com 8,20%.

Na etapa seguinte foi feito um ranking com as editoras que possuíam o maior número em termos de valor total (o quanto essas instituições receberam por fornecer o principal insumo da política entre 2010 e 2020),

o número total de exemplares e o número total de títulos. Após isso, estimamos o *Market Share* das compras públicas e o preço médio de livros de cada uma. Há casos de editoras que não aparecem 10 ou 11 vezes entre 2010-2020, mas entraram no ranking.

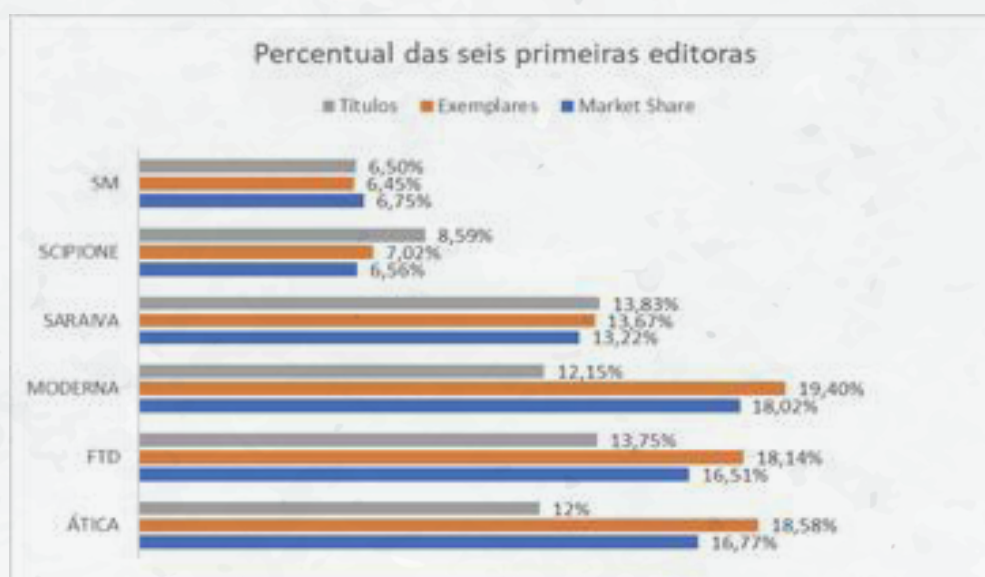
**Tabela 1:** Ranking das editoras com os maiores percentuais

Ranking das Vendas Totais			Ranking do Número de Exemplares Totais				Ranking do Número de Títulos		
Editoras	Valor Total (2010-2020)	Market Share	Editoras	Exemplares Totais (2010-2020)	%	Preço Médio	Editoras	Nº de Títulos Totais (2010-2020)	%
MODERNA	2.200.799.410,20	18,02%	MODERNA	304.287.207	19,40%	7,23	SARAIVA	3.140	13,83%
ÁTICA	2.048.592.587,57	16,77%	ÁTICA	291.486.756	18,68%	7,03	FDT	3.122	13,75%
FTD	2.016.292.770,83	16,51%	FTD	284.560.724	18,14%	7,09	MODERNA	2.757	12,15%
SARAIVA	1.615.172.279,29	13,22%	SARAIVA	214.488.471	13,67%	7,53	ÁTICA	2723	12%
SM	824.178.670,65	6,75%	SCIPIONE	110.182.339	7,02%	7,48	SCIPIONE	1.949	8,59%
SCIPIONE	800.867.630,16	6,56%	SM	101.235.694	6,45%	7,91	SM	1.475	6,50%
DO BRASIL	467.129.722,48	3,82%	DO BRASIL	46.072.264	2,94%	10,14	POSITIVO	1.202	5,30%
IBEP	403.817.648,99	3,31%	IBEP	38.612.259	2,46%	10,48	DO BRASIL	1.124	4,95%
POSITIVO	280.663.668,22	2,30%	POSITIVO	29.946.875	1,91%	9,37	IBEP	1.040	4,58%
MACMILLAM	208.907.130,91	1,71%	MACMILLAM	25.877.363	1,66%	8,07	ESCALA	784	3,45%
ESCALA	196.728.644,75	1,61%	ESCALA	18.344.070	1,17%	10,72	BASE	587	2,63%
AJS	148.885.720,24	1,22%	RICHMOND	13.446.029	0,88%	11,06	GLOBAL EDITORA E DIST.	438	1,89%

Fonte: elaboração própria com base em dados do PNLD (2020)

Ao observar os três rankings podemos perceber que até a sexta classificação de cada um deles, são as mesmas editoras, mudando apenas a ordem. Com as informações dessas seis foi construído o gráfico abaixo.

**Gráfico 3:** Seis maiores fornecedoras das compras governamentais



Fonte: elaboração própria com base em dados do PNLD (2020)

A soma do *Market Share* da receita das seis primeiras editoras, o gasto do governo com o PNLD, chega a 77,83% do total do programa. Apenas 4 editoras (11% do total) fornecedoras do PNLD recebem ¾ do gasto

total da política, restando pouco mais de 20% do recurso do PNLD para pouco mais de 30 editoras. Esses dados são fortes indício de que há uma formação de oligopólios no mercado de livro didáticos no Brasil.

Segundo Melo (2018), no decorrer dos anos o mercado editorial brasileiro deixou de se limitar apenas a empresas do território nacional, à medida que as editoras foram incorporadas por grupos internacionais, indicando que além da concentração do mercado em poucas empresas, há um processo de transnacionalização das empresas de livros didáticos. E com o mercado cada vez mais globalizado, as editoras em grande parte seguem uma mesma lógica, as maiores e mais poderosas construíram uma grande rede midiática abarcando a televisão, jornais e demais meios de comunicação, enquanto as empresas de menor porte tiveram que se unir a outros grupos pela sobrevivência (MELO 2018).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou descrever o processo de implementação do PNLD por meio da análise dos gastos executados e a relação deles com as empresas fornecedoras do programa. Os estudos anteriores, como o realizado por Cassiano (2007) e Melo (2018), sobre o PNLD realizam uma avaliação acerca do gasto público na compra de livros didáticos, a situação do mercado livreiro, o crescimento de grupos empresariais e a entrada de capital estrangeiro no mercado didático relacionados à implementação do PNLD, o processo de escolha do livro didático e a influência das editoras nessa etapa.

Tais estudos trata o período de 1995 a 2016 e destacam a influência das editoras na implementação do **PNLD**, como o mercado editorial brasileiro do livro didático se beneficia no seu crescimento dos recursos públicos oriundos desse programa e mostram o crescimento dessa indústria ao longo dos anos, apontando o desaparecimento de pequenas editoras, processos de aquisição e fusão e o crescimento de outras.

É possível observar que os estudos anteriores identificaram uma relação entre a implementação do programa e as mudanças no mercado editorial e que as editoras são grandes influenciadoras no processo de implementação do programa pelos seus interesses nos recursos da política. Apesar disso, o programa vem atingindo seus objetivos, ainda que com algumas diferenças entre os estados. Assim, podemos afirmar que os gastos do PNLD estão relacionados à dinâmica dos setores econômicos nos quais as políticas se relacionam. Há sobretudo os *stakeholders*, neste caso os beneficiários indiretos que fornecessem os principais insumos dessas políticas com características diferentes. De um lado um setor mais desenvolvido e organizado em grande grupos empresariais, o caso do mercado editorial, que garante em média 50% das receitas do mercado do livro didático com as compras governamentais.

A análise do mercado do livro didático ligado ao PNLD nos anos de 2010 a 2020, nos mostra que grande parcela dos gastos do governo na aquisição ou compra de livros está sendo atendidos por um número pequeno de organizações nacionais e estrangeiras, corroborando como indício da formação de oligopólios na venda de livros ao governo e possivelmente no setor do livro didático.

Assim, dentre as contribuições deste trabalho, está a de destacar que os formuladores e analistas de políticas públicas precisam considerar na sua análise que, além dos impactos nos beneficiários finais (destinatários), uma política no seu processo de implementação pode produzir efeitos econômicos relacionados aos grupos de interesses (fornecedores, por exemplo) que podem influenciar as alternativas e o processo de implementação. Contudo, é imprescindível uma análise aprofundada do processo de escolha e compra dos livros e a atuação do professor ministrante nesse processo.

Destacar que uma política social e de democratização do acesso ao material e livro didático pode implicar numa política de caráter concentrador e oligopolista do ponto de vista de mercado. Então, sugerimos incluir na análise e até na avaliação das políticas públicas a consideração deste tipo de impacto e consequências, para além da consideração do atendimento das necessidades do destinatário final da política.

Como limitações, esta pesquisa teve principalmente a dificuldade de acessar dados e informações mais detalhados sobre o PNLD, principalmente sobre a atuação das editoras no processo de decisão que acontece no âmbito das comissões de escolha dos livros. Como sugestões de pesquisa futuras, fica a possibilidade de considerar um levantamento mais detalhado do programa com os gestores locais, bem como a de pesquisar outras políticas públicas cujos beneficiários intermediários possam ter um interesse econômico preponderante e uma influência considerável no processo decisório.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, V. L.; GOBETTI, S. W. Uma Radiografia do gasto Público Federal entre 2001 e 2015.

**Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Nº 2191. 2016.

ARIENTI, W.L. Uma Análise Regulacionista das Reformas do Estado Capitalista: rumo ao estadopós-for-dista? *Textos de Economia*, v.8, n.1, 2002, p.1-36

ARRETCHE, M. Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018.

BOURDIEU, Pierre. **As estruturas sociais da economia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2006.

\_\_\_\_\_. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa Nº 7, de 15 de abril de 2007. Dispõe sobre as normas de conduta no âmbito da execução dos Programas do Livro.

CASSIANO, C. C. de F. O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007). 2007. 252 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

FNDE. **Funcionamento**. s.d. Disponível em:

<<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/funcionamento>>. Acesso em: 11 de dez. de 2019.

GUIMARÃES, R. G. **As transformações do Mercado do Ensino Superior e o Endividamento Estudantil no Brasil: uma produção do Estado Neoliberal**. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

JESSOP, B. Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post Fordist Political Economy. **Studies in Political Economy**, 40, Spring: 7-39, 1993

JESSOP, B. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press, 2002.

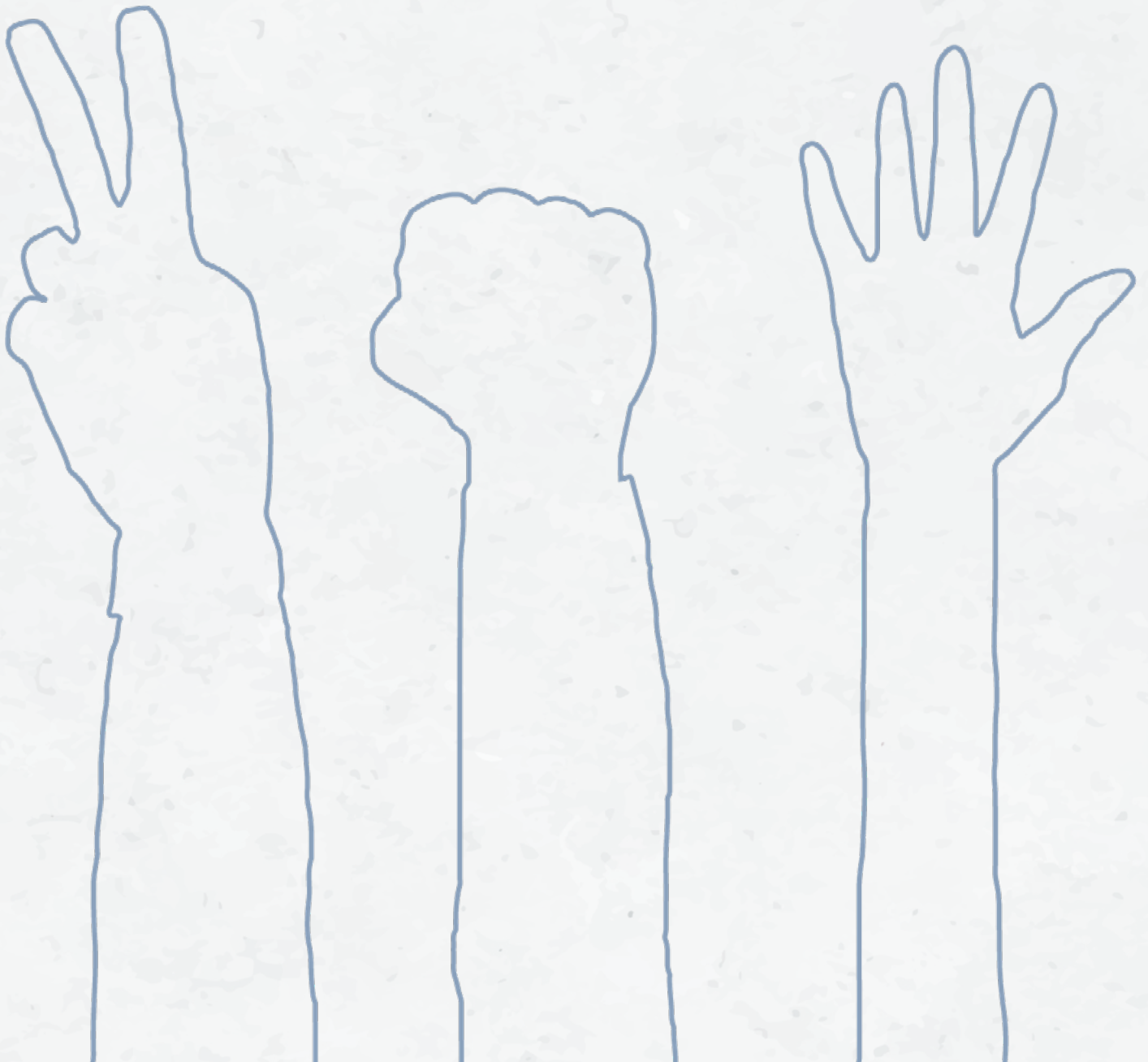
MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MELO, P. M. de. A estrutura do Programa Nacional do Livro Didático (1995-2016): Estado, Mercado Editorial, Sociedade Civil e a construção do consenso hegemônico sobre o livro didático no Brasil. Brasília, 2018.

REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs estão fora do Lugar. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 39, n. 2, p.195-211, 1996.

\_\_\_\_\_. Gastos Públicos e Mudanças Recentes no Papel do Estado Nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. **Novos Estudos Cebrap**. n. 62, p. p.123-139. março, 2002.

SOARES, R. P. Compras Governamentais para o Programa Nacional do Livro Didático: Uma Discussão Sobre a Eficiência do Governo. **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília, novembro, 2007.





RELAÇÕES EPISTEMOLÓGICAS PARA A  
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A  
AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE E O CÍRCULO  
DAS MATRIZES EPISTÊMICAS.

*Epistemic relations to evaluate public policy: The In-  
depth evaluation and the circle of epistemic matrices.*

Renan Moreira Nogueira – Universidade Federal do Ceará



## RESUMO

Este artigo faz parte das discussões epistemológicas de uma pesquisa em desenvolvimento no Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas - MAPP, da Universidade Federal do Ceará (UFC) e consiste em um esforço inicial de apresentar ao campo de Avaliação de Políticas Públicas a proposta de Ana Paula Paes de Paula (2015; 2016), mais especificamente o Círculo das Matrizes Epistêmicas, feita no âmbito dos estudos organizacionais. Para a autora, a teoria do conhecimento de Thomas Kuhn e a lógica de seus paradigmas não se adequam às Ciências Sociais e aos estudos organizacionais. Por outro lado, o MAPP, com a perspectiva de Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008), tem sido indutor de buscas epistêmicas para o campo de avaliação, angariando contribuições teórico-metodológicas de uma ampla variedade de áreas de conhecimento, em um movimento contra hegemônico às avaliações gerencialistas tradicionais. Dessa maneira, apresenta-se o Círculo das Matrizes Epistêmicas à Avaliação em Profundidade, com a expectativa de se firmar uma nova relação epistemológica para o campo de avaliação, que seja espontânea, criativa e livre de eventuais amarras inerentes à visão paradigmática kuhniana.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas. Pesquisa Avaliativa. Avaliação em Profundidade. Círculo das Matrizes Epistêmicas.

