

# co nhecer

Debate entre o  
público e o privado

## Editorial

O número 20 do periódico **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, publicado no primeiro semestre de 2018, seleciona artigos originais nas áreas de **Ciência Política e Políticas Públicas**. Como os anteriores, este número valoriza e estimula trabalhos transdisciplinares que partem de diferentes perspectivas teóricas e metodológicas.

**Maria Goreti Macedo Lobo de Andrade** e **Liduína Farias Almeida da Costa**, no artigo **“Microrregionalização de saúde em contexto de reforma do Estado: experiência de implantação de projeto piloto”**, discutem o processo de implantação das microrregiões de saúde no Ceará, com foco no projeto piloto do município de Baturité. O estudo teve por objetivo registrar as articulações entre os diversos protagonistas do processo, bem como as “etapas” de implantação desse projeto piloto, cujo propósito era proporcionar uma matriz de referência para a microrregionalização de saúde no estado.

Sobre a cidade de Fortaleza, destacam-se dois artigos: o primeiro, intitulado **“Os limites e as possibilidades dos Cucas como política pública de juventudes em rede”**, escrito por **Erlon Albuquerque de Oliveira** e **Alexandre Almeida Barbalho**; e o segundo, de **Lidia Valesca Bonfim Pimentel Rodrigues**, intitulado **“Políticas públicas de atendimento à população de rua: reflexões sobre efetivação de direitos em Fortaleza”**. O primeiro artigo trata da análise no modelo de rede aplicado nas políticas públicas do Cucas, fenômeno complexo e multifacetado, que exigiu um olhar atento às possíveis alterações na forma de organização da sociedade atual e nos últimos 10 anos. O segundo artigo reflete sobre uma das expressões mais extremas da questão social na contemporaneidade: a relação entre as políticas públicas e a pessoa em situação de rua.

Em **“Do normativo ao empírico: participação da sociedade no Programa Nacional de Crédito Fundiário no Piauí”**, **Francisco Robert Bandeira Gomes da Silva** e **Maria D’Alva Macedo Ferreira** verificaram como se dá na prática tal participação, preocupação que surgiu ao identificar que o estado em análise se encontra marcado pela oligarquização do poder com práticas clientelistas e que o âmago do programa em tela é democrático, com participação efetiva da sociedade pautada pela autonomia e o controle social.

O artigo **“Parceria público-privada para a prestação de serviços não assistenciais na atenção primária à saúde de Belo Horizonte”**, de **Cristina Maria da Paz Oliveira Martins** e **Carla Jorge**

---

**Machado**, trata da necessidade de buscar formas de financiamento que não venham na contramão do Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, que não requeiram a entrega de ações assistenciais ao setor privado, mas que constituam formas de delegar as ações não assistenciais, visto que o SUS não precisa desenvolver expertise nesse campo.

**Fernando Almeida Barbalho** analisa “**A emergência do campo de políticas públicas de dados abertos governamentais no Brasil**”, proporcionando uma leitura das políticas públicas de produção e consumo de dados abertos, segundo a teoria de campos de ação estratégica. No Brasil, o campo de dados abertos governamentais se caracteriza como emergente, já que ainda não se estabilizou.

No âmbito da segurança pública, dois artigos se destacam: “**Monitoramento eletrônico como medida de proteção às mulheres vítimas de violência**” (**Lia Gondim Araujo** e **Maria Helena de Paula Frota**) e “**Estado, políticas públicas e segurança no Pronasci: ascensão e queda**” (**Lucia Maria Bertini** e **Francisco Horácio da Silva Frota**). O primeiro artigo aborda os conceitos e as experiências do monitoramento eletrônico de homens agressores como medida de proteção às mulheres vítimas de violência; e o segundo analisa o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) como política de segurança pública no Brasil, a partir de revisão da literatura pertinente e apontamentos sobre a vivência da execução municipal do Pronasci em Fortaleza-CE.

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota.

## Editorial

The issue No. 20 of the journal **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, published in the first half of 2018, selects original articles in the areas of **Political Science and Public Policy**. Like the previous ones, this issue encourages and stimulates transdisciplinary studies within various theoretical and methodological perspectives.

**Maria Goreti Macedo Lobo de Andrade** and **Liduína Farias Almeida da Costa**, in the article **“Health micro-regionalization in a State reform context: a pilot project implementation experience,”** discuss the process for deploying health micro-regions in Ceará, focusing on the pilot project in the municipality of Baturité. The study aimed to record the interconnections between the many protagonists in the process, as well as the ‘stages’ to deploy this pilot project, whose purpose was providing a reference matrix for health microregionalization in the state.

On the city of Fortaleza, two articles stand out: the first one, entitled **“Limits and possibilities of the CUCAs as a public policy of network youths,”** written by **Erlon Albuquerque de Oliveira** and **Alexandre Almeida Barbalho**; and the second, by **Lidia Valesca Bonfim Pimentel Rodrigues**, entitled **“Public policies for assisting the homeless population: reflections on the realization of rights in Fortaleza, Ceará, Brazil.”** The first article deals with analysis in the network model applied to public policies within the so-called Cucas, a complex and multifaceted phenomenon, which required a careful look at the possible changes in the organization form of the current society and within the last 10 years. The second article thinks through one of the most extreme expressions of the social issue in contemporary times: the relationship between public policy and a homeless person.

In **“From normative to empirical: society’s participation in the Brazilian National Land Credit Program in Piauí,”** **Francisco Robert Bandeira Gomes da Silva** and **Maria D’Alva Macedo Ferreira** observed how this participation occurs in practice, a concern that arose when identifying that the state under analysis is marked by power oligarchization through clientelistic practices and that the program’s core is democratic, with effective participation of society based on autonomy and social control.

The article **“Public-private partnership for providing non-care services in the primary health care of Belo Horizonte, Minas Gerais, Brazil,”** by **Cristina Maria da Paz Oliveira Martins** and **Carla Jorge Machado**, addresses the need to seek forms of funding that do not come against the Brazilian

---

National Health System (SUS), i.e. they do not require the delivery of healthcare actions to the private sector, but such actions must consist in ways of delegating non-healthcare actions, since the SUS does not need to develop expertise in this field.

**Fernando Almeida Barbalho** analyzes the **“Emergence of the government’s open data public policy field in Brazil,”** by providing a reading of public policies for open data production and consumption, according to the theory of strategic fields of action. In Brazil, the government’s open data field is characterized as emerging, since it has not been stabilized, yet.

In the context of public security, two articles stand out: **“Electronic monitoring as a measure to protect female victims of violence”** (**Lia Gondim Araujo** and **Maria Helena de Paula Frota**) and **“State, public policy and security in the PRONASCI: rise and fall”** (**Lucia Maria Bertini** and **Francisco Horácio da Silva Frota**). The first article deals with the concepts and experiences of electronic monitoring of male aggressors as a protective measure for women victims of violence; and the second analyzes the Brazilian National Program of Public Security with Citizenship (PRONASCI) as a public security policy, based on a review of relevant literature and notes on the experience of municipal execution of the PRONASCI in Fortaleza, Ceará, Brazil.

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota.

## Editorial

El número 20 de la revista **Conhecer: Debate entre o Público e Privado**, publicado en el primer semestre de 2018, selecciona artículos originales en las áreas de **Ciencia Política y Políticas Públicas**. Al igual que los anteriores, este número fomenta y estimula estudios transdisciplinarios dentro de varias perspectivas teóricas y metodológicas.

**Maria Goreti Macedo Lobo de Andrade** y **Liduína Farias Almeida da Costa**, en el artículo **“Microrregionalización de salud en contexto de reforma del Estado: experiencia de implantación de proyecto piloto”**, analizan el proceso para desplegar las microrregiones de salud en Ceará, centrándose en el proyecto piloto del municipio de Baturité. El objetivo del estudio fue registrar las articulaciones entre los muchos protagonistas del proceso, así como las “etapas” para implementar este proyecto piloto, cuyo propósito era proporcionar una matriz de referencia para la microrregionalización de salud en el estado.

Acerca de la ciudad de Fortaleza, se destacan dos artículos: el primero, titulado **“Los límites y las posibilidades de los Cucas como política pública de juventudes en red”**, escrito por **Erlon Albuquerque de Oliveira** y **Alexandre Almeida Barbalho**; y el segundo, de **Lidia Valesca Bonfim Pimentel Rodrigues**, titulado **“Políticas públicas de atención a la población de la calle: reflexiones sobre efectivación de derechos en Fortaleza”**. El primer artículo trata sobre el análisis en el modelo de red aplicado a las políticas públicas dentro del llamado Cucas, un fenómeno complejo y multifacético, que requirió una mirada cuidadosa a los posibles cambios en la forma de organización de la sociedad actual y en los últimos 10 años. El segundo artículo reflexiona sobre una de las expresiones más extremas de la cuestión social en los tiempos contemporáneos: la relación entre las políticas públicas y una persona sin hogar.

En **“Del normativo al empírico: participación de la sociedad en el Programa Nacional de Crédito Fundiario en Piau”**, **Francisco Robert Bandeira Gomes da Silva** y **Maria D’Alva Macedo Ferreira** observaron cómo se produce esta participación en la práctica, una preocupación que surgió al identificar que el estado en análisis está marcado por la oligarquización del poder a través de prácticas clientelistas y que el núcleo de este programa es democrático, con una participación efectiva de la sociedad basada en la autonomía y el control social.

El artículo **“Alianza público-privada para la prestación de servicios no asistenciales en la**

---

**atención primaria a la salud de Belo Horizonte”, de Cristina Maria da Paz Oliveira Martins y Carla Jorge Machado**, aborda la necesidad de buscar formas de financiamiento que no vienen en contra del Sistema Nacional de Salud de Brasil (SUS), es decir, que no requieren la entrega de acciones de atención de salud al sector privado, sino que deben consistir en formas de delegar las acciones no asistenciales, ya que el SUS no necesita desarrollar pericia en este campo.

**Fernando Almeida Barbalho** analiza **“La emergencia del campo de políticas públicas de datos abiertos gubernamentales en Brasil”**, proporcionando una lectura de las políticas públicas de producción y consumo de datos abiertos, de acuerdo con la teoría de los campos de acción estratégica. En Brasil, el campo de datos abiertos gubernamentales se caracteriza como emergente, ya que aún no se ha estabilizado.

En el contexto de la seguridad pública, se destacan dos artículos: **“Monitoreo electrónico como medida de protección a las mujeres víctimas de violencia”** (Lia Gondim Araujo y Maria Helena de Paula Frota) y **“Estado, políticas públicas y seguridad en el Pronasci: ascenso y caída”** (Lucia Maria Bertini y Francisco Horácio da Silva Frota). El primer artículo trata sobre los conceptos y las experiencias del monitoreo electrónico de hombres agresores como medida de protección para las mujeres víctimas de violencia; y el segundo analiza el Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía de Brasil (PRONASCI) como una política de seguridad pública, basado en una revisión de la literatura relevante y notas sobre la experiencia de la ejecución municipal del PRONASCI en Fortaleza, Ceará, Brasil.

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota.

# Os limites e as possibilidades dos Cucas como política pública de juventudes em rede

**Erlon Albuquerque de Oliveira**

*Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE*

**Alexandre Almeida Barbalho**

*Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade  
Federal da Bahia - UFBA*

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da  
UECE*

## Resumo

Este artigo analisa o modelo de rede aplicado às políticas públicas dos centros urbanos de cultura, arte, ciência e esporte (Cuca), que surgiu como um fenômeno complexo e multifacetado, requerendo um olhar atento sobre as possíveis alterações na forma de organização da sociedade atual e nos últimos 10 anos. Nesse período, observam-se novos desdobramentos institucionais nas articulações, nas parcerias e na formação de políticas públicas em redes, com ações da sociedade civil organizada, de órgãos de governo e de empresas privadas. Nesse sentido, leituras e observações participantes realizadas em pesquisa de campo se mostram importantes para a análise desse modelo institucional denominado “rede” e adotado nas políticas públicas municipais de juventudes (PPJ) em Fortaleza-CE, mais especificamente nos equipamentos públicos municipais denominados Cucas. Apesar das inovações, constataram-se algumas limitações, como: ausência de autonomia financeira da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude (COEPPJ); alta fluidez/flexibilidade das relações laborais dos colaboradores; baixo grau de articulação e integração entre os órgãos envolvidos nessa política transversal; questões espaciais; e o reduzido capital humano. Tais limitações devem ser consideradas e enfrentadas para a continuidade e o avanço dessas PPJ.

**Palavras-chave** políticas públicas; juventudes; equipamento público; proteção social



---

## Abstract

This article analyzes the network model applied to public policies of the Brazilian urban centers of culture, art, science and sport (Cucas), which emerged as a complex and multifaceted phenomenon, requiring a close look at possible changes in the organization of current society and within the last 10 years. During this period, there are new institutional developments in the articulations, in the partnerships, and in the establishment of network public policies, with actions of organized civil society, government agencies, and private businesses. Thus, readings and participant observations made in field research are key for analyzing this institutional model named as 'network' and adopted in the Brazilian municipal public policy of youths (PPJ) in Fortaleza, Ceará, more specifically in the municipal public equipment named as Cucas. Despite the innovations, there were some limitations, such as: lack of financial autonomy of the Special Coordination of Public Policies of Youth (COEPPJ); high fluidity/flexibility of the employees' labor relations; low degree of articulation and integration between the agencies involved in this cross-sectional policy; spatial issues; and poor human capital. Such limitations should be considered and addressed for the continuity and advancement of these PPJs.

**Key words** public policy; youths; public equipment; social protection.

## Introdução

Os novos desafios da vida cotidiana e a própria ciência nos movem a compreender que a sociedade atual é complexa e exige uma visão globalizada que incorpore fenômenos sociais, culturais e políticos inesperados e incertos, dos quais não podemos nos afastar, muito menos olhar de maneira parcial e fragmentada.

Uma das justificativas da escolha da temática política de juventudes foi a projeção populacional proporcionada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para Fortaleza-CE, que previa para o ano de 2016 uma população de 2.609.716 habitantes, o que a mantém na posição de quinta cidade mais populosa do Brasil. Esses dados apontam 513.168 pessoas pertencentes ao grupo etário objeto dessa pesquisa, ou seja, jovens (segundo a classificação adotada pelas instituições públicas e privadas) de 15 a 29 anos de idade, representando 19,66% da população fortalezense.

Outro fato social significativo que alertou sobre o desafio enfrentado por uma parcela da população jovem de Fortaleza adveio do relatório lançado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), referente ao ano de 2011, com índice de vulnerabilidade social (IVS) igual a 0,304, valor que indica nível médio quanto à condição de fragilidade dos indivíduos jovens diante de riscos produzidos pelo contexto econômico-social, colocando parte dessa população na condição de socialmente excluídos.

---

Ao perceber a importância e a necessidade das políticas públicas municipais de juventudes (PPJ) e a existência da rede de centros urbanos de cultura, arte, ciência e esporte (Cuca), um dos equipamentos públicos de uso especial da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), os autores decidiram pesquisar a temática por meio de análise social, política e cultural dessa PPJ, desenvolvida em rede a partir de 2014.

Este artigo tem por objetivo identificar as possibilidades e os limites dessa PPJ em rede, analisando-os e sugerindo hipóteses como soluções para essa problemática limitadora da política de juventudes no atual cenário político.

O percurso teórico-metodológico do estudo adotou como bases a pesquisa documental e a pesquisa de campo, por meio de observação participante, de entrevistas semiestruturadas, de relatos colhidos em diário de campo e de fotografias, com busca nos órgãos públicos e nos três complexos culturais que compõem a Rede Cuca. Desse modo, o trabalho buscou pontuar observações dos pesquisadores, de modo a contribuir para a compreensão do planejamento e da execução da política de juventudes em uma rede de proteção e oportunidades, que visa a reduzir situações de risco social e/ou vulnerabilidades juvenis.

## **Referências de antecedentes institucionais da Rede Cuca**

Resgatamos, como primeira referência social de antecedente institucional de ações públicas voltadas à área da juventude em Fortaleza na última década, a existência dos projetos ABC, que tiveram início em 2008 e continuam em execução segundo o *site* institucional da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS). Esses projetos foram criados para atender crianças e adolescentes de 6 a 17 anos, de ambos os sexos, com atividades educativas, culturais, artísticas, esportivas e de iniciação profissional, funcionando como complementação da escola, embora não se exigisse que os beneficiados estivessem matriculados na rede regular de ensino (Lucia Forte como citado em Jeanne, 2005).

Os projetos ABC buscavam promover institucionalmente a inclusão social dos não matriculados. De competência da gestão estadual (inicialmente sob responsabilidade da Secretaria de Ação Social – SAS – e depois da STDS), esses projetos passaram pela municipalização de algumas de suas unidades a partir do biênio 2015-2016, a saber: São Francisco, Pirambu, João XXIII e Curió.

A segunda referência social de antecedente institucional resgatada são os centros sociais urbanos (CSU), complexos de esporte, cultura, lazer e arte geridos pela PMF e vinculados à Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos (SCDH). Tais espaços contavam com piscina, quadra de esportes, salas de aula, cursos profissionalizantes e prática de

---

diversas modalidades esportivas, atendendo (principalmente) aos jovens e idosos da comunidade do entorno.

Entre as duas experiências indicadas, os CSU são a ação pública municipal que mais se aproxima da experiência da Rede Cuca, por serem anteriores e pertencentes à própria gestão da PMF em um equipamento público urbano voltado aos jovens e com diversidade de atendimentos. Por isso, o artigo descreve esse equipamento institucional em maior detalhe.

Esses centros foram criados no período dos governos militares no Brasil, especificamente durante o governo Médici (1969-1974), com o Programa de Ação Cultural do Ministério da Educação (MEC), e tinham o propósito de proporcionar atividades semelhantes às oferecidas pelos Cucas, nas áreas de lazer, esporte, formação e qualificação profissional, voltadas à comunidade. Os CSU foram alocados em todo o território nacional, com o surgimento de espaços urbanos financiados pelo Poder Público com viés assistencialista, para que as comunidades participassem de ações socioeducativas e projetos de fortalecimento e desenvolvimento da cidadania.

Embora adotemos os projetos ABC e os CSU como referências de antecedentes institucionais da Rede Cuca, observamos que nenhuma dessas duas experiências locais de política de juventudes utilizou o “modelo” de planejamento e institucionalização. Tal fato foi levantado em entrevistas semiestruturadas, como ilustram as seguintes falas:

**Quando o Cuca foi planejado no governo da Luizianne, eu estava na Secretaria Nacional da Juventude [SNJ], como se tratava de um contrato internacional, precisava passar pelo Congresso, pelos órgãos do Governo Federal e fui eu quem ficou responsável por acompanhar a tramitação da Prefeitura de Fortaleza, o que eu percebi é que houve uma ação muito coordenada, na então Assessoria de Juventude, Afonso Fialho, que foi o coordenador da juventude nas duas gestões da prefeita Luizianne, ele buscou essa articulação transversal, mas não houve tanto sucesso, mas ele aproveitou do acúmulo que tinha do Conselho Nacional da Juventude [CNJ] logo em sua formação, de tudo que havia sido produzido de conhecimento tanto na academia como fora dela, para garantir esse processo de construção política e mesmo estrutural, porque o Cuca com esse nome existe aqui em Fortaleza, mas em toda América do Sul já existiam os CRJs – Centro de [Referência] d[a] Juventude – e, infelizmente, todos eles acabaram fechando por equívocos na gestão e na concepção, e essa foi uma preocupação desse gestor, com uma ampla articulação com o governo federal, para garantir que esse equipamento tivesse características que garantissem sua perpetuação independente da gestão que ali estivesse, eu não percebi essa articulação com as secretarias, mas sim com as organizações de juventude**

---

estadual e municipal e com o Governo Federal. (Ismênio Bezerra, grifo nosso)<sup>1</sup>  
Se eu não me engano, eram os CRJs. Enfim, existiam centros parecidos na América Latina, existem experiências parecidas na América Latina que não se sustentaram, que hoje não existem mais. (Daniel Martins Mamede, grifo nosso)<sup>2</sup>

Também tomando os centros de referência da juventude (CRJ) como referência de antecedente institucional dos Cucas, constatamos que outras experiências vivenciadas nos planos acadêmico e político foram importantes e serviram de base conceitual e institucional nos processos de criação e de planejamento de um novo equipamento público municipal, destinado à política de juventudes em Fortaleza.

Essas três experiências institucionais trazem, ainda, importância cultural organizacional, externando-se pela cultura de valores, crenças básicas, hábitos e padrões de comportamento aceitos ou não, compartilhados ou não pelos membros das organizações públicas e da sociedade civil envolvidos no planejamento do Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventude (PIPPJ), pois tais ações públicas, mais especificamente de seus gestores, influenciam as ideias norteadoras, a cultura organizacional e os canais de comunicação e de informação que envolvem o planejamento e a execução das PPJ pela Rede Cuca.

## **Algumas perspectivas conceituais aplicáveis à política pública em rede**

O modelo de rede aplicado às políticas públicas surge como um fenômeno complexo e multifacetado, que requer um olhar atento sobre as possíveis alterações na forma de organização da sociedade atual e nos últimos 10 anos, período de idealização dos Cucas. Observamos novos desdobramentos institucionais em suas articulações, parcerias e nesse modelo de formação de política pública em rede, junto com ações da sociedade civil organizada, de órgãos de governo e de empresas privadas.

Etimologicamente, o termo “rede” se origina do latim *rete, retis*, com o sentido de: teia (de aranha); rede, laço; sedução (Houaiss, Villar, & Franco, 2001). Considerando esse caráter polissêmico, destaca-se o debate levantado por alguns autores que constroem diversos sentidos que contribuem para a melhor compreensão desse conceito, tanto quando aplicado às redes sociais como no caso de referências de organização.

---

1 Presidente do Instituto Cuca. Foi coordenador Especial de Juventude do Governo do Estado, no governo do Cid Gomes, e Presidente do Fórum Nacional de Secretários e Gestores de Juventude, em meados dos anos 2000.

2 Diretor de Promoção de Direitos Humanos da Rede Cuca.

---

Castells (2013), iniciando o debate teórico sobre a sociedade em rede, entende-a como um conjunto de nós conectados; em cada nó há um ponto onde a curva se intercepta, não tendo um centro, e onde os nós não podem ser compreendidos como mais importantes do que os outros, pois todos dependem dos demais, na medida em que estão na rede, apontando-se a interdependência entre os nós de uma rede. No entanto, sem ignorar as diferenças que possam existir ou residir entre eles.

A estrutura em rede, segundo Whitaker (1998), surge como contraposição à estrutura vertical, possibilitando a horizontalidade das relações entre os membros.

No entanto, o termo “rede” também é utilizado para qualificar estruturas, sistemas ou modos de organização empresarial ou governamental que se caracterizam por reunir elementos com similaridade de serviços ou produtos, mantendo alguma ligação entre si, mesmo que se localizem em diferentes pontos de um território. Porém, nem tudo o que se denomina rede é necessariamente uma rede do ponto de vista sociológico e político.

Nesse sentido, percebemos em nossas leituras e nas observações participantes na pesquisa de campo que se mostraram mais importantes para a análise do modelo institucional denominado “rede” – adotado nas PPJ de Fortaleza a partir da gestão do prefeito Roberto Claudio, em 2014 – os três Cucas: Barra, Mondubim e Jangurussu.

A princípio se denotou certa inovação e reorganização da gestão pública municipal tradicional, introduzindo novos valores, habilidades e processos que tratavam da condução de ações de proteção social dos jovens e geração de oportunidades, em uma realidade social marcada por graves situações de desigualdade e vulnerabilidade social, na qual se passa a atuar para somar e integrar competências como saúde, educação e inclusão social, além de realizar intervenções por meio da promoção de atividades com ênfase nos direitos humanos, no empreendedorismo e no empoderamento.

Desse modo, as ações das PPJ buscam integrar os demais serviços públicos, como centros de referência de assistência social (Cras), centros de referência especializados de assistência social (Creas), Conselho Tutelar e postos de saúde, formando parcerias intersetoriais nas quais se encaminham os jovens que demandam ações sociais específicas, como apoio no tratamento de dependência química/psicológica e no encaminhamento quando as situações envolvem os jovens e suas famílias, com vistas a solucionar problemas decorrentes de abandono e de diversas formas de violência – tais encaminhamentos só ocorrem após a devida escuta por parte da equipe de saúde, com o psicólogo e com o educador social, ambos vinculados à Diretoria de Proteção de Direitos Humanos (DPDH).

A gestão pública brasileira adotou a política pública em rede primeiro no setor saúde (Brasil, 2011), por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), modelo que também pode ser adaptado no planejamento de políticas públicas juvenis, por entender ser mais eficiente para o alcance social ter vários equipamentos públicos interligados entre si, inclusive no caso da Rede Cuca, no qual já se encontra, incluindo a escola com contraturno, as praças da juventude, os centros de artes unificados (CEUs) e as Areninhas (onde se realiza a Copa

---

Areninha da Juventude) como previsto no PIPPJ, no Plano Fortaleza 2040. Em especial no Eixo Juventude, trabalha-se, ao mesmo tempo, a representação política de vários interesses, conexões e nós, expressando a complexidade e diversidade da execução da política de juventudes e lembrando, ainda, que as juventudes são um segmento social afetado pelos planos econômico, político e social, mas que outras variáveis e riscos sociais devem ser considerados multicausais e multidependentes entre si, ou seja, a própria sociedade civil também deve ser vista como uma “sociedade em rede”.