## ABSTRACT

This paper has derived from epistemological discussions throughout one research at the Federal University of Ceara, as part of the Master of Public Policy Evaluation (MAPP), and consists of an initial effort to introduce at public policy evaluation field the proposal from Ana Paula Paes de Paula (2015; 2016), more specifically, the Circle of Epistemic Matrices, elaborated within the organizational studies. To the author, Thomas Kuhn's knowledge theory and his paradigms logic are not adequate to Social Science and to organizational studies. On the other hand, MAPP, with its In-depth Evaluation perspective (RODRIGUES, 2008) has been inductor of epistemic searches in the evaluation field, gathering theoretical and methodological contributions from a variety of knowledge fields, in a counter-hegemonic movement against traditional and managerial evaluations. In this manner, this article introduces the Circle of Epistemic Matrices to the In-depth Evaluation, with the expectation to firm up a new epistemic relationship into the public policy evaluation field, one that is spontaneous, creative, and free from rigid attachment, inherent to Kuhn's paradigmatic view.

**Keywords:** Public Policy; Evaluation Research. In-depth Evaluation. The Circle of Epistemic Matrices

## INTRODUÇÃO

Este artigo decorre da pesquisa em andamento no Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas - MAPP da Universidade Federal do Ceará (UFC) sobre o tema de cultura participativa na escola, que adota uma perspectiva de avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008) sobre a dimensão democrática do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a ser desenvolvida no município de Fortaleza, Ceará. Nas incursões epistemológicas dessa pesquisa, travou-se um debate sobre a necessidade e o uso do conceito de paradigma de Thomas Kuhn na escolha da abordagem avaliativa.

Por mais que se entenda que o campo de Avaliação de Políticas Públicas é um campo multidisciplinar, que busca atrair contribuições teórico-metodológicas de uma ampla variedade de áreas de conhecimento (GUS-SI, 2017) e que tenha desenvolvido perspectivas criativas, pois como bem apregoava Bourdieu (2007), rigor científico não é rigidez, o que se percebe é que, em alguns trabalhos no campo de avaliação de políticas públicas, a noção de paradigma de Thomas Kuhn é utilizada para situar abordagens e desenhos metodológicos.

Sobre criatividade no âmbito de pesquisas avaliativas, o MAPP contribuiu com o campo da avaliação de políticas, por ter desenvolvido uma perspectiva teórica- metodológica própria, contra hegemônica, proposta por Lea Rodrigues (2008; 2019), que foi abraçada intensamente por muitos de seus alunos, como indica a análise da produção dos últimos anos (GUSSI, 2017).

Como define CRUZ (2019), a Avaliação em Profundidade partiu da necessidade de se enfatizar a importância da pesquisa qualitativa e do foco hermenêutico e interpretativista, constituindo-se em uma “perspectiva que se volta para compreender os sentidos da política a partir das lógicas dos sujeitos e dos contextos nos quais eles e a própria política estão inseridos.” (CRUZ, 2019, p. 169).

Essa importância dos sujeitos e dos contextos, trazida na proposta de Lea Rodrigues (2008), concorre para que a avaliação passe a ser percebida como “extensa, detalhada, densa e multidimensional, o que por si só, coloca a multi e interdisciplinaridade como condição primeira da tarefa de pesquisa” (RODRIGUES, 2008, p. 11), em contraposição às avaliações tradicionais e dominantes após a década de 1990.<sup>1</sup> À medida que se mergulha na Avaliação em Profundidade e se compreende mais de sua essência, contudo, fica mais difícil entender o porquê da necessidade de situá-la dentro de um paradigma kuhniano.

No sentido de superar a lógica paradigmática, em um campo que interessa à avaliação de políticas, o de estudos organizacionais, Paula (2016) defende o fim da “guerra paradigmática”, por ser esta “estéril”, e apresenta o Círculo das Matrizes Epistêmicas, um construto teórico baseado nos conceitos de Jürgen Habermas e de Michael Hill, propondo uma “nova teoria do desenvolvimento do conhecimento, fundamentada na tese da incompletude cognitiva e na tese das reconstruções epistêmicas” (PAULA, 2015, p. 105). Para Paula, “o clima bélico suscitado pela ‘guerra paradigmática’ tolhe a criatividade e oblitera o diálogo, dificultando a ampliação do nosso repertório de teorias e metodologias, bem como a unidade do conhecimento em torno dos interesses técnico, prático e emancipatório” (PAULA, 2015, p. 114).

É com atenção especial a essa unidade do conhecimento debatida por Paula (2015; 2016) que este artigo se desenvolve, numa espécie de tentativa, ainda que inicialmente ingênua, de apresentar o “Círculo das Matrizes Epistêmicas” à “Avaliação de Profundidade”, esperando que se firme um relacionamento duradouro, sem, obviamente, isentar a necessidade de aprofundar continuamente as implicações de tal conjugação.

---

1 Ver Rodrigues (2008) para uma visão sobre o surgimento do campo de avaliação de políticas públicas no Brasil, bem como sobre a identificação da dominância de avaliações gerencialistas guiadas pelas diretrizes dos organismos internacionais como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em um contexto de consolidação de políticas neoliberais no País, que, por outro lado, levou à elaboração de contrapropostas focadas na dimensão da compreensão das políticas públicas como é o caso da avaliação em profundidade.

## JUSTIFICATIVA

Nesta seção, peço licença ao leitor para utilizar a primeira pessoa, sem querer deixá-la incoerente com as demais, embora a escolha linguística da terceira pessoa utilizada anteriormente não seja uma tentativa de imprimir objetividade ou neutralidade ao seu conteúdo.

O fato é que não pretendo esconder as pinceladas que me fizeram chegar até este trabalho, algo que não é raro no campo acadêmico (BOURDIEU, 2007), e, nesse sentido, pretendo que as ideias aqui reproduzidas sejam contextualizadas com minha trajetória, interesses e dúvidas.<sup>2</sup> Ao entrar em contato com a breve narrativa de como cheguei a esse pensamento, espero que o leitor tenha mais espaço para compreensão e crítica.

Um breve relato sobre como entrei em contato com a Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008) e o Círculo das Matrizes Epistêmicas (PAULA, 2015), portanto, facilitarão o entendimento de argumentos que trago para explicá-los e justificar a importância de sua relação no campo de avaliação de políticas públicas.

Como já mencionado, este artigo faz parte da pesquisa em desenvolvimento no programa de pós-graduação em avaliação de políticas públicas, mais especificamente, da escolha epistemológica que embasou o desenho avaliativo a ser utilizado para avaliar o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O projeto inicial, que entreguei para a seleção do mestrado, contudo, ainda não estava alinhado ao que entendo neste artigo.

O projeto foi, primordialmente, baseado em um artigo de Carolina Andion (ANDION, 2012) sobre paradigmas da Administração Pública no Brasil. A autora faz uma adaptação do quadro de Morgan e Burrell na obra "Sociological Paradigms and Organisational Analysis", indicando a existência de uma continuidade paradigmática nos estudos sobre Administração Pública, com a dominância do funcionalismo, conforme observa-se na Tabela 1 abaixo.

Após análise daquele artigo, juntei teoria e empiria, que possuía como servidor público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para investigar como o paradigma funcionalista estaria relacionado com o desenho do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), política criada durante a reforma do aparelho do Estado, encampada por Bresser Pereira na década de 1990, e sob agenda neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso. Um dos objetivos era identificar dentro do gerencialismo, teoria enquadrada na corrente da nova administração pública do paradigma funcionalista por Andion (2012), elementos que se entrelaçassem com o desenho do PDDE.

**Tabela 1:** Paradigma Funcionalista da Administração Pública Segundo Andion (2012)

Paradigma Funcionalista	
Corrente Estadocêntrica	Corrente da Nova Administração Pública
Teoria da administração científica Teoria da burocracia Progressive Public Administration Teorias comportamentais Teorias de sistemas	Teoria das escolhas públicas Teoria da agência Neo-institucionalismo das escolhas racionais Neo-institucionalismo econômico Gerencialismo e Neo-gerencialismo Teoria da Boa Governança

Fonte: Andion (2012)

<sup>2</sup> O *homo academicus* gosta do acabado. Como os pintores acadêmicos, ele faz desaparecer dos seus trabalhos os vestígios da pincelada, os toques e os retoques (BOURDIEU, 2007, p. 18)

A questão é que o objeto de pesquisa, ainda em construção, não demorou a encontrar o pensamento de Ana Paula Paes de Paula (2016), e, pouco mais de duas semanas após entregar o projeto sobre o paradigma funcionalista, já estava pensando adivisão paradigmática como infrutífera, ao tempo que a proposição das matrizes epistêmicas abria um campo vasto de possibilidades, especialmente pela noção de ilimitados sistemas de produção de conhecimento e, ainda mais, da conciliação dos interesses.

Para concluir essa narrativa, resgato que, já na metade do curso, na disciplina de Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas, diversos textos da bibliografia assentavam o pensamento na lógica paradigmática de Thomas Kuhn, além de defenderem a necessidade de se escolher adequadamente os paradigmas orientadores da perspectiva avaliativa da política pública, assim como Paula (2015; 2016) identificou nos estudos organizacionais.

Nesse momento, percebi que o pensamento de Paula (PAULA, 2016) poderia ser mais adequado àquelas propostas avaliativas, o que tento argumentar, ainda que inicialmente, neste artigo.<sup>3</sup> Eis aqui uma de suas justificativas, contribuir para o debate epistemológico afeto a pesquisas de avaliação de políticas públicas, principalmente, para auxiliar aos discentes que se sintam confusos com a rigidez de uma escolha paradigmática, tal como posta por muitos autores.

Uma das questões intrigantes que enfrento como acadêmico e servidor público, por exemplo, é conciliar a visão de mundo que compartilho (episteme) para interpretar e explicar a vida social e, portanto, as políticas públicas, com as técnicas utilizadas dentro da burocracia pública, espaço em que exerço a prática, vivenciando a experiência rotineira de burocratas, que também desenham e redesenham as políticas executadas (SILVA, 2013).

Dessa maneira, questiono se a pesquisa que estou desenvolvendo, claramente desenhada com base no paradigma hermenêutico, incorreria em séria falha ao considerar o interesse técnico, frequentemente associado ao funcionalismo e ao positivismo, como importante para suas conclusões?<sup>4</sup> Como indaga Paula:

(...) é impossível separar o interesse técnico dos outros interesses envolvidos, o que me leva a reconhecer que há um viés conservador no positivismo, mas também a indagar se a defesa do interesse técnico em si é conservadora. (PAULA, 2015, p. 122)

Além da questão apontada, identifico outra justificativa para abordar esse tema: baixa produção sobre questões epistemológicas, apesar do reconhecimento de sua importância. Em levantamento sobre a produção da Revista de Administração Pública (RAP), por exemplo, o agrupamento por focus de Smolsky (SMOLSKI, DALCIN, et al., 2017) chama atenção para o baixo percentual de artigos centrados em questões epistemológicas (0,5%), conforme figura abaixo:

3 Na dedicatória do livro, Paula assim o faz: “A todos aqueles que se angustiam e sofrem porque precisam escolher entre “isto” ou “aquilo”, quando o conhecimento admite bem mais de uma possibilidade” (PAULA, 2015)

4 A utilização da palavra paradigma não foi um deslize, mas para demonstrar como alguns autores nos fazem ter que assumir uma identidade, dentro de um quadro um tanto rígido.

**Tabela 1:** Focus dos artigos pesquisados

FOCUS	2003-05	2006-08	2009-11	2012-14	2015-17	TOTAL GERAL
Ciências Administrativas	57,5%	64,7%	56,3%	54,0%	48,6%	56,1%
Outro	23,9%	10,1%	15,6%	10,4%	13,1%	14,4%
Ciências Econômicas	8,2%	9,2%	13,2%	10,4%	13,1%	10,8%
Ciências Políticas	5,2%	8,4%	6,6%	15,3%	12,1%	9,9%
Sociologia	3,0%	2,5%	4,2%	5,4%	5,6%	4,3%
Psicologia	0,7%	3,4%	3,6%	2,0%	0,0%	2,1%
Ciências Jurídicas	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	7,5%	1,6%
<b>Epistemologia</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,5%</b>
Antropologia	0,7%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
Outro	23,9%	10,1%	15,6%	10,4%	13,1%	14,4%
Total Geral	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: (SMOLSKI, DALCIN, et al., 2017, grifo no original)

Mesmo em uma análise sobre a vasta produção de Paula, verificou-se que as obras aqui citadas não estão nas mais referenciadas da autora. Em pesquisa nas bases “Web of Science” e “Google Scholar”, por exemplo, percebe-se que os estudos aqui mencionados são pouco citados em relação ao total de sua produção. Na página de Ana Paula Paes de Paula do Google Scholar, por exemplo, é possível ver que a autora teve 3676 citações, mas que os trabalhos aqui analisados tiveram apenas 66 (Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmicas, 2016) e 39 citações (Repensando os estudos organizacionais, 2015), representando em conjunto, 3%.<sup>5</sup>

Apesar disso, concordo com alguns autores (RICCUCCI, 2010; RAADSCHELDERS, 2011) que apontam a necessidade de se investir em epistemologia e ontologia para o avanço de campos como Administração Pública, a que estendo o de Avaliação de Políticas Públicas. Dessa maneira, justifica-se que há a necessidade de mais estudos sobre epistemologia e teorias do desenvolvimento do conhecimento, tais quais a de Paula (2015; 2016), para o avanço dos estudos em avaliação de políticas públicas, principalmente de propostas que se colocam em contraposição a avaliações tradicionais de inspiração positivista.<sup>6</sup>

5 Disponível em [https://scholar.google.com.br/citations?user=Oo\\_EJDEAAAAJ&hl=pt-BR&oi=ao](https://scholar.google.com.br/citations?user=Oo_EJDEAAAAJ&hl=pt-BR&oi=ao), acesso em março de 2021.

6 Em vários pontos da obra de Paula (2015), ela demonstra a ocorrência de um afastamento da reflexão sobre o que é ciência, em decorrência do domínio positivista. Como pesquisador adepto a perspectivas contra hegemônicas de avaliação de política pública, inquieta o fato de o positivismo poder separar conhecimento e autorreflexão, e mesmo que esse debate já tenha sido travado por longos anos, é preciso empenho em explorações epistêmicas como esta para contribuir com a identificação de efeitos em ciências sociais aplicadas como a avaliação de políticas públicas. Destaco trecho de Paula: “Nesse contexto, o positivismo teria se esquecido do entrelaçamento entre a metodologia das ciências e o processo da formação humana, abrindo espaço para o absolutismo de uma metodologia pura. Ocorre, assim, um esvaziamento da filosofia, na medida em que essa se coloca como ciência e deixa de exercer a função de reflexão. (PAULA, 2015, p. 82)

## OBJETIVOS

Quando Paula (2015) defende a unidade de conhecimento entre os interesses técnico, prático e emancipatório, vislumbra-se aqui, empiricamente, a dificuldade diária do corpo discente do MAPP, talvez extensível a outros na área de avaliação de políticas, pois, em nova lembrança à Bourdieu (2007), nada mais universal e universalizável do que a dificuldade.

Dificuldades geradas pela “guerra paradigmática”, já apontadas nos estudos organizacionais por Paula (2015; 2016), que coletou empiricamente informações durante sua longa trajetória de docente e pesquisadora, como a rivalidade entre pesquisadores e a angústia nos mestrandos e doutorandos, “que precocemente se veem obrigados a posicionar-se como defensores de apenas um dos paradigmas” (PAULA, 2015, p. 19).