A fruição dessas ações públicas em rede provoca uma retomada da totalidade. Isto é, “exige apreender a realidade social e nela agir como um complexo, um todo que é tecido junto. Impõe uma perspectiva que integre, organize e totalize” (Nogueira, 2001, p. 35).

## **Possibilidades das PPJS por meio da Rede Cuca**

No tocante à execução das PPJ, algumas mudanças foram observadas nesta pesquisa sobre a Rede Cuca, principalmente no que se refere à contribuição de uma nova habilidade (que auxilia os gestores na transposição das fronteiras da setorialização). A consecução necessária de programas-rede, que agregam diversos serviços, projetos, sujeitos sociais e organizações – por exemplo, o evento “Feira do Trabalho e das Inovações”, ocorrido nos Cucas Mondubim e Jangurussu em junho de 2017, que enfoca as questões de empregabilidade, cidadania, saúde e empreendedorismo, dentre outras ações sociais –, cria uma nova cultura política no fazer social público, caracterizada por: socializar o poder, capacitar para a negociação, incentivar a autonomia e flexibilizar e compatibilizar os tempos heterogêneos e múltiplos dos atores e os processos de ação.

Na Rede Cuca, percebe-se que o modelo de gestão buscou definir os fluxos de circulação dos interesses das diversas diretorias e coordenadorias (Diretoria de Promoção de Direitos Humanos; Diretoria de Educação, Esporte e Cultura; Diretoria de Comunicação; e Diretoria Administrativa Financeira). No relacionamento entre interserviços e programas, como os editais de protagonismo juvenil e formação de monitores, a exemplo do “Juventude na Onda” – que beneficia 15 escolinhas onde alunos são capacitados para fabricação de pranchas de *surf*, bem como se formam instrutores bolsistas, e, no final, realiza-se um campeonato de *surf*, tudo em parceria com STDS –, os colaboradores das Diretorias e os atores sociais jovens potencializam ações dessa natureza com auxílio dos canais institucionais de diálogo. São exemplos desses canais: Conselho Consultivo (reunião mensal); Conselho de Gestão; Diretorias (reuniões semanais, às segundas-feiras); Comunidade em Pauta; e, por último, o Fórum de Jovens (reunião semanal), canal este que utiliza de modo ainda mais democrático as redes sociais, como Facebook, para se comunicar, deliberar e informar as juventudes acerca de diversos assuntos de interesse.

---

São esses canais que auxiliam na oferta de oportunidades e de acesso a serviços, conforme as especificidades de cada um dos três territórios onde os Cucas se localizam, tentando integrar as juventudes a programas e serviços ofertados por ações públicas que buscam reduzir os índices de vulnerabilidade juvenil.

A adoção do modelo em rede requer essa participação social e política de todos os envolvidos com as PPJ, além da articulação, integração, complementaridade, cooperação e parceria entre o chamado Sistema S, membros da sociedade civil e organizações não governamentais (ONGs), promovendo a socialização de informações e conhecimentos, indispensáveis para o desenvolvimento do trabalho social em uma sociedade complexa como a brasileira.

Mediante essas parcerias e apoios do Sistema S e de parcerias público-privadas (PPP), como, por exemplo, na realização da “Feira de Trabalho e Inovação” e na realização de grandes eventos, como o “Viradão da Juventude”, constitui-se uma ferramenta de cooperação mútua e gestão compartilhada entre equipamento público e instituições de direito privado.

Annunziato (2011) alerta sobre algumas questões que podem ocorrer quando parcerias assim são formadas:

A parceria público-privada pressupõe contrapartidas de todas as partes envolvidas, em prol de interesses e benefícios mútuos, que, bem planejados e executados, atingirão satisfatoriamente os anseios públicos e privados, tornando válida e eficaz a legislação instituída para tanto. [...] por isso, a inclusão do particular para a gestão da coisa pública não só lhe incentiva a cumprir com sua função social, constitucionalmente prevista, como busca a eficiência na disponibilização dos serviços públicos para a sociedade brasileira e, conseqüentemente, o desenvolvimento nacional.

Essas parcerias, todavia, acabam sendo uma forma de “acordo” para viabilizar verbas para a execução de projetos. Entretanto, como todo “acordo”, sempre há uma contrapartida que deve beneficiar a ambos e o que for decidido deve ser bom para todas as partes. Porém, essas instituições também se beneficiam desses eventos como um local para publicizar suas marcas e seus produtos, gerando maior consumo de bens e serviços. Em um dos primeiros documentos institucionais dos Cucas, o PIPPJ, já encontramos a previsão dessa forma de captação de verbas, qual seja, de origem pública e privada por meio de parcerias, que foram realizadas via contratos de gestão anual dos equipamentos.

A título de exemplo, pode-se citar a Meta 05 do Cuca Barra, do Contrato de Gestão n. 08/2014: “captar recursos de, no mínimo, 3% (três por cento) do valor global do contrato firmado no período”, o que foi comprovado pela captação de R\$ 156.639,43, correspondente,

---

na verdade, a 2,7% do valor global do contrato, ou seja, meta parcialmente cumprida pelo projeto “Dialogando com Arte”, do edital Ambev e do “Jovens de Responsa”, relativo ao projeto “Jazz no Cuca”.

A Rede Cuca também realiza diversas parcerias com os meios de comunicação, a exemplo das rádios populares dos bairros onde estão inseridos, informando acerca da existência daquele equipamento público e de suas atividades internas (cursos) e externas (Cuca na Comunidade), como no caso do jornal *O Povo*, de grande circulação e acessível gratuitamente pela internet, com caderno específico em edição mensal, denominado “Fortaleza da Juventude” que divulga em formato impresso as atividades e as políticas públicas voltadas às juventudes de Fortaleza que são realizadas via Rede Cuca.

Outro exemplo de PPP ainda em fase de execução se refere à construção de um Cuca (Batista, 2015) na Secretaria Regional 2, em uma área denominada Grande Mucuripe – o terreno já foi escolhido e o convênio será realizado por uma operação consorciada urbana. Uma das empresas participantes faz parte do Grupo Empresarial M. Dias Branco e não haverá qualquer custo direto para a PMF.

Em comparação aos anteriores, esse novo projeto pode resultar em vantagens e agilidade de execução, por se tratar de obra com recursos da iniciativa privada e devido às identidades que ali serão promovidas, pois o grupo empresarial em questão já é reconhecido pela comunidade.

Ademais, observou-se que, apesar da orientação para o trabalho em rede nos Cucas ter emergido como um dos critérios importantes na formulação dessa política de juventudes, a estrutura dos serviços públicos com que a Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude (COEPPJ) lida continua com as mesmas estruturas verticalizadas e compartimentalizadas, o que, muitas vezes, mantém as mesmas carências e/ou deficiências, como se percebeu em relação ao Conselho Tutelar, chamado a se fazer presente em situações como: 1) “Rolezinho no Cuca Mondubim”, quando se concentraram cerca de 2 mil jovens e se solicitou o apoio do Conselho Tutelar, que não compareceu, devido à falta de colaboradores para a abordagem dessa quantidade de jovens; 2) Encaminhamento aos Cras e Creas, que não dão um retorno à DPDH; 3) Solicitações à Guarda Municipal e à Polícia Militar, que não são atendidas nem em termos de sua participação no Conselho Consultivo; e, por último, 4) Decisões de gestão, que são concentradas mais no âmbito da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude (CEPPJ).

De acordo com a publicação *Redes de Proteção Social* (Brasil, 2010), a Secretaria de Direitos Humanos (órgão federal) defende que o modelo mais adequado de rede pressupõe relações mais horizontalizadas, exigindo a presença de articulação socioeducativa e intersetorial entre todas as políticas públicas que ofertam serviços às juventudes e a participação das famílias e da comunidade no território onde se situam.

Vislumbra-se essa característica em nível institucional no Relatório do Cuca Barra, em sua Meta 32, qual seja: “articular parcerias que possam potencializar a atuação intersetorial



---

da Comissão para a promoção dos direitos humanos e [o] fortalecimento da rede de proteção social”. Isso se comprova por meio de fotografias, material gráfico, atas de reunião, lista de assinatura dos participantes e folha de rosto da atividade, com descrição, ou seja, evidências de que a meta foi atingida.

Pode-se observar, ainda, que a Rede Cuca desenvolve uma ação intersetorial interessante com a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS) e a STDS, exclusiva para os jovens que se encontram cumprindo medidas socioeducativas. Esses jovens são recepcionados de modo especial pelos colaboradores da Rede Cuca e, por meio de visita guiada, são apresentados ao equipamento e às suas diversas atividades; eles são convidados após o cumprimento das medidas socioeducativas, com vistas a possibilitar sua inclusão social. Declara-se que aqueles profissionais e o equipamento público estarão disponíveis para eles, momento em que os jovens são agraciados com a camisa da Rede Cuca, uma forma simbólica de estímulo e pertencimento social.

Essa articulação socioeducativa e intersetorial significa, sobretudo, fazer contato com todos os atores sociais envolvidos, onde cada um possa se abrir a novos conhecimentos, à circulação de ideias e às propostas de intervenção e ações coletivas em busca do bem comum, como se observa no projeto “Cuca na Comunidade”, onde se dialoga com a comunidade do entorno dos Cucas acerca de suas próprias ações e demandas, como a limpeza do canteiro central de avenidas, a pintura dos imóveis residenciais, a plantação de mudas de árvores, realizada em conjunto com os moradores e com as secretarias regionais, a Seinfra, a URBFFor e o Horto Municipal, entre outros órgãos públicos.

Outra forma de diálogo para além do institucional pode se dar por meio do site ou de reuniões no equipamento e consiste na chamada “Comunidade em Pauta”, onde a comunidade requisita os espaços físicos institucionais para a realização de atividades de seu interesse, disponibilizando-se todo o apoio técnico necessário e promovendo-se, assim, outro espaço de interação social, não só para os jovens, mas para toda a comunidade do entorno, redesenhando o território local, onde os colaboradores podem desenvolver atividades em conjunto, aproveitando essa oportunidade demandada pela comunidade.

A busca da intersetorialidade, ideal para uma gestão em rede, é condição imprescindível para que as juventudes sejam atendidas com integralidade, otimizando tais espaços urbanos, seus serviços e competências. A ação de políticas públicas multissetoriais e intergovernamentais possibilita à gestão o intercâmbio de potencialidades entre agentes sociais, promovendo a intervenção mais cooperativa e agregadora, ampliando essa política pública de juventudes e propiciando uma atuação mais efetiva sobre a realidade social e a construção de uma teia de novos sentidos para a ação coletiva – viés este percebido como necessário desde o desenho inicial do PIPPJ de Fortaleza:

---

*A gente teve um foco como mulheres e juventude sempre de forma muito contundente no governo, não é a toa que entre as coordenadorias dos direitos humanos estes foram os únicos setores sociais que ficaram ligados diretamente ao gabinete da prefeita, os demais faziam parte da secretaria de direitos humanos, lá eles tinham uma vida independente, uma vida própria. Ligado ao gabinete da prefeita foi o setor de mulheres com status de secretaria e juventude com status de secretaria, eu acho que isso daí já foi uma demonstração de que a gente queria uma política intersetorial onde a juventude fosse vista em todos os sentidos, ela fosse vista desde o secretário regional, ela fosse vista na assistência social, ela fosse vista na política de educação, na política de saúde, nas políticas indiretas [...] (Luizianne Lins como citado em Alves, 2013, p. 70, grifo do autor).*

Essas conexões são importantes para a articulação entre as políticas sociais de juventudes, não sendo apenas de ordem comunitária e territorial; elas exigem vinculação a redes temáticas e institucionais municipais, estaduais e federais, tais como as que envolvem a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), no Cuca Saudável, que realiza atividades em parceria com o Posto de Saúde do bairro, e as relacionadas à Secretaria Municipal da Educação (SME), com a realização do “Projeto Integração” – no qual os estudantes do 9º ano do Ensino Fundamental têm a oportunidade de participar das diversas atividades do equipamento e de atividades de reforço em Português e Matemática, integrando, assim, o currículo formal a experiências socioeducativas, durante os 5 dias da semana. Esses estudantes contam com transporte escolar e 3 refeições. Por meio desta última ação, busca-se manter os alunos da rede pública municipal com bons índices no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): em 2015, sua nota média foi 5,4 e 4,2 para os anos iniciais e finais, respectivamente.

A dinâmica dessas parcerias e ações intersetoriais depende, segundo Toro e Werneck (1996), da “mobilização de vontades” que viabilizem, apesar das dificuldades (em termos de socialização do poder, respeito às autonomias e capacidade de negociação e mediação de conflitos e interesses) enfrentadas na criação desses pactos individuais e sociais de cooperação entre juventudes, comunidades, colaboradores, gestores, organizações, projetos e serviços.

## **Reflexões sobre políticas públicas em rede**

Ao considerar a rede uma representação organizacional que deve, sobretudo, levar em conta as relações articuladas e de apoio mútuo via relações familiares e comunitárias, estas estariam, inclusive, entre as principais bases da atuação em rede, com construção de confiança entre os participantes. Giddens (2005) cita a definição de confiança a compreendendo como crença ou crédito em alguma qualidade ou atributo de uma pessoa

---

ou coisa, ou como a verdade de uma afirmação, vendo tal confiança mais como um estado contínuo do que uma escolha, constituindo uma irrecusável resultante da vida moderna.

O desenvolvimento das políticas públicas em rede promove mudanças culturais na forma do Poder Público estabelecer relações com a sociedade civil e com as comunidades locais, os administrados, os serviços e os programas de organizações governamentais e de ONGs.

Construir a política pública em redes significa, necessariamente, acreditar/executar por meio de contínuo diálogo sobre a identificação de diferenças e semelhanças entre os diversos segmentos que compõem a sociedade moderna e plural, para que possam, juntos, planejar e colaborar na execução de ações públicas que afirmem os direitos fundamentais.

Essa nova perspectiva do conceito enquanto “rede de significações” é apresentada por Rossetti-Ferreira (2000), que defende a valorização do conteúdo simbólico das relações, que seriam mediadoras do desenvolvimento humano em situações interativas. Essa rede de significados estrutura um “meio” de segmentação e combinação que, a cada momento e situação, captura e recorta o fluxo de comportamentos dos indivíduos, que sofrem contínuas e mútuas transformações, tornando-os significativos em cada contexto.

Partindo dessa ideia de rede explanada por Rossetti-Ferreira (2000), percebe-se que, para viabilizar a política pública em rede, é preciso criar um canal por onde possam fluir diferentes culturas, valores, expectativas e temores, em vez da mera troca de informações e da veiculação de projetos comuns, pois a diversidade cultural e social de indivíduos e grupos pode contribuir com a construção de diálogos e tomada de decisões em cada etapa das PPJ.

Nesse novo plano cultural e político da gestão pública, a rede se apresenta, sobretudo, como arquitetura de complementaridade na ação. É nesse contexto de mudança que surge o conceito de *capital* social, que, na visão de Costa (2005), pode ser percebido como o aproveitamento do potencial do indivíduo, no sentido de interagir com outros indivíduos à sua volta, como seus parentes, amigos e colegas de trabalho, além daqueles que estão distantes, mas podem ser contatados remotamente.

No que se refere à Rede Cuca, atuar em rede representa, principalmente, a implementação, execução e avaliação de programas e políticas públicas voltados à proteção social e ao oferecimento de oportunidades para os jovens.

A reflexão sobre esse novo paradigma, em termos dessa forma de intervenção social e política, acaba por criar um modelo de gestão pública que precisa contemplar interesses coletivos de diversos segmentos da sociedade. Entende-se que o exercício e aprendizado contínuos na gestão pública das redes possibilita melhorias significativas às práticas institucionais desenvolvidas em cada um dos Cucas.

E, por fim, mostra-se vital destacar outra ação institucional que já existia e que a Rede Cuca vem buscando resgatar, chamado “Sou Vizinho do Cuca” – que identificamos por meio das entrevistas, como ilustram as seguintes falas:

---

[...] a comunidade do Jangurussu é uma comunidade muito atuante na gestão, os jovens vão, reivindicam, eles fazem movimentos, dos três Cucas, sem dúvida é onde a gestão é mais democrática, pelo menos há uma articulação maior com os líderes comunitários, com os pais dos jovens, os próprios jovens são muito atuantes, então, acaba que há negociações no sentido de atender essas demandas esses anseios, onde eu vejo que a gestão está mais próxima não só do jovem, mas da própria comunidade, nos outros não, acho que há uma certa distância, no da Barra já houve, **havia inclusive um movimento, um programa chamado “Sou Vizinho do Cuca”** e a gente trabalhou muito no Cuca Barra que era um Cuca que **já estava implementado, de visitas e a fixação de plaquinhas e cadastramento desses vizinhos, e havia atividades específicas para esses vizinhos, de sessões de cinema, de sessões de teatro exclusivas, de café da manhã com bate-papo, então, assim, na Barra houve esse movimento, mas onde atualmente eu sinto que há uma efetiva participação maior é no Cuca Jangurussu, deveria ser intensificado. No caso do Cuca da Barra e e do Cuca Mondubim houve uma busca, no Cuca da Barra, um Cuca já implementado, a gente instituiu esse programa, nos outros Cuca foi implementado de uma forma muito incipiente e, enfim, ele não vingou, no Cuca da Barra esse programa, ele teve continuidade, esse cadastro de vários vizinhos, desenvolvemos várias atividades, mas isso partiu de uma iniciativa do equipamento, no Cuca Mondubim, mesmo antes da abertura do Cuca Mondubim houve um movimento no entorno, mas partindo do equipamento. **No Jangurussu, percebo o contrário, por alguma razão de perfil da comunidade, de carências múltiplas que a região tem, a própria localização do Cuca Jangurussu, os outros dois são isolados, o Cuca Jangurussu não, ele [fica] dentro da comunidade, são diversos fatores, geográficos, de arquitetura, é o próprio perfil da comunidade, são muito organizados, e politicamente muito arraigados também, então, esse movimento, essa participação, parte deles, dos jovens da comunidade, então, é isso que acho que faz a diferença.** (Lara Vieira, grifo nosso)<sup>3</sup>**

Percebe-se nesse relato que a localização do equipamento também influencia a resposta/participação democrática da comunidade nas políticas públicas de juventudes, pois, como o Cuca Jangurussu se situa dentro da comunidade, isso facilita o acesso dos atores sociais do entorno, bem como o perfil da comunidade.

Ressalta-se que, no atual estágio de nossa democracia, onde se deve operacionalizar maior participação nos destinos políticos do país tanto da sociedade, desde os orçamentos participativos (OP), como do cidadão, o Poder Público precisa promover o trabalho em conjunto, para obter melhores resultados nas políticas públicas, em especial nas áreas sociais, tão carentes de investimentos.

Isso nos leva a novas coalizões, moldando parcerias entre o Poder Público, a sociedade

---

<sup>3</sup> Ex-Presidente da Organização Social OS, Instituto Cuca, responsável pela execução dos contratos de gestão dos Cucas.

---

civil, a iniciativa privada e as comunidades, visando à efetivação da prestação de serviços de natureza pública e criando a consciência de que estes não são responsabilidade apenas dos agentes públicos, mas de toda a coletividade. Nas democracias contemporâneas, tais coalizões assumiram enorme relevância para assegurar participação efetiva/integral da sociedade como um todo, representada por canais de diálogo e/ou espaços de construção democrática e coletiva das políticas públicas.

Segundo Santos (2002, p. 67):

[...] o espaço constitui uma realidade objetiva, um produto social em permanente processo de transformação. O espaço impõe sua própria realidade; [a] sociedade não pode operar fora dele. Conseqüentemente, para estudar o espaço, cumpre apreender sua relação com a sociedade, pois é esta que dita a compreensão dos efeitos [...].

Portanto, mostra-se importante para a gestão pública municipal de Fortaleza perceber que o caminho da participação social e política enriquece o diálogo da cidadania, devendo a proposta de articulação em redes ser amparada em intencionalidades mais claras e abertas, que respeitem os ritmos dos espaços e dos territórios onde estão inseridas.

Nessa concepção de formação pluralista da rede de proteção, ou seja, da apreensão das juventudes e da comunidade no entorno desse novo espaço público, criado institucionalmente em seus territórios, somente por meio dessa compreensão/apreensão os sujeitos não mais serão percebidos como vítimas das circunstâncias, mas também como agentes produtores de tal espaço urbano.

## **Limitações identificadas na execução dos Cucas**

Pôde-se perceber limitações em vários campos; primeiro, de ordem financeira, pois a COEPPJ, por ser vinculada ao Gabinete do Prefeito, não possui dotação orçamentária própria, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ou seja, o orçamento das PPJ provém do Gabinete Municipal de Fortaleza, carecendo de autonomia administrativo-financeira, o que envolve um risco de descontinuidade total ou parcial das atividades desenvolvidas por essa PPJ – que pode ser facilmente alterada ou extinta.

Outra fragilidade observada se refere aos colaboradores da Rede Cuca, pois não são servidores públicos e não contam com qualquer estabilidade, consistindo em cargos de confiança, celetistas ou terceirizados, o que provoca maior fluidez desse quadro, principalmente quando há mudança de gestão, com conseqüente mudança dos profissionais, ou quando há necessidade de cortes de natureza financeira, onde se promove a redução desse quadro, que habitualmente já não se mostra capaz de atender a toda a demanda da comunidade jovem da secretaria regional.

---

Também se compreende, a partir da análise dos relatos colhidos, que o limitado capital humano (número de colaboradores e servidores públicos), tanto dos parceiros intersetoriais (órgãos públicos) como da própria Rede Cuca, não é capaz de suprir a demanda de todas as juventudes que se encontram em situação de risco social nessas secretarias executivas regionais (SER), o que leva a acreditar que a concretização do princípio da proteção social atinja uma pequena parcela dos jovens.

Quanto à questão da execução dessa PPJ em caráter intersetorial, não se pode interpretar somente o critério quantidade de colaboradores, mas também a organização e disposição dos espaços físicos onde as atividades se desenvolvem, pois existem em comum, nos 3 Cucas, 4 salas de multiuso, 1 sala de artes cênicas, 1 sala para fotografia, 1 sala para rádio e 1 sala para música; as atividades de artes marciais não contam com sala própria e adequada, indicando que a arquitetura espacial da Rede Cuca precisa ser revista para esse tipo de atividade, bem como para oficina de prancha e sala de costura/ateliê, dentre outras, contemplando as peculiaridades de cada prática, ou seja, os futuros Cucas devem ser mais personalizados e flexíveis, considerando a diversidade da comunidade jovem dos locais onde se situarem.

## **Conclusão**

Resta-nos ratificar a importância da execução das PPJ em rede, cujo modelo institucional precisa ser adaptado às condições de sua transversalidade. Compreende-se que é a melhor alternativa para reduzir e combater as situações de vulnerabilidade juvenil, lembrando que já existem outras experiências de políticas públicas sociais em rede, a exemplo do SUS, no setor saúde, que deve ser integrado a diversas outras unidades e equipamentos de políticas públicas, como saúde, educação, direitos humanos, assistência social etc., diversificando o atendimento e reforçando os nós da rede, com possibilidade de constituir grandes diferenciais em relação aos projetos anteriores (como os projetos ABC e os CSU), também aumentando essa rede de proteção com novos nós, alcançando um maior número de juventudes por meio de outros equipamentos já existentes ou que estão previstos no Programa Fortaleza 2040 – como Praças da Juventude e CEUs, dentre outros.

A política pública no modelo de rede se torna mais eficaz quando sua execução não segue exclusivamente o modelo tradicional de gestão pública, que é setorializado e vertical, prática muito recorrente nas políticas públicas brasileiras nos últimos anos. Ações institucionais isoladas de equipamentos públicos não apresentam grande alcance social, por isso as decisões devem estar atreladas em caráter intersetorial e transversal, ou seja, em rede, o modo como a sociedade já se organiza atualmente.

Seguindo as finalidades de execução, de metas e de busca de resultados almejados pelas PPJ, mostra-se primordial o permanente diálogo entre os órgãos que compõem o Poder Público e a participação política das juventudes e dos demais segmentos da

---

sociedade civil que possam vir a contribuir com críticas e sugestões para os projetos e as ações da Rede Cuca, pois tais equipamentos se alimentam da própria comunidade. Esse pode ser outro diferencial em comparação aos projetos anteriores que, como se sabe, ainda não se encontram bem organizados e acabados em Fortaleza.

Acredita-se que o exercício e o aprendizado contínuos na gestão pública das redes podem proporcionar o aprimoramento dessa política e significativas melhorias nas práticas institucionais, não só como instrumento que colabora na formação cidadã e promove a emancipação das juventudes, mas atribuindo a estas outro significado, com vistas à superação de sua condição vulnerável e de risco.

## Referências Bibliográficas

- Alves, N. R. (2013). *Cuca: uma experiência de política pública municipal de jovens em Fortaleza* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE.
- Annunziato, E. S. (2011). Licitações nas parcerias público-privadas. Recuperado de [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10563](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10563)
- Batista, R. (2015, 28 de setembro). Obras de mais três Cucas devem começar em 2016, diz Roberto Cláudio. *Jornal de Hoje, Vida & Arte*.
- Brasil. (2010). *Redes de proteção social*. Brasília, DF: Secretaria dos Direitos Humanos.
- Brasil. (2011). *SUS: a saúde do Brasil*. Brasília, DF: Ed. Ministério da Saúde.
- Castells, M. (2013). *Redes de indignação e esperança*. Rio Janeiro, RJ: Zahar.
- Costa, R. (2005). Por um novo conceito de comunidade: redes sociais, comunidades pessoais, inteligência coletiva. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, 9(17), 235-248.
- Giddens, A. (2005). *Sociologia* (4a ed.). Porto Alegre, RS: Artmed.
- Houaiss, A., Villar, M. S., & Franco, F. M. M. (2001). *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2011). Brasília, DF.
- Jeanne, J. (2005, 12 de outubro). Projeto ABC. *Diário do Nordeste, Infantil*. Recuperado de <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/2.758/infantil/projeto-abc-1.300356>
- Nogueira, M. A. (2001). *Em defesa da política* (2a ed.). São Paulo, SP: Senac.
- Rossetti-Ferreira, M. C. (2000). Uma perspectiva teórico-metodológica para análise do desenvolvimento humano e do processo de investigação. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 13(2), 40-48.
- Santos, M. (2002). *A natureza do espaço*. São Paulo, SP: Edusp.
- Toro, A. J. B., & Werneck, N. M. D. (1996). *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente.
- Whitaker, F. (1998). *Redes: uma estrutura alternativa de organização*. Rio de Janeiro, RJ: RITS.

# Impacto regulatório no setor de telecomunicações: entraves à sociedade, à inovação e à concorrência

## **Carlos Mendes Tavares**

*Doutor e Pós-Doutor em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo - USP  
Professor Adjunto na Universidade da Integração internacional da Lusofonia  
Afro-Brasileira - UNILAB*

## **Luana Batista Rodrigues**

*Graduada em Administração pela Universidade Federal do Ceará - UFC  
Especialista em Gestão Pública pela Universidade da Integração Internacional  
da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB*

## **Sueli Maria de Araújo Cavalcante**

*Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará - UFC  
Professora Associada da Universidade Federal do Ceará - UFC*

## **Leandro de Proença Lopes**

*Doutor em Educação pela Universidade Nove de Julho - UNINOVE  
Professor Adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia  
Afro-Brasileira - UNILAB*

## **Resumo**

Este estudo teve por objetivo investigar os impactos sociais relacionados à regulação do setor de telecomunicações e verificar, no período entre 2009 e 2014, se em ambientes de maior liberdade econômica há maior promoção de concorrência, inovação e benefícios à sociedade. O artigo discorre sobre a controversa origem do embasamento teórico da regulação, fazendo um contraponto ao seu papel de agente defensor dos interesses do consumidor. Trata-se de pesquisa exploratória, com dados de relatórios de entidades internacionais e nacionais. Os resultados sugerem que, no Brasil, a excessiva regulação do setor de telecomunicação impacta negativamente a sociedade em termos de custos, acessibilidade e qualidade dos serviços, vindo a reforçar a tese de que promover a desregulação aceleraria o desenvolvimento do setor, trazendo mais vantagens à sociedade e retirando os entraves desnecessários à concorrência e à inovação.

**Palavras-chave** políticas públicas; juventudes; equipamento público; proteção social

---

**Conhecer: debate entre o público e o privado**

2018, Vol. 08, nº 20

ISSN 2238-0426

DOI: 10.32335/2238-0426.2018.8.20.1049

Licença Creative Commons Atribuição



---

## Abstract

This study aimed to investigate the social impacts related to regulation in the telecommunications sector and to verify, within the period between 2009 and 2014, whether in environments with greater economic freedom there is greater promotion of competition, innovation, and benefits to society. The article discusses the controversial origin of the theoretical framework of regulation, counteracting its role as an agent that advocates consumer interests. This is an exploratory research, with data from international and national reports. The results suggest that, in Brazil, excessive regulation in the telecommunication sector negatively impacts society in terms of costs, accessibility, and quality of services, reinforcing the thesis that promoting deregulation may accelerate development in the sector, bringing more benefits to society and removing unnecessary barriers to competition and innovation.

**Key words** economic regulation; social impacts; competition; innovation; economic freedom.

## Introdução

No Brasil, desde os anos 1990, quando se iniciou a adoção da administração gerencial como modelo de gestão pública, houve uma gradual retirada da participação do Estado da economia brasileira, inclusive de setores de expressiva relevância para a sociedade, como, por exemplo, o setor de telecomunicações. Acreditava-se que, com a saída do Estado desses setores, o acesso aos serviços seria universalizado e eles seriam oferecidos com alta qualidade e baixo custo. Entretanto, o Estado não se absteve de intervir completamente. Ele deixou de concentrar-se na prestação do serviço para se concentrar na regulação, tomando por base a regulação dos Estados Unidos da América (EUA) para promover a concorrência. Nesse sentido, o governo criou agências reguladoras e realizou várias privatizações. No caso das telecomunicações, foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a empresa estatal de telefonia, Telebrás, foi privatizada.

A Anatel tem como principais atribuições outorgar, regulamentar e fiscalizar o setor de telecomunicações a fim de garantir a livre competição e prezar pelo interesse dos usuários na definição de tarifas. Teoricamente, sua existência se faz necessária para corrigir “falhas de mercado” e também porque o setor de telecomunicações apresenta características de “monopólio natural” que, se não forem reguladas, tendem a onerar o consumidor trazendo ao mercado serviços a preços altos e de baixa qualidade.

Entretanto, ao comparar os dados de relatórios da União Internacional de Telecomunicações (UIT) e da Anatel quanto à telefonia móvel e banda larga do Brasil com os de países menos regulados, como Hong Kong RAE, China, Nova Zelândia e Cingapura,

---

é notória a diferença em termos de custos, acesso e qualidade na prestação dos serviços (International Telecommunication Union [ITU], 2010, 2011, 2012, 2013, 2014; Agência Nacional de Telecomunicações [Anatel], 2015). Percebe-se que, no Brasil, houve evolução nos últimos anos quanto ao acesso da população aos serviços de telefonia e internet, bem como houve diminuição dos preços – mas ainda continuam longe dos parâmetros mundiais.

Com base nesse contexto, este estudo teve por objetivo investigar os impactos sociais relacionados à regulação do setor de telecomunicações, em especial no que se refere à promoção da concorrência e da inovação, e, secundariamente, verificar se em ambientes de maior liberdade econômica há maior promoção de benefícios à sociedade.

## **Contexto regulatório do setor de telecomunicações no Brasil**

Desde suas origens, o direito econômico e concorrencial no Brasil, que fundamenta a existência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e das agências reguladoras, apresenta forte influência norte-americana. A principal referência é a Sherman Act. Promulgada em 1890, essa lei foi editada para proteger a sociedade norte-americana da formação de grandes grupos monopolistas que praticavam preços abusivos.

Entretanto, segundo Ramos (2015), os fatos históricos demonstram que a concentração empresarial que ocorreu nos EUA antes da edição da Sherman Act não ensejava práticas abusivas contra os consumidores. Pelo contrário, essas empresas conseguiram racionalizar custos por meio da formação de parcerias e constituíram grandes grupos econômicos, com largo alcance nacional e internacional, oferecendo preços mais baixos e maior qualidade dos produtos e serviços devido ao aumento da escala de produção.

O problema é que essa constante queda de preços incomodou os empresários bem relacionados politicamente que não conseguiam ter a mesma eficiência. O grupo que mais pressionou o governo para a aprovação da Sherman Act foi o de pequenos produtores rurais, por meio de seus sindicatos, os *grangers*. A ação desses empresários não teve como fonte principal de motivação a proteção dos consumidores ou do ambiente concorrencial, mas seus próprios interesses, já que grandes empresas estavam tomando seu mercado ao oferecer produtos mais baratos e melhores (Pires, 2012).

Ou seja, por mais que a intenção regulatória se baseie no argumento de defender os interesses do consumidor, o cerne do direito antitruste tem suas origens no intervencionismo estatal e no protecionismo empresarial em detrimento dos consumidores, o que tende a comprometer a eficácia do modelo regulatório. No entanto, esse foi o modelo importado para o Brasil que norteia as agências reguladoras criadas a partir das privatizações, inclusive a do setor de telecomunicações.

---

No Brasil, o processo de privatização das telecomunicações foi precedido pela montagem de um aparato institucional-regulatório. O governo formulou uma nova proposta para o setor, tornando os entes privados peças essenciais para a retomada do crescimento e do caráter competitivo das telecomunicações, sendo regidos por uma base regulatória estável e por uma agência nacional reguladora independente. Em 16 de julho de 1997 foi promulgada a Lei n. 9.472, conhecida como a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que alterou a função estatal no setor de modo a:

I – garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas; **II – estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;** III – adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários; IV – fortalecer o papel regulador do Estado; V – criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo; VI – criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País (Lei n. 9.472, 1997, grifo nosso).

A Anatel foi criada a fim de assumir a posição de agência reguladora do setor, uma autarquia especial à qual foram atribuídas, dentre outras, as seguintes competências (Lei n. 9.472, 1997):

- Responsabilidade de adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras;
- Revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, bem como homologação reajustes;
- Expedir ou extinguir autorização necessária à prestação de serviço no regime privado;
- Expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e as normas por ela estabelecidos;
- Exercer controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, no que se refere ao setor de telecomunicações, ressalvadas as atribuições pertencentes ao Cade.

Dessa forma, pode-se afirmar que a competição no setor está amplamente regulamentada, desde a oferta de serviços (móvel, fixo e internet) e de equipamentos, dado que se mostram necessários o reconhecimento e a autorização da agência reguladora, até a fixação de preços ou o controle tarifário.

---

Diante do exposto, infere-se que o incentivo à competição, assegurado pela LGT, e até o atendimento ao princípio constitucional de promoção da livre iniciativa, tem sua abrangência limitada, já que a burocracia acaba por agir como um desincentivo aos novos competidores.

## **Causas controversas da regulação de atividade econômica**

As medidas regulatórias do governo tendem a almejar fins nobres como, por exemplo, a proteção do consumidor de práticas monopolísticas, a preservação do ambiente concorrencial e o incentivo à inovação, bem como o zelo pelo interesse público. Entretanto, as causas que motivam o governo a regular a atividade econômica são, no mínimo, controversas.

De acordo com a abordagem da Escola Austríaca de Economia, Mises (2010) não questiona os fins almejados pelo governo, mas demonstra que as medidas intervencionistas adotadas jamais farão com que atinja tais objetivos, o que torna o intervencionismo um sistema econômico irracional.

Uma das justificativas apresentadas pelos defensores da regulação setorial é que se os custos para a prestação de um serviço ou para a produção de um bem em um setor da economia são altos e relativamente fixos, fazendo com que os custos totais de longo prazo caiam à medida que a produção aumenta, esse setor configura um monopólio natural. Justifica-se que nesses setores um produtor será capaz de produzir a um custo menor do que se existissem dois ou mais produtores concorrendo entre si. Caso mais de um produtor passe a ofertar seus serviços no mercado, os preços serão mais altos para o consumidor. Ainda de acordo com essa teoria, é impossível haver concorrência duradoura (DiLorenzo, 2012).

Segundo Nusdeo (2001), isso implica que os preços devem ser regulados e a entrada de novos competidores deve ser proibida a fim de permitir melhor aproveitamento dos ganhos de eficiência, presumivelmente, por apenas uma fonte produtora.

No entanto, DiLorenzo (2012) explica que a teoria do monopólio natural não possui nenhuma evidência histórica ocorrida na prática, de modo que um produtor alcançasse custos totais de longo prazo menores do que os de todos os seus concorrentes, a ponto de estabelecer um monopólio permanente. Pelo contrário, seus estudos demonstram que, no final do século XIX, nos EUA, quando os governos locais estavam começando a conceder monopólios para as empresas do setor de infraestrutura e utilidade pública (telefonia, gás e energia, por exemplo), o entendimento econômico geral era de que “monopólios” eram criados pela intervenção do governo mediante as ditas concessões e que, antes delas, as empresas concorriam vigorosamente entre si por meio de preços e serviços ofertados.

---

O referido autor ressalta, ainda, que os empresários perceberam que era mais conveniente obter privilégios monopolísticos por meio das concessões do governo, conquistando uma posição de dominância sem se submeter ao processo de concorrência que vigorava nesses setores. Exemplo disso foi a criação de um monopólio no setor de telefonia dos EUA, resultado de um conluio entre a empresa AT&T e o governo. Os legisladores começaram a acusar o processo de concorrência de “destruidor”, “duplicador” e “dispendioso”, e vários economistas foram pagos para prestar depoimentos perante comissões no Congresso norte-americano, a fim de declarar a telefonia um monopólio natural.

Entretanto, antes desse episódio, quando as patentes iniciais da AT&T expiraram, em 1893, surgiram vários concorrentes, chegando a 3.000 empresas de telefonia após a virada do século. Em 1907, os concorrentes da AT&T já dominavam 51% do mercado de telefonia e os preços caíram em decorrência de tal competição. Além disso, não havia nenhuma evidência da existência de economias de escala, e as barreiras de entrada eram quase que inexistentes, contrariamente ao que defende a teoria do monopólio natural (DiLorenzo, 2012).

Ou seja, na prática, como se pode ver, a teoria do monopólio natural foi criada como uma justificativa duvidosa para concessões de direitos monopolistas que nada têm de naturais, mas que só existem pela intervenção estatal em favor de empresários que contam com o apoio de economistas e legisladores para justificar suas aspirações a um mercado com baixa ou nenhuma concorrência.

Ainda assim, mesmo sem atender ao seu propósito inicial de proteger os interesses dos consumidores, essa teoria continua a ser utilizada como argumento para defender a necessidade de regular setores como o de telecomunicações.

## **Regulação para promoção da concorrência e da inovação**

Na perspectiva da Escola Austríaca, segundo De Soto (2014), concorrência é um processo dinâmico e incerto de rivalidade em que empreendedores disputam entre si a descoberta de oportunidades de lucro para aproveitá-las antes dos demais. Além disso, considera-se que sempre existe concorrência quando não há barreiras legais à entrada de novos competidores.

Por outro lado, o modelo de concorrência perfeita, difundido pela ciência econômica neoclássica, pressupõe um mercado em equilíbrio com inúmeros vendedores e compradores, detentores de todas as informações sobre o mercado em que atuam e no qual não ocorrem inovações tecnológicas capazes de interferir nos preços e nas preferências dos consumidores. Por esse conceito, todos os mercados seriam “imperfeitos”, necessitando, então, da intervenção estatal para corrigir suas “imperfeições” (Ramos, 2015).

---

Nesse sentido, no Brasil, a LGT estabelece o seguinte princípio:

Art. 6o Os serviços de telecomunicações serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar para propiciá-la, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica (Lei n. 9.472, 1997).

Ou seja, segundo esse dispositivo legal, o Estado deve intervir para que realmente o setor de telecomunicações opere sob o regime de concorrência perfeita. Acontece que, operando sob esse modelo, na verdade, não existiria concorrência nenhuma, já que todos ofereceriam o mesmo produto, o mesmo preço e disporiam das mesmas informações.

Além disso, o conceito de “concorrência perfeita” ignora a natureza dinâmica do processo concorrencial que de fato acontece no mercado, em que sempre haverá assimetria de informação, pois o conhecimento está disperso na sociedade, o que torna esse modelo impraticável na realidade. Logo, como previa Mises (2010), o Estado não conseguirá atingir o objetivo a que se propõe por meio da regulação, o que torna essa intervenção inócua.

Assim, ao invés de defender a ampla concorrência para beneficiar o consumidor com a prestação de serviços a preços baixos e alta qualidade, a intervenção governamental pela regulação acaba por defender os concorrentes. Segundo Pires (2012), a ampla concorrência seria alcançada pela completa desburocratização do setor, mas o atual modelo revela um ambiente artificial de concorrência controlada, formando um oligopólio que se protege nas prerrogativas regulatórias.

Segundo Ramos (2015), talvez o maior problema dos setores regulados seja a “captura” do agente regulador, que passa a agir na defesa dos interesses das empresas já estabelecidas em vez de beneficiar os consumidores. Essa tese é defendida pela Escola de Chicago e é conhecida como “Teoria da Captura”. Por exemplo, não é raro que grandes empresas façam *lobby* para criar regulamentações onerosas sobre seu próprio setor para dificultar uma potencial concorrência de empresas novas, pequenas e com pouco capital, afinal, quanto mais regulação, mais esse mercado se fechará à entrada de novos competidores, permitindo que elas possam abusar de sua posição, por meio da formação de cartéis, sem temer a insatisfação dos consumidores.

Do contrário, sem as barreiras regulatórias, essas empresas se veriam obrigadas a inovar permanentemente, reduzir seus custos e oferecer melhores preços e serviços, sob pena de perder mercado para concorrentes em potencial. Então, do ponto de vista das grandes empresas é mais vantajoso convencer os reguladores do que conquistar mercado por eficiência.

---

Outro tópico importante da Teoria da Captura é que os interesses das empresas reguladas tendem a prevalecer sobre os dos consumidores, dado que elas têm maior capacidade de organização, enquanto os consumidores, por estarem dispersos e possuírem interesses geralmente difusos, têm maior dificuldade de mobilização.

A Escola Austríaca, além de concordar com essa teoria da Escola de Chicago, observa que a regulação requerida se mostrará ineficaz e, em vez de questioná-la, os agentes exigirão novas normas mais rigorosas, que também se mostrarão ineficazes, formando um ciclo até que tudo esteja regulado pelo Estado, sem que tenha havido, teoricamente, qualquer estatização (Mises, 2010).

Isso pode ser demonstrado pelo movimento das operadoras de telefonia móvel, em 2015, para que o aplicativo *WhatsApp* seja regulamentado, já que realiza chamadas de voz por um custo mais baixo para o consumidor utilizando os dados da internet no celular. Por sua vez, o Ministro das Comunicações, à época, defendeu a iniciativa das operadoras afirmando que o aplicativo precisa ser regulamentado e que funciona às margens da lei (Landim, 2015).

Porém, se o Brasil se propuser a acompanhar a tendência de desregulação de seus companheiros do G20, o grupo que reúne as 20 maiores economias do mundo, esse cenário pode mudar, tendo em vista a promoção da concorrência e da inovação, como consta no plano de ação definido pelos membros do G20 na Austrália em 2014:

Nossas ações individuais para promover a concorrência são delineadas pelas nossas estratégias abrangentes de crescimento. Muitos membros buscam empreender reformas no mercado de produtos e serviços; e reduzir os encargos regulamentares e reduzir a burocracia. Além disso, alguns membros focam em reduzir as barreiras à entrada de novos negócios e reformar suas políticas de concorrência; introduzir medidas para melhorar a concorrência nas indústrias de rede; e concentrar-se em melhorar a facilidade de fazer negócios, por exemplo, incentivando a inovação e melhorando a qualidade das instituições judiciais e administrativas.

Essas reformas fornecem alguns dos mais poderosos impulsos para o crescimento. No entanto, reconhecemos que precisamos tomar novas medidas para aumentar a concorrência e reduzir a regulamentação desnecessária no setor de serviços, fortalecer a política de concorrência, reduzir ainda mais as barreiras à entrada de empresas e reforçar ainda mais a conexão entre as indústrias. (Group of Twenty [G20], 2014, tradução nossa).

Por ora, infelizmente, o que se pode observar é que a regulação imposta ao setor de telecomunicações é substantivamente anticoncorrencial e age em favor das empresas já

---

estabelecidas, causando impactos desnecessários aos consumidores, principalmente, os menos favorecidos economicamente, como se detalha na próxima seção.

## **Intervencionismo regulatório para zelar pelos interesses da sociedade**

Segundo Senholz (2013), a maioria das pessoas considera que a regulação governamental é algo bom, pois busca garantir que os consumidores sejam tratados de modo justo pelas grandes empresas, quase sempre inescrupulosas. Em teoria, agências reguladoras existem para proteger o consumidor. Entretanto, o que se vê na prática é que elas protegem as empresas dos consumidores, por meio da fixação de preços e da especificação de produtos e serviços que as empresas reguladas devem ofertar. Tal arranjo faz com que o atendimento dos interesses do consumidor seja limitado pelo planejamento central dos agentes reguladores.

Por sua vez, Hayek (2013) afirma que o conhecimento nunca existe de forma concentrada e integrada, ele se encontra disperso entre os indivíduos, de modo que é impossível que o planejamento central disponha de todas as informações disponíveis na sociedade. Ou seja, o agente regulador, ao estipular os preços e os produtos que devem ser ofertados, desconsidera o valor subjetivo que cada indivíduo atribui àquele serviço, por vezes retirando seu poder de consumo e interferindo em sua liberdade de escolha.

Essa situação pode ser exemplificada pela decisão da Anatel, em 2011, de multar usuários que compartilhavam o acesso à internet banda larga por uma rede wireless. Visando a reduzir custos, três vizinhos fizeram uma assinatura do serviço a partir da linha telefônica de um deles. Para a autarquia, o usuário que compartilhava o sinal agia como um provedor comercial de internet e, para isso, deveria ter uma licença especial, que custa R\$ 9.000,00 (Roncolato, 2011). Esse valor é cerca de 160 vezes maior do que o preço da assinatura de um pacote de banda larga com velocidade de 2 MB – R\$ 54,90 (em maio de 2016).

Ou seja, em vez de favorecer a inclusão digital daqueles que, individualmente, não têm condições de pagar pelo serviço de banda larga, o agente regulador edita regras que punem os usuários e exigem licença especial, protegendo os interesses das operadoras de telefonia e afastando-se da função de agir em benefício do interesse público.

Outra análise a ser feita é o impacto das medidas tomadas pela Anatel sobre o exercício do direito de liberdade. O artigo 5º e seu parágrafo IX da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) garantem como direitos fundamentais a liberdade e a liberdade de expressão (Constituição, 1988). Ao estabelecer quais produtos podem ser comercializados no setor de telecomunicações brasileiro, a agência tolhe não só a liberdade de escolha do



---

indivíduo, mas também sua liberdade de comunicação, já que, ao tornar determinados produtos ilegais, o agente regulador pode impedir o acesso das camadas mais pobres a instrumentos que viabilizam sua comunicação.

É o caso do projeto da Anatel de bloqueio dos chamados celulares “xing ling” – aparelhos não homologados pela agência reguladora. Segundo estudo do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio (ITS), essa medida afetaria justo os mais pobres, retirando seu meio de acesso à internet. Pode-se constatar que os celulares são, atualmente, a principal ferramenta de inclusão digital no país, pelo número de acessos por esses terminais, que já supera os 280 milhões, e o ritmo de crescimento da oferta de banda larga móvel (Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio [ITS], 2015).

Ademais, se o celular tem possibilitado o aumento da conectividade dos brasileiros, o aparelho “xing ling” (não homologado) assume importante papel nesse crescimento justamente por seu preço acessível. Enquanto o preço dos smartphones varia de R\$ 500 a R\$ 4.000,00, os modelos “xing ling” custam cerca de R\$ 200,00. Muitas vezes, esses aparelhos permitem o uso de mais de um *chip* simultaneamente, possibilitando que o usuário se beneficie de promoções das operadoras, pagando, dessa forma, tarifas reduzidas, já que as tarifas de interconexão para fazer chamadas entre diferentes operadoras são altas.

O que se observa, então, é que a homologação de produtos pela Anatel, além de limitar a concorrência, impele as pessoas que não têm condições de adquirir tais bens à ilegalidade. Outro caso que pode ilustrar esse aspecto é a homologação do chamado “pau de selfie”. Apenas a empresa australiana Kaiser Bass possui autorização da agência reguladora para comercializar esse produto no Brasil, tornando ilegais todos os outros já vendidos em lojas populares (Guimarães, 2015).

Diante do exposto, pode-se inferir que a regulação traz sérios prejuízos aos interesses da sociedade. Por um lado, embarga ofertas que beneficiam o consumidor, por outro adota medidas que criam monopólios, protegem oligopólios e tornam ilegais ações do cotidiano da sociedade, afetando principalmente os mais pobres.

## Metodologia

Trata-se de pesquisa exploratória, bibliográfica e ex post facto. Para Jung (2003), a pesquisa exploratória se baseia na coleta de dados em busca de maior conhecimento, sem enfatizar a teorização sobre o assunto, e tem por finalidade a descoberta de práticas ou diretrizes que possam ser modificadas e a obtenção de alternativas ao conhecimento científico existente.

Os efeitos práticos da regulação do setor de telecomunicações no cotidiano, como custos e qualidade dos serviços de telefonia móvel e internet banda larga em diferentes países, foram operacionalizadas com base em indicadores, para os quais foram colhidos

---

dados secundários oriundos de pesquisa documental sobre o setor de telecomunicações do Brasil e dos países com maior liberdade econômica, entre os anos de 2009 e 2014, caracterizando, assim, a adoção de abordagem quantitativa com análise de dados agregados.