Além dessa dificuldade da “obrigatoriedade” de escolha paradigmática, há o desafio em ciências sociais aplicadas, de conciliar questões técnicas, supostamente atreladas ao paradigma positivista, como indicadores de eficiência, com reflexões interpretativas de cunho prático, e ainda intencionando um pensamento crítico e, portanto, de interesse emancipatório.

(...) considerando a natureza aplicada da área de administração, nenhuma ‘conversação’ entre teoria e prática pode prescindir de um diálogo entre as perspectivas alternativas e o mainstream funcionalista, uma vez que este último é atualmente responsável pela quase totalidade das práticas que se apregoam na área. (PAULA, 2015, p. 46)

Em outras palavras, aplicando esse pensamento ao campo de Avaliação de Políticas Públicas, que também está imerso em uma constante procura por perspectivas alternativas e enfoques contra hegemônicos, como indicam trabalhos recentes na área (GUSSI e OLIVEIRA, 2016; CRUZ, 2019), da qual a Avaliação em Profundidade é um bom exemplo, não conseguirão prescindir do diálogo com abordagens tradicionais, gerencialistas e com a dominância positivista. Por isso mesmo, busca-se aqui realizar um contraponto entre os paradigmas dos estudos organizacionais apresentados por Paula (2015, 2016) e os paradigmas norteadores da avaliação de política públicas, com o objetivo de indicar possibilidades de adoção do Círculo das Matrizes Epistêmicas no campo de avaliação de políticas públicas. Faz parte do objetivo principal deste trabalho incentivar a compreensão da proposta de Ana Paula Paes de Paula (2015), iniciar o debate se ela é aplicável à pesquisa avaliativa de políticas públicas e levantar questões comuns aos campos discutidos.

## METODOLOGIA

Esse trabalho é declaradamente inacabado, pois não poderia ser diferente diante de tal complexidade, mas de justificada ansiedade por sua apresentação, e vale-se muito mais de uma tentativa de inserir uma construção teórica influente para os estudos organizacionais no debate epistemológico da avaliação de políticas públicas

Dessa maneira, a metodologia utilizada restringiu-se à revisão bibliográfica das principais filiações teóricas e paradigmas apontados em bibliografia selecionada no MAPP, fazendo um diálogo com a produção de Ana Paula Paes de Paula (2015; 2016) referente ao Círculo das Matrizes Epistêmicas, com a complementação de breve questionário aplicado à turma em formação no Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, sobre suas filiações paradigmáticas e temas de pesquisa.

Procurou-se, no entanto, rigor teórico na análise da bibliografia selecionada, coma análise qualitativa sistematizada em torno do tema epistemológico e de apontamentos sobre paradigmas orientadores.

A metodologia de revisão sistemática foi utilizada para investigar o tema paradigmático entre trabalhos selecionados que o abordavam na Administração Pública (RICCUCCI, 2010; RAADSCHELDERS, 2011; ANDION, 2012); nos estudos organizacionais de forma mais ampla (PAULA, 2015; PAULA, 2016); e na área de Avaliação de Políticas Públicas (RODRIGUES, 2008; LEJANO, 2012; SILVA, 2013; GUSSI e OLIVEIRA, 2016; GUSSI, 2017; GUBA e S. LINCOLN, 2011; CRUZ, 2019; RODRIGUES, 2019).

Quanto ao questionário rápido aplicado com a turma em formação do MAPP, destaca-se que foi enviado digitalmente para os 27 alunos (excluindo-se o autor), obtendo 18 respostas (67%). O questionário foi elaborado de forma semiestruturada com 3 questões:

1. Qual o tema de sua pesquisa (aberta);
2. Qual a perspectiva avaliativa que você pretende seguir:
  - Avaliação Tradicional (Gestão)
  - Avaliação de Quarta Geração (Guba e Lincoln)
  - Avaliação Experiencial (Lejano)
  - Avaliação em Profundidade (Lea Rodrigues)
  - Avaliação Política da Política (Ozanira Silva e Silva)
  - Avaliação de Impacto
  - Não sei informar
  - Outras:
3. Em qual paradigma você entende que sua pesquisa está inserida?
  - Paradigma Positivista
  - Paradigma Crítico-Dialético
  - Paradigma Construtivista
  - Paradigma Pós-Construtivista
  - Não sei informar
  - Outras:



Por ser uma tentativa de investigar inicialmente a aplicabilidade da proposta recente de Paula (2015; 2016) no campo de Avaliação de Políticas Públicas, sem que se pudesse identificar trabalhos similares, este artigo é considerado como pesquisa exploratória, sendo necessárias posteriores pesquisas para aprofundá-lo.

## ANÁLISE

O ponto de partida de Paula (2015) para questionar a visão kuhniana de paradigma foi o de tecer uma crítica à incomensurabilidade dos paradigmas sociológicos apresentados por Gibson Burrell e Gareth Morgan no livro *Sociological Paradigms and Organisational Analysis. Elements of the Sociology of Corporate Life*. Como afirma a autora, essa obra é relevante, pelo menos bastante citada nos estudos organizacionais, e, se, por um lado, põe em questão a hegemonia funcionalista, por outro, “acirrou as disputas em torno da tese da incomensurabilidade” (PAULA, 2016, p. 25). Como já mencionado anteriormente, a obra de Burrell e Morgan foi a base do artigo de Andion (2012), o qual influenciou o projeto de pesquisa de mestrado deste autor que, por sua vez, desenrolou-se neste artigo.

Interessa, especificamente para esta pesquisa, a crítica da autora à noção de incomensurabilidade dos paradigmas baseada na teoria de Thomas Kuhn, uma vez que esta noção pode interferir na conceituação de paradigmas orientadores também no campo de avaliação de políticas públicas. A obra de Thomas Kuhn que dá início a esse debate é a *Estrutura das Revoluções Científicas*, publicada em 1962.

Em resumo, segundo análise de PAULA (2015;2016), a teoria kuhniana estabelece que existe uma sequência de períodos de ciência normal, representada pela filiação da comunidade de pesquisadores a determinado paradigma. Esse período de ciência normal é interrompido por revoluções científicas que levam à ruptura. Como destaca, “quando a ciência normal fracassa na produção de resultados, emergem anomalias e instaura-se a crise de um paradigma” (PAULA, 2016, p. 27), exemplificada no caso do paradigma newtoniano superado pelo relativístico, na Física, em uma revolução científica. A questão que aqui interessa diretamente é que essa teoria é calcada na ideia de incomensurabilidade dos paradigmas, ou seja, “os paradigmas rivais têm padrões científicos e definições diferentes” (PAULA, 2016, p. 27), e isso leva à guerra paradigmática.

A própria definição de paradigma em Thomas Kuhn é problemática, pois como ressalta a autora, citando o artigo de Margaret Masterman, publicado em 1970, “*The nature of paradigm*”, elencou-se mais de 20 diferentes usos para a palavra paradigma, impulsionando o próprio Kuhn a responder aos críticos em posfácio, afirmando que utilizou o termo em dois sentidos diferentes: um sociológico, “como a constelação de crenças, valores e técnicas partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada”; e outro científico, como “realizações dotadas de uma natureza exemplar que se tornam modelos ou exemplos a serem empregados para resolução de problemas.” (PAULA, 2015, p. 74). Mas, ainda segundo análise de Paula:

“os dois sentidos se encontram interligados e a tese da incomensurabilidade de paradigmas vem justamente comprovar isso. O que uma comunidade científica partilha (sentido sociológico) se deve à concordância em relação ao uso de modelos ou exemplos para solucionar problemas (sentido científico). Quando não há mais essa concordância, a comunidade científica deixa de compartilhá-los e surge a incomensurabilidade.” (PAULA, 2015, p. 74).

As revoluções científicas, portanto, ocorrem justamente para superar o problema da incomensurabilidade, e possibilitam o surgimento de um novo paradigma.

Quanto aos paradigmas sociológicos de Gibson Burrell e Gareth Morgan a que Paula (2015; 2016) faz referência, é importante destacar que os autores criaram um quadro situando quatro paradigmas em relação a dois eixos; um da Sociologia da Mudança Radical e outro da Sociologia da Regulação e os colocaram em quadrantes mais próximos da objetividade ou da subjetividade. Assim, por exemplo, o paradigma funcionalista estaria situado dentro de uma lógica da sociologia da regulação e à busca por objetividade, enquanto o Interpretativo, ainda que dentro de uma lógica de regulação, por subjetividade. No âmbito da sociologia da mudança radical estariam os paradigmas do humanismo radical e do estruturalismo radical que se diferenciariam, respectivamente por subjetividade e objetividade. Como exemplo da influência dos paradigmas sociológicos propostos por Burrell e Morgan, destaca-se, adicionalmente, sua utilização no campo da Administração Pública, que, por sinal, possui interesses mútuos com o de Políticas Públicas (FARAH, 2011).

Em artigo de Carolina Andion (2012), é debatido que há no estudo da administração pública brasileira uma continuidade paradigmática funcionalista, dando ênfase às teorias que se enquadram em cada paradigma, como exemplo, a Teoria da Administração Científica, a da Burocracia, a *Progressive Public Administration* e o Gerencialismo, todas filiadas ao Funcionalismo, enquanto surgem novas perspectivas como as Teorias da Coprodução dos Serviços Públicos e as Novas Teorias do Desenvolvimento atreladas à Corrente do Novo Serviço Público e filiadas ao Paradigma Interpretativo.

Andion (2012) traz para o campo da administração pública, portanto, os quatro paradigmas apontados por Gibson Burrell e Gareth Morgan, o funcionalista, o interpretativo, o do estruturalismo radical e o do humanismo radical, mas que, por sua vez, não fogem à ideia de paradigma desenvolvida por Thomas Kuhn em “A Estrutura das Revoluções Científicas”. Em Andion (2012), há uma discussão sobre quais seriam os paradigmas que dominaram a Administração Pública brasileira, sem, contudo, que se questione o uso de paradigmas, baseados no conceito de Thomas Kuhn, nos estudos da Administração Pública. Já havia na literatura estrangeira quem criticasse a ideia de paradigma importada de Kuhn para a Administração Pública, como, por exemplo, Norma Riccucci (2010) que afirma que, em um sentido estrito, especialmente kuhniano, a administração pública, na verdade, não possui uma base paradigmática.

Por mais que Burrell e Morgan não sejam leituras diretamente relevantes ao campo de Avaliação de Políticas Públicas, como são nos estudos organizacionais, e, por consequência, na Administração Pública, o que chama atenção é que o referencial da teoria do conhecimento de Thomas Kuhn também é utilizado na área de avaliação de políticas públicas, assim como foi utilizado como base para os paradigmas sociológicos das organizações.

Em artigo recente, CRUZ (2019) ressalta: “(o) desafio colocado aqui ao avaliador/pesquisador é escolher cuidadosamente o paradigma que orientará sua concepção de ciência. Importa lembrar que paradigmas se constroem com perspectivas epistemológicas particulares” (CRUZ, 2019, p. 14). Apesar de, em outro trecho, CRUZ (2019) trazer o conceito de paradigma direto de Kuhn e completar que “paradigmas se situam em terrenos marcados por disputas epistemológicas”, ressalta que há um desafio de articular o paradigma interpretativo hermenêutico com o crítico, o que começa a ser enfrentado nas dissertações do MAPP. Ora, se a intenção é articular paradigmas, como se basear em Thomas Kuhn? A incomensurabilidade, natural aos paradigmas kuhnianos não seria um impeditivo para pensar assim? Não seria o mais adequado, de acordo com as argumentações de PAULA (2015), partir para uma nova visão de conhecimento, utilizando, em vez da incomensurabilidade a noção de incompletude cognitiva e no lugar de revoluções científicas as reconstruções epistêmicas propostas pela autora?

(...) o desenvolvimento do conhecimento nas ciências sociais não ocorre devido à rivalidade paradigmática, mas principalmente porque alguns pesquisadores ousam se aventurar em outros campos epistêmicos. Não se trata de sustentar incomensurabilidades e defender espaços políticos, mas de superar incompletudes e contemplar outros interesses cognitivos que desenvolvam o conhecimento (PAULA, 2015, p. 114)

Exemplos da noção paradigmática já apareciam na literatura relacionada à avaliação de políticas públicas, como é o caso do artigo de Tinôco, Moraes de Souza e Barbosa de Oliveira (2011) que menciona expressamente o conceito de paradigma retirado de Thomas Kuhn<sup>7</sup> e divide sua análise entre dois polos: os paradigmas positivista e construtivista, dos quais decorrem modelos de avaliação tradicional e pluralista, respectivamente.

Outra obra que menciona expressamente é a de Guba e Lincoln (2011) criadores da avaliação de quarta geração, que destacam: “o paradigma convencional está passando por uma revolução, no sentido kuhniano (Kuhn, 1970) do termo, e que o paradigma construtivista é seu sucessor natural.” (GUBA e S. LINCOLN, 2011, p. 97).

A perspectiva da avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008) também não foge à noção de filiação paradigmática, ainda que Rodrigues não mencione se entende o conceito de paradigma como compreendido por Thomas Kuhn. Seu entendimento é de que “(...) toda metodologia expressa um compromisso teórico e, portanto, paradigmático” (RODRIGUES, 2019, p. 187), completando que, no caso da avaliação em profundidade, é preciso assumir o compromisso com o paradigma hermenêutico:

Dessa perspectiva, esclareço que a concepção de avaliação inerente à avaliação em profundidade presume: i) compromisso com o paradigma hermenêutico e, portanto, com a compreensão dos significados que formuladores de políticas públicas e respectivas instituições conferem às políticas, bem como os sujeitos tidos como seu público-alvo; (RODRIGUES, 2019, p. 187)

No entanto, para se adaptar às necessidades de múltiplos objetos de análise, como no caso de políticas públicas ambientais, Rodrigues (2019) assume a possibilidade de articulação com outras abordagens, como a da ecologia política, circunscrita ao paradigma neomarxista.<sup>8</sup> Essa conclusão de Rodrigues poderia levar à afirmação de que a autora aceita uma visão multiparadigmática, pois apesar de não destacar claramente, conclui que há possibilidade de articulação do paradigma neomarxista com o hermenêutico, fazendo a citação do antropólogo Roberto Cardoso de Oliveira para fundamentar a noção de que o paradigma hermenêutico não surgiu para erradicar os demais paradigmas, mas para “conviver junto a eles, tensamente, constituindo uma matriz disciplinar efetivamente viva e produtiva” (OLIVEIRA, 2000, p. 64, apud RODRIGUES, 2019, p. 193), o que, entretanto, não estaria em sintonia com o afirmado por Cruz (2019), que grifa a disputa paradigmática como natural da formação do conhecimento.

Se Rodrigues (2008; 2019) estivesse referenciando sua noção de paradigma tal qual Thomas Kuhn, o que não fica claro, nem consta nas citações, a incomensurabilidade seria uma inconsistência para a integração de acordo com a análise de Paula (2015; 2016), pois, em resumo, incompatível com a visão kuhniana de como o conhecimento se forma através das revoluções científicas.<sup>9</sup> Porém, como Rodrigues não esclarece o ponto

7 Eis o trecho: “Inspirados na noção concebida por Thomas Kuhn para a pesquisa científica, os paradigmas compreendem, em geral, princípios metafísicos, hipóteses, metodologias e instrumentos.” (TINÔCO, MORAES DE SOUZA e BARBOSA DE OLIVEIRA, 2011, p. 308)

8 No caso da sociologia das organizações, de acordo com Andion (2012), teorias neomarxistas estariam circunscritas ao paradigma do estruturalismo radical.

9 Aqui há um ponto chave que fica aberto na análise deste trabalho, a posição da integração paradigmática de

epistemológico necessário para essa reflexão, a teoria de Paula (2015; 2016) sobre o desenvolvimento do conhecimento pode auxiliar a preencher essa lacuna na avaliação em profundidade de políticas públicas sociais:

Ora, o conhecimento nas ciências sociais e nos estudos organizacionais não se desenvolve devido a 'rivalidades paradigmáticas', 'incomensurabilidades' e 'revolução científicas', mas porque na investigação de fenômenos sociais ocorrem incompletudes cognitivas que levam os pesquisadores a buscarem outras teorias, metodologias, abordagens sociológicas ou mesmo outras matrizes epistêmicas. (PAULA, 2015, p. 136)

Antes que se pense que a proposta de Paula também é fruto de uma visão multiparadigmática, o que já era defendido por diversos autores, como ela mesmo resgatou na sua revisão bibliográfica em "Dennis Gioia e Evelyn Pitre, John Hassard, Andrew Grimes e Deborah Rood, entre outros, que embora tendam a aceitar a tese da incomensurabilidade sustentam que diálogo entre os paradigmas é possível" (PAULA, 2015, p. 62), é preciso enfatizar a posição da autora: "Não se trata de seguir 'perspectivasmultiparadigmáticas' com as que já foram apresentadas" (PAULA, 2015, p. 135).

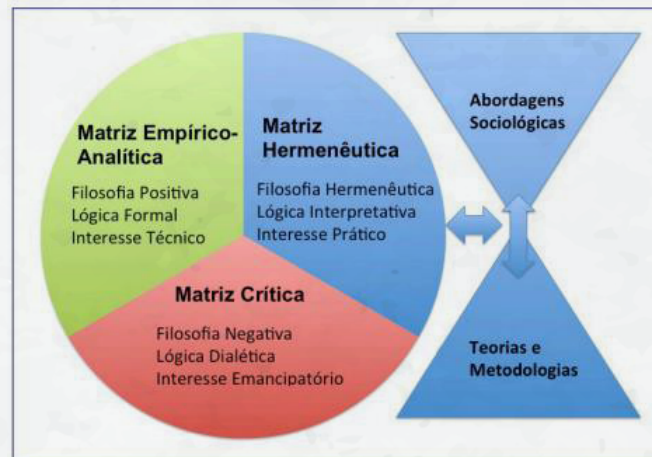
Seu pensamento vai além da integração dos paradigmas, não passa por uma síntese das matrizes epistêmicas, e está muito mais em sintonia com a necessidade reflexiva do pesquisador, para que suporte as contradições das matrizes e fique atento ao caráter parcial de cada uma diante da complexidade da realidade social. Assim, ao considerar um objeto empírico, o pesquisador deveria levar em conta os três interesses cognitivos que o cercam, fazendo uma escolha consciente que permita a percepção de suas limitações cognitivas (PAULA, 2015, p. 135).

Nesse sentido, o que a autora propõe é o abandono do termo "paradigma", e sua noção kuhniana, para trazer uma nova construção teórica do desenvolvimento do conhecimento, que recupera vínculos entre filosofia e ciência, identificando três matrizes inspiradas em uma filosofia e lógica particulares que orientam a produção de abordagens sociológicas. Em síntese, as matrizes epistêmicas "podem ser compreendidas como as guardadoras de lugar do conhecimento e realizam o papel de intérprete/mediador da filosofia em relação à ciência." (PAULA, 2015, p. 116).

Nesse exercício epistemológico, a autora identifica três matrizes, conforme figura 1: a empírico-analítica, pautada pelo interesse técnico e integrada pela filosofia positiva e lógica formal; a matriz hermenêutica, com foco no interesse prático, orientada pela filosofia hermenêutica e o interesse prático, enquanto a matriz crítica, guiada pelo interesse emancipatório e baseada na filosofia negativa e a lógica dialética. Como Paula enfatiza, não há limites para a produção de sistemas de conhecimento, os quais denomina de abordagens sociológicas, que por sua vez produzem suas teorias e metodologias (PAULA, 2015).

---

Rodrigues (2008; 2019) é multiparadigmática, mesmo considerando a incomensurabilidade kuhniana?

**Figura 1:** Círculo das Matrizes Epistêmicas

Fonte: (PAULA, 2016)

Segundo a autora, algumas abordagens são “puras”, enquanto outras entram no domínio de mais de uma matriz. O funcionalismo seria uma abordagem pura da matriz empírico-analítica, enquanto a abordagem interpretativista, da matriz hermenêutica, e ahumanista, da matriz crítica. Já abordagens como a estruturalista (matriz empírico-analítica e matriz hermenêutica), a pós-estruturalista (matriz hermenêutica e matriz crítica) e da realista crítica (matriz empírico-analítica, matriz hermenêutica e matriz crítica) (PAULA, 2015, p. 136). A explicação para essas abordagens híbridas é a de que, quando o conhecimento encontra incompletudes cognitivas, surgem reconstruções epistêmicas que geram novas abordagens sociológicas. Mesmo no caso das abordagens consideradas puras, há a possibilidade de identificar algumas teorias e metodologias que atuam em uma área de fronteira, nesse caso, levando a reconstruções epistêmicas embrionárias. O processo, portanto, é muito mais dinâmico e menos regular do que indica o diagrama dos paradigmas sociológicos de Burrell e Morgan, por isso, Paula resolveu utilizar um círculo para representá-lo, figura indicativa de unidade, mas que deveria ser representado em movimento, segundo a própria autora. Sobre novos sistemas de produção de conhecimento, Paula (2015) vai além da ilustração dessa possibilidade ao criar uma abordagem sociológica para o estudo das organizações denominada de abordagem freudo-frankfurtiana:

O objetivo da reconstrução epistêmica que origina a abordagem freudo-frankfurtiana é construir um referencial teórico-analítico e metodológico para os estudos organizacionais orientado pelo interesse emancipatório que seja tecnicamente aplicável e também guie a atividade prática/comunicativa. (PAULA, 2015, p. 181)

Nos Estudos Organizacionais, os paradigmas de Burrell e Morgan serviram para apontar o domínio funcionalista, o que Paula contesta sua utilidade dentro da lógica de guerra paradigmática. Seria possível, então, afirmar que, na avaliação de políticas públicas, o conceito de paradigma é usado com a intenção didática de demonstrar a hegemonia positivista nas avaliações? Se for nesse sentido, o que se busca com a contra hegemonia? Será possível transformar a avaliação de política assumindo a lógica da disputa? Ou será melhor partir para uma teoria do conhecimento que busque a unidade dos interesses cognitivos em uma área interdisciplinar que lida com uma realidade multidimensional como a de avaliação de políticas públicas?

## RESULTADOS

Em breve questionário aplicado à turma em formação na modalidade profissional do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), percebe-se que três perguntas podem suscitar dúvidas essenciais ao desenrolar da pesquisa. Obteve-se a resposta de 18 alunos sobre quais eram seus temas de pesquisa, qual perspectiva avaliativa tinham intenção de desenvolver e a qual paradigma percebiam que suas pesquisas eram filiadas. Destaque-se que essa turma selecionada possui formação acadêmica heterogênea, sendo a maior concentração na área do Direito, mas também com formações na área de Assistência Social, Economia, Engenharias Civil e Sanitarista, História, Geografia, Comunicação Social, Música e Artes Cênicas.<sup>10</sup> Os temas das pesquisas também seguem uma ampla variedade, centrando-se, contudo, em temáticas relacionadas à cidade, como mobilidade urbana, resíduos sólidos, uso do espaço público, patrimônio histórico, etc. A perspectiva avaliativa apontada como preferência de pesquisa foi a “Avaliação em Profundidade” com 83,3% das escolhas. No entanto, interessante perceber, que essa firmeza na escolha da perspectiva não transparece quando a questão é apontar o paradigma. Como se viu anteriormente, a Avaliação em Profundidade desenvolveu-se no âmbito do paradigma pós-construtivista, sendo que apenas 50% dos respondentes escolheram tal paradigma, 27,8%, por exemplo, relacionaram a intenção de pesquisar com base no paradigma crítico-dialético. A questão envolve outras variáveis que aqui não se pode levar em consideração, pois uma pesquisa qualitativa seria melhor para compreender a dimensão dessas escolhas, por exemplo, se são fruto de incompreensões da própria perspectiva da avaliação em profundidade, da noção de paradigma, ou se das necessidades de abordar ideias presentes em paradigmas diversos. A intenção maior do questionário foi ilustrar que essas simples questões envolvem dúvidas que são essenciais à avaliação de políticas públicas e que a proposta de PAULA (2015) para os estudos organizacionais pode ser muito útil para essa reflexão. Será interessante, adicionalmente, acompanhar as dissertações defendidas por esse grupo futuramente para visualizar como se deu efetivamente essas escolhas epistemológicas.

Quanto à bibliografia analisada em avaliação de políticas públicas, nem sempre Thomas Kuhn foi citado como orientador da visão paradigmática, e ele mesmo utilizou o termo em diversos significados. Dessa maneira é perceptível que paradigmas também aparecerão em textos de avaliação de políticas públicas com diversos outros significados, que não necessariamente impliquem a defesa da incomensurabilidade, como parece ser o caso de Rodrigues (2019). Refletir sobre a unidade do conhecimento, porém, parece grande vantagem, para o campo de avaliação, oriunda da perspectiva do Círculo das Matrizes Epistêmicas (PAULA, 2016). Como exemplo, destacamos as dúvidas de assumir um interesse técnico na pesquisa quando se está desenvolvendo uma pesquisa declaradamente dentro de um paradigma crítico. O Círculo das Matrizes Epistêmicas e a noção das múltiplas abordagens sociológicas parecem uma virada nesse sentido.

A necessidade de rever o uso da teoria do conhecimento de Kuhn e se enquadrarem linhas epistemológicas como a proposta por PAULA (2015; 2016) é pautada pela premissa inicial, aqui encampada, de que “os paradigmas kuhnianos não se aplicam a uma sociologia que descarte o positivismo, pois, em uma perspectiva antipositivista, é impossível atingir leis universais como sugere a lógica kuhniana.” (2016, p. 33). Sabendo que abordagens como a de Lejano (2012) e de Rodrigues (2008) são fortemente calcadas em bases antipositivistas, as pesquisas em avaliação de políticas públicas guiadas por essas novas perspectivas poderiam considerar um divórcio da ideia de paradigma de Thomas Kuhn, tal qual posta.

10 O questionário semiestruturado foi enviado aos 27 discentes da turma, obtendo a resposta espontânea de 18. Apesar de não ter constado a pergunta sobre formação dos discentes, esses dados foram fruto das observações e anotações durante as aulas do mestrado.

É preciso considerar que há, de fato, um receio por parte de alguns pesquisadores de abandonar o conceito kuhniano, o que poderia levar seu campo a ser considerado uma ciência pré-paradigmática (PAULA, 2015), o que, de certa forma, pode-se pensar ser um efeito da própria disputa sobre o conceito de ciência que o positivismo dominou. Entretanto, há que se levar em conta, também, a noção de política ontológica (NUNES, 2010), de assumir a responsabilidade na produção do conhecimento, e de ter consciência de seus efeitos sobre o mundo, para perceber que uma guerra paradigmática é estéril, como destaca Paula (2015), além de dificilmente ser útil nas tentativas de compreensão da complexidade e necessidades da realidade social. Nesse sentido, principalmente em um campo como o de avaliação de políticas públicas sociais, estar consciente na unidade dialética do conhecimento, entre os seus interesses, para pensar em sistemas de produção de conhecimento, ou seja, abordagens sociológicas, que tentem superar as incompletudes cognitivas de suas orientações epistêmicas parecem mais proveitoso para avaliações de políticas sociais.

Se um dos objetivos desse artigo foi analisar a viabilidade de se adotar uma teoria do conhecimento como a proposta por Ana Paula Paes de Paula, nesse sentido, após esta exploração inicial, não parece haver obstáculos. O maior resultado, portanto, é abrir mais uma janela para essa pesquisadora dos estudos organizacionais que pode contribuir imensamente para avaliações de políticas públicas. Para avançar nessa pesquisa, no entanto, é natural pensar alguns encaminhamentos, que ainda são iniciais, como o de investigar se, não apenas linguisticamente, Thomas Kuhn é utilizado como base da noção de ciência no campo de avaliação de políticas públicas, e se as abordagens e perspectivas avaliativas seguem algum quadro paradigmático de referência como é o caso da sociologia das organizações.

A escavação epistemológica de Ana Paula Paes de Paula (2015; 2016) pode ser base para mais um avanço na profundidade defendida por Lea Rodrigues (2008; 2019) para a avaliação de políticas públicas sociais, sustentando a busca de novos saberes para aproximar-se, de forma ainda mais completa, da realidade social, complexa e multidimensional. Espera-se que esse debate possa contribuir, como um passo inicial e ainda incompleto, na concretização de um novo relacionamento entre as duas teorias.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública.

**Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.10, nº 1, Mar 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5243>>.

BOURDIEU, P. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CRUZ, D. M. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Avaliação de Políticas Públicas - AVAL**, Fortaleza, v.1 n. 15, JANEIRO / JUNHO 2019. 161-173. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/aval/article/view/41553/99012>>.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 45(3), Maio/Jun 2011. 813-36.

GUBA, E. G.; S. LINCOLN, Y. **Avaliação de quarta geração**. Campinas - SP: Editora da Unicamp, 2011.

GUSSI, A. F. Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiênciado Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará, Brasil. **Texto apresentado no 56o. Congresso Internacional de Americanistas - ICA - Universidade de Salamanca**, Salamanca, Julho 2017.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. D. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, 2016. 83-101. Disponível em: <[http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd\\_v\\_4\\_1\\_Gussi\\_Oliveira.pdf](http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Gussi_Oliveira.pdf)>. LEJANO, R. P. **Parâmetros para Análise de Políticas**. Campinas: Arte Escrita Editora, 2012. NUNES, J. A. O resgate da epistemologia. In: SANTOS, B. D. S.; MENESES, M. P. **Epistemologias do sul**. 1ª. ed. São Paulo: Cortez, 2010. Cap. 7, p. 261-290.

PAULA, A. P. P. D. **Repensando os estudos organizacionais**. Rio de Janeiro: FGV, 2015. PAULA, A. P. P. D. Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmicas. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2016. 24-46.

RAADSCHELDERS, J. C. N. The Future of the Study of Public Administration: Embedding Research Object and Methodology in Epistemology and Ontology. **Public Administration Review**, November | December 2011.

RICCUCCI, N. M. **Public Administration: traditions of inquiry and philosophies of knowledge**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2010.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas - AVAL**, Fortaleza, v. v.1, n.1 (1), Jan/Jun2008.

RODRIGUES, L. C. Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível. **Revista Avaliação de Políticas Públicas - AVAL**, Fortaleza, v.2 nº16, julho/dezembro 2019. 180-206. SILVA, M. O. D. S. E. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. D. S. E. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico- metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2013.