## Resultados e discussão

### Impactos sociais relacionados à regulação do setor de telecomunicações brasileiro

A Tabela 1 ilustra os impactos sociais da regulação no setor de telecomunicações brasileiro. O *ranking* apresentado avalia 189 países e elenca-os de modo que aqueles que se encontram nas primeiras posições oferecem um ambiente regulatório mais propício à criação e operação de uma empresa local. Ou seja, são países que usufruem de maior liberdade econômica.

**Tabela 1 - Ranking Doing Business em 2015 - Top 10**

#### Ease of Doing Business Ranking 2015 - TOP 10

Posição	Economia	Pontuação
1	Cingapura	88.27
2	Nova Zelândia	86.91
3	Hong Kong RAE, China	84.97
4	Dinamarca	84.20
5	Coréia, República da	83.40
6	Noruega	82.40
7	Estados Unidos da América	81.98
8	Reino Unido	80.96
9	Finlândia	80.83
10	Austrália	80.66

Fonte: World Bank (2015)

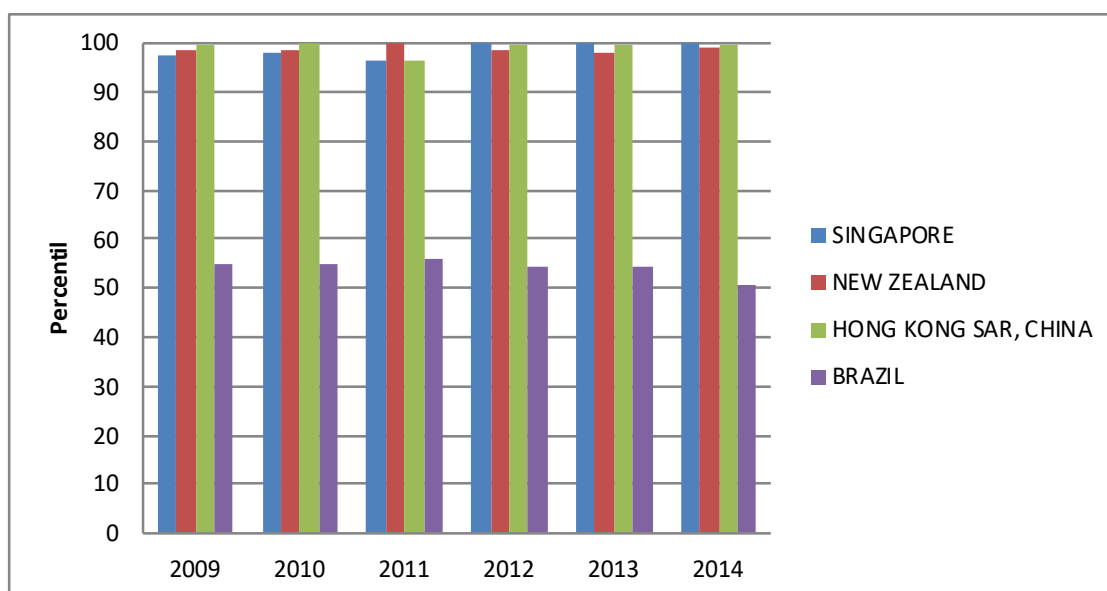
Os primeiros lugares apresentados na Tabela 1 são apontados como países que editam regulações voltadas a facilitar as interações no mercado, promovendo o empreendedorismo e o desenvolvimento econômico. Vale ressaltar que tais países também costumam apresentar bons indicadores em outros relatórios internacionais que avaliam suas economias (World Bank, 2015). Por outro lado, o Brasil ocupa a 120ª posição, situando-se entre os 70 últimos colocados nesse *ranking*, o que significa que se trata de um país bastante regulado – fator

que, segundo Rothbard (2012), restringe a promoção da concorrência e resulta em menor oferta, perda de qualidade, encarecimento dos preços e desestímulo à inovação.

Os três primeiros lugares (Cingapura, Nova Zelândia e Hong Kong RAE, China), considerados os países mais livres do mundo em termos econômicos, servirão como parâmetro para análise comparativa com o Brasil, a fim de demonstrar quais impactos a regulação pode produzir na sociedade em termos de custos, qualidade e inovação, acessibilidade e concentração de mercado.

Para tal, é importante observar outro estudo do Banco Mundial, que avalia os indicadores de governança de cada país, sendo um deles a qualidade regulatória (Figura 1), o qual reflete a capacidade do governo de editar regulações que permitam maior atuação da iniciativa privada na promoção do desenvolvimento do país.

**Figura 1. Estimativa do indicador de qualidade regulatória (2009-2014).**



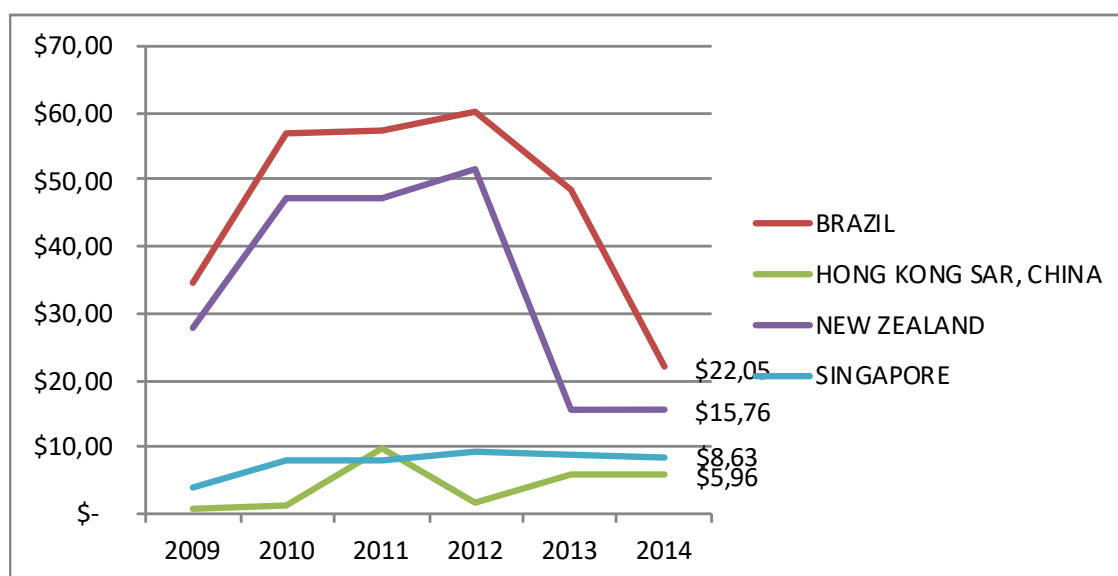
Fonte: World Bank (2014a, 2014b, 2014c, 2014d).

Os resultados da Figura 1 apontam, igualmente, que, enquanto o percentual de qualidade da regulação de Hong Kong RAE, China, Nova Zelândia e Cingapura se situa entre 97% e 100% ao longo do período em análise, o indicador brasileiro se encontra em torno dos 50%, ou seja, praticamente a metade dos outros, e isso parece influenciar os aspectos de custos, acessibilidade, qualidade e inovação e concentração de mercado – analisados a seguir.

## Custos

Considerando um pacote pré-pago básico de celular, que contempla uma franquia de 51 minutos, ou 30 ligações, e envio de 100 SMS por mês, verifica-se que o Brasil tem superado em carestia os países líderes em liberdade econômica em todos os anos analisados, no período de 2009 a 2014. A média do preço cobrado no Brasil durante esses anos é de US\$ 46,59, valor que supera Hong Kong RAE, China, em aproximadamente 11 vezes (US\$ 4,24), Cingapura em 6 vezes (US\$ 7,80) e Nova Zelândia em 1,36 vezes (US\$ 34,20). Mesmo apresentando uma tendência de queda de preços a partir de 2012, o Brasil continua a praticar o valor mais alto dentre os países analisados, US\$ 22,05 em 2014, chegando a cobrar quase 4 vezes mais que Hong Kong RAE, China, pelo mesmo serviço (Figura 2).

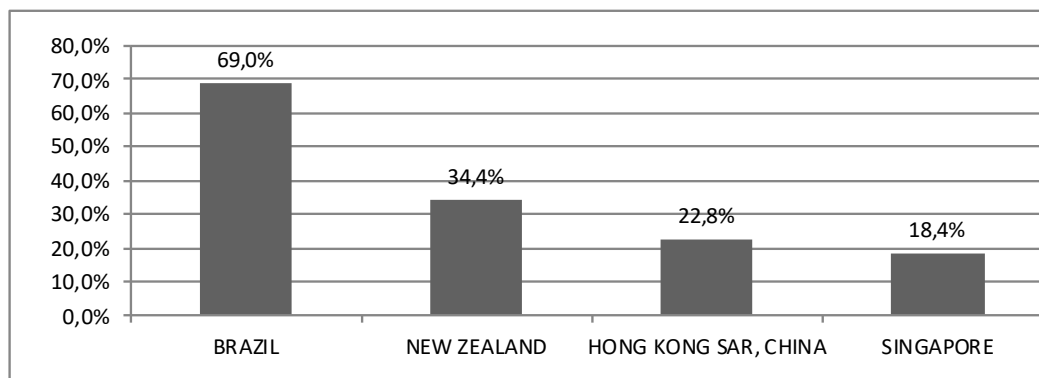
**Figura 2. Estimativa de valor médio de pacote pré-pago de celular em US\$ (2009-2014).**



Fonte: ITU (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

Pode-se afirmar que a composição do valor pago pelo consumidor ao adquirir serviços de telefonia móvel é bastante afetada pela regulação, especialmente a tributária, o que explica parte da carestia do serviço de telefonia móvel no Brasil. Na Figura 3, ao comparar a carga tributária total aplicada sobre os lucros no Brasil e nos países líderes em liberdade econômica, observa-se que os países que praticam maiores impostos (Brasil, com 69%, e Nova Zelândia, com 34,4%) são os mesmos que cobram valores maiores pelo pacote pré-pago (Figura 3).

**Figura 3. Estimativa da carga tributária total.**



Fonte: World Economic Forum [WEF] (2015).

Vale destacar que isso tem impacto em toda a cadeia de suprimento dos serviços de telecomunicações, incluindo os equipamentos necessários para consumi-los, como computadores e celulares, dificultando a capacidade dos consumidores arcarem com o investimento nesses equipamentos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2010).

Ou seja, o consumidor paga em excesso para se comunicar devido à intervenção regulatória do governo. Se a carga tributária fosse menor, já teria uma influência positiva sobre o custo dos produtos e serviços de telecomunicação, como foi demonstrado nas tabelas das páginas anteriores, o que possibilitaria o acesso mais barato para a população brasileira, principalmente os mais pobres.

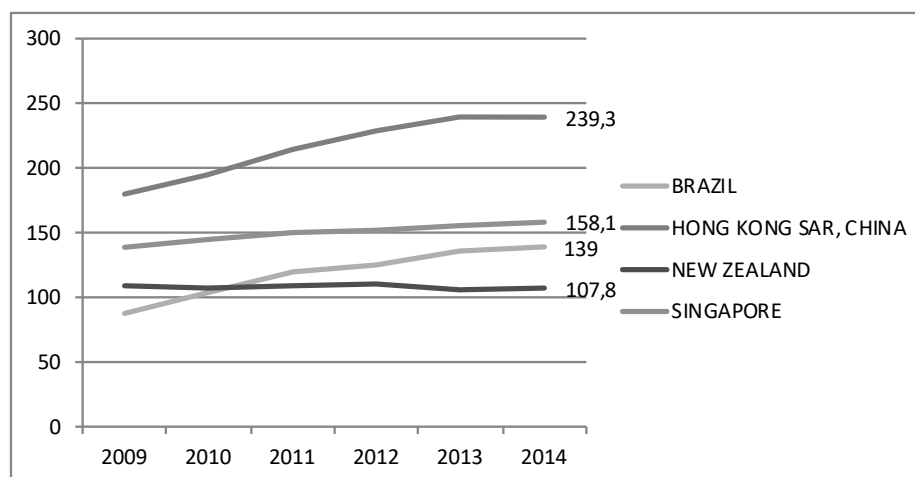
### **Acessibilidade**

A acessibilidade se traduz na disseminação de determinado serviço. Quanto maior o consumo desse serviço, mais acessível ele é para a população. A fim de traduzir quão acessíveis são os serviços de telefonia móvel e banda larga no Brasil, analisam-se os seguintes fatores: i) Número de linhas telefônicas móveis ativas a cada 100 habitantes; ii) Relação entre percentual de casas com computador e acesso à internet; e iii) Percentual de indivíduos que acessam a internet; e iv) Proporção de acessos por meio de banda larga e internet sem fio.

A Figura 4 apresenta o número de linhas telefônicas móveis ativas a cada 100 habitantes e revela que o Brasil, no ano de 2014, superou em 28% a Nova Zelândia em número de linhas móveis, porém, continua abaixo de Hong Kong RAE, China, que supera o Brasil em aproximadamente 72%, e Cingapura, que também possui uma penetração 13%

maior do que o Brasil nesse segmento. Entretanto, como se observa na Figura 4, há uma tendência de crescimento desse número no Brasil ao longo dos anos, o que permite inferir que ele tende a acompanhar os países de maior liberdade, proporcionando maior adesão a linhas móveis.

**Figura 4. Estimativa de número médio de linhas telefônicas móveis a cada 100 habitantes (2009-2014).**



Fonte: ITU (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

Um dos fatores que explica essa tendência de aumento de linhas móveis no Brasil é o custo da chamada entre operadoras distintas, que costuma ser maior do que o custo da ligação entre linhas da mesma operadora. A TIM, por exemplo, cobra 2 vezes mais pela ligação local para celulares de outras operadoras (Tabela 2).

**Tabela 2 - Estimativas de tarifa de ligações médias locais no plano pré-pago TIM**

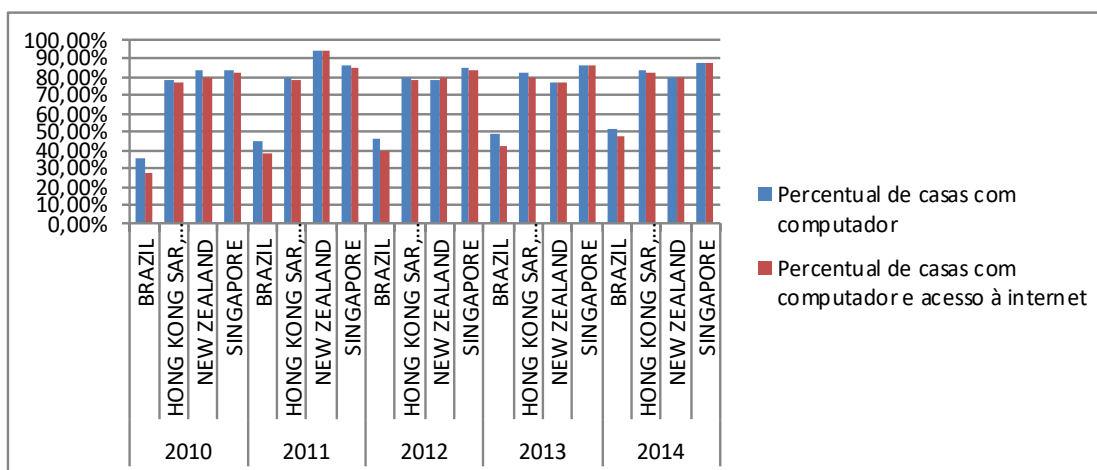
Ligações locais	CE (DDD 85)	PE (DDD 81)	PI (DDD 86)	BA (DDD 71, 73 e 74)
<b>De TIM para TIM (por chamada)</b>	R\$ 0,35	R\$ 0,35	R\$ 0,35	R\$ 0,35
De TIM para TIM Fixo (por chamada)	R\$ 0,35	R\$ 0,35	R\$ 0,35	R\$ 0,35
<b>De TIM para móveis de outras operadoras (por minuto)</b>	<b>R\$ 1,50</b>	<b>R\$ 1,50</b>	<b>R\$ 1,50</b>	<b>R\$ 1,50</b>
De TIM para fixos de outras operadoras (por chamada)	R\$ 0,70	R\$ 0,70	R\$ 0,70	R\$ 0,70

Fonte: TIM (2016)

Para driblar esse gasto adicional, as pessoas costumam ter uma linha de cada operadora, o que também explica a grande adesão das classes mais baixas aos celulares “xing ling”, como já enfatizado.

Quanto à relação entre percentual de casas com computador e acesso à internet, a Figura 5 ilustra a quantidade de famílias com computadores e a proporção destas que dispõem de internet em casa, ratificando a grande diferença na oferta de banda larga entre os países. Apesar da tendência de crescimento que o Brasil apresenta ao longo do período analisado, em 2014, somente 52% das casas brasileiras possuíam computador e destas apenas 48% tinham acesso à internet, enquanto nos demais países analisados ambos os percentuais são maiores do que 70%, chegando ao máximo em Cingapura, onde 88% de casas que possuem computador também têm acesso à internet. Isso demonstra que o Brasil ainda apresenta um grande déficit na geração de oportunidades de acesso a computadores bem como na oferta de cobertura de internet banda larga.

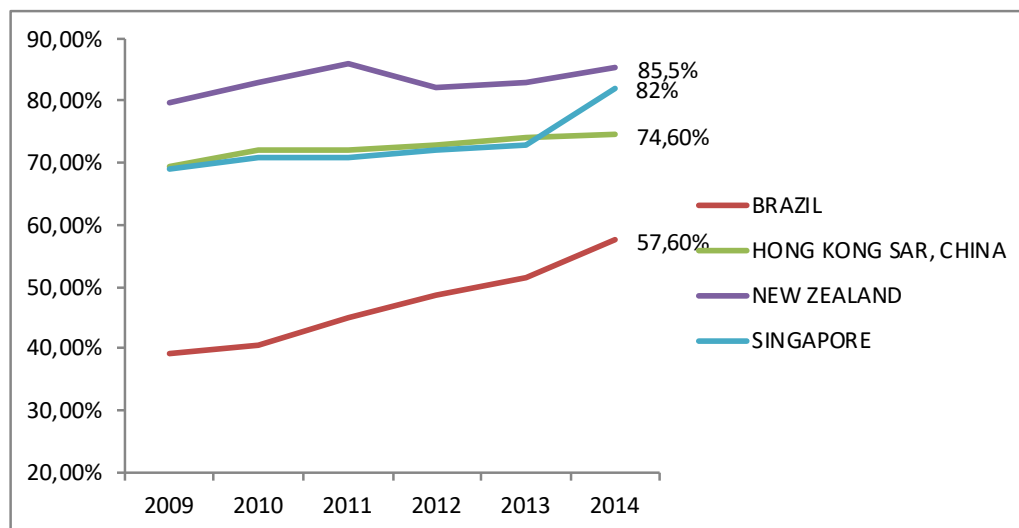
**Figura 5. Estimativa de percentual de casas com computador versus estimativa de percentual de casas com computador e acesso à internet (2010-2014).**



Fonte: ITU (2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

Assim, pode-se inferir que, com exceção do acesso a linhas móveis, o Brasil se encontra em um estágio de acessibilidade pelo menos 17% inferior ao dos países líderes em liberdade econômica (Figura 6).

**Figura 6. Estimativa de percentual de indivíduos com acesso à internet (2009 e 2014).**



Fonte: ITU (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

Apesar da tendência de crescimento observada no período de 2009 a 2014, enquanto nos demais países analisados mais de 70% dos indivíduos possuem acesso à internet, no Brasil, apenas 57,6% das pessoas usufruem desse acesso. Hong Kong RAE, China e Cingapura apresentam praticamente os mesmos percentuais até 2013, havendo aumento significativo em Cingapura em 2014, onde há 1,42 vezes mais indivíduos com acesso à internet que no Brasil. Quando se analisa esse percentual na Nova Zelândia, nota-se que a diferença é 1,48 vezes maior. Logo, esses números ratificam a necessidade de desregulação, a fim de proporcionar maior acessibilidade aos serviços no setor de telecomunicações.

### **Qualidade e inovação**

No quesito qualidade, o setor de telecomunicações brasileiro é o líder em reclamações dos consumidores. Segundo dados da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), 56,9% das reclamações registradas em sua plataforma entre 2014 e 2015 se relacionam às operadoras de telecomunicação, incluindo prestadoras de internet e TV por assinatura (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor [IDEC], 2015).

Esse fato traduz o panorama atual do mercado de telecomunicações brasileiro, que carece de maior concorrência, de novos entrantes, já que as empresas estabelecidas e protegidas pelas altas barreiras regulatórias não satisfazem os consumidores.

Outra métrica importante são os critérios de qualidade adotados pelas agências reguladoras. Dois deles são suficientes para demonstrar a necessidade de evolução na



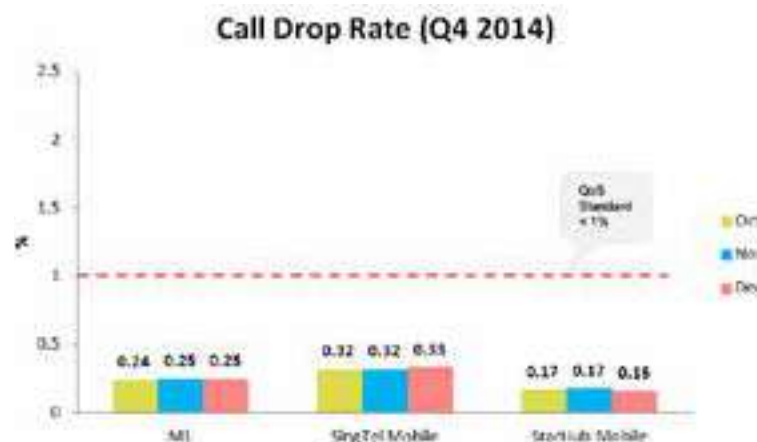
aferição de qualidade dos serviços de telefonia móvel: Taxa de sucesso de chamadas e Queda de chamadas. As figuras 7 e 8 apresentam as taxas de sucesso de chamadas e as taxas de queda de ligações em Cingapura. Observa-se que as 3 operadoras de telefonia móvel estabelecidas ali (M1, SingTel Mobile e StarHub Mobile) devem cumprir uma meta de que pelo menos 99% das chamadas sejam completadas na primeira tentativa e, dessas chamadas que obtiveram sucesso, apenas 1% das ligações pode cair após 100 segundos. No período de outubro a dezembro de 2014 se observa que todas as operadoras superaram a meta de 99% de sucesso das chamadas, bem como menos de 0,4% das ligações que obtiveram sucesso caíram após 100 segundos.

**Figura 7. Estimativas de taxa de sucesso de chamadas em Cingapura.**



Fonte: Infocomm Development Authority of Singapore [IDA] (2014).

**Figura 8. Estimativa de taxa de queda de ligações em Cingapura.**



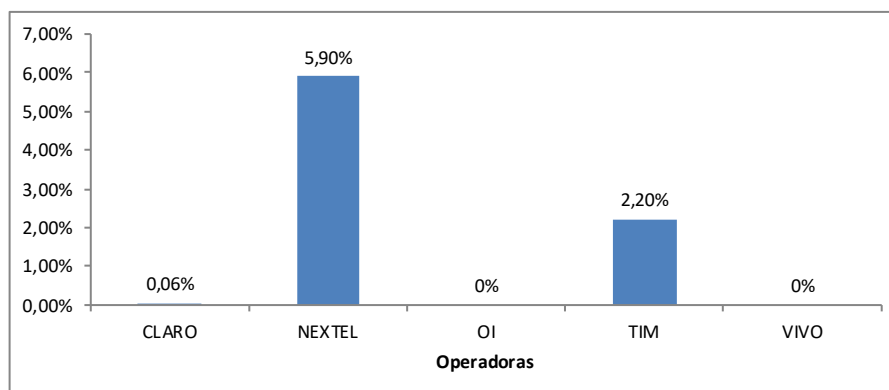
Fonte: IDA (2014).

Como se observa, todas as 3 prestadoras que operam naquele país atendem ao alto grau de qualidade exigido pela agência reguladora do país, a Infocomm Development Authority of Singapore (IDA). Vale ressaltar que, desde 2000, Cingapura adota o modelo de livre concorrência no setor de telecomunicações. Ali, não há limite de licenças para operar no setor, exceto quando há limitações físicas. O governo adotou essa medida por entender que o desenvolvimento econômico do país depende de um setor de telecomunicações globalmente competitivo, aberto a empresas oferecendo inovação, alta qualidade e preços baixos (IDA, 2015).

Por outro lado, no Brasil, a Anatel estabelece uma meta de no mínimo 67% de sucesso das chamadas e no máximo 2% de queda das ligações completadas, ou seja, metas mais brandas do que as de Cingapura. No entanto, nenhuma das 5 operadoras que atendem nacionalmente (Claro, Oi, TIM, Nextel e Vivo) atinge 100% de cumprimento dessas metas, como é possível verificar nas figuras 9 e 10.