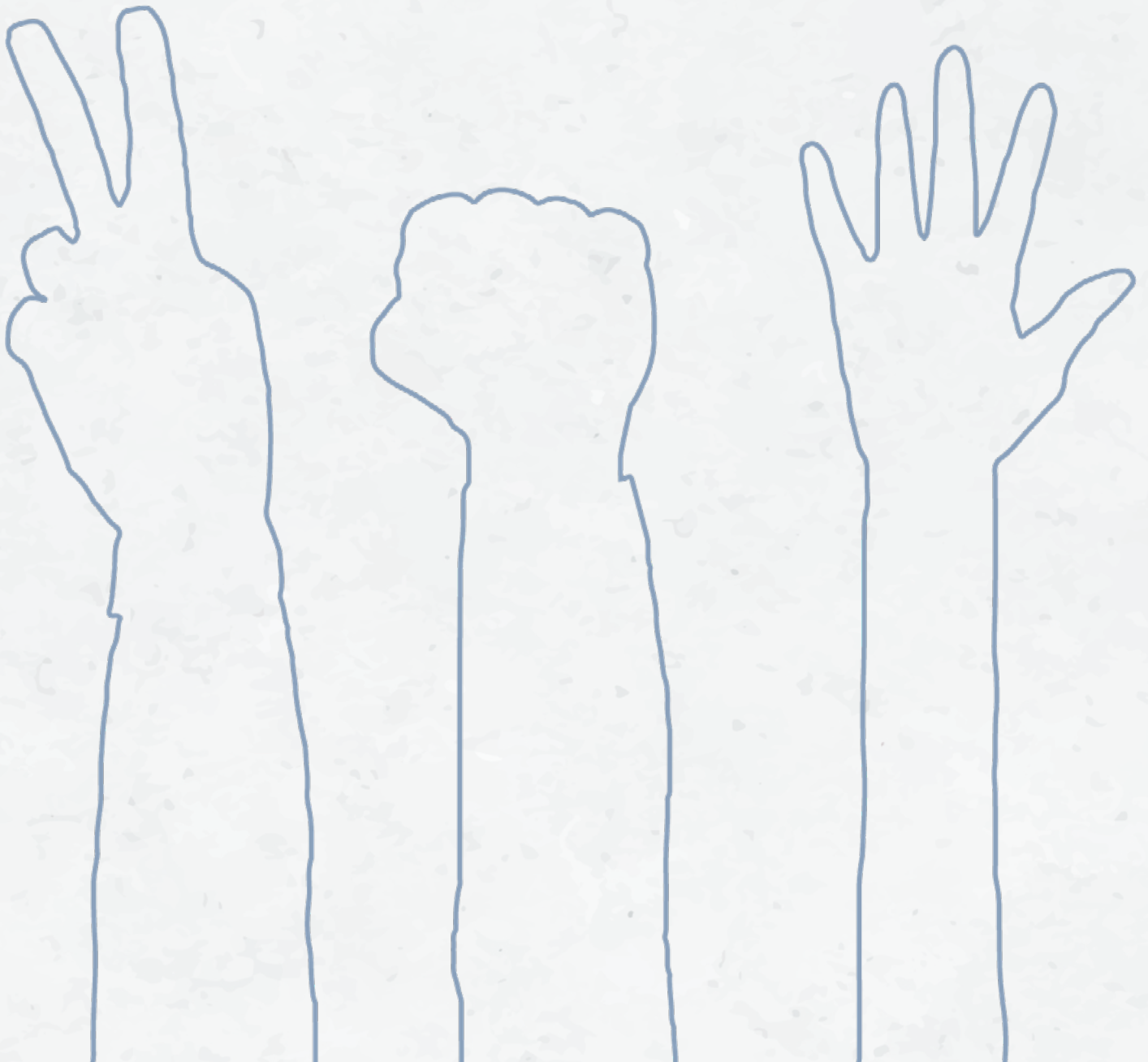
SMOLSKI, F. M. D. S. et al. Análise do perfil da produção científica da Revista de Administração Pública (RAP) no período 2003-16. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, 51 (6), nov - dez 2017. p 1139 - 1163.

TINÔCO, D. D. S.; MORAES DE SOUZA, L.; BARBOSA DE OLIVEIRA, A. Avaliação de

Políticas Públicas: modelos tradicional e pluralista. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, jul./dez. 2011. 305-313.







SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PARA  
PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OFERTADOS NAS  
APAES DA BAHIA: ENTRE MIX DE SERVIÇOS,  
ASSISTENCIALISMO E O DIREITO A ASSISTÊNCIA  
SOCIAL

*SOCIAL WELFARE SERVICES FOR PEOPLE  
WITH DISABILITIES OFFERED IN THE APAES IN  
BAHIA: BETWEEN SERVICE MIX, ASSISTENCIALISM  
AND THE RIGHT TO SOCIAL ASSISTANCE*

Fernanda Bastos dos Santos

Edgilson Tavares de Araújo

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB



## RESUMO

Este artigo analisa as percepções dos diretores e gestores técnicos das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) do Estado da Bahia sobre as ofertas de serviços socioassistenciais para pessoas com deficiência no âmbito da política pública de Assistência Social. Tais organizações especializadas surgem historicamente na perspectiva de suprir a carência da oferta de atendimento educacional especializado para as pessoas com deficiência, principalmente, intelectual e múltipla. Enquanto associações civis sem fins lucrativos, com preponderância na área da Assistência Social, as APAEs podem manter diferentes serviços nas áreas de educação, saúde, serviços socioassistenciais, defesa de direitos, entre outros. No âmbito da rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) devem ofertar serviços de proteção social de média e alta complexidade. Na Bahia, existem APAEs em 79 municípios, com diferentes portes, o que revela a importância dessas organizações nas ofertas em rede. Foi realizado estudo de caso qualitativo em 08 (oito) APAEs de pequeno e grande portes, em territórios distintos, por meio da realização de observação simples e entrevista semiestruturada com diretores e/ou técnicos. Os resultados apontam para diferentes percepções que transitam entre a falta de compreensão da Política de Assistência Social, a prevalência de práticas assistencialistas e a baixa compreensão sobre esta política enquanto garantidora de direitos sociais. As APAEs de pequeno porte situadas nas cidades do interior, em sua maioria, não compreendem a lógica de continuidade e garantia de direitos dos serviços socioassistenciais e ainda voltam grande parte dos seus esforços para a promoção da educação especial. De modo geral, percebe-se a necessidade destas compreenderem o SUAS e a assistência social enquanto direito, para que possam reordenar os serviços socioassistenciais, reconhecendo e/ou reformulando os que já prestam, bem como, os que podem vir a ofertar.

**Palavras-chave:** APAEs, SUAS, Serviços Socioassistenciais, Pessoa com Deficiência

## ABSTRACT

This article analyzes the perceptions of the directors and technical managers of the Parents and Friends association of the disabled (APAE) of the Bahia State, about the offer of welfare services for people with disabilities within the scope of welfare assistance policy. Such specialized organizations have historically emerged from the perspective of supplying the shortage of specialized educational assistance for people with disabilities, mainly intellectual and multiple disabilities. As non-profit civil associations, with predominance in the area of welfare assistance, APAEs can maintain different services in the areas of education, health, welfare services, defense of rights, among others. Within the network of the Unified welfare assistance System (SUAS) medium and high complexity social protection services must be offered. In Bahia, there are APAEs in 79 cities, of different sizes, which reveals the importance of these organizations in the network supply. A qualitative case study was carried out in 08 (eight) APAEs of different sizes and territories, through simple observation and semi-structured interviews with directors and/or technicians. The results point to different perceptions that range from the lack of understanding of the welfare policy, the prevalence of care practices and the low understanding of this policy as a guarantor of social rights. Most of the small-scale APAEs located in inland cities do not understand the logic of continuity and guarantee of welfare services and still devote a large part of their efforts to the promotion of special education. In general, there is a need for entities to better understand SUAS and welfare services as a right, so that they can reorder the welfare services, acknowledging and/or reformulating the ones they already provide as well as the ones they may offer.

**Key-words:** APAEs, SUAS, Social Assistance Services, Person with Disability

# INTRODUÇÃO

A discussão proposta nesse estudo está situada na oferta de serviços socioassistenciais para pessoas com deficiência e suas famílias, pelas organizações privadas sem fins lucrativos que, historicamente, atuam nesse campo, dada a ausênciado Estado, a subsidiariedade da família e da sociedade civil, antecedendo aeste no atendimento as demandas desse público. Destaca-se, assim, o movimento das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs), campo desta pesquisaque atua no Brasil desde 1954.

As APAEs, associações civis sem fins lucrativos, surgem com a fundação da primeira destas entidades no Rio de Janeiro, pela motivação de familiares em ofertar serviços especializados às pessoas com deficiência intelectual e múltipla, buscando ofertar educação especializada diante das dificuldades, quanto ao acesso às escolas regulares que negavam o direito a educação à tais estudantes em face das suas diferenças. Por acreditar que a deficiência não seria um fator impeditivo para o aprendizado das pessoas, se a estas fossem dadas condições adequadas condizentesas suas particularidades, um grupo de pais, professores, médicos e amigos fundou a primeira APAE, com o objetivo de ser espaço de inclusão e promoção de desenvolvimentoglobal dessas crianças e jovens com deficiência. Assim, tais instituições passam a ocupar um importante espaço frente a ausência de políticas públicas na época (BRITO,2019; APAE BRASIL, 2020).

Segundo a Federação Nacional das APAEs, em 2020, existem no Brasil 2.178 (duas mil, centro e setenta e oito) APAEs e entidades filiadas, podendo existir apenas uma entidade por município. Estas são coordenadas por 24 (vinte e quatro) FederaçõesEstaduais, estando presente em todos os Estados e atendendo cerca de

250.000 (duzentos e cinquenta mil) pessoas com deficiência intelectual e múltipla diariamente. Na Bahia, a rede organizacional é composta por 76 (setenta e seis) unidades. Tais entidades podem ser mantenedoras de programas, projetos e ações nasáreas de educação, saúde, assistência social, trabalho, cultura e lazer. Porém, diante das questões legais e pela essência destas no sentido da oferta continuada e gratuita de serviços, possuem a preponderância no campo da Assistência Social (APAE BRASIL,2020).

Este artigo tem como objetivo apresentar a percepção sobre os serviços socioassistenciais ofertados pelas APAEs de pequeno e grande porte no Estado da Bahia, a partir das percepções dos seus técnicos e/ou gestores.

A metodologia foi desenvolvida em duas etapas. Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico, com a finalidade de apresentar os conceitos fundamentais para a compreensão do tema. Em seguida foi feito a análise documental a partir de textos oficiais, legislações e normas técnicas que abordem as ofertas de serviços socioassistenciais para a pessoa com deficiência e suas famílias. Além disso, utilizou-sedados secundários de um diagnóstico empírico, pesquisa exploratória (*survey*) realizadapela Federação das APAEs do Estado da Bahia (FEAPAES-BA), por meio de questionário com 11 (onze) questões de múltipla escolha, com a finalidade de atender ademandas da Federação Nacional das APAEs, sobre a inserção das entidades locais na Rede SUAS, intitulado *Levantamento sobre a realidade daAssistência Social nas APAEs* (FEAPAES-BA, 2018), respondido por 54 (cinquenta equatro) das 76 (setenta e nove) entidades filiadas a FEAPAES-BA.

A segunda etapa da pesquisa foi empírica e consistiu na seleção, intencionalmente, de 08 (oito) entidades, sendo 03 (três) situadas no Litoral Norte e Agreste Baiano, uma situada na região Metropolitana de Salvador, 03 (três) no Recôncavo e uma no Portal do Sertão. A pesquisa além da autorização do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, possui autorização da Federação Estadual das APAEs da Bahia- FEAPAES- BA, que auxiliou na indicação e contato das entidades visitadas.

Outro fator pertinente, no que tange aos municípios escolhidos, é que tomando como base o somatório total dos 08 (oito) municípios, o número da população com deficiência representa aproximadamente o mesmo percentual do Brasil e da Bahia, cerca de 24% (vinte e quatro por cento).

Em março de 2019, foram realizadas visitas *in loco* para observação simples. Também foram realizadas 08 (oito) entrevistas semiestruturadas com pelo menos um profissional responsável, diretor e/ou técnico, pela gestão de cada entidade participante da pesquisa. As perguntas trataram sobre o histórico e perfil da associação, quantidade de colaboradores, serviços ofertados, seguida da percepção dos profissionais sobre os serviços socioassistenciais e sobre a Política de Assistência Social. As entrevistas foram aplicadas mediante do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, gravadas e transcritas. Posteriormente, foi realizada análise de conteúdo das entrevistas.

Além dessa introdução, esse texto está composto por um capítulo teórico sobre proteção social para pessoas com deficiência e suas famílias e o papel das APAEs. Em seguida, são apresentados os resultados da pesquisa empírica. Por fim, destaca-se algumas considerações finais.

## PROTEÇÃO SOCIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA E O PAPEL DAS APAES NO SUAS

A proteção social diz respeito ao “conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas, para a provisão de serviços e benefícios sociais, visando enfrentar situações de risco social ou de privações sociais” (JACCOUD, 2009, p. 58). Assim, é mais do que acesso à renda, implicando em assegurar direitos sociais, já que não prevê diretamente a reprodução social e sim necessidades geradas pelas situações de vulnerabilidade e risco, especialmente, a dependência, a fragilidade e a improdutividade. No campo da pessoa com deficiência, especialmente, compreende-se que estar socialmente protegido significa lidar com um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supondo apoio, guarda, socorro e amparo. “Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais” (SPOSATI, 2009, p. 21).

Conforme a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (BRASIL, 1993) em seu Art.1º:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

O SUAS, organiza os serviços de assistência social nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal), propondo um novo modelo de gestão descentralizado e participativo, com vistas a gestão democrática da assistência social. O sistema teve sua implementação deliberada na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, com o tema “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos”. No entanto, é a partir de 2005 que ele vigora na prática e só em 2011 que o Sistema é instituído como lei, por meio da Lei do SUAS (Lei nº 12.435, 6 de julho de 2011), que altera a LOAS.

Dentro do arcabouço legal acerca do sistema de proteção social, além da LOAS e do SUAS, destaca-se a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, de 2004 (BRASIL, 2004), que estabelece os princípios, as diretrizes, os objetivos e os usuários. Política de Assistência Social, bem como subdivide a oferta de serviços em proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade. Ainda nesse contexto, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais determinada pela Resolução CNAS nº 109/2009, descreve

os serviços oferecidos pelo SUAS em seus níveis de proteção e complexidade (BRASIL, 2009).

Neste contexto, a proteção social para pessoa com deficiência pode ser ofertada por equipamentos da rede pública e por organizações da sociedade civil. Existem diversas concepções sobre o conceito sociedade civil. De modo geral, estadiz respeito a um conjunto de atores, da iniciativa privada, num âmbito não-governamental, sem fins lucrativos que promovem bens e serviços públicos voltados à cidadania.

Todavia, segundo Araújo (2006), mesmo que a sociedade brasileira associe o público somente ao que é ofertado pelo Estado, o provimento dos serviços aos cidadãos sempre contou com a participação da sociedade civil, inclusive em “períodos mais repressivos”. Tal fato, evidencia-se na comum oferta de serviços de educação, saúde e assistência social, pelas igrejas católicas desde o Brasil colônia. Essa participação das entidades na prestação de serviços públicos ora se dá pela perspectiva de complementar os dispositivos ofertados pelo Estado, ora pela necessidade de suprir a omissão ou inoperância do mesmo, como no caso das APAEs (ARAÚJO, 2006).

As relações entre o Estado e a iniciativa privada, de modo geral, tendem a acontecer de forma fragilizada, visto que muitas vezes as ações possuem cunho assistencialista, indo contra a lógica do direito social. Mas estas devem buscar novos sentidos em torno de maior governança, coprodução e gestão social das ofertas de serviços para a sociedade.

No campo da Assistência Social as relações entre o Estado e a sociedade civil ficam ainda mais complexas, visto que as entidades nesta área surgem tradicionalmente com a perspectiva religiosa, filantrópica e com bases na caridade, no clientelismo e no patrimonialismo, no qual mesmo com algumas mudanças de paradigmas, ainda prevalece resquícios da lógica assistencialista com enfoque aos necessitados e não a resolução das necessidades. Um dos marcos deste processo é a Lei Brasileira de Assistência – LBA, que surge em 1942, no governo de Getúlio Vargas, em que se propunha a prestar assistência social diretamente ou em parceria com organizações não governamentais. Era presidida sempre pela primeira-dama (primeiro-damismo) (ANDRADE e ZIMMERMANN, 2011).

O Governo de Fernando Henrique Cardoso, implementa a Reforma Estatal, em 1995, com a proposta do fomento privado de bens e serviços que possam complementar as ações do Estado, justificado por meio da tentativa de acabar com o patrimonialismo, a burocratização e a ineficiência da atividade social do Estado, o que também aumentara oferta de empregos (ARAÚJO, 2006; 2015).