Na Figura 9 se observa que a Nextel foi a operadora que obteve o maior percentual de cumprimento da meta de 67% de sucesso de chamadas, apresentando 5,9% de cumprimento. Ou seja, isso quer dizer que apenas 3,9% das ligações foram completadas na primeira tentativa em 2014, o que evidencia o baixíssimo nível de qualidade ofertado pelas operadoras de telefonia no Brasil.

**Figura 9. Estimativa de percentual de cumprimento de meta em 2014 (taxa de sucesso de chamadas  $\geq$  67%).**

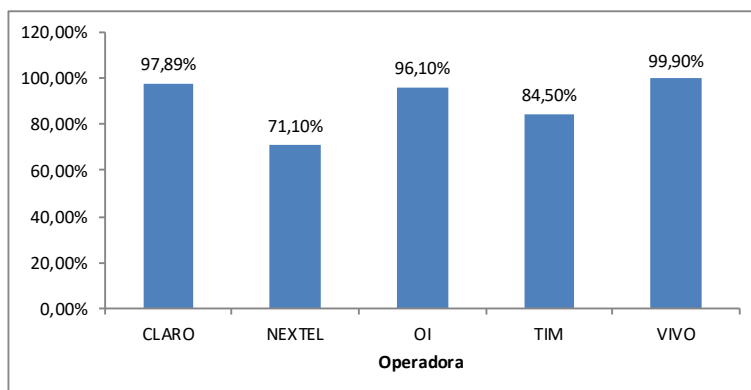


Fonte: Anatel (2015).

A mesma análise é cabível para o indicador de queda de ligações completadas, apresentado na Figura 10. Em 2014, a Vivo foi a operadora que mais conseguiu se aproximar do cumprimento total da meta e permitir que menos de 2% das chamadas que obtiveram sucesso caíssem, o que significa que as demais operadoras permitem que mais de 2% das

ligações completadas caíam. Dessa forma, a taxa de queda das operadoras brasileiras é 5 vezes maior do que a de Cingapura, que apresentou, no máximo, 0,33% de queda (Figura 8).

**Figura 10. Estimativa de percentual de cumprimento de meta em 2014 (queda de ligações ≤ 2%).**



Fonte: Anatel (2015).

Infelizmente, os resultados negativos se repetem no quesito inovação e também em outros aspectos que impactam a qualidade, como o acesso à tecnologia de ponta. Segundo o relatório do Fórum Econômico Mundial, em um total de 143 países, o Brasil é 121º país que favorece a inovação, conforme Tabela 3, e o 77º colocado no acesso à tecnologia de ponta, posição esta muito distante das de Hong Kong RAE, China (18º lugar), Cingapura (15º lugar) e Nova Zelândia (6ª posição no ranking) (Tabela 4)

**Tabela 3 – Países que propiciam a inovação**

Ambiente favorável à inovação	Ranking	Nota (escala de 1 a 7)
SINGAPORE	1º	6
HONG KONG SAR, CHINA	3º	5,6
NEW ZEALAND	6º	5,4
BRAZIL	121º	3,6

Fonte: WEF (2015)

**Tabela 4 - Países com acesso à tecnologia de ponta**

Acesso à tecnologia de ponta	Ranking	Nota (escala de 1 a 7)
SINGAPORE	15º	6,2
HONG KONG SAR, CHINA	18º	6,1
NEW ZEALAND	21º	6,1
BRAZIL	77º	4,7

Fonte: WEF (2015)

Logo, pode-se inferir que países que estimulam a liberdade econômica tendem a oferecer serviços de maior qualidade também favorecendo a constante inovação por meio da concorrência. Mesmo que não haja muitos concorrentes, como é o caso de Cingapura, o fato de proporcionar um ambiente regulatório que favorece a entrada de novas empresas já produz efeito sobre as operadoras estabelecidas, estimulando-as a sempre oferecer serviços de qualidade para não perder mercado para os potenciais concorrentes que entrarão no setor.

### Concentração de mercado

No relatório do Fórum Econômico Mundial de 2015, o qual analisa, dentre outros aspectos, a intensidade de competição em 143 países, o Brasil figura em 52º lugar, representando, assim, elevado grau de concentração de mercado em comparação aos países com maior liberdade econômica (Tabela 5).

**Tabela 5 – Grau de intensidade de competição**

Intensidade de concorrência	Ranking	Nota (escala de 1 a 7)
HONG KONG SAR, CHINA	4º	6,1
SINGAPORE	20º	5,7
NEW ZEALAND	26º	5,6
BRAZIL	52º	5,3

Fonte: WEF (2015)

Além disso, ao comparar a quantidade de operadoras para atender à população bem como a dimensão dos países que figuram no topo do ranking de liberdade econômica, observa-se na Tabela 6 que o Brasil possui uma população 28 vezes maior e uma área 7.713 vezes maior do que a de Hong Kong RAE, China, porém, o mercado brasileiro é atendido por apenas 9 operadoras de telefonia móvel, sendo que somente 5 delas têm abrangência nacional, como já relatado no tópico anterior.

**Tabela 6 – Proporção população e dimensão territorial atendida por operadora**

País	Nº de operadoras de telefonia móvel	População	Densidade populacional por operadora	Área (km²)
BRAZIL	9	206.077.898	22.897.544	8.516.000
HONG KONG SAR, CHINA	4	7.241.700	1.810.425	1104
NEW ZEALAND	3	4.509.700	1.503.233	268.021
SINGAPORE	3	5.469.700	1.823.233	718,3

Fonte: Agências Reguladoras, Instituições Oficiais (2105)

---

Verifica-se que nos demais países analisados cada operadora possui, proporcionalmente, um mercado potencial de menos de 2 milhões de pessoas e ainda assim oferecem preços menores do que no Brasil, como demonstrado no tópico de custos. Aqui, as atuais operadoras estabelecidas poderiam atender mais de 22 milhões de pessoas. Se for levado em consideração que apenas 5 empresas têm cobertura nacional, essa proporção fica ainda maior, subindo para mais de 41 milhões de pessoas por operadora, sem considerar as dimensões continentais do país, fato que também ratifica o quanto esse mercado ainda pode ser explorado por novos entrantes, de modo a incentivar a competição e estimular a prestação do serviço a preços menores e de maior qualidade.

## **Conclusão**

Este estudo demonstrou que a regulação interfere negativamente no processo de concorrência e inovação. No Brasil, a competição nas telecomunicações é amplamente regulamentada, de modo que a burocracia acaba constituindo um desincentivo aos novos competidores, enquanto nos demais países a tendência à desregulação é predominante e os níveis de competição e inovação estão entre os mais altos do mundo.

Países que estimulam a liberdade econômica tendem a oferecer serviços de maior qualidade, também favorecendo a constante inovação por meio da concorrência. Mesmo que haja poucos concorrentes, como é o caso de Cingapura, o fato de proporcionar um ambiente regulatório que favorece a entrada de novas empresas já produz efeito sobre as operadoras estabelecidas, levando-as a buscar inovar continuamente para não perder uma fatia de mercado para os possíveis novos concorrentes. Logo, o Brasil tem condições de seguir esse exemplo, já que é um país com dimensões continentais e possui um amplo mercado que ainda pode ser explorado por novos entrantes, de modo a estimular a prestação do serviço a preços menores e de maior qualidade.

Outro fator observado foi que a regulação causa sérios impactos à sociedade em termos de custos, acessibilidade e qualidade. Os consumidores brasileiros pagam uma das tarifas de telefonia móvel mais altas do mundo e isso se deve, em grande parte, à regulação tributária. Dentre os países analisados, o Brasil é o que tem a maior carga tributária e isso se reflete nos preços dos serviços de telecomunicação. Em seguida vem a Nova Zelândia, com maiores impostos e maiores custos dos serviços de telefonia em comparação a Cingapura e Hong Kong RAE, China, os quais praticam preços e alíquotas de impostos bastante próximos.

Quanto à acessibilidade, apesar de superar a Nova Zelândia em número de linhas de telefonia móvel e de sua tendência de crescimento, o Brasil ainda se encontra em estágio de acessibilidade pelo menos 20% inferior ao dos demais países analisados, o que

---

reforça a tese de que a regulação, quando não impede, retarda o acesso da população ao desenvolvimento experimentado pelos outros países no setor de telecomunicações.

O mesmo raciocínio é válido para os quesitos qualidade e concentração de mercado. Os dados comprovam que as operadoras brasileiras não atingem satisfatoriamente as metas de qualidade estipuladas pelo agente regulador, diferente do que ocorre em Cingapura, por exemplo, e ainda contam com um mercado concentrado, quando se considera as dimensões continentais do país e a densidade populacional atendida por operadora. Assim, pode-se inferir que os esforços da regulação para promover a prestação de serviços de telecomunicação de qualidade e a desconcentração de mercado têm sido inócuos, prejudicando, ainda que indiretamente, a população.

Mostra-se de extrema importância que novos estudos dedicados a essa temática sejam realizados, a fim de contribuir com o aprimoramento do modelo regulatório adotado no Brasil, para que se torne mais flexível, de modo a promover a aceleração do desenvolvimento do país e, conseqüentemente, democratizar o acesso da população a serviços e tecnologia de ponta a preços menores, a exemplo dos países com maior liberdade econômica.

## Referências Bibliográficas

Agência Nacional de Telecomunicações. (2015). *Relatório de indicadores de desempenho operacional 2014*. Recuperado de <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=331461&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=331461.pdf>

*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988, 5 de outubro). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

De Soto, J. (2014, 20 de março). *As definições corretas de monopólio e concorrência – e por que a concorrência perfeita é ilógica*. Recuperado de <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1603>

DiLorenzo, T. (2012, 18 de maio). *O mito do monopólio natural*. Recuperado de <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1309>

Group of Twenty. (2014, november). *Brisbane Action Plan*. Recuperado de [http://www.g20.utoronto.ca/2014/brisbane\\_action\\_plan.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2014/brisbane_action_plan.pdf)

Guimarães, S. P. (2015, 7 de janeiro). *Esta empresa é a única que pode vender pau de selfie no país*. Recuperado de <http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/esta-empresa-e-a-unica-que-pode-vender-pau-de-selfie-no-pais>

Hayek, F. A. (2013, 13 de agosto). *O uso do conhecimento na sociedade*. Recuperado de <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1665>

---

Infocomm Development Authority of Singapore. (2014). *Quality of service performance results for october-december 2014*. Recuperado de <https://www.imda.gov.sg/regulations-licensing-and-consultations/licensing/licences/licence-for-the-sale-of-telecommunication-equipment/compliance-to-imda-standards/3g-services/oct-dec2014>

Infocomm Development Authority of Singapore. (2015). *Full competition in Singapore's telecommunications sector*. Recuperado de <https://www.ida.gov.sg/Policies-and-Regulations/Industry-and-Licencees/Competition-Management/Full-Competition-in-Singapores-Telecommunications-Sector>

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. (2015). *Balço do Consumidor.gov.br*. Recuperado de <http://www.idec.org.br/pdf/2015-07-01-balanco-Consumidor.pdf>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2010). *Desafios e oportunidades do setor de telecomunicações no Brasil* (Comunicados do Ipea: Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro n. 57). Brasília, DF: Autor.

Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio. (2015). *Conectividade em risco: Estudo sobre o impacto do bloqueio de celulares não homologados no Brasil*. Recuperado de [http://itsrio.org/wp-content/uploads/2015/07/ITS\\_Report\\_New\\_Lines.pdf](http://itsrio.org/wp-content/uploads/2015/07/ITS_Report_New_Lines.pdf)

International Telecommunication Union. (2010). *Measuring the information society report 2010*. Recuperado de [http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2010/MIS\\_2010\\_without\\_annex\\_4-e.pdf](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2010/MIS_2010_without_annex_4-e.pdf)

International Telecommunication Union. (2011). *Measuring the information society report 2011*. Recuperado de <http://www.itu.int/net/pressoffice/backgrounders/general/pdf/5.pdf>

International Telecommunication Union. (2012). *Measuring the information society report 2012*. Recuperado de [http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2012/MIS2012\\_without\\_Annex\\_4.pdf](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2012/MIS2012_without_Annex_4.pdf)

International Telecommunication Union. (2013). *Measuring the information society report 2013*. Recuperado de [https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2013/MIS2013\\_without\\_Annex\\_4.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2013/MIS2013_without_Annex_4.pdf)

International Telecommunication Union. (2014). *Measuring the information society report 2014*. Recuperado de [http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014\\_without\\_Annex\\_4.pdf](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf)

International Telecommunication Union. (2015). *Measuring the information society report 2015*. Recuperado de <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2015/MISR2015-w5.pdf>

Jung, C. F. (2003). *Metodologia científica. Ênfase em pesquisa tecnológica* (3a ed.). Recuperado de <http://www.mecanica.ufrgs.br/promec/alunos/download/metodolo.pdf>

Landim, W. (2015, 19 de agosto). *Lá vem chumbo! Operadoras de telefonia preparam petição contra*

---

o *WhatsApp*. Recuperado de <http://www.tecmundo.com.br/whatsapp/85055-vem-chumbo-operadoras-telefonia-preparam-peticao-whatsapp.htm>

*Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997*. (1997, julho). Sobre a criação e funcionamento de um órgão regulador. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm)

Mises, L. V. (2010). *Uma crítica ao intervencionismo* (2a ed.). São Paulo, SP: Instituto Ludwig von Mises Brasil.

Nusdeo, F. (2001). *Curso de economia: introdução ao direito econômico* (3a ed.). São Paulo, SP: RT.

Pires, K. (2012, 23 de maio). *Lei antitruste: proteção da concorrência ou dos concorrentes?* Recuperado de <http://libertatumlivros.blogspot.com.br/2012/05/lei-antitruste-defesa-da-concorrenca.html>

Ramos, A. L. (2015). *Os fundamentos contra o antitruste*. Rio de Janeiro, RJ: Forense.

Roncolato, M. (2011, 31 de janeiro). *Anatel multa usuário por compartilhar rede Wi-Fi*. Recuperado de <http://blogs.estadao.com.br/link/anatel-multa-usuario-por-compartilhar-rede-wi-fi>

Rothbard, M. (2012). *Governo e mercado: a economia da intervenção estatal*. Recuperado de <https://www.mises.org.br/Ebook.aspx?id=74>

Senholz, H. F. (2013, 17 de julho). *Regulações protegem os regulados e prejudicam os consumidores*. Recuperado de <http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1647>

TIM. (2016). *Tarifas não promocionais Infinity Pré*. Recuperado de [http://www.tim.com.br/Portal\\_Contento/\\_staticfiles/documentos/infinity-pre/tarifas/tarifas-nao-promocionais-infinity-pre-kraken.pdf](http://www.tim.com.br/Portal_Contento/_staticfiles/documentos/infinity-pre/tarifas/tarifas-nao-promocionais-infinity-pre-kraken.pdf)

World Bank. (2014a). *Worldwide governance indicators: Country Data Report for Brazil, 1996-2014*. Recuperado de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

World Bank. (2014b). *Worldwide governance indicators: Country Data Report for Hong Kong SAR, China, 1996-2014*. Recuperado de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

World Bank. (2014c). *Worldwide governance indicators: Country Data Report for New Zealand, 1996-2014*. Recuperado de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

World Bank. (2014d). *Worldwide governance indicators: Country Data Report for Singapore, 1996-2014*. Recuperado de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

World Bank. (2015). *Doing business 2015*. Recuperado de <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>

World Economic Forum. (2015). *The global information technology report 2015*. Recuperado de [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_IT\\_Report\\_2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_IT_Report_2015.pdf)



# Do normativo ao empírico: participação da sociedade no Programa Nacional de Crédito Fundário no Piauí

**Francisco Robert Bandeira Gomes da Silva**

*Aluno de Doutorado em Sociologia – UECE  
Professor da Faculdade Estácio de Teresina*

**Maria D’Alva Macedo Ferreira**

*Doutora em Serviço Social – PUC-SP  
Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI*

## Resumo

O intento desta pesquisa foi verificar como se dá na prática a participação da sociedade piauiense no Programa Nacional de Crédito Fundário (PNCF). Essa preocupação surgiu ao se constatar que o Piauí é um estado brasileiro marcado pela oligarquização do poder, com práticas clientelistas, e que o âmagô do PNCF é democrático, com participação efetiva da sociedade pautada pela autonomia e o controle social. A junção desses dois sistemas com essências opostas resultou, em Piracuruca-PI, nas seguintes constatações: a) por meio de análise quantitativa, observou-se uma forte participação da sociedade civil no PNCF; b) sob uma perspectiva qualitativa, observou-se que o Centro de Educação e Assessoria Ambiental (CEAA), único responsável pela assessoria técnica dos assentamentos em Piracuruca, está presente em todo o processo, desde a formação das associações, na aprovação das propostas no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e até na composição do Partido dos Trabalhadores (PT), mesma sigla partidária do atual governador.

**Palavras-chave** programa nacional de crédito fundário; participação; autonomia; controle social; clientelismo; oligarquia.

---

## Abstract

The purpose of this research was checking how the Piauí society's participation actually takes place in the Brazilian National Land Credit Program (PNCF). This concern arose when it was found that Piauí is a Brazilian state marked by oligarchization of power, with clientelist practices, and that the PNCF's core is democratic, with effective society participation based on autonomy and social control. The combination of these two systems with opposite essences, in Piracuruca, Piauí, Brazil, has resulted in the following findings: a) through quantitative analysis, there was a strong participation of civil society in the PNCF; b) from a qualitative perspective, it was observed that the Center for Education and Environmental Assessment (Centro de Educação e Assessoria Ambiental – CEAA), which is the sole responsible for technical advice on settlements in Piracuruca, has been present throughout the process, since the creation of associations, in the approval of proposals at the Municipal Council for Sustainable Rural Development, and even in the composition of the Brazilian Workers' Party (PT), the same political party acronym to which the current governor belongs.

**Key words** brazilian national land credit program; participation; autonomy; social control; clientelism; oligarchy.

## Introdução

Desde os anos 1990, o Estado brasileiro vem adotando medidas sociais que estimulam a participação da sociedade nas políticas públicas. Tais iniciativas vão de encontro a uma cultura política carregada de práticas predatórias do espaço público, como o clientelismo e o corporativismo. Assim, questiona-se:

- Como uma prática participativa da sociedade se sobressai em um contexto no qual a cultura política tem altos teores de clientelismo e oligarquia?

Para analisar a participação da sociedade nas políticas públicas, o Estado brasileiro iniciou, com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e reforçada pela aprovação do Plano Diretor de Reforma do Estado (de 1995), uma descentralização em duas frentes: a) uma vertical, onde a União repassa investimentos sociais e fiscais para estados e municípios; b) outra horizontal, onde o Estado convoca a sociedade a participar diretamente das políticas públicas.

É importante frisar que a entrada da sociedade na cena política é obra do próprio Estado, trata-se de um movimento de indução à participação da sociedade em busca de transparência nas ações e finanças, tal como observa o Banco Mundial, em seu relatório de 1997 (Costa, 1998).

## Metodologia

Esta investigação é uma pesquisa qualiquantitativa, de cunho bibliográfico e documental, que examina a experiência de participação social no Programa Nacional

---

de Crédito Fundiário (PNCF), tomando por base as ações desenvolvidas no Estado do Piauí, como previsto por meio de Associações dos Trabalhadores Rurais, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e Conselhos de Desenvolvimento Rural. Assim, constitui objeto privilegiado para a investigação das relações entre Estado e sociedade.

Entretanto, o que a pesquisa questiona transpassa os muros do cálculo quantitativo, pois o que se deseja é perceber os instrumentos de que a sociedade civil e o Poder Público estadual se valem para chegar aos números que o Piauí alcança no PNCF. Assim, via análise qualitativa, procura-se expor os impactos, as mudanças, as transformações e a influência política que a sociedade civil sofre ou não em matéria de participação.

Para satisfazer tal esforço de investigação foi necessário, em primeiro lugar, delimitar o espaço geográfico da pesquisa, isto é, a investigação se restringe à análise do PNCF em Piracuruca, município ao norte do Piauí, que dista 196 km da capital, Teresina. Piracuruca foi eleita como área empírica pelo seguinte motivo: trata-se do único município do Piauí que implementou pelo menos um assentamento por ano no período de 2002 a 2006 – recorte temporal referente à meta do Governo Federal de assentar 130.000 famílias. Assim, foram objetos da pesquisa 6 assentamentos, 1 prestadora de assessoria técnica e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável do município de Piracuruca

A pesquisa tem caráter predominantemente qualitativo, haja vista que há poucos trabalhos exploratórios sobre esse tema nessa perspectiva metodológica, imperando os de tipo quantitativo. As técnicas de pesquisa utilizadas do universo qualitativo são: o diário de campo; a análise documental; e a observação direta.

A utilização do diário de campo e a observação direta se fez presente nas visitas realizadas aos assentamentos, nas conversas informais com os assentados, com o presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, com a presidente da Centro de Educação e Assessoria Ambiental (CEAA) e com pessoas envolvidas no processo de implementação dos assentamentos, tais como o técnico do Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Piauí (EMATER), assentados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e representantes do Partido dos Trabalhadores (PT) no município.

A análise documental privilegiou as atas das reuniões e os estatutos de associações como Canto do Veado, Data Poços, Cruz Data Sítio, Celeiro de Deus, Coivaras e Santo Antônio, verificação que se deu desde sua fundação até os dias atuais, os além de projetos de investimento dos assentamentos, da ata do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e de documentos do CEAA, que atua na prestação de assessoria técnica aos assentamentos do PNCF em Piracuruca. A verificação desses documentos se deu via análise de conteúdo e em comparação com a normativa do PNCF – por meio de seu manual de operações. Objetivo da verificação documental foi observar: a) nas associações, a coesão da associação, a contratação da equipe técnica, a criação da associação, a rotatividade democrática da diretoria (se há ou não troca democrática da diretoria), o conhecimento

---

técnico do PNCF; b) no Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, as aprovações e reprovações de propostas técnicas e a rotatividade democrática da diretoria; c) na prestadora de assistência técnica, a missão, o ano de criação, as atividades desenvolvidas.

## **A participação da sociedade civil no programa nacional de crédito fundiário**

A reforma administrativa ocorrida em 1995 inaugura a institucionalização da participação da sociedade civil no espaço público. Trata-se de substituir a “administração pública burocrática misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da ‘nova gestão pública’” (Pereira, 1999, p. 6). A referida reforma transfere os serviços sociais e científicos, que eram prestados pelo Estado, para organizações sociais, com o intuito de gerar controle social direto e de afastar as práticas clientelistas das políticas essenciais para o desenvolvimento social.

O incremento da participação da sociedade visa a produzir um controle social que se mostrava defasado nos períodos anteriores. Assim, de acordo com a Controladoria Geral da União ([CGU], 2012, p. 16), é essencial para o funcionamento justo da Administração Pública “a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados”.

### **A participação institucionalizada da sociedade civil: caso do crédito fundiário**

Com a promulgação da CF/1988, os movimentos sociais obtiveram muitos avanços, dentre eles se destacam: o artigo 10, que assegura a participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados em que seus interesses profissionais ou previdenciários são objeto de discussão e deliberação; o artigo 194, que assegura o caráter democrático e descentralizado do sistema previdenciário; o artigo 198, que determina que os serviços de saúde sejam prestados com a participação da comunidade. Além de constarem outros artigos da CF/1988, que atribuem a participação da sociedade civil nas políticas públicas como forma de controle social dos gastos e da execução dos serviços prestados pelo Estado.

A partir de 1988, o formato da participação da sociedade toma rumos que vão de encontro à noção de controle social, isto é, haverá participação da sociedade como garantia de um funcionamento fiscalizado das políticas públicas no Brasil. Em comparação ao período reivindicatório, observa-se a institucionalização da participação, assim, passa-se de uma participação reivindicatória, sem organização institucional, para outra institucionalizada e parceira do Estado.

---

## Programa Nacional de Crédito Fundiário

O PNCF faz parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário, via Acordo de Empréstimo n. 7037-BR com o Banco Mundial. O objetivo central do programa é contribuir para a redução da pobreza rural mediante o acesso à terra, isto é, o financiamento reembolsável de assentamentos (Brasil, 2004).

A novidade do PNCF, em relação a outras iniciativas anteriores, é que esse projeto tem, como os atores principais, seus beneficiários. São os trabalhadores sem-terra e com pouca terra, organizados em associações, que participam de forma central de todo os processos de implementação desse programa. A participação se dá com a mobilização dos sindicatos, ao multiplicarem as informações do plano para os possíveis beneficiários, que se organizarão em associações e elaborarão toda a proposta de financiamento a ser analisada, primeiro, pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e, em segundo lugar, pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Assim a participação da sociedade se faria presente a cada passo de implantação das propostas de financiamento. Em primeiro lugar, os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e as organizações não governamentais (ONGs) recebem capacitação sobre as informações ministradas pela UTE, para que divulguem e multipliquem as informações para o público rural. As ONGs que podem participar do PNCF são aquelas que têm o caráter institucionalizado, sem fins lucrativos, de direito privado, mas prestadora de serviços públicos. Em segundo lugar, as organizações comunitárias dos beneficiários, de modo autônomo, seriam responsáveis pela elaboração das propostas de financiamento e pela asseguarção de sua continuidade.

Desde o princípio, a assessoria técnica é responsável por acompanhar os beneficiários na constituição da associação – na formação de sua estrutura e de seu estatuto, nos trâmites legais para seu registro e na capacitação para a elaboração da proposta financeira (Brasil, 2004). Desse modo, como torna público o *site* do programa, a participação e a autonomia das associações são a base de apoio desse projeto.

Em terceiro lugar, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável “verificam a elegibilidade dos beneficiários e opinam sobre todas as propostas iniciais de financiamento, constituindo, assim, a primeira instância consultiva e de monitoramento do Programa” (Brasil, 2004, p. 9). O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável tem 20 dias para passar as informações para a UTE via Sindicato dos Trabalhadores Rurais. “Caso isto não tenha sido feito, os beneficiários podem enviar diretamente suas solicitações à UTE” (Brasil, 2004, p. 26).

---

Em quarto lugar, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural é a instância decisória em que são aprovados os Planos Estaduais de Implementação dos Programas e os Planos Operativos Anuais – elaborados pela UTE – e cada proposta de financiamento de compra e venda dos imóveis, assim como seus investimentos infraestruturais.

Nota-se, normativamente, que o Estado tem peso equiparado ao da sociedade no programa, pois as instâncias decisórias sempre passam pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável. Como se sabe, os conselhos, normativamente, são constituídos por 50% da sociedade civil e 50% dos indicados pelo Estado. Entretanto, a participação da sociedade civil é visualizada em todo o processo de implementação.

O intuito, de acordo com o *Manual de operações do PNCF* (Brasil, 2004), é atribuir mais poderes à sociedade civil, representada pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, associações civis e os movimentos sociais organizados. Segundo esse raciocínio, o programa busca reforçar a descentralização horizontal, que compreende a vertente da participação da sociedade enquanto mecanismo que possibilita a cidadania.

## **O contexto político piauiense: oligarquia e clientelismo**

Entende-se que, até os meados do século XX, a sociedade piauiense se instituiu com determinados traços que, embora se apresentem de modo amplo, revelam um processo organizativo que se estrutura, por um lado, em grande concentração de renda, e por outro, em um nível de vida desprovido das necessidades básicas da grande maioria da população desse estado, como reflete Martins (2000, pp. 83-86) ao asseverar que:

[...] uma sociedade marcada por um grande distanciamento de dois blocos sociais distintos, por uma grande concentração de renda e por um ínfimo nível de vida para [a] maior parte da população. [...] Uma sociedade essencialmente rural, vivendo bastante isolada em um vasto território. [...] Uma sociedade onde a maioria de seus integrantes detinha um baixo nível intelectual. [...] Uma sociedade onde se estabeleceram mecanismos extremamente sólidos de controle sócio-político

O desenrolar das contradições relacionadas ao universo da sociedade piauiense desvela uma realidade sócio-política que acaba por eclodir em conflitos ainda no século XIX, como, por exemplo, a Guerra dos Balaios.

[...] a Balaiada foi, um só tempo, luta pela liberdade e pela posse da terra, com a participação de grande número de escravos, camponeses sem-terra e pequenos

---

proprietários, e resistência oligárquica à hegemonia política de Sousa Martins, com a participação de grandes proprietários e oficiais da Guarda Nacional (Martins, 2002, p. 86).

Ressalte-se que, nesse contexto, constitui-se e consolida-se no estado do Piauí uma sociedade extremamente vinculada e dependente dos grandes proprietários de terra, os quais, em sua maioria, eram políticos do estado ou tinham uma relação de compadrio com políticos piauienses (Rêgo, 2001). Relação esta que contribui para a formação e sustentação de um modelo de sociedade instituída na relação entre fazendeiros e agregados, a qual se alicerça em favores, subserviência, mandonismo e, assim, torna-se um instrumento mantenedor dos currais eleitorais no Piauí.

Tal cenário é típico de uma estrutura oligárquica. Por oligarquia entende-se uma “hegemonia e permanência da dominação política de poucas famílias” (Arraes, 2001, p. 183). Em contextos oligárquicos, vislumbram-se as práticas do coronelismo e do clientelismo, cada um em sua época histórica. Para Farias (2000), há um divisor de águas que é a democratização brasileira de 1988, com o advento do voto livre. Dessa forma, antes da democracia de 1988 imperava o coronelismo e, logo após a adoção do voto livre, prepondera em alguns cenários, em particular, o clientelismo (Farias, 2000).

De acordo com Carvalho (1997), no coronelismo, a figura do coronel é central até a Revolução de 1930, pois, ao adentrar um Estado racional-burocrático, as relações assimétricas perpassam a ideia do coronel como único mediador entre os políticos e o bem público para a consecução de votos. Dessa maneira, o clientelismo é o instrumento utilizado para mediar as relações entre políticos, eleitores e dois novos atores surgidos na Era Vargas: o burocrata e o empresário.

Nesse ínterim, observa-se a convivência de duas categorias em um mesmo momento histórico. Pois, de um lado, o coronel ainda era figura importante no meio rural brasileiro, porém, não preponderante se analisada sob o ponto de vista nacional. De outro lado, o clientelismo emerge como ferramenta de peso nas relações da nova estrutura surgida na Era Vargas. O clientelismo se sobressai, principalmente, nas áreas de ocupação da população urbana, advinda do processo de êxodo rural (Martins, 1994). Dessa maneira, o que Farias (2000) demonstra é que o coronelismo desaparece totalmente com o advento do voto livre, em 1988, e o clientelismo, mesmo com a liberdade do voto, sobrevive por meio de uma mercadorização do sufrágio.

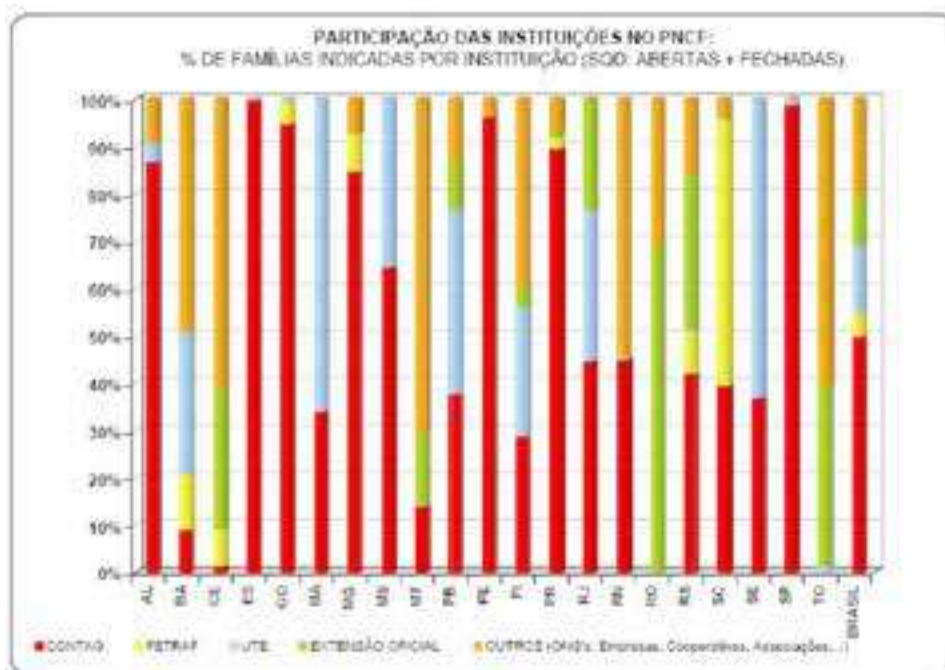
## Indicadores quantitativos da participação da sociedade civil, em particular, no Programa Nacional de crédito Fundiário no Brasil e no Piauí

Usualmente, os governos utilizam dados quantitativos para medir sua atuação, calculando em números os afetados por suas ações. Assim, recorrem a gráficos e tabelas. Nesta seção, o objetivo é demonstrar a força da participação nas políticas públicas, em particular, no PNCF – com foco na participação da sociedade brasileira e piauiense nessa política.

O PNCF se destaca, em princípio, por seu grande investimento financeiro, que comprou muitos hectares de terras e neles assentou milhares de famílias. A intenção de demonstração quantitativa do PNCF é confrontar com uma realidade qualitativa (nos moldes do plano metodológico) de Piracuruca. Pois, de acordo com a revisão bibliográfica e documental realizada, constatou-se a presença de diagnósticos e indicadores que, em sua predominância, são de caráter quantitativo. Dessa forma, apresenta-se de início o impacto numérico do PNCF no Brasil para, posteriormente, verificá-lo no Piauí.

Como o PNCF é uma iniciativa do Governo Federal e conta com a participação efetiva de instituições da sociedade civil, mostra-se necessário investigar tal participação, em níveis percentuais (Quadro 1).

**Quadro 1 – Participação das instituições no Programa Nacional de Crédito Fundiário**



Fonte: Brasil (2009).



---

No Quadro 1 se demonstram os 21 estados brasileiros participantes da política de reforma agrária concebida por meio do PNCF. São destacados os níveis percentuais da participação dos atores envolvidos na indicação – de acordo com o Sistema de Qualificação de Demanda (SQD), tanto os já concluídos (fechados) como os que ainda estão em análise de documentações (abertos) – de famílias para o acesso aos recursos do programa em tela, quais sejam: a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (Fetraf), a Unidade Técnica Estadual (UTE), a Extensão Oficial, que geralmente pertence aos quadros do governo estadual, e, por fim, outros segmentos da sociedade civil (ONGs, empresas, cooperativas e associações). Assim, representam o Poder Público, em particular o estadual, as UTE e as Extensões Oficiais e a sociedade civil é representada pelos seguimentos Contag, Fetraf e outros.

Observa-se no Quadro 1 uma institucionalização da participação da sociedade civil, principalmente no que tange aos movimentos sociais, que antes ganhavam as ruas de maneira reivindicatória e agora formam canais institucionalizados de caráter privado de parceria com o Estado. Identifica-se, ainda, pequena presença do Estado (UTE e Extensão Oficial) no nível brasileiro em relação à expressiva presença da sociedade civil representada pela Contag, Fetraf etc., com representação por ONGs, cooperativas, associações e correlatos. Contudo, a partir do Quadro 1 pode constatar-se que realmente há participação quantitativa da sociedade civil na implementação do PNCF.

No Piauí, ainda de acordo com o Quadro 1, observa-se o mesmo que no Brasil – a forte participação da sociedade civil no programa. Entretanto, ao detalhar essa participação, observa-se uma maior presença na categoria que acolhe as ONGs, as cooperativas – praticamente as entidades que prestam assessoria técnica, representando 40% do total, incluindo a participação do Estado. Com isso, pode-se inferir que as entidades técnicas têm maior envolvimento no processo de implementação do programa, assim, visando a imprimir maior eficiência na referida política pública que, de acordo com os quadros 2 e 3, observa o crescimento desenfreado de investimentos financeiros, de famílias assentadas e de terras adquiridas.

**Quadro 2: Informações sobre o PNCF nos Estados por Ano (2002-2009)**

PNCF	Nordeste											Norte	
	UF	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE	PA	RO	TO
2002	Operações	0	21	10	49	4	19	14	0	0	0	0	0
	Famílias	0	681	168	1.221	102	297	241	0	0	0	0	0
	Áreas	0	15.027	6.581	32.421	735	6.036	6.690	0	0	0	0	0
	Valor SIC	0	5.369.990	806.814	7.550.000	0	1.778.068	481.919	0	0	0	0	0
2003	Operações	9	21	21	36	23	27	52	25	15	0	0	7
	Famílias	176	816	326	980	534	344	993	453	242	0	0	199
	Áreas	2.035	14.977	10.302	23.698	12.467	9.035	25.384	7.519	1.819	0	0	4.974
	Valor SIC	1.072.061	6.569.770	1.436.288	9.793.059	2.695.814	2.281.807	8.549.538	3.223.832	826.877	0	0	0
2004	Operações	22	16	21	33	27	7	84	52	15	0	0	0
	Famílias	407	528	256	893	402	104	1.570	754	278	0	0	0
	Áreas	4.508	11.039	8.742	20.258	8.628	2.102	41.964	15.027	2.789	0	0	0
	Valor SIC	2.279.189	4.199.916	1.758.162	3.619.718	2.584.684	918.002	14.590.330	7.042.707	3.637.919	0	0	0
2005	Operações	14	22	37	59	30	37	73	85	15	0	0	2
	Famílias	190	727	425	1.930	433	521	1.428	771	287	0	0	39
	Áreas	2.080	12.460	12.822	36.936	12.332	9.987	35.548	16.451	2.753	0	0	1.019
	Valor SIC	1.922.346	12.207.274	4.440.515	12.147.233	4.076.776	4.312.043	16.083.854	5.545.985	1.952.506	0	0	0
2006	Operações	33	16	24	83	31	44	150	155	5	0	0	8
	Famílias	358	472	361	2.421	429	540	3.113	1.049	81	0	0	186
	Áreas	3.239	7.149	8.591	43.652	8.570	10.737	73.745	22.494	826	0	0	5.461
	Valor SIC	94.310	3.987.039	4.114.095	20.398.619	2.923.708	5.262.784	34.072.434	8.994.398	794.244	0	0	0
2007	Operações	54	22	41	38	96	29	149	133	122	0	0	66
	Famílias	578	651	514	1.199	845	334	2.514	992	238	0	0	116
	Áreas	5.368	11.228	12.998	22.394	18.230	6.898	58.718	20.986	2.759	0	0	1.647
	Valor SIC	464.527	7.697.576	5.909.021	16.482.946	6.120.033	4.614.973	31.270.411	3.469.315	734.280	0	0	0
2008	Operações	189	38	40	0	71	26	379	92	232	0	0	13
	Famílias	204	1.131	342	0	510	278	1.734	587	232	0	0	13
	Áreas	1.954	17.138	8.630	0	11.953	6.802	43.559	14.508	3.293	0	0	179
	Valor SIC	1.036.442	11.281.811	4.784.021	1.575.872	1.658.516	2.827.106	14.789.377	2.765.795	0	0	0	0
2009	Operações	73	0	2	0	15	0	310	15	68	0	0	26
	Famílias	73	0	3	0	103	0	310	34	68	0	0	26
	Áreas	504	0	191	0	2.255	0	13.723	592	900	0	0	265
	Valor SIC	2.654.245	0	106.500	0	3.733.470	0	9.446.019	1.114.142	2.677.912	0	0	1.014.659
TOTAL	Operações	394	156	196	298	297	189	1.211	557	472	0	0	105
	Famílias	1.986	5.006	2.395	8.644	3.358	2.418	11.903	4.640	1.426	0	0	155
	Áreas	19.688	89.018	68.857	179.359	75.170	51.597	299.331	97.577	15.139	0	0	2.091
	Valor SIC	6.868.874	51.313.376	23.248.915	71.567.447	20.059.531	21.994.783	119.837.862	31.042.033	7.945.825	0	0	0
Valor SAT	47.308.066	36.659.124	20.005.477	53.654.433	49.632.849	22.034.513	79.783.425	86.678.006	29.635.160	0	0	6.048.254	
SAC + SIC	54.176.940	87.972.500	43.254.392	125.221.880	69.692.380	44.029.296	199.621.287	117.720.039	37.580.985	0	0	6.048.254	

Fonte: Brasil (2009).

**Quadro 3: Informações sobre o PNCF nos Estados por Ano (2002-2009)**

PNCF	Sudeste				Sul			Centro-Oeste			Brasil	
	UF	SP	MG	RJ	ES	PR	RS	SC	GO	MS		MT
2002	Operações	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	117
	Famílias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.710
	Áreas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	67.490
	Valor SIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15.986.791
	Valor SAT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36.127.500
	SAT + SIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	52.114.291
2003	Operações	6	67	9	10	331	1.757	455	7	0	62	2.940
	Famílias	119	582	17	128	387	1.757	455	136	0	494	9.138
	Áreas	521	11.543	319	1.044	3.453	20.233	7.427	2.051	0	9.341	168.142
	Valor SIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36.449.046
	Valor SAT	3.842.699	11.280.822	517.597	2.345.637	10.410.736	36.458.494	13.881.518	2.602.130	0	8.551.644	118.681.934
	SAT + SIC	3.842.699	11.280.822	517.597	2.345.637	10.410.736	36.458.494	13.881.518	2.602.130	0	8.551.644	155.130.980
2004	Operações	0	18	0	31	0	7	88	0	0	0	421
	Famílias	0	468	0	330	0	24	88	0	0	0	6.102
	Áreas	0	8.608	0	1.993	0	182	1.340	0	0	0	127.180
	Valor SIC	0	1.647.896	0	1.140.607	0	0	0	0	0	0	43.419.128
	Valor SAT	0	3.720.479	0	5.621.460	0	839.000	2.908.950	0	0	0	73.741.703
	SAC + SIC	0	5.368.375	0	6.762.067	0	839.000	2.908.950	0	0	0	117.160.831
2005	Operações	0	11	15	43	141	704	879	0	0	80	2.247
	Famílias	0	223	15	409	167	847	914	0	0	80	9.406
	Áreas	0	3.061	254	2.277	1.014	7.661	9.609	0	0	1.143	167.407
	Valor SIC	0	3.741.016	0	2.938.458	244.701	220.030	40.280	0	0	0	69.873.018
	Valor SAT	0	1.874.728	585.437	5.787.934	6.402.467	30.528.316	34.645.580	0	0	3.193.209	132.380.576
	SAC + SIC	0	5.615.744	585.437	8.726.392	6.647.168	30.748.346	34.685.860	0	0	3.193.209	202.253.594
2006	Operações	20	1	70	46	510	3.588	1.919	121	0	438	7.262
	Famílias	56	20	77	384	510	3.729	1.976	121	0	455	16.338
	Áreas	323	334	1.315	2.055	2.730	32.511	19.792	1.687	0	4.646	249.857
	Valor SIC	0	0	0	1.571.404	0	522.693	20.140	0	0	0	82.755.867
	Valor SAT	2.184.900	215.000	2.855.159	6.774.824	20.309.990	133.867.107	74.547.122	4.813.607	0	18.193.535	341.320.623
	SAC + SIC	2.184.900	215.000	2.855.159	8.346.228	20.309.990	134.389.800	74.567.262	4.813.607	0	18.193.535	424.076.490
2007	Operações	91	68	41	13	610	3.615	1.040	266	16	1.570	8.237
	Famílias	134	305	41	87	617	3.706	1.051	266	523	1.570	17.296
	Áreas	573	3.660	699	429	3.202	30.976	9.720	2.941	3.974	17.670	263.769
	Valor SIC	0	1.391.730	0	1.572.855	70.205	703.756	8.000	0	0	0	80.509.629
	Valor SAT	5.348.834	6.272.776	1.558.820	1.580.187	24.370.290	134.053.181	39.494.280	10.569.879	20.920.000	62.461.413	440.899.180
	SAC + SIC	5.348.834	7.664.506	1.558.820	3.153.042	24.440.495	134.756.937	39.502.280	10.569.879	20.920.000	62.461.413	521.408.809
2008	Operações	46	136	113	93	417	2.120	590	319	10	323	5.396
	Famílias	54	227	113	277	417	2.120	590	319	478	323	10.442
	Áreas	265	1.438	1.296	1.639	2.069	17.505	5.062	3.586	3.884	3.408	161.799
	Valor SIC	0	863.088	0	571.671	0	0	72.303	0	0	0	42.226.000
	Valor SAT	2.136.301	7.494.432	4.414.320	9.350.179	16.499.045	75.992.487	22.430.297	12.581.757	19.120.000	12.826.347	275.451.367
	SAC + SIC	2.136.301	8.357.518	4.414.320	9.921.850	16.499.045	75.992.487	22.502.600	12.581.757	19.120.000	12.826.347	317.677.367
2009	Operações	43	66	13	34	115	942	213	32	63	55	2.114
	Famílias	48	74	13	80	115	957	231	32	63	55	2.400
	Áreas	204	563	167	455	550	7.936	1.874	264	481	556	35.037
	Valor SIC											0
	Valor SAT	1.920.000	2.907.476	520.000	3.143.030	4.549.198	35.280.230	8.044.200	1.276.099	2.520.000	2.197.500	88.068.846
	SAC + SIC	1.920.000	2.907.476	520.000	3.143.030	4.549.198	35.280.230	8.044.200	1.276.099	2.520.000	2.197.500	88.068.846
TOTAL	Operações	206	367	261	270	2.124	12.733	5.184	745	89	2.528	28.734
	Famílias	411	1.899	276	1.695	2.213	13.140	5.287	874	1.064	2.977	73.834
	Áreas	1.886	29.207	4.050	9.892	13.038	117.004	54.824	10.529	8.339	36.764	1.240.681
	Valor SIC	0	7.643.728	0	7.794.995	314.906	1.446.478	140.723	0	0	0	371.219.479
	Valor SAT	15.432.734	33.765.713	10.451.333	34.603.251	82.541.726	447.018.815	195.951.947	31.843.472	42.560.000	107.423.648	1.506.671.729
	SAC + SIC	15.432.734	41.409.441	10.451.333	48.398.246	82.856.632	448.465.293	196.092.670	31.843.472	42.560.000	107.423.648	1.877.891.208

Fonte: Brasil (2009).

Há de se observar que o incremento da participação da sociedade se faz na gestão, na fiscalização e, principalmente, na execução do programa. Dentre as razões para a participação das ONGs, cooperativas e associações se mostra intrínseco um caráter mais técnico do que reivindicatório (Nogueira, 2004).

Desse modo, por meio dos números, conclui-se que existe uma descentralização das políticas públicas em seu caráter extenso à sociedade, com incrementos técnicos exigidos

---

pela Reforma do Estado de 1995. Entretanto, essas constatações serão comparadas adiante com o resultado empírico da investigação qualitativa.

Nos Quadros 2 e 3 se observa um dos propósitos da escolha do estado do Piauí, que figurava em 2009 como o segundo estado da União que mais recebeu investimentos financeiros, ficando atrás somente do Rio Grande do Sul. Como o PNCF privilegia a participação da sociedade, conclui-se com essas estatísticas que há forte participação da sociedade civil. A seguinte constatação do alto grau de envolvimento da sociedade no programa em tela se dá à medida que se visualizam indicadores de criações de assentamentos, pois estes, em consonância com o *Manual de operações do PNCF* (Brasil, 2004), são pleiteados diretamente pela sociedade civil (associações) e legitimados pelos Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. Contudo, enfatiza-se: esses são dados quantitativos da política pública de redução da pobreza rural, isto é, tais dados não funcionam como balizadores de eficiência qualitativa dessa participação.

Chega-se à conclusão de que o Piauí tem forte participação da sociedade no PNCF por uma razão em particular: não há no PNCF uma destinação “engessada” de recursos para os estados, mas os investimentos do programa em qualquer que seja o estado dependem do envio das propostas de investimento. Contudo, ao observar os Quadros 2 e 3, identifica-se que o Piauí é o segundo estado que mais recebeu investimentos do PNCF, assim, é o segundo em participação da sociedade civil.

Ademais, via análise dos Quadros 2 e 3, infere-se que a meta de 2002-2006 (assentar 130.000 famílias) não foi atingida, mesmo levando em conta os números de 2009, que evidenciam 73.834 famílias. Isso expõe uma lacuna do programa: a não exequibilidade da meta.

Há, ainda, de se perceber o aspecto da eficiência, pois os quadros 1 a 3 expõem os números referentes à participação da sociedade nos aspectos de descentralização, com forte presença da sociedade civil nos assuntos da referida política pública. Por outro lado, o que interessa na presente investigação é como se dá a convivência entre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, as associações e o centro de assessoria técnica no processo de implantação dos assentamentos via PNCF.

Indiscutivelmente, há participação da sociedade civil no processo de implementação do PNCF, observa-se descentralização da política pública de redução da pobreza rural por meio do financiamento de terras propícias à criação de assentamentos. Logo, não há uma verba fixa para cada Estado, mas são as iniciativas da sociedade que fazem com que as propostas sejam efetivadas – trata-se do esforço de participação da sociedade na elaboração das propostas.

---

## **A participação da sociedade civil piauiense no programa A nacional de crédito fundiário: associações civis e conselho municipal de desenvolvimento rural**

As associações civis e os conselhos de políticas públicas são instrumentos utilizados pela atual legislação como canais de controle social. Tais canais se proliferaram por meio da nova onda de políticas públicas que se faz valer após a promulgação da CF/1988, são, em síntese, políticas baseadas no princípio da participação da sociedade. As políticas de habitação, saneamento, educação, saúde, enfim, todas dessa natureza, por muito tempo foram ferramentas de planejamento e execução unicamente do Estado, assim como seu controle. Entretanto, após a retomada dos ares democráticos brasileiros, as políticas assumem caráter de parceria entre sociedade e Estado.

Essa atual configuração surge da insatisfação ou insuficiência do cálculo burocrático. Pois, segundo Adorno (1988), Martins (1994) e Carvalho (2008), a administração pública, nos períodos que antecedem a década de 1980, se caracteriza por corrupção, clientelismo com uma gerência oligárquica. Assim, o novo signo das políticas públicas é a descentralização, transparência e participação autônoma da sociedade civil. Entretanto, questiona-se:

- Como se dá a participação da sociedade nas políticas públicas, em especial no PNCF no Piauí?