Frente às lógicas democráticas de atuação, não deve haver transferência da responsabilidade do Estado para as organizações privadas da sociedade civil. Mas, complementariedade das ofertas públicas com a finalidade de garantia e ampliação dos direitos da cidadania. Entretanto, historicamente, como já citado, as organizações da sociedade civil que prestam serviços a pessoa com deficiência surgem com a perspectiva de manter escolas especiais trazendo traços assistencialistas. Com a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394 / 96, a educação passa a ser um direito para as pessoas com deficiência, que deve ser preferencialmente ofertada em escolas comuns, de modo público, gratuito e inclusivo (BRASIL, 1996).

As APAEs são consideradas entidades de assistência social, pois apesar de ter a possibilidade de ofertar um mix de serviços em diferentes áreas, a Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, em suas alíneas “c” e “d” do inciso I, do artigo 2º versa que a “assistência social tem por objetivos: a promoção da integração ao mercado de trabalho; e a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária”. Como suplemento, a Lei 12.868, de 15 de outubro de 2013, Art. 18, parágrafo 2º, inciso I, declara que também são consideradas entidades de assistência social as que são sem fins lucrativos, e realizam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela LOAS, e as que atuam na defesa e garantia de seus direitos, como também

I - as que prestam serviços ou ações socioassistenciais, sem qualquer exigência de contraprestação dos usuários, com o objetivo de habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência e de promoção da sua inclusão à vida comunitária, no enfrentamento dos limites existentes para as pessoas com deficiência, de forma articulada ou não com ações educacionais ou de saúde (BRASIL, 2013)

Em consonância com a legislação vigente, a rede de APAEs se propõe a promover proteção social por meio do desenvolvimento integral da pessoa com deficiência intelectual e múltipla, atividades de assessoramento, garantia e defesa de direitos, ofertando atendimento especializado nas áreas de assistência social, saúde, educação, arte-educação, educação física e educação profissional (FEAPAES, 2011).

## ENTRE O MIX DE SERVIÇOS E A NECESSÁRIA PREPONDERÂNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nesta parte, inicialmente são apresentados alguns dados acerca das APAEs baianas, e em seguida são demonstrados os achados que refletem os perfis dos respondentes das entrevistas e das próprias APAEs, quanto a estrutura do pessoal e, por fim, a percepção dos técnicos e/ou gestores sobre a assistência social como direito e serviços socioassistenciais.

Conforme o *Levantamento sobre a realidade da Assistência Social nas APAEs* (FEAPAES-BA, 2018), o panorama estadual das APAEs demonstra que 12 (doze), das 54 (cinquenta e quatro) entidades respondentes, não possuem nenhum assistente social dentre seus colaboradores, mesmo este sendo um dos profissionais com formação/atuação obrigatória para as ofertas dos serviços socioassistenciais. Outro dado preocupante é que apenas 19 (dezenove) entidades respondentes possuem Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS)<sup>1</sup>, que é um dos níveis de reconhecimento público da entidade no SUAS, que inclusive concede incentivos e isenções fiscais às instituições privadas.

Quanto ao perfil dos respondentes, 07 (sete) possuem formação em campos de atuação voltados para educação básica (professores e pedagogos). Percebe-se que 04 (quatro) dos 08 (oito) entrevistados realizam diretamente a gestão da associação, ainda que não estejam institucionalmente alocados nessa função, sendo que um dos quatro mantém vínculo como voluntário com a associação.

Quanto às características das associações visitadas, 04 (quatro) declaram que possui CEBAS, sendo que duas delas estão em busca de renovação. No que tange ao tempo de funcionamento 06 (seis) entidades pesquisadas foram fundadas na década de 1990, período em que, segundo Bresser Pereira (1999), houve expansão do chamado “terceiro setor”. Das entrevistadas, 07 (sete) APAEs são as únicas instituições especializadas no atendimento a pessoas com deficiência no município em que atuam. O ano de fundação e mais dados que caracterizam o porte das entidades pesquisadas e do município são apresentados na Tabela 1.

1 “A Certificação CEBAS é um dos documentos exigidos pela Receita Federal, para que a entidade sem fins lucrativos usufrua de isenções e contribuições sociais, tais como a parte patronal da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento; a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; entre outras. A Certificação CEBAS também possibilita a entidade a fazer convênios e parcerias com o poder público.” Antes de possuir o CEBAS a entidade precisa dos outros níveis de reconhecimento público, que são: Utilidade Pública Federal, Utilidade Estadual, Utilidade Pública Municipal e Registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). (BRASIL, 2020)



**Tabela 1:** Ano de fundação e quantidade de usuários atendidos nas APAEs pesquisadas, em 2019<sup>2</sup>

APAE	ANO DE FUNDAÇÃO	POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO PESQUISADO	POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA	Nº DE USUÁRIOS ATENDIDOS	PORTE DO MUNICÍPIO CONFORME O CENSO SUAS
APAE 1	1996	19.818	5.198	72	PPI
APAE 2	1991	28.899	8.542	40	PPII
APAE 3	1997	32.026	8.342	200	PPII
APAE 4	1967	614.872	138.765	1200	GP
APAE 5	1996	33.183	10.833	198	PPII
APAE 6	1987	39.872	9.282	120	PPII
APAE 7	2009	32.802	9.134	23	PPII
APAE 8	2003	8.899	2.193	45	PPI
<b>TOTAL</b>	-	810.371	192.289	1898	-

Fonte: dados populacionais: IBGE (2010) e pesquisa de campo com dados das APAEs

A maioria das entidades pesquisadas estão localizadas em municípios com menos de 20 (vinte) mil habitantes. Estas, predominantemente, são mantenedoras de serviços educacionais, com atividades voltadas para educação especial, tendo em média (03) três professores. Das entidades, 04 (quatro) possuem um psicólogo e (03) três contam com a colaboração do assistente social. O quadro 01 a seguir apresenta o perfil profissional dos colaboradores que atuam nas instituições pesquisadas, bem como o tipo de vinculação funcional.

2 A definição do porte do município foi feita com base na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS), para a qual:

PP I - Pequeno Porte I: população até 20.000 habitantes, mínimo de 1(um) CRAS, para até 2.500 famílias referenciadas;

PP II - Pequeno Porte II: população entre 20.001 a 50.000 habitantes, mínimo de 1(um) CRAS, para até 3.500 famílias referenciadas;

MP - Médio Porte: população entre 50.001 a 100.000 habitantes, mínimo de 2(dois) CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;

GP - Grande Porte: população entre 100.001 a 900.000 habitantes, mínimo de 4(quatro) CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;

M - Metrôpoles: população superior a 900.000 habitantes, mínimo de 8(oito) CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas (BRASIL, 2005)

**Quadro 01:** Perfil de estrutura de pessoal das APAEs pesquisadas por forma de vinculação dos colaboradores, 2019

	<b>Profissionais cedidos pelo Governo Municipal</b>	<b>Profissionais Contratados diretamente pela APAE</b>	<b>Profissionais Voluntários e estagiários</b>
APAE 1	5 pedagogas; 1 auxiliar de serviços gerais e 1 diretor.	-	Voluntários: 1 professora de inglês; 1 psicóloga e 1 professora de educação física
APAE 2	diretora; auxiliares de serviços gerais e professores	-	Voluntários: 1 professor de dança
APAE 3	1 diretora; 1 assistente social; 1 psicopedagoga e 1 técnica do teste do pezinho.	1 psicopedagogo; 1 psicológico e 9 professores.	-
APAE 4	-	1 neuropediatra; 1 ortopedista; 3 psiquiatras, 5 psicólogos, 6 fisioterapeutas, 4 terapeutas ocupacionais, 5 psicopedagogos, 6 assistentes sociais, 6 fonoaudiólogos, 1 musicoterapeuta, 1 nutricionista, 50 professores (professores de educação física, pedagogos, professores especializados e auxiliares), 3 enfermeiros, 1 técnico de enfermagem, 1 administrador, 20 auxiliares administrativos e pessoal de apoio	50 colaboradores Entres estagiários e voluntários
APAE 5	assistente social; psicopedagogos; 2 psicólogos; 1 terapeuta ocupacional; 1 neurologista; pediatra; fisioterapeutas; 14 professores; pediatra clínica; agentes de apoio e técnicos de enfermagem.	Custeados por um projeto que a instituição executa sob financiamento de uma empresa: 1 psicopedagogo; 1 assistente social (a mesma, só acrescenta a quantidade de horas); 1 psicólogo e 1 coordenadora pedagógica.	1 estagiário de Serviço Social
APAE 6	6 professores; 5 assistentes educacionais; 1 motorista e 1 assistente administrativo.	1 diretor técnico administrativo; 1 cozinheira e 1 professora.	-
APAE 7	4 professores; 1 auxiliar de serviços gerais e 1 vigilante.	-	-

	Profissionais cedidos pelo Governo Municipal	Profissionais Contratados diretamente pela APAE	Profissionais Voluntários e estagiários
APAE 8	3 professores; 1 auxiliar de serviços gerais e 1 voluntária que nos serviços gerais.	-	-

Fonte: Autora, 2021.

Quando comparado o número de pessoas atendidas pelas organizações, tendo em vista a população com deficiência, percebe-se que a cobertura do serviço das APAEs alcança em torno de 1% (um por cento) da população. Tal fato é preocupante, considerando que na maioria dos municípios, principalmente os de pequeno porte, as APAEs são as únicas ofertantes de serviços especializados para pessoas com deficiência, entretanto, é preciso considerar que nem toda pessoa com deficiência do município irá demandar os serviços das APAEs.

No quadro 01 fica evidenciado que a APAE situada no município de grande porte, maior instituição dentre as pesquisadas, não possui profissionais cedidos diretamente pelo governo municipal. Tal fato se caracteriza pela melhor capacidade organizacional, devido maior aporte de recursos. No entanto, não quer dizer que não haja em grandes entidades a colaboração e a parceria com o governo municipal e estadual, mas sim que esses repasses se dão de forma mais estruturada, e por vezes monetária, dando maior autonomia a entidade na gestão dos seus recursos.

Sobre a percepção dos participantes da pesquisa foram selecionadas duas dimensões de análise que surgiram a partir da teoria e foram trabalhadas no campo: **assistência social** e **serviços socioassistenciais**.

A consolidação da assistência social como política pública se dá por meio de um processo cheio de entraves, em decorrência da trajetória marcada pela lógica da subsidiariedade, em que o Estado delegava as entidades filantrópicas a promoção dos serviços sociais. Entretanto, as ações caminhavam mais como um paliativo as necessidades dos segmentos excluídos do que como o enfrentamento da questão social (GUTIERRES, 2017).

Quando perguntados acerca da percepção sobre o direito a assistência social, nota-se que há uma confusão entre o que é assistência social e o que são serviços socioassistenciais, visto que muitas vezes as ações realizadas no cotidiano da instituição foram utilizadas para definir o conceito de assistência social.

Ainda considerado jovem, o SUAS busca garantir a implementação da **assistência social como direito**. É perceptível dentre as falas dos entrevistados a lógica da ajuda e da benemerência, resquícios históricos do assistencialismo na prestação da assistência social, além da percepção de que programas e benefícios ofertados podem corroborar com a dependência e distanciar o usuário da autonomia. Como descrito nas falas a seguir:

Assistência social é quando a gente consegue tá ajudando (sic), mas não de maneira assistencialista, mas consegue ajudar de acordo com os direitos de cada pessoa. As pessoas têm necessidades e tem os direitos, mas quando ela ajuda a cumprir os direitos das pessoas (Entrevista com diretor técnico na APAE 8).

[...] ele poderia estar fazendo algum curso profissionalizante pra depois, com esse curso, ele receberia até algo em troca. Do que simplesmente 'toma aqui porque tem três filhos na escola'  
[...] Talvez seja simples eu estar falando, mas você vai dá o peixe, porque não ensina a pescar.  
[...] (Entrevista com diretor técnico na APAE 2)

Na primeira fala percebe-se uma confusão entre a lógica da ajuda e do direito. Na segunda, mais uma vez confunde-se a garantia do direito quando condiciona este a uma lógica da meritocracia, que não coaduna com a proteção social não-contributiva ofertada pelo SUAS.

Diante do exposto, nota-se que as APAEs, enquanto entidades que pertencem a rede privada de assistência social, necessitam trabalhar melhor a concepção de proteção social, mais especificamente da Política de Assistência Social e a importância dos serviços que devem garantir os direitos das pessoas com deficiência. Visto que, o Sistema conta com um conjunto de instrumentos da política pública que visam o enfrentamento das vulnerabilidades e riscos sociais. A oferta conjunta de serviços e benefícios socioassistenciais, objetivam garantir a autonomia dos usuários, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários garantindo algumas seguranças sociais.

O amadurecimento teórico e técnico das entidades possivelmente ocasionará a oferta de serviços socioassistenciais tipificados e condizentes com a Política de Assistência Social, culminando na ampliação do acesso aos direitos socioassistenciais as pessoas que frequentam as APAEs de pequeno porte. Isso fica evidenciado na fala do representante da APAE 4 (quatro), de grande porte, que dentre as participantes da pesquisa, conta com a oferta de serviços socioassistenciais mais estruturada.

Assistência social seria justamente esse apoio na defesa de direitos, e a conscientização da defesa de direitos e também buscar meios para poder a família estar sobrevivendo, as fontes de renda e as outras coisas. Se a família não trabalhar junto com a instituição não vai pra frente. Aqui o serviço social realiza visitas domiciliares, temos parcerias com alguns órgãos (Entrevista com diretor técnico na APAE 4).

Nesta fala se destaca a matricialidade sociofamiliar, grande avanço da Política de Assistência Social que opta pela “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (BRASIL, 2004, p. 33)

Apesar das compreensões equivocadas sobre o direito a Assistência Social, as APAEs 3 (três), 5 (cinco) e 7 (sete) compreendem esta como **demanda prioritária da entidade**. Conforme falas abaixo:

Agora eu te digo uma coisa, eu não sei mais trabalhar na APAE sem uma assistente social. Eu não sei se respondi sua pergunta, mas eu não sei mais seguir nesse projeto sem a orientação, sem a articulação da assistente social. As APAEs que ainda não estão vendo esse profissional como uma necessidade eu acredito que tem que acordar (Entrevista com gestor na APAE 3).

A gente prioriza assistência social porque [...] quem procura, quem bate na nossa porta é uma família, que está com autoestima lá embaixo. Se ela bate na nossa porta, se ela tem autoestima lá embaixo, ela vem pedindo ajuda quem? (sic) Vai pedir um professor? Vai pedir um técnico? Um psicólogo? Não! Ela vai pedir assistência. Porque assistência pra mim é tudo. Ela vai dar o caminho das coisas. Aqui é muito difícil a família bater e ela não dar o caminho. Dizer: É por aqui! Mesmo que não seja paciente da APAE ela encaminha (Entrevista com gestor APAE 5).

Dentre os gestores entrevistados, dois contam com o assistente social enquanto colaborador da instituição. É pertinente destacar que a APAE 5 (cinco) dentre outras ofertas que compõe a sua estrutura conta com saúde, educação profissionalizante e serviços socioassistenciais; a APAE 3 não oferta um grande mix de serviços, mas possui boa articulação com a rede, realizando parcerias em projetos que expandem a possibilidade de assessoramento e garantia de direitos. Na APAE 7 é ofertado apenas o Atendimento Educacional Especiali-

zado - AEE<sup>3</sup>. Isso demonstra que algumas instituições de pequeno porte já possuem uma melhor compreensão sobre o papel da assistência.

No que tange aos serviços socioassistenciais é pertinente destacar que dadaa preponderância de suas atividades, no campo da assistência social, as APAEs devem fazer parte da Rede Socioassistencial<sup>4</sup> do SUAS e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009), propõe uma regulamentação e padronização dos serviços e benefícios socioassistenciais a nível nacional, de forma que identifica e tipifica os serviços no âmbito da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade.

Conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o Serviço de Proteção Social Básica abarca as ações direcionadas as pessoas com deficiência e suas famílias, incluindo a troca de informações sobre os direitos das pessoas com deficiência, a importância e as possibilidades de ações inclusivas, bem como a prevenção da institucionalização e segregação da pessoa com deficiência. O Serviço de Proteção Social de Média Complexidade atende as pessoas com deficiência, cuidadores e familiares, dando enfoque aos que tem suas dificuldades agravadas pela violação de direitos, que sofrem com discriminação, preconceitos, falta de cuidado por parte do cuidador, como também alto grau de estresse e sobrecarga do cuidador. No Serviço de Proteção Social de Alta Complexidade, oferece proteção através de acolhimento provisório a pessoa com deficiência, em que o vínculo familiar esteja rompido ou fragilizando, e que as famílias se encontrem impossibilitadas de cuidar e proteger (BRASIL, 2009)

Os serviços socioassistenciais tipificados podem ser executados pelos órgãos gestores da Assistência Social e/ou por Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Conforme Brito (2019), as APAEs, enquanto OSC podem ofertar os serviços descritos no quadro a seguir:

**Quadro 02** : Ofertas que podem ser executadas pelas APAEs a partir do Documento Norteador Assistência Social

<b>Serviços de Proteção Social Básica</b>	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.
<b>Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade</b>	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Centro Dia.
<b>Proteção Social Especial de Alta Complexidade</b>	Serviço de Acolhimento Institucional, na modalidade Casa-Lar; Serviço de Acolhimento Institucional, na modalidade Residência Inclusiva.

Fonte: BRITO (2019. p.48).

3 O atendimento educacional especializado - AEE tem como função identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas. Esse atendimento complementa e/ou suplementa a formação dos alunos com deficiência matriculados no ensino regular, que podem receber tal suporte no contraturno da escola, com vistas à autonomia e independência na escola e fora dela (BRASIL, 2008).

4 A Rede Socioassistencial é constituída por um conjunto de serviços, projetos, programas e benefícios pertencentes ao SUAS e prestados diretamente ao cidadão por entes estatais ou por meio de convênios com entidades majoritariamente de Assistência Social (SPINK, RAMOS, 2016).

Dentre as APAEs pesquisadas, 05 (cinco) das 08 (oito) entidades não prestam serviços socioassistenciais, apenas realizam atendimentos sob demanda esporádica. Já as 03 (três) entidades que possuem assistente social em seu quadro de colaboradores declaram ofertar serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica, tais como: acompanhamento social do usuário e família; visitas domiciliares; articulação com a rede de serviços municipal e estadual; assessoramento à inclusão no mercado de trabalho; dentre outros.

Apesar de citar alguns serviços socioassistenciais ofertados, 03 (três) dos (08) oito respondentes evidenciaram um desconhecimento e distanciamento acerca da assistência social.

Por fim, é perceptível que as instituições de pequeno porte, geralmente situadas em cidades de interior, enfrentam maior dificuldade no que tange aos recursos financeiros, humanos, físicos e materiais, isto impacta diretamente na composição de suas estruturas e oferta de serviços socioassistenciais.

As APAEs pesquisadas possuem inconsistências e ambivalências, quanto a compreensão e identificação dos serviços socioassistenciais ofertados, bem como na construção de indicadores e análise dos resultados desses serviços, por parte das instituições. Neste sentido, é preciso investir nos processos de diagnóstico para reordenamento dos serviços socioassistenciais das APAEs.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou um panorama das APAEs da Bahia no que tange a oferta de serviços socioassistenciais. Através do estudo, percebe-se que a realidade de muitas instituições de pequeno porte, não conseguem corresponder a uma oferta de serviços socioassistenciais, visto que ainda adotam um perfil de escolas especializadas, com um certo distanciamento do sistema de proteção social, o que também fica refletido no perfil dos colaboradores das instituições. No entanto, sabe-se o importante papel das entidades na oferta de educação, proteção, acolhimento a pessoa com deficiência, tendo em vista que muitas delas, ao longo desses anos, são as únicas dentro do município a prestar tal serviço.

No que tange a assistência social e aos serviços socioassistenciais percebe-se ainda equívocos de compreensão e distanciamento, sendo que, muitas instituições de pequeno porte não conseguem corresponder a oferta de serviços em consonância com a Política Nacional de Assistência Social.

Como sugestão para amenizar os entraves e dificuldades expostos, é fundamental que sejam investidos em ações de formação e qualificação, com a finalidade de atualizar e aperfeiçoar tecnicamente os colaboradores da rede privada de serviços socioassistenciais, que atendem a pessoa com deficiência. A parceria com os governos estadual e municipal neste sentido são fundamentais. É preciso aproximar os atores que estão no cotidiano das entidades privadas aos conhecimentos teóricos e legislações, assim como seria uma oportunidade das APAEs de pequeno porte já repensarem uma forma de melhor ofertar os serviços socioassistenciais, a fim de ampliar a garantia de direitos aos usuários.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fabrício Fontes de; ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **A institucionalização da assistência social: a implantação do SUAS no Norte do Estado de Minas Gerais.** Acta Scientiarum. Human And Social Sciences, [s.l.], v. 33,

n. 2, p.129-137, 19 dez. 2011. Universidade Estadual de Maringá. <http://dx.doi.org/10.4025/actascihumansoc.v33i2.12407>.

APAE BRASIL. Federação Nacional das APAEs. **Movimento Apaeano: A Maior Rede de Atenção à Pessoa com Deficiência.** Disponível em: <<https://apaebrasil.org.br/page/2>>.

ARAÚJO, Edgilson Tavares de. **Atualização em Política de Assistência Social: gestão de entidades prestadoras de serviços socioassistenciais.** 2015. 31 f. (As entidades prestadoras de serviços socioassistenciais), [S.l.], 2015.

RESSER PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria Cunill. (orgs.). (1999). **O público não- estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://bresserpereira.sitepessoal.com/documento/281>> Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; **Norma Operacional Básica** – NOB/Suas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm) Acesso em: 26/09/2019

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: 2004. Disponível em file:///C:/Users/user/Downloads/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%20Norma%20Operacional%20Basica%20de%20Servico%20Social%202013%20NOBSUAS%20(1).pdf Acesso em: 26/03/2019

BRASIL, Cartilha SUAS 1: Orientações Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Conselho Nacional de Assistência Social, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

BRASIL. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais: aprovada na Resolução N°109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2013.

BRASIL. Ministério da Cidadania (ed.). **Certificar-se como Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).** 2020. Governo do Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/certificar-se-como-entidade-beneficente-de-assistencia-social>. Acesso em: 05 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Governo do Brasil (ed.). **Diretrizes Operacionais Da Educação Especial Para O Atendimento Educacional Especializado Na Educação**

**Básica**. 2008. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=428-diretrizes-publicacao&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=428-diretrizes-publicacao&Itemid=30192). Acesso em: 07 maio 2020.

BRITO, Dorca Soares de Lima, **Assistência Social na Rede Apae**: Ofertas Socioassistenciais para Pessoas com Deficiência / Dorca Soares de Lima Brito, Ivone Maggioni Fiore, Marcelo Silva, Fabiana Maria das Graças Soares de Oliveira et al. Brasília, 2019. 144 p. Disponível em: <<https://media.brasil.org.br/DOCUMENTO-NORTEADOR-ASSISTENCIA-SOCIAL.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAEs. **Assistência Social na Rede APAE**: Ofertas Socioassistenciais para Pessoas com Deficiência. Brasília, 2019. 144 p. Disponível em: <<https://media.brasil.org.br/DOCUMENTO-NORTEADOR-ASSISTENCIA-SOCIAL.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

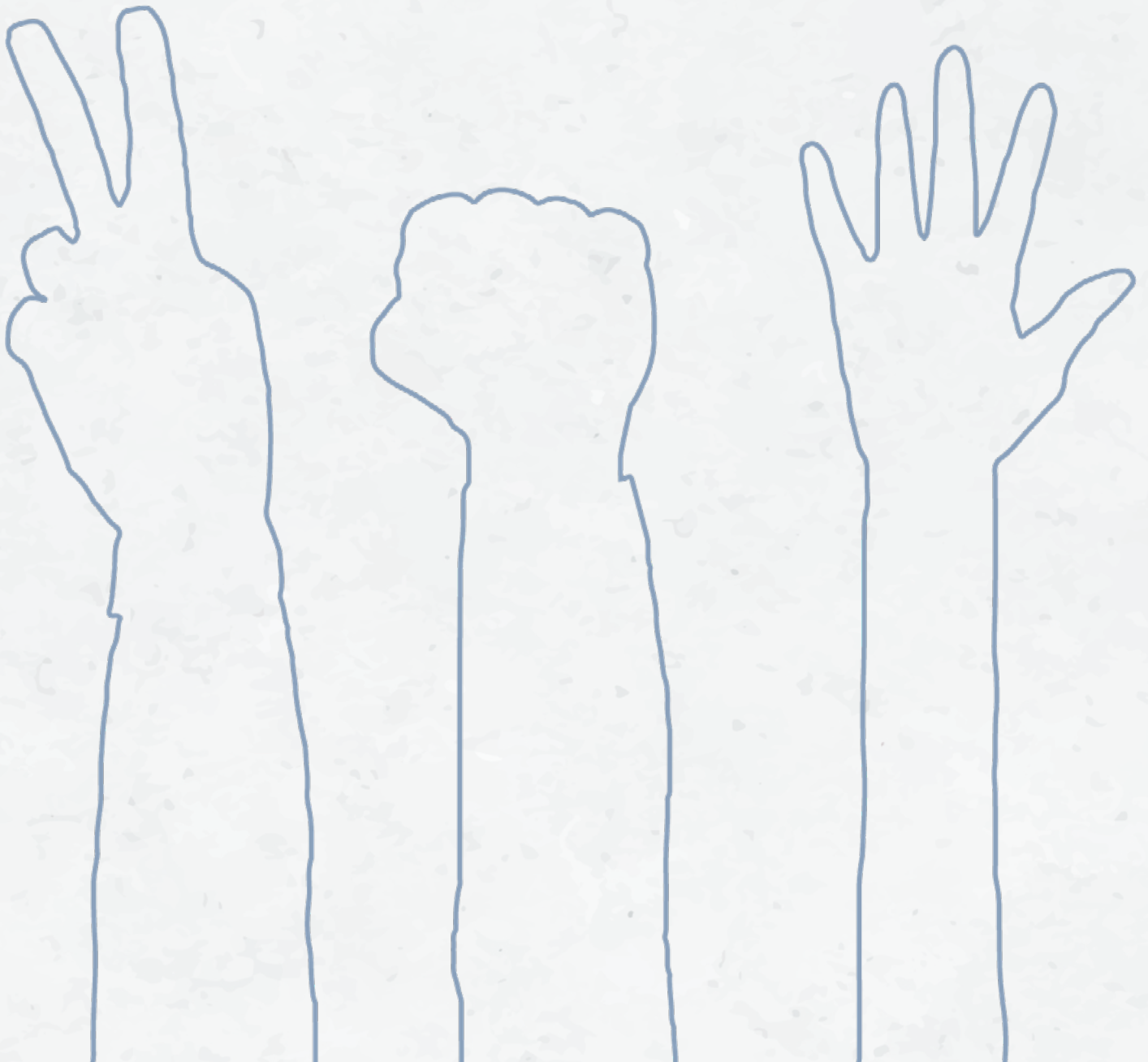
FEDERAÇÃO DAS APAEs DO ESTADO DA BAHIA - FEAPAES-BA. **Levantamento sobre a realidade da Assistência Social nas APAEs**. Salvador: APAE-BA, 2018. Mimeo.

FEDERAÇÃO DAS APAEs DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Diretrizes Para As Ofertas De Assistência Social Às Pessoas Com Deficiência Intelectual E MúltiplaESuas Famílias, No Âmbito Das APAEs Do Estado De Minas Gerais**. Belo Horizonte:Editoração gráfica e Normalização, 2016. 38 f.

GUTIERRES, Kellen Alves. **Trajetória da Assistência Social como Direito e o Futuro Incerto do Sistema Único da Assistência Social**. Perseu: História, Memória e Política: Centro Sérgio Buarque de Holanda, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, v. 11, n. 13, p.85-107, fev. 2017. Disponível em: < <https://fpabramo.org.br/csbn/wpcontent/uploads/sites/3/2017/04/T04Perseu13.GUTIERRES.Kellen.pdf> >. Acesso em: 20 jan. 2020.







SISTEMA DE INFORMAÇÃO APLICADO À GESTÃO PESQUEIRA: O ACESSO AO REGISTRO GERAL DE ATIVIDADES PESQUEIRAS NO ESTADO DO PARÁ/ BRASIL

*Information System applied to fisheries management: access to the General Register of Fishing Activities in the State of Pará/Brazil*

Claudia Simone da Luz Alves

Universidade Federal do Pará-NUMA/PPGEDAM, aluna de Pós-Graduação

Mario Vasconcellos Sobrinho

Universidade Federal do Pará – NUMA/PPGEDAM, Docente



## RESUMO

O objetivo deste artigo é contribuir na reflexão sobre a gestão pesqueira no Estado do Pará a partir da análise dos Sistemas de Informação para emissão do Registro de Atividades Pesqueiras-RGP. Para atingir os objetivos do estudo, selecionou-se a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca, fazendo um breve histórico sobre a gestão pesqueira no Brasil e a legislação pertinente e verificando o Sistema de Informação do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, responsável pela gestão pesqueira no Brasil. O estudo foi feito a partir de levantamentos bibliográficos sobre pesca e políticas públicas, consulta à legislação pesqueira e acesso aos portais relacionados à pesca do Governo Federal e do Estado do Pará. Verificou-se que, embora o Sistema de Informação esteja previsto na Legislação, não há disponibilidade do sistema ao usuário, em nenhum nível da federação, dificultando o acesso do pescador artesanal ao Registro Geral de Atividades Pesqueiras.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Sistema de Informação, Gestão Pesqueira.

**Keywords:** Public Policy, Information System, Fisheries Management.

## INTRODUÇÃO

Há dois parâmetros fundamentais a serem considerados na gestão pesqueira: sustentabilidade dos recursos pesqueiros e desenvolvimento econômico. Esses fatores estão intrinsecamente conectados e não podem ser negligenciados quando da elaboração de Políticas Públicas destinadas ao setor pesqueiro, sobretudo no cenário da pesca artesanal.

O Estado, como agente viabilizador de programas e projetos voltados à pesca artesanal, tem um papel preponderante. Embora as políticas sejam influenciadas e construídas com os setores sociais afetados, nem sempre atendem a seus anseios e, por vezes, há um confronto entre os interesses econômicos e ambientais conduzindo a política pública a um caminho de incerteza e inviabilidade.

Considerando a importância do setor pesqueiro no Brasil e, em especial, no Estado do Pará, que se destaca no cenário nacional como um dos principais produtores de pescado, este artigo tem como objetivo tecer algumas considerações sobre a gestão pesqueira e a importância dos sistemas de informação neste cenário onde a pesca artesanal se configura como uma das principais fontes de renda e alimentação para inúmeros pescadores que fazem dos rios, estuários e mar seu território de reprodução social e econômica.

Para consecução dos objetivos deste estudo foram realizados levantamentos bibliográficos, consulta aos portais governamentais a nível federal e estadual (Ministério e Secretarias) e consulta às leis, decretos e portarias que constituem o arcabouço jurídico da política pública estudada.

O artigo está dividido em duas partes, além de introdução, objetivos e Metodologia. Na primeira parte, denominada Análise, há um apanhado sobre a trajetória pesqueira no Brasil, perpassando por políticas públicas e Sistema de Informação como instrumento de implementação da política pública. Na segunda parte, denominada Resultados, são tecidas considerações sobre o Sistema de Informação e o acesso dos pescadores ao Registro Geral de Atividades Pesqueiras-RGP.

## OBJETIVOS

O objetivo deste artigo é expor alguns aspectos da gestão pesqueira no Brasil, a partir da análise de Sistemas de Informação e emissão do Registro Geral de Atividades Pesqueiras.

## METODOLOGIA

O estudo foi baseado em levantamentos bibliográficos sobre pesca e políticas públicas, consulta à legislação pesqueira e acesso aos portais de informações relacionados à pesca do governo federal e estadual do Pará.

## ANÁLISE

### POLÍTICAS PÚBLICAS E O SETOR PESQUEIRO NO BRASIL

Entender as Políticas Públicas, sua aplicabilidade e como elas afetam a sociedade não é tarefa tão simples, principalmente no contexto brasileiro, de constantes e imprevisíveis mudanças no cenário político, econômico e social. Entretanto, é inegável o papel da Política Pública na garantia de direitos quando se considera o Estado como principal executor dessas políticas.

Alguns autores questionam o papel do Estado como único ou principal detentor das políticas públicas, principalmente ao considerar a complexidade de sujeitos, seus interesses e relações estado-sociedade, quando atuam de forma colaborativa. Outros reconhecem o papel impulsionador do Estado, porém com críticas ao condicionamento das políticas públicas ao viés econômico, transformando o caráter universal de políticas sociais em focalizadas, e à ausência de coalizões políticas para pensar política pública como impulsionadora de desenvolvimento econômico e inclusão social. Nessa perspectiva ganha destaque o papel dos instrumentos para o entendimento das políticas públicas através de suas práticas, processos, técnicas e discursos (SOUZA, 2007; AMORIM E BOULLOSA, 2013).

No setor pesqueiro a ineficiência das políticas públicas reflete na diminuição dos estoques e produção pesqueira, sobreexploração dos recursos e inadequação dos programas governamentais derivados dessas políticas, resultante da instabilidade política-institucional, política conservadora e clientelista, falta de investimento no setor e reduzida interação entre os setores governamentais e da sociedade civil (SANTOS e SANTOS, 2005; SANTOS, 2005; AZEVEDO e PIERRI, 2014; SANTOS, OLIVEIRA e SCHIAVETTI, 2017).

### A TRAJETÓRIA PESQUEIRA NO BRASIL E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AQUICULTURA E PESCA

A regulamentação da pesca no Brasil percorreu um longo caminho até a criação do primeiro órgão responsável pela organização do setor: a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), em 1962. A partir desse primeiro esforço regulatório, a criação e implementação de Políticas Públicas voltadas ao setor pesqueiro passou por vários processos que resultaram na criação de secretarias de pesca vinculadas ao Instituto Brasileiro de Meio

Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, no âmbito federal, Secretarias Estaduais de pesca, Departamentos de Pesca e Aquicultura, vinculados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República -SEAP/PR (GOULARTI FILHO, 2017).

A SUDEPE atuava principalmente na organização econômica e social da pesca, enquanto o foco do IBAMA era a conservação e o uso sustentável dos recursos. Essa mudança, em certos aspectos, causou descontentamento no setor pesqueiro e, em 1998, as competências do IBAMA neste setor foram transferidas para o Departamento de Pesca e Aquicultura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), voltando o foco para a produtividade pesqueira (DIAS NETO, 2010; IBAMA, 2017).

Em 2003 as atribuições do MAPA foram transferidas para a SEAP/PR, criada por Medida Provisória, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que passou a atuar também no ordenamento de tipos específicos de pesca. Em 2007, as atribuições de gerenciar recursos naturais em unidades de conservação foram repassadas ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio, criado pela Lei nº 11.516 de 28 de agosto de 2007.

Em 2009, através da Lei nº 11.958/2009, a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República deu origem ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), cujo objetivo era, dentre outros, o estabelecimento de Política Nacional Pesqueira, o fomento à produção pesqueira e organização e manutenção do Registro Geral de Pesca. A criação do MPA e o estabelecimento da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (PNDSAP), em 2009, trouxe importantes mudanças na gestão pesqueira do Brasil, com destaque para a atuação conjunta do Ministério da Pesca e Aquicultura e o Ministério do Meio Ambiente no ordenamento pesqueiro (IBAMA, 2017).

Em 2011, a Lei Complementar nº 140/2011, definiu normas para a cooperação entre União, Estados e municípios, na qual os estados passam a ter competência no “controle ambiental da pesca em âmbito estadual” (Art, 8º, Inciso XX).

Em 2015, o MPA foi extinto e suas funções foram incorporadas no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), mantendo, porém, a gestão pesqueira conjunta com o MMA. Entre 2015 e 2019, a gestão pesqueira permaneceu num “limbo” institucional e suas atribuições foram desempenhadas por secretarias e ministérios, incluindo o Ministério de Indústria e Comércio, até a publicação do Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019, que revogou normativas anteriores e criou em sua estrutura a Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP/MAPA).

No Estado do Pará, a política pesqueira seguiu na mesma linha de instabilidade institucional, com várias designações para a Secretaria de Pesca, culminando no estabelecimento da atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca (SEDAP), criada pela Lei nº 8.096, de 01 de janeiro de 2015.

Uma relevante contribuição ao setor foi dada no ano de 2009 com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, estabelecida pela Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, cujo objetivo é o desenvolvimento sustentável da pesca, o fomento das atividades, a proteção dos estoques pesqueiros e o desenvolvimento socioeconômico das comunidades.

A Política Nacional incluiu a atenção aos pescadores artesanais, o registro da atividade e dos profissionais da pesca e a competência do poder público para regulamentação da Pesca, bem como a preocupação com sustentabilidade dos recursos.

Essas normativas são extremamente relevantes no momento da elaboração das políticas públicas que promovem o desenvolvimento social e econômico da pesca, sobretudo voltada ao pescador artesanal.

Ainda nesta lei, o Art. 25, § 2º, estabelece que “a inscrição no RGP é condição prévia para a obtenção de concessão, permissão, autorização e licença em matéria relacionada ao exercício da atividade pesqueira”. Assim, o Registro Geral da Atividade Pesqueira-RGP se torna obrigatório a todo pescador que exerça a atividade e pretenda o reconhecimento de direitos, sendo objeto de regulamentação específica através do Decreto nº 8.425 de 31 de março de 2015 que regulou os art. 24 e 25 para dispor “sobre os critérios para a inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira.”

Entretanto, somente o estabelecimento na lei não garante o acesso desses trabalhadores a um dos principais documentos para acesso a benefícios como Seguro Defeso ou como comprovante no momento da aposentadoria. Desde a época da SEAP/PA as fragilidades políticas e institucionais reverberaram negativamente na gestão pesqueira, resultando na emissão de carteiras para não-pescador, permissões de pesca que desrespeitavam a constituição, dados não consolidados das frotas e o pagamento do Seguro-Defeso, que contribuiu para fragilizar o setor pesqueiro ao emitir carteira para não pescador e ser reduzido a um programa de transferência de renda, desconfigurando o instrumento de gestão (DIAS NETO, 2010).

## **SISTEMA DE INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AQUICULTURA E PESCA**

A lei que cria a Política Pública também define seus instrumentos de implementação, os quais são organizados em forma de planos, programas, ações e atividades. Os planos estabelecem diretrizes, prioridades e objetivos. Os programas estabelecem objetivos gerais e específicos, incluindo o público-alvo da Política Pública. As Ações estabelecem como os objetivos serão alcançados, e as atividades dão materialidade às ações. Nos instrumentos inclui-se, ainda, os Sistemas de Informação (SOUZA, 2007).

A necessidade do Sistema de Informação referente à pesca ficou explícito no Art. 27 da Lei nº 11.959/2009, que define como competência do poder executivo a criação do sistema com o objetivo de coletar, agregar e disseminar informações sobre pesca e aquicultura. O Sistema de Informação, entretanto, sofreu modificações à medida que se alterava o quadro político/institucional do Ministério/Secretaria responsável pelo ordenamento pesqueiro. Atualmente, não há um sistema responsável pelo Registro Geral de Pesca, apenas o Portal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento dispõe de informações sobre o RGP, com formulário a ser preenchido pelo pescador profissional ou amador.

De acordo com as informações do portal do MAPA, dentre os objetivos da Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP/MAPA) está “reestruturar o Sistema de Cadastro e Emissão de licenças de pescadores/barcos/indústrias, etc”. O Sistema Informatizado do RGP (SisRGP), integrado ao SINPESQ- Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura, foi instituído pelo Decreto nº 1.694/1995 e desativado durante as migrações de competências relacionadas à pesca entre os ministérios.

## RESULTADOS

O acesso ao Sistema de Informação Pesqueiro que possibilita ao pescador artesanal realizar seu Registro Geral de Pesca e constar como sujeito de políticas públicas do setor pesqueiro é estratégico no estado do Pará, um dos maiores produtores de pescado do Brasil e onde a pesca artesanal tem papel de destaque.

Entretanto, o baixo valor de comercialização do produto artesanal e a falta de subsídios do governo, aliados ao alto índice de analfabetismo dos pescadores, a reduzida perspectiva de ganhos financeiros com a pesca, o pouco acesso à saúde, educação e moradia digna levam o pescador artesanal a desenvolver outras atividades complementares, principalmente a agricultura familiar (ISAAC *et al*, 2011). Todos esses aspectos afetam diretamente o pescador na busca pelo reconhecimento na atividade, afastando-o dos sistemas de informação e do consequente reconhecimento como sujeito de políticas públicas.

Nas regiões paraenses onde há Seguro-Defeso, a inscrição no RGP é mais frequente, embora haja distorções nesses registros como pontuado por Dias Neto (2010), enquanto em outras regiões o índice de pescador sem registro é alarmante. Tornar o sistema de informação mais acessível ao usuário, com facilidade de acesso, linguagem adequada, estabilidade institucional (relacionadas às constantes alterações ou extinção a cada governo) é essencial ao desenvolvimento social e econômico do setor pesqueiro.

A ausência de sistemas de informação também reflete, em última instância, a falência das políticas públicas no ordenamento dos recursos pesqueiros, evidenciadas pela verticalidade das decisões sobre as normas de controle e a necessidade de sistema de gestão compartilhada entre sociedade e governo (ISAAC *et al*, 2011; SILVA, OLIVEIRA e SCHIAVETTI, 2017).

No portal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento há informações sobre legislação pesqueira, desenvolvimento pesqueiro e programas e projetos. No entanto, os sistemas de informações estão em (re)construção, visto que, após a remodelação do Ministério em 2019, os sistemas foram desativados. No Portal da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Pecuário e da Pesca (SEDAP) não há qualquer informação sobre a pesca no Estado do Pará, seja relacionado à produção, quantitativo de pescadores ou informações gerais sobre acesso às políticas públicas ou programas relacionados ao setor. Programas e projetos estão voltados ao setor produtivo da agricultura familiar, refletindo na pouca importância dada pelo governo do Estado à pesca como setor produtivo.

Ramos & Schabbach (2012) consideram que a avaliação das Políticas Públicas, nas quais o governo verifica efetividade, eficácia e eficiência, parâmetros inerentes à gestão pública, auxiliam na tomada de decisão quanto à alocação de recursos e desenho de políticas mais adequadas ou retificação das existentes para que atinjam seu objetivo.

Considerando o desenvolvimento da pesca, um dos fatores que contribuem para o direcionamento das políticas são os dados da estatística pesqueira que não aparecem em nenhum dos portais citados. A ausência do Sistema de Informação com dados referentes ao quantitativo de pescado, embarcações e pescadores ou a dificuldade do acesso ao Registro Geral da Pesca não oferecem subsídios aos tomadores de decisão que tem o dever de pensar no desenvolvimento sustentável da pesca, garantindo a geração de renda e melhoria da qualidade de vida dos pescadores.

Ao analisar os Sistemas de Informações como instrumentos de implementação da política pesqueira no Brasil, verifica-se que a fragilidade do setor e as múltiplas nuances da instabilidade política, social e econômica do país não colaboram para a sustentabilidade e o desenvolvimento econômico desejável do setor pesqueiro,



corroborando com a ideia de que é necessário investir em políticas públicas como ação de Estado e não somente como ações de governos.

Por outro lado, a participação da sociedade na elaboração dessas políticas traria ganhos ao desenvolvimento da atividade, promovendo melhor condição de vida aos pescadores, valorização da pesca e geração de renda, principalmente à classe dos pescadores artesanais, constantemente relegados às condições aviltantes e usados como massa eleitora durante as campanhas eleitorais dos vários governos que atuaram no Brasil desde a redemocratização do país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Simone; BOULLOSA, Rosana de Freitas. O Estudo dos Instrumentos de Políticas Públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. **AOS, Brazil**, v.2, n.1, p. 59-69, 2013. Disponível em < [revistas.unama.br/index.php/aos/article/download/52/pdf](http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/download/52/pdf) > Acesso em 27 maio 2019.

AZEVEDO, Natalia Tavares; PIERRI, Naína. A política pesqueira no Brasil (2003- 2011): a escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 32, p. 61-80, dez. 2014. Disponível em < <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/35547/24008> > Acesso em 30 maio 2019.

DIAS NETO, José. Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais – um registro para o futuro. **Revista CEPESUL - Biodiversidade e Conservação Marinha**, 1 (1), 66-80, 2010. Disponível em < <http://www.icmbio.gov.br/revista-eletronica/index.php/cepsul/article/view/300/250> >. Acesso em 29 maio 2019.

GOULARTI FILHO, Alcides. Da Sudepe à Criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca: As Políticas Públicas Voltadas às Atividades Pesqueiras no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 49, jul/dez, 2017.

IBAMA, 2017. Disponível em < <https://www.ibama.gov.br/biodiversidade-aquatica/gestao-pesqueira/historico-da-gestao-pesqueira-no-brasil> > acesso em 28 maio 2019.

ISAAC, Victoria Judith; ESPIRITO SANTO, Roberto Vilhena; SILVA, Bianca Bentes; MOURÃO, Keila Renata Moreira; FRÉDOU, Thierry; FRÉDOU, Flávia Lucena. Uma Avaliação Interdisciplinar dos Sistemas de Produção Pesqueira do Estado do Pará, Brasil. In: HAIMOVICI, M. (Org.). **Sistemas pesqueiros marinhos e estuarinos do Brasil: caracterização e análise da sustentabilidade**. Rio Grande: Editora da FURG, 104p, 2011.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n5/a05v46n5> > Acesso em 30 maio 2019.

SANTOS, Geraldo Mendes; SANTOS, Ana Carolina Mendes. Sustentabilidade da Pesca na Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 54, São Paulo May/Aug. 2005. Disponível em < <http://www.scielo.br/scielo> > Acesso em 29 maio 2019

SANTOS, Marcos Antonio Souza. A Cadeia Produtiva da Pesca Artesanal no Estado Do Pará: Estudo de Caso no Nordeste Paraense. **Amazônia: Ciência. & Desenvolvimento**, Belém, v.1, n.1, jul. /dez. 2005. Disponível em < <http://www.avesmarinhas.com.br> > Acesso em 30 maio 2019.

SILVA, Edilma Fernandes; OLIVEIRA, Jorge Eduardo Lins; SCHIAVETTI, Alexandre. Gestão compartilhada como ferramenta para o ordenamento da pesca na RDSEPT/RN/Brasil. **InterEspaço**, Grajaú/MA, v. 3, n. 9 p. 215-237, 2017.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHAMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de

Janeiro, editora FIOCRUZ, 398p., 2007. Disponível em <<http://books.scielo.org>> Acesso em 30 maio 2019.

**Sítios na Internet:**

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. <http://www.agricultura.gov.br/>. Último acesso em 30 maio 2019.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO, E DA PESCA. <http://sedap.pa.gov.br/>. Último acesso em 30 maio 2019.



# ENAPEGS

ON LINE **2021**  
24 A 27 DE MAIO

ORGANIZAÇÃO



APOIO