Aqui, analisando a prática da participação normativa do PNCF, delimitamos alguns aspectos: a) a relação das associações com o Centro de Educação e Assessoria Ambiental; b) a coesão do grupo associativo; c) os ocupantes da diretoria e a contratação da assessoria técnica; d) a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável; e) os ocupantes da diretoria; f) a missão do Centro de Educação e Assessoria Ambiental; g) ano de criação; e h) atividades desenvolvidas.

## **Relação entre as associações e o centro de educação e assessoria ambiental**

De acordo com o *site* oficial do PNCF<sup>1</sup>, a participação e a autonomia dos trabalhadores sem-terra ou minifundiários e suas associações comunitárias são as principais bases de apoio do programa: “vale salientar que essas associações comunitárias são constituídas livremente entre os trabalhadores e as trabalhadoras rurais, por meio de um processo de auto-seleção”.

---

1 <http://www.creditofundiario.org.br> – acesso em 10/06/2009.

---

Na análise de campo, na criação das seis associações de produtores rurais, encontrou-se algo em comum: todas surgiram para captar o recurso de compra da terra e formação do assentamento, financiado pelo PNCF. Tais instituições associativas, de acordo com seus estatutos, que não diferem em quase nada um do outro, têm o intuito de estimular o desenvolvimento da produção, de preservar a natureza e defender os direitos dos associados diante dos órgãos públicos; para que tais objetivos sejam alcançados, elas têm o intuito de celebrar convênios, realizar financiamentos junto às entidades competentes.

Outra peculiaridade referente às associações foram as redações das atas, pois em todas elas as primeiras redações não condizem com a letra dos então secretários, que, em consonância com seus estatutos, são os responsáveis pela redação; no caso de sua omissão assume o 2º secretário. Por meio da observação direta e da utilização do diário de campo se constatou que essas redações eram realizadas por pessoas que trabalhavam no Centro de Educação e Assessoramento Ambiental, o que se confirma observando que a grafia e a pontuação corretas não condizem com a realidade educacional dos próprios beneficiários na ata de suas associações.

Ademais, chegou-se à conclusão, via conversa informal com o funcionário da Emater, de que o início da implantação do programa em Piracuruca foi similar a uma “corrida ao ouro”, pois se observava que a atual e única prestadora de assistência técnica ficava “garimpando” pessoas para criar associações, sendo que, em alguns casos, até com a companhia de candidatos, que hoje ocupam a Assembleia Legislativa do Piauí. O funcionário, então secretário municipal de Piracuruca, também procurou organizar algumas associações, porém, com pouco êxito, pois essa tarefa cabia, de acordo com ele e repassado a ele por um funcionário do PNCF no Piauí, apenas a ONGs, em particular o CEAA.

Em um primeiro momento, assemelha-se a uma disputa eleitoral ou partidária, porém, a presidente da prestadora de assistência técnica era a atual presidente do PT no município, que na época da pesquisa (2006 a 2009) detinha a vice-prefeitura em coalizão com o Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Observa-se que não há diferenças na criação de associações, como, por exemplo, nos primeiros programas de políticas públicas descentralizadas, como o Programa de Apoio aos Pequenos Produtores (Papp), ou o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), isto é, políticas criadas exclusivamente para a captação de recursos.

Ainda em relação à criação das associações, observa-se que já se encontra nas atas a figura do presidente e do secretário, mesmo antes de haver a primeira eleição da associação. Estes, na eleição da primeira diretoria, são os eleitos via chapa única, isso em todos os seis assentamentos pesquisados.

É importante ressaltar que no *Manual de operações do PNCF* (Brasil, 2004) se encontra destacada uma verba para os serviços de capacitação inicial e o apoio à elaboração de

---

propostas de financiamento, que varia de R\$ 800,00 para um evento com 15 famílias até R\$ 2.000,00 para um evento com mais de 25 famílias (Brasil, 2004). Infere-se que a procura da assessoria técnica para formar as associações e pleitear o crédito se confunde com o recebimento dessa verba, ou seja, a observação direta possibilitou que a assessoria técnica em municípios que não somente Piracuruca, mas também Jurema do Piauí, Pajeú do Piauí e Canto do Buriti, utilizam essa verba para “correr” atrás das pessoas e capacitá-las, ainda, na forma de uma conversa de cerca de duas horas, para a definição de associação. Nessa atividade se observa que a maioria do processo de legalização da associação é realizada pelo já referido centro de assessoria técnica.

Identifica-se, assim, um descompasso entre a norma e a prática na realização dos passos iniciais e na participação autônoma das associações. Observa-se uma postura de liderança do processo pelas ONGs.

## **Coesão do grupo associativo**

Autores como Ricardo Abramovay (2000) acreditam que, mesmo que as associações sejam criadas por agentes externos, há possibilidade da criação de capital social (confiança mútua, coesão social) para o enfrentamento das atividades de desenvolvimento dos assentamentos. Entretanto, observou-se que nos assentamentos analisados a realidade é outra.

Em primeira instância, nota-se que o período entre a criação da associação e o recebimento do crédito pode chegar a 2 ou 3 anos, como é o caso, respectivamente, dos assentamentos “Data Poços” e “Celeiro de Deus”. Dessa maneira, constatou-se nas atas diversas exclusões e inclusões de associados que tinham em mente a rápida chegada dos recursos financeiros.

Com isso, tem-se uma falta de coesão que já é notória desde a forma de criação das associações. Infere-se, ainda, que a autonomia desses grupos associativos é usurpada por outros atores, em particular a ONG prestadora de assessoria técnica.

## **Ocupantes da diretoria das associações e a escolha da assessoria técnica**

No modelo de oligarquização relatado no segundo capítulo, observou-se que tal arquétipo se nutre de algumas famílias no poder durante um longo período, desse modo, conclui-se que seu oposito vai de encontro a uma proposta de rotatividade das pessoas ou famílias no poder. Isso para manter um exercício democrático.

---

Nas análises de campo observam-se dois aspectos: a) detectou-se que no assentamento “Data Poços” houve, desde o início, uma formação familiar na diretoria da associação, que se alternava entre pai e filho na presidência, na tesouraria e secretaria; b) nas cinco associações restantes, objetos de pesquisa, detectou-se na primeira formação da diretoria que os presidentes e secretários já existiam antes mesmo da realização da primeira eleição, na qual foram eleitos. Identificou-se, ainda, que na primeira eleição dessas associações existiam em sua composição pessoas da mesma família, por exemplo, na Associação Santo Antônio o presidente tem relação familiar com a tesoureira. Esses acontecimentos circundam todos os seis assentamentos analisados, como evidenciam as atas.

Em relação à escolha da assessoria técnica, o *Manual de operações do PNCF* (Brasil, 2004, p. 29) diz: “os prestadores de assistência técnica são escolhidos livremente pelo beneficiário, devendo sempre respeitar critérios de capacidade técnica e idoneidade. A observação direta e a leitura das atas indicam que existe apenas uma prestadora de assessoria técnica em todo o município que participa do PNCF. Segundo as atas, no momento de implementação, que compreende os primeiros anos de formação do assentamento, não consta uma ata sobre a livre escolha de uma prestadora de assessoria técnica, porém, esta está presente desde os passos iniciais da criação da associação.

## **Atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e os ocupantes da sua diretoria**

De acordo com o *Manual de operações do PNCF* (Brasil, 2004), o papel reservado ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável é “emitir parecer sobre as solicitações iniciais dos grupos de beneficiários, em particular no que diz respeito à elegibilidade dos beneficiários, à adequação da(s) propriedade(s) pretendida(s) e do preço proposto” e, ainda, “assegurar a articulação do Programa com os demais programas e políticas existentes em nível municipal, bem como a articulação entre os diferentes órgãos envolvidos em sua execução” (Brasil, 2004, p. 37). Contudo, as análises das atas vão de encontro ao papel na prática e na vivência desse canal institucional de participação conjunta do Poder Público com a sociedade.

Assim, por meio das atas, identifica-se que há, de fato, consonância no papel de divulgar outros programas ou políticas. A prática também vai de encontro ao papel de emitir parecer sobre a elegibilidade da proposta, porém, em um caso se observa que o conselho delibera como aprovado um projeto para a Associação Celeiro de Deus, mesmo sabendo que os beneficiários eram provenientes da zona urbana:



---

*[...]são lavradores residindo atualmente em Piracuruca e sem oportunidades de trabalho e, por vez, sendo atendidas suas solicitações, pretendem dar melhor qualidade de vida às suas famílias. (Conselho do Fumac, Ata de 24 de julho de 2002, p. 6)*

Dessa maneira, não constam no item “beneficiários” pessoas residentes na zona urbana. Infere-se que há algumas falhas na apreciação das políticas, como, por exemplo, o caso dos trabalhadores residentes na zona urbana, evidenciando falta de transparência, em alguns momentos, acerca de quais políticas vêm sendo tratadas no momento e qual é a apresentação de proposta de aprovação no conselho pela presidente da prestadora de assessoria técnica, que acumulava no período o cargo de conselheira e representante do governo na cidade de Piracuruca.

Em relação às eleições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, observa-se que os indicados pela prefeitura sempre estiveram em cargos-chave. Vale ressaltar que, atualmente, a Prefeitura de Piracuruca é gerenciada pela coalizão entre o PCdoB, com o prefeito, e o PT, com o vice.

Dessa maneira, infere-se que a prefeitura se vale da direção do conselho, assim como, de forma efetiva, o Governo do Estado. Ao mesmo tempo que se vislumbram por meio da única prestadora de assessoria os seguintes papéis: membro da sociedade civil no conselho, possui a presidente do partido do governador no município, ou seja, ao mesmo tempo que é sociedade civil, é governo também – as duas faces da moeda.

## **Assessoria técnica**

O CEAA é ONG responsável por todos os projetos de crédito fundiário em Piracuruca. Inicialmente, tinha sua sede no município de Parnaíba-PI, como consta em seu estatuto. Entretanto, ainda com o estatuto não modificado, atualmente sua sede se encontra em Piracuruca. Presidida por uma pessoa que, como dito anteriormente, acumula cargos como a vice-presidência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e a presidência municipal do PT, posições estas que se tornam cruciais na especificidade burocrática de influência na aprovação de seus projetos junto ao PNCF.

Ainda conta com projetos em outros municípios, como é o caso de Cocal da Estação, onde tem projetos desenvolvidos pelos Programas Nacionais do Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Crédito Fundiário. Percebeu-se, também, que a prestadora de assessoria técnica é a atriz mais informada do processo de entrada nos programas já citados, uma vez que, ao procurar o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, houve dificuldade de informação, pois o presidente só está presente em um dos dias da semana e as outras pessoas apenas repassaram informações incompletas e falhas.

---

## Considerações finais

Constatou-se que o Brasil, até a Reforma do Estado de 1988 e 1995, vinha sofrendo “assaltos” de elites políticas que não visavam ao bem comum – objetivo do Estado. Dessa forma, por meio de uma Reforma do Estado que se desenhou desde a redemocratização brasileira, em 1988, e que se reforçou em 1995, o Brasil começa a experimentar um novo modelo de política pública, com parceria entre a sociedade e o Estado em sua execução, fiscalização e gestão.

Enfatizou-se que o conceito de sociedade adotado pelo estatuto da Reforma do Estado não era o mesmo contido nas ruas preenchidas pelos movimentos sociais. Contudo, exige um conceito em que sociedade, para vir a participar nas políticas públicas, deve ser civil – sociedade civil institucionalizada via cooperativas, associações, ONGs. Dessa maneira, a sociedade institucionalizada toma conta do que se tornou consenso denominar *terceiro setor*.

Nessa esteira, levantou-se o PNCF como exemplo de novo modelo de política pública. Pontuou-se no arquétipo do Crédito Fundiário a participação da sociedade em seu modelo normativo, ou seja, que contém em seus manuais oficiais. Com isso, chega-se à conclusão de que, por meio de seu modelo normativo, há uma mudança no comportamento da sociedade via participação institucionalizada, que vem a gerar autonomia e controle social.

Em relação ao Piauí, buscou-se trazer à tona o contexto histórico que o estado viveu em sua formatação política, e torna-se ideia comum entre vários autores caracterizá-la como oligárquica e clientelista (Arraes, 2001; Bonfim & Silva, 2003; Farias, 1999, 2000; Silva, 2006; Silva, 1997). Dessa constatação, elegeram-se dois teóricos com respostas diversas sobre as causas, porém, uma primeira causa levantada foi a ausência de educação no corpo da sociedade piauiense, que, quando se mostra de qualidade, atinge apenas os que têm “berço”. Por que o clientelismo e a oligarquia ainda eram persistentes em solo piauiense no regime democrático? As hipóteses levantadas foram duas: a) a causa da existência da gerência oligárquica com um cálculo clientelista é resultado de mandatos pertencentes a partidos tradicionais, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – atual MDB – e o Partido da Frente Liberal (PFL) – atual Democratas (DEM) (Farias, 1999, 2000); b) a causa da persistência do clientelismo e da oligarquia é cristalização cultural do mando e do favor (Silva, 1997).

São duas as causas e ainda são duas as saídas para esse cálculo de políticas que, em consonância com a CF/1988, devem ser combatidas: a) a saída será a vitória do PT nas eleições estaduais, pois, em seu âmago, é um partido honesto e universalista (Farias, 1999, 2000); b) outra saída é a liquidação dos fundamentos “personalistas e aristocráticos que marcam as nossas elites. Qualquer mudança neste país passa pela destruição dessa ‘cultura’, onde formas arcaicas de mando e de fazer política prevalecem na sociedade” (Silva, 1997, p. 130).

---

Entretanto, surgem dois episódios de destaque em cenário nacional e estadual: a) o PT elege o Presidente da República e o Governador do Piauí; b) no bojo da Reforma do Estado se observa que um dos principais objetivos com a melhoria do aparelho estatal é expurgar o clientelismo do seio societal, por meio da participação e da sociedade criando uma nova postura cultural de autonomia e controle social. Esses dois episódios satisfazem, *a priori*, as saídas propostas por Farias (1999, 2000) e Silva (1997).

Assim, em período de Reforma do Estado sob a gerência do PT, investigou-se a participação da sociedade, na prática, no PNCF. Observou-se que o discurso do Governador Wellington Dias era afinado com os objetivos da Reforma do Estado, pois almejava expurgar o clientelismo, os privilégios, e imprimir uma tônica de participação da sociedade nas políticas públicas (Lima, 2009). Com isso, por meio de análise quantitativa, identificou-se que, no PNCF, o Piauí conta com efetiva participação da sociedade civil.

Todavia, a tarefa a que essa investigação se propôs foi outra: investigar na prática, por meio dos documentos (atas, projetos, manuais) como a sociedade civil (associações, conselho e ONGs) participa do PNCF. Em um primeiro momento, detecta-se, de fato, a presença de novos atores institucionalizados (associações e conselhos) no cenário piauiense. É inegável que a sociedade participa, na prática, das políticas públicas, mas cabe a pergunta: essa participação conta com ingredientes de autonomia e controle social, expurgando o clientelismo da cena política? Tal expurgamento se efetiva pela atividade da sociedade civil fiscalizar as ações e os recursos e impedir a entrada de parcelas da elite arcaica do poder nos assuntos de política pública.

Dessa maneira, constatou-se nas análises que as associações são criadas exclusivamente para a captação do recurso de financiamento das áreas de assentamento, que elas não têm em suas documentações o Projeto de Investimento, documento que contém todas as especificações de valores, tamanho da terra, enfim, o planejamento principal do atual assentamento é o Projeto de Investimento que nenhum dos seis assentamentos possui. Com isso, a criação dessas associações, de acordo com as análises realizadas das atas de fundação e da primeira eleição, assumiu, inicialmente, forma muito mais apropriada pela prestadora de assessoria do que pelos próprios beneficiários.

De acordo com Abramovay (2000), a criação de associações pode ser vista como mecanismo para criar capital social, ou seja, gerar um espírito participativo de confiança entre os membros de uma instituição. Porém, observa-se nas atas das seis associações que existe considerável nível de desistências dos sócios e constatou-se, ainda, que em todos os casos as primeiras diretorias eram formadas por praticamente uma família – a do presidente do assentamento. Então, não se criou, ainda, capital social nessas associações, até porque algumas das atas do conselho evidenciam que há grandes problemas nos assentamentos, como brigas entre famílias e uma taxa de inadimplência tanto dos recursos de financiamento das terras como dos recursos para compra de animais, além da retirada ilegal de madeira.

---

No conselho se identificou que todos os presidentes têm certa aproximação com o Poder Público local, que, por sua vez, guarda estreita relação com o Poder Público estadual. Dessa forma, ou é indicado pela prefeitura ou faz parte de seus quadros. O presidente tem o poder da agenda no conselho e isso é favorável ao Poder Público. Notou-se que algumas atas de deliberação não são transparentes em relação àquilo que se aprovou. Ainda nesse espaço institucionalizado, identificou-se que a presidente da prestadora de assistência técnica, também atual presidente do PT no município, é vice-presidente do conselho, que aprova ou reprova os seus projetos –que constam apenas como aprovados. Há momentos, verificados por meio das atas, em que a própria vice-presidente do conselho, também presidente do CEAA, apresenta aos conselheiros seus projetos para aprovação.

Dessa forma, desde o Quadro 1, que expõe o nível de participação da sociedade civil no PNCF, há evidências de maior presença das ONGs no processo da referida política pública. Assim, observa-se que, em Piracuruca, existe apenas o CEAA, que toma conta de todos os projetos de crédito fundiário, isso enquanto assessoria técnica, que tem assento na vice-presidência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, órgão responsável pela aprovação ou não dos projetos, e, ainda, conta com estreita relação com o partido que administra o estado e administrou a nação até 2016.

Contudo, pode-se considerar a saída apontada por Farias (1999, 2000) “falsificada”, pois se materializa no PT uma nova elite que se vale da oportunidade para captar recursos e que não se mostra tão “honesta e universalista” como sugerido. Em nível nacional, destacam-se os casos de José Dirceu, Antônio Palocci e o das ambulâncias; em nível estadual, temos o enriquecimento acelerado de deputados estaduais do PT envolvidos em casos com o da Limpel, do Departamento Estadual de Trânsito (Detran) e da Empresa de Gestão de Recursos do Piauí (Emgerpi).

Por outro lado, a saída proposta por Silva (1997), ainda, não se mostrou válida, pois a Reforma do Estado almejada, com o intento de expurgar o clientelismo, continua a acomodá-lo em seu seio, como evidenciam as práticas sem existência de autonomia das associações e sem criação de controle social, já que a resposta à inquietação que motivou esta pesquisa identifica que o CEAA se faz presente em todos os passos.

Assim, presencia-se uma mutação dos agentes que manipulam a política e, dessa forma, a persistência, com nova “roupagem”, da cultura personalista, que leva o clientelismo a assumir papel de destaque enquanto mecanismo de troca de recursos por acomodações políticas.

Trata-se de uma sociedade civil que não se confunde com as reivindicações do Estado ditatorial, mas que apoia o Estado, pois necessita manter boas relações com ele para que os recursos venham de modo mais rápido. A sociedade fica despolitizada em relação aos ideais reivindicatórios da democracia, mas altamente politizada em relação ao jogo das barganhas políticas, com o intuito de capturar recursos advindos do Estado via políticas públicas.

---

Em síntese, mostra-se importante destacar que as perspectivas da Reforma do Estado, com destaque para a participação da sociedade em momento no qual o PT detinha o governo do Piauí e do Brasil, trazem em seu bojo a mudança cultural do modo de fazer política e, via “partido progressista”, vislumbra-se a possibilidade de materializar a efetiva participação dos setores populares, em representação direta mediante o protagonismo da sociedade civil. Entretanto, a análise da participação da sociedade civil piauiense no PNCF, em particular a de Piracuruca, apresenta conteúdos que tecem dinâmicas, arranjos e conservação das práticas presentes, historicamente, nos municípios e na política desse estado brasileiro.

## Referências bibliográficas

- Abramovay, R. (2000). O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, 2(4), 379-397.
- Adorno, S. (1988). Patrimonialismo, liberalismo e democracia: ambivalências da sociedade e do Estado no Brasil pós-colônia. In Autor, *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira* (pp. 33-76). Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Arraes, M. R., Filho. (2001). O poder local: as oligarquias e a composição parlamentar na Assembleia e na Câmara Federal (1982-1995). In J. K. Eugênio [s.n.], *Histórias de vários feitos e circunstância* (pp. 181-206). Teresina, PI: Instituto Dom Barreto.
- Bonfim, W., & Silva, I. (2003). Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? *Revista de Sociologia e Política*, (21), 109-123.
- Brasil. (2004). *Manual de operações do PNCF*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Brasil. (2009). *Painel de indicadores gerenciais*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Carvalho, J. M. (1997). Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, 40(2), 1-14.
- Carvalho, J. M. (2008). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Controle Geral da União [CGU]. *Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*, 2012. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf> >. Acesso em: 20.12.2018.
- Costa, V. (1998). O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. *Lua Nova*, (44), 5-26.
- Farias, F. (1999). *Do coronelismo ao clientelismo: a transição política capitalista numa região do Piauí (1982-1986)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Farias, F. (2000). Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. *Revista de Sociologia e Política*, (15), 49-65.

- 
- Lima, S. (2009). O governo Wellington Dias, políticas públicas e o desenvolvimento do Piauí (2003-2010). In S. Lima, & R. Assunção. (Orgs.), *Governo e políticas públicas: a experiência do Piauí* (pp. 161-186). Rio de Janeiro, RJ: Booklink.
- Martins, J. S. (1994). Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo. São Paulo, SP: Hucitec.
- Martins, J. S. (2000). Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a história possível. *Tempo Social*, 11(2), 97-127.
- Nogueira, M. A. (2004). *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticas da gestão democrática*. São Paulo, SP: Cortez.
- Rêgo, A. R. (2001). *Imprensa piauiense: atuação política no século XIX*. Teresina, PI: Fundação Cultural Monsenhor Chaves.
- Silva, C. D. P. (2006). *O novo arranjo federativo brasileiro: o regime multipartidário e a competição política municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004* (Tese de Doutorado). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Silva, R. J. (1997). Elites políticas: o caso piauiense. *Serviço Social e Contemporaneidade*, 1(1), 114-135.

# Estado, políticas públicas e segurança no Pronasci: ascensão e queda

**Lucia Maria Bertini**

*Mestra em Planejamento e Políticas Públicas - UECE*

**Francisco Horácio da Silva Frota**

*Doutor em Sociologia pela Universidade de Salamanca*

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da UECE*

## Resumo

Este artigo analisa o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) como política de segurança pública no Brasil, a partir de revisão da literatura pertinente e apontamentos sobre a vivência da execução municipal do Pronasci em Fortaleza/CE. O estudo recupera o caminho das políticas públicas de segurança no Brasil, situando-as no contexto político pós-ditadura militar. Avalia-se a proposta de segurança pública com cidadania do programa estudado, com vistas a superar um modo de controle social mantido por meio de práticas repressivas, tradicionais e pouco efetivas, herdadas de um regime autoritário, examinando sua execução em uma metrópole do Nordeste brasileiro, onde não teve fôlego para se estabelecer como política alternativa, tampouco para reduzir a violência.

**Palavras-chave** políticas públicas; segurança pública; ditadura militar; cidadania.

## Abstract

This article analyzes the Brazilian National Program of Public Security with Citizenship (PRONASCI) as a public security policy in Brazil, based on literature review and notes on the experience of municipal execution of the PRONASCI in Fortaleza, Ceará, Brazil. The study resumes the path of public security policies in Brazil, placing them in the political context post-military dictatorship. The public security proposal with citizenship of the program under analysis is evaluated, with a view to overcoming a mode of social control maintained through repressive, traditional, and ineffective practices, inherited from an authoritarian regime, examining its execution in a metropolis of Northeastern Brazil, where it did not have the strength to establish itself as an alternative policy, nor to reduce violence.

**Key words** public policy; public security; military dictatorship; citizenship.

---

## Introdução

A partir de revisão da literatura pertinente e de apontamentos sobre a vivência da execução municipal do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), este artigo analisa o Pronasci como política de segurança pública no Brasil e propõe reflexões sobre suas diretrizes, as publicações sobre o tema e a prática observada no Ceará – mais especificamente em Fortaleza.

Foram adotadas as seguintes questões de pesquisa:

- O Pronasci é considerado uma política de segurança? Por quê?
- O Pronasci se apresenta como um marco na concepção da política de segurança?
- Por que o Pronasci foi descontinuado?

Ao considerar os fatores que interferem na existência e na forma de estar das pessoas em uma cidade, entende-se que, muitas vezes, a segurança pública acaba reproduzindo a violência, na medida em que se vê a repressão como única via para a resolução de conflitos. Ou, inversamente, busca-se transformar a realidade a partir da compreensão da necessidade de proporcionar melhores condições de vida, saúde e trabalho nos locais que apresentam problemas, possibilitando que a construção da proteção ocorra a partir da própria comunidade.

Analisar o sucesso de uma política pública de segurança é um desafio, pois, muitas vezes, tal iniciativa envolve elementos desconcertantes que nos desafiam a evoluir:

Em todo o mundo, entre os especialistas e gestores, estudiosos e profissionais que atuam na área, essa é uma questão controversa. As polêmicas se sucedem em seminários internacionais e visitas de consultores. É simples entender: determinada política pode ser virtuosa e, ainda assim, os indicadores selecionados podem apontar crescimento dos problemas identificados como prioritários – por exemplo, taxas de certos tipos de criminalidade. O contrário também é verossímil: podem conviver uma política inadequada e bons resultados (Soares, 2007, p. 77).

A história possibilita compreender o andamento das políticas públicas e traz elementos vividos, que permitem comparar os tempos, observar avanços e retrocessos e formular criticamente os novos tempos. Assim, retoma-se a trajetória da política de segurança no período democrático, examinando a herança da ditadura e os percalços para o avanço em direção de uma política de segurança cidadã.

Com a conquista dos mandatos populares e a assunção do governo Lula, observou-se dificuldade para estabelecer um caminho da segurança pela esquerda, apesar dos avanços concretos em diversas áreas fundamentais, como a redução da fome e da miséria, em um grande esforço de inclusão. Nesse sentido, procuramos as vozes do possível para a



---

Política Nacional de Segurança Pública, considerando as marcas que a história já deixou, a realidade que temos vivenciado, os temores que por vezes se avizinham e as esperanças que sempre se renovam quando se alimenta algum sonho, particularmente na perspectiva da redução da violência.

Tendo vivenciado a implantação do Pronasci no país, particularmente em Fortaleza, questionamos seu desuso precoce, já que estava previsto em lei se estender ao menos até o ano de 2012. Praticamente descontinuado no ano de 2011, o programa funcionou até o final do governo Lula, no ano de 2010, sendo gradativamente desativado como política majoritária já no primeiro mandato do governo Dilma (2011-2014), apesar de fortalecido na primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, em agosto de 2009.

O Pronasci trouxe à prática uma proposição de segurança pública com cidadania que tinha como condição, para poder ser efetiva, a superação do conceito da responsabilidade somente das polícias ou de um governo estadual, também abarcando as direções, os interesses federativos e os definidos pela sociedade civil. Nesse contexto, diversos entusiastas, estudiosos, pesquisadores e trabalhadores sociais estavam convictos na integração entre sociedade civil, entidades e comunidade, a qual seria responsável por um conjunto de políticas sociais desenvolvidas na rede de atenção social envolvendo prefeituras, governos estaduais e governo federal, além de seus trabalhadores, agentes de segurança, de saúde e de assistência social. Uma metodologia que possibilitaria a agentes, técnicos e operacionais desencadear mudanças para avançar na garantia dos direitos, qualificar as forças coercitivas e, finalmente, reduzir a violência.

## **Políticas públicas para a manutenção ou para a transformação: o PRONSASCI é considerado uma política pública?**

A elaboração de uma política pública decorre de um processo político no qual se encontram em disputa as diversas concepções do problema e o modelo a ser implementado, oriundos de uma demanda complexa e contando com apoios internos e da própria sociedade, e é nesse processo que se obtém a resolução pacífica, mas principalmente revestida de um caráter público, ou seja, imperativo, pois envolve estratégias e ações a partir de decisões dotadas de autoridade desse Poder Público. A demanda referida provém de atores políticos, públicos ou privados, instituições, atores individuais ou coletivos, que alternam seu poder e influenciam a geração dessas políticas públicas permanentemente, constituindo diferenciadas correlações de forças e incidindo sobre a agenda governamental e política. E, às vezes, pela complexidade que envolve, torna-se um problema a ser administrado:

---

[...] quando uma política envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – ou diferentes regiões de um país, ou, ainda, diferentes setores de atividade, a implementação pode se tornar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo (Rua, 2009, p. 96).

Desde sua criação, o Pronasci traz a decisão política de mudar uma situação há muito problemática, conflituosa, que levou nosso país a ser um dos campeões em assassinatos e que recebe, ainda, a demanda ansiosa e uma pressão crescente da sociedade civil organizada por mudanças na política pública de segurança. E esse é o debate permanente, pois não basta uma decisão nesse cenário complexo. É preciso disputar, correr riscos, transformar e avaliar.

Assim, pode-se afirmar que a segurança pública é “um campo em disputa [...] empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais” (Costa & Lima, 2014, p. 482). Nesse caso, formado “por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção da violência” (Costa & Lima, 2014, p. 482). Essa visão sistêmica envolvendo uma articulação federativa entre União, estados e municípios é recente e ainda se mostra pouco efetiva. É de 2014 o Pacto Federativo para a segurança Pública, estabelecido para garantir a Copa do Mundo, através da Operação Brasil Integrado (BRASIL, 2014), mas desde a Constituição de 1988 este debate se faz presente. Da mesma forma, a participação da sociedade civil se imbrica nessa perspectiva de campo, mas ainda se mostra incipiente, inserida gradualmente na medida em que a segurança pública e a redução da violência se tornam pautas das agendas nacionais na década de 1990 (Souza, 2015). Antes disso, as corporações policiais eram as responsáveis pelo controle da lei e da ordem em um sistema de Justiça Criminal de ação coercitiva e reativa à violência, em uma lógica baseada no tripé polícia-justiça-prisão (Gonçalves, 2009 como citado em Souza, 2015). Combina-se a esse fato o conceito de segurança pública no Brasil, associado à segurança nacional, herança de um passado recente de ditadura militar em que o uso da força e a repressão se colocavam como práticas supostamente necessárias diante de ameaças externas.

Existem muitas referências ao fato de que foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988)<sup>1</sup> que se expressou mais efetivamente um movimento pela garantia de direitos e foram estabelecidos novos paradigmas democráticos. Foi também nessa Carta Magna que apareceu um inédito capítulo sobre segurança pública, mesmo que resgatando a previsão de 1937 – artigo 16, inciso V –, mas sem assumir a atividade por nenhuma instituição

---

**1** A Carta Magna de 1988 é considerada a Constituição Cidadã. Promulgada em 05/10/1988 e resultante de processo constituinte próprio, simboliza o maior período democrático brasileiro desde 1946. A Assembleia Nacional Constituinte,

---

até 1988 (Costa & Lima, 2014). Mesmo assim, não há especificação de conceito ou definição na CF/1988, mas indicação das instituições que dela fariam parte, ampliando os problemas de autoria e criando zonas de atrito, já que introduziu, por exemplo, os municípios como responsáveis por formular e executar políticas preventivas e de combate à violência, além de manter o modelo de organização policial segmentado entre polícia civil e polícia militar (Costa & Lima, 2014).

Desse modo, a análise da construção da política de segurança na CF/1988 aponta muitos elementos controversos, confirmando o jogo de interesses e mesmo a disputa entre o avanço e o retrocesso nas políticas públicas que se seguiu a ela. O que de fato se coloca são diversos aspectos a ser superados diante de uma insistência da ditadura militar permanecer em vigor com seus métodos, apesar dos ventos democratizantes, por um lado, e da força dos movimentos para que se cumpram as definições da chamada Constituição Cidadã, e dos avanços da democracia, por outro.

## **Ditadura renitente e mobilização da sociedade civil**

O Brasil apresenta um histórico em que as ações de segurança pública ficaram restritas ao processo de contenção social característico do período da ditadura militar e, mesmo com sua superação, traduzida na democratização do país, reapresentaram-se as velhas práticas, repetindo-se as mesmas decisões que já eram tomadas antes e mantendo-se um “sistema altamente insulado, centralizador e autoritário” do período ditatorial. Esse sistema compõe um círculo vicioso que compreende a necessidade de um controle rígido da ordem cada vez maior, na medida em que a violação das normas é percebida como sistemática desde um grupo identificado como responsável pelas mazelas e problemas que temos – das classes perigosas aos pobres e miseráveis – e a tal violação deve corresponder mais controle e novas punições. Tudo isso sustentado em uma concepção equivocada de lei e ordem que, em sua prática, justifica a arbitrariedade do Estado, que traz a concepção herdada da ditadura militar.

As deficiências no aparato de segurança pública brasileiro prejudicam o exercício da cidadania de milhões de brasileiros. Portanto, demandas por mudanças na política se constituem como [imperativo] ético, moral e formal para a consolidação da democracia em nosso país (Souza, 2015, p. 40).

---

instalada em 1987 e presidida por Ulisses Guimarães, foi composta por 594 parlamentares, oriundos da Câmara Federal e do Senado Federal, e consistiu em debates em Plenário, nas Comissões e Subcomissões Temáticas.

---

A análise da transição nos coloca o próprio paradoxo da constituição de nossa frágil democracia. Ocorreu uma mudança conceitual nos direitos humanos no início dos anos 1980, quando a defesa dos presos comuns foi encampada pelos movimentos que protagonizavam até pouco antes a defesa dos presos e desaparecidos políticos. Ao mesmo tempo que realizavam uma campanha pelos direitos humanos desses presos comuns, no centro do país, o Governo do Estado de São Paulo divulgou inéditos e altos índices de criminalidade, os maiores desde 1964, associando imediatamente o resultado ao desenvolvimento da democracia, com amplo apoio da mídia. O prestígio dos grupos sociais que lutavam anteriormente pela democracia, emprestado às pessoas presas, sofreu um revés, despertando em seu lugar sentimentos de rechaço à defesa dos direitos humanos conhecidos até hoje, quando os defensores de direitos foram chamados de defensores de bandidos, e quando cresceu o apoio às formas violentas de combate e prevenção ao crime. O fomento a um diagnóstico de “desordem social” acabou justificando o alijamento da condição humana aos criminosos, o tratamento de muitas mazelas sociais da população pobre como problema de polícia e de segurança, o aumento gradativo da violência policial, a ação de grupos de extermínio e até a impunidade ao assassinato de camponeses<sup>2</sup> e trabalhadores urbanos – “para além da segurança, o trabalho policial revela sua faceta de controle armado dos movimentos sociais” (Letizia, 2013, p. 3).

Assim, o que se cria é uma aversão ainda maior às ações de proteção dos direitos das pessoas presas, justificando-se as atrocidades e alimentando uma falsa associação da democracia com a defesa de direitos indevidos:

Desenvolve-se um “embate ideológico” contra os “direitos humanos”, que, negando a humanidade dos criminosos, caracterizava o esforço de humanização dos presídios como “privilégio” e vinculava essa política democrática ao aumento da criminalidade. Fato é que ao lado da “redemocratização” do país, crescem de forma bastante acelerada os casos de abusos policiais, culminando no massacre do Carandiru (02/10/1992), com o assassinato de 111 presos comuns. Será que a vinculação da luta pelos direitos humanos aos presos comuns trouxe uma dissociação entre “direitos em geral” e “direitos humanos”, com o paulatino crescimento do apoio às formas violentas (públicas e/ou privadas) de combate e prevenção ao crime? (Letizia, 2013, p. 2).

Ocorreu uma polarização decorrente de nosso período autoritário, em que o movimento social se colocava em contraposição ao sistema institucional, a partir de sua

**2** De 1964 a 1993 ocorreram 1.787 assassinatos de camponeses, com apenas 14 condenações, segundo o Centro de Estudos do Movimento Operário Mário Pedrosa (Cemap).

---

espontaneidade e independência das elites e dos partidos, estando o Estado posto como “inimigo autoritário contra o qual se mobiliza a Sociedade Civil”. Reativos contra a violência institucional imputada pelo Estado na década de 1970, que afetava principalmente os moradores das periferias, aos poucos, com o papel do Estado na garantia das políticas sociais, respondendo às demandas dos movimentos e realizando melhorias no sistema de serviços, tais relações se amenizaram. No entanto, a seguir, na década de 1980, por conta da crise econômica, a incapacidade do Estado dar respostas às crescentes demandas sociais levou a novas manifestações, dessa vez com ocupação de terras, saques, depredação de ônibus, entre outros (Jacobi, 1987, p. 11).

A ideia de um inimigo comum externo a ser destruído se encontra nos alicerces dessa doutrina, que continua a ser orientadora de comandos militares que agem como se na guerra estivessem. Há que se tratar das práticas que vemos ou ouvimos todos os dias e dos paradigmas que ainda hoje embasam o trabalho de policiais militares e civis e da própria Justiça.

Ampliou-se o campo da ostensividade, das polícias e das medidas judiciais que deram tratamento aos crimes e incidiram sobre a violência em nossa sociedade. A violência perpetrada pelo Estado tem sido objeto de inúmeros estudos e preocupação permanente das instâncias de direitos humanos no Brasil, na América Latina e no mundo. E as funções de proteção e de garantia do Estado passam longe das comunidades – particularmente dos pobres e dos negros (Zaluar & Alvito, 2006).

## **Responsabilidade na política pública: o PRONASCI se apresenta como um marco na concepção da política de segurança?**

Analisando as políticas públicas de segurança e Justiça Criminal nas últimas quatro décadas, observa-se um quadro de atraso técnico e de aumento da violência e da criminalidade, em que a sociedade se mantém amedrontada e o controle social se dá por meio de práticas tradicionais e pouco efetivas, ainda herdadas de um regime autoritário (Adorno, 2008).

A criminologia crítica<sup>3</sup> traz a compreensão de que a doutrina de segurança nacional explica a lógica belicista adotada pela polícia e indica a necessidade de revisão do que

---

**3** A criminologia crítica é uma escola criminológica moderna que confronta as aquisições das teorias sociológicas sobre crime e controle social com os princípios da ideologia e da defesa social. Apresenta uma mudança de foco do autor de crime para o contexto social no qual ele se insere, analisando as relações de poder de ordem macro e microssocial e o estigma, a reação social e a criminalização anterior e posterior ao delito, rejeitando o princípio do bem e do mal e a função reeducativa da pena.

---

poderia ser a efetiva função do sistema de Justiça Criminal, de assegurar direitos e garantias fundamentais. Também deixa claro que tal concepção serve para esconder e reprimir uma enorme população pobre que, desse modo, mantém-se sob controle, é criminalizada e destituída de valor social.

Wacquant (1999) explica a prática reiterada da violência pela polícia como uma tradição secular de controle dos miseráveis pela força, cuja origem se encontra na própria escravidão e em conflitos agrários, fortalecida por um longo período de ditadura militar, em que a repressão dos rebeldes se disfarçou como repressão dos delinquentes, confundindo-se a manutenção da ordem de uma elite com a manutenção da ordem pública.

A despeito do retorno à democracia constitucional, o Brasil nem sempre construiu um Estado de direito digno do nome. As duas décadas de ditadura militar continuam a pesar bastante tanto sobre o funcionamento do Estado como sobre as mentalidades coletivas, o que faz com que o conjunto das classes sociais tendam a identificar a defesa dos direitos do homem com a tolerância à *bandidagem*. De maneira que, além da marginalidade urbana, a violência no Brasil encontra uma segunda raiz em uma cultura política que permanece profundamente marcada pelo selo do autoritarismo (Wacquant, 1999, p. 3, grifo nosso).

O quadro recente da ditadura militar fez com que a discussão necessária sobre a segurança nacional para a segurança pública tivesse pouco fôlego, somando-se às características de emergência e politização do tema da segurança, que seguiram caracterizando ações pouco efetivas e nenhum planejamento para as transformações necessárias, mantendo-se as práticas tradicionais e eventuais ações de impacto mais pelo espetáculo do que pela revisão de qualquer modelo.

O debate sobre segurança pública é reduzido, mesmo após 1988, quase que exclusivamente ao debate legal e normativo, abrindo margens para a emergência da chamada “legislação do pânico”, toda vez que uma tragédia ganha manchetes das mídias impressa e eletrônica (Lei de Crimes Hediondos etc.). Na tentativa de aplacar as pressões da população, leis nem sempre coerentes, e quase sempre supressoras de direitos e com a marca do rigor penal, tornam ainda mais complexo o funcionamento do sistema de [J]justiça [C]riminal brasileiro, e as políticas de segurança pública ficam como que num pêndulo entre os tempos de gestão e os tempos políticos, quase sempre inviabilizando processos de médio e longo prazos. A atribuição de responsabilidades e o monitoramento das políticas públicas se diluem num rol de múltiplas esferas de poder e de governo, cabendo às polícias o papel de vidraça da ineficiência de um sistema bem mais amplo (Proglhof, 2013, p. 34).

---

Apesar de a CF/1988 se apresentar como marco referencial para o desenvolvimento de uma ampliação pelo direito e políticas sociais, direção pretendida pelo Pronasci, muitas dificuldades ainda foram apontadas na política de segurança no Brasil, motivo pelo qual se resgata esses elementos históricos que ajudam a entender como se desenvolveu esse processo de transição e como acaba se estruturando com vagar a política brasileira de segurança pública, repercutindo em toda a história subsequente.

É fato que o Estado democrático vem tomando diversas medidas na área de segurança pública, fundamentalmente a partir da Constituição de 1988. Porém, as leis e políticas resultam insuficientes, quando não equivocadas, na medida em que se mantêm intactas regras e práticas institucionais que respondem à lógica do período ditatorial. Os debates ocorridos na ANC resultaram em importantes aspectos de continuidade que permanecem como marcas da atuação das instituições de segurança pública ao longo dos últimos 20 anos, e cujas perspectivas de superação não são muito animadoras – apesar da existência de algumas possibilidades em prol de uma reconfiguração da atuação da polícia em busca de mais eficiência e respeito ao Estado democrático de direito (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [Ipea], 2009, p. 12).

As atribuições constitucionais dos diversos órgãos no sistema federativo, em um país continental como o nosso, para a consolidação da segurança pública, constituem capítulo importante para a compreensão de seu desenho e desempenho institucional e, da mesma forma, para compreender as dificuldades que a instalação de uma política de segurança cidadã<sup>4</sup> pode apresentar. Sabe-se que a CF/1988 adotou princípios de descentralização, tendo por base a necessária superação do centralismo dos governos ditatoriais. No entanto, isso aumentou a complexidade da política de segurança pública, criando uma espécie de “colcha de retalhos” (Souza, 2015, p. 84) com diversas indefinições tanto no campo operacional quanto no campo estrutural, permeadas pelas diferenças entre interesses territoriais, manutenção do recorte das polícias estaduais entre civil e militar, com políticas de segurança independentes e variando entre estados da federação e o papel central das municipalidades, gerando um arranjo institucional complexo.

A observação da trajetória das políticas de segurança pública demonstra, até os primeiros governos democráticos, a reprodução dos princípios da segurança nacional, da

---

**4** A segurança cidadã é um conceito de segurança preventiva, baseada em um planejamento estratégico proposto formalmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1998, a partir dos sistemas internacionais de direitos humanos, para superar desigualdades e reafirmar o Estado democrático de direito, com foco central na proteção da pessoa humana, voltado a interesses comuns, efetivados à luz dos direitos humanos, na perspectiva de um paradigma emancipatório, com vistas a assegurar o livre exercício dos direitos individuais e coletivos de todos os indivíduos membros da sociedade (baseado na ata da Primeira Reunião em Matéria de Segurança Pública nas Américas, realizada em 7 e 8 de outubro de 2008 na Cidade do México).

---

parte do Governo Federal, com o combate pontual à criminalidade e a responsabilização integral dos estados. Em seguida, começam a aparecer movimentos em tese e desenvolvimento de projetos e proposições federais com olhares para a realidade e o contexto de aumento da criminalidade, esboçando-se planos nacionais de segurança e vislumbrando-se uma tímida tentativa de encampar o debate pelo Governo Federal.

Segundo Soares (2006), analisando o campo da segurança pública no âmbito federal, mesmo após a CF/1988 houve a continuidade de práticas tradicionais, marcadas por “indiferença e imobilismo”, conservando-se também os rumos estaduais, com polícias divididas e com total autonomia, sob pequenas adaptações ao contexto democrático, que pouco significaram para uma efetiva mudança diante do legado de práticas autoritárias mantidas:

As autoridades que se sucederam [ao processo constitucional] limitaram-se a recepcionar o legado de nossa tradição autoritária, acriticamente, reproduzindo suas características básicas, introduzindo meros ajustes residuais. Ou seja, as polícias e suas práticas deixaram de ser, ostensivamente, voltadas com exclusividade para a segurança do Estado, redirecionando-se, no perfunctório, para a defesa dos cidadãos e a proteção de seus direitos – sobretudo [n]o nível do discurso oficial e dos procedimentos adotados nas áreas afluentes das cidades (Soares, 2007, p. 86).

Não é possível falar em uma política de segurança até meados da década de 1990, tampouco identificar a segurança pública compondo o rol dos direitos de cidadania, associando-se essa realidade às origens de nosso sistema penal, sobre os mecanismos de controle da ordem, não tratando da mesma forma diferentes segmentos sociais, mas ao contrário, oferecendo “proteção e garantia de direitos para uns e punição (às vezes demasiado severas) para outros” (Souza, 2015, p. 63).

Assim, estas diferenças caracterizavam o tema, direcionado aos interesses políticos e econômicos:

O que existia era um sistema de segurança estatal não público, a serviço de determinadas classes e interesses (políticos e econômicos), montado para a proteção patrimonial dos segmentos abastados e cuja burocracia, essencialmente militarizada, respondia às demandas das elites nacionais (Souza, 2015, p. 62).

O fato de que a ditadura militar tenha terminado não traduz automaticamente a passagem para um período de franca democracia. Tampouco a Constituição Cidadã garante



---

essa passagem. Pinheiro (1997, p. 47) explica a concepção de O'Donnel sobre a existência de períodos de transição, que constituem objeto de atenção às práticas autoritárias, heranças e garantias de grupos de interesse e elites que se mantêm:

Guilherme O'Donnel refere-se a essa passagem como a “primeira transição” – sair de um regime autoritário para um governo eleito – e a “segunda transição” como a institucionalização das práticas democráticas em todos os níveis do Estado. Em muitos países [pós-ditadura] que não têm uma longa tradição democrática, a “segunda transição” ficou imobilizada por inúmeros legados do passado autoritário.

As explicações de uma forte herança militarista e de poucas palavras, com foco na proteção do patrimônio e na desconfiança sobre as pessoas, aqui percorridos, trazem-nos à atualidade desse momento de “segunda transição” e a clareza sobre os longos passos a ser trilhados por toda política que queira estabelecer novos patamares de respeito e de proteção de direitos, como aquela proposta pelo Governo Federal ao apresentar o Pronasci.

Observa-se, na história, que a mudança de paradigmas e a alteração dos processos tradicionais de segurança não são automáticas. A possibilidade de construir o Estado Necessário começa por forte vontade política, passa pela capacitação de quadros técnico-políticos, integrando o conhecimento técnico, formal e o conhecimento forjado no dia a dia, informal e indutivo. Costa e Dagnino (2014, p. 25) apontam a integração e a conformação de novos enfoques multidisciplinares:

A administração pública, a partir da constatação de que os hiatos entre o produto obtido e o planejado não eram simplesmente um sintoma de [má] administração, mas que poderiam se dever a problemas anteriores à fase de implementação propriamente dita. E a ciência política, a partir da constatação de que a formação da agenda de decisão, já no interior do sistema de elaboração de políticas, em torno da qual se iniciava o processo, e da qual dependia, significativamente, o conteúdo da política, era, em [si], determinada pelas forças políticas que se expressavam no contexto econômico-social que envolvia o sistema. Isto é, que as determinações políticas, econômicas e sociais não eram um simples insumo do processo, mas algo que seguia atuando dentro do sistema ao longo de todo o processo.

Finalmente, apareceram os indicadores para a superação do problema na construção de pontes, em pactuações que, se não resolvessem por si a problemática em questão,

---

permitiam o avanço na desconstrução do *status quo* e no estabelecimento de novos patamares de ação. Castro e Oliveira (2014, p. 23) abordam a perspectiva da legitimação da política pública em sociedades contemporâneas a partir da existência de pactuações e do estabelecimento de metas na formulação e implementação, envolvendo a sociedade:

Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas.

As bases para a modificação da tradicional forma de fazer segurança já vinham sendo discutidas antes mesmo da constituinte, já que houve pressões da sociedade civil por mais direitos e menos violência contra as classes populares desde lá. No entanto, todo o arcabouço de leis e estruturas governamentais trazidas nesse período prescindem do vigor da prioridade na política e efetiva transformação, aparecendo ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso como projeto e formulação, mas sem força e decisão de mudança efetiva, com o avanço e as transformações necessárias (Adorno, 2008; Soares, 2007). O Pronasci, mais tarde, incorporou uma vez mais os princípios e as prerrogativas ensaiadas no processo de formulação da democracia, traduzindo uma possibilidade de realização diferenciada e, ao mesmo tempo, fazendo-nos rever os problemas e os entraves que impediam o desenvolvimento de uma política de segurança pública cidadã.

Temos um contexto que demanda profundas transformações, envolvendo os principais protagonistas do que temos na política de segurança em nosso país: as forças de segurança, envolvendo as polícias. Saín (2012) se mostra cético quanto à capacidade das polícias se reformarem, já que, conservadoras, não têm interesse em mudanças e apresentam baixa capacidade de análise e identificação da complexidade do contexto. O autor aponta, ainda, a realidade latino-americana, na qual os governos de esquerda também se mostram conservadores. Saín (2012, p. 213) indica o Pronasci como uma tentativa, reformista, mas que perdeu da agenda a reforma das polícias:

Eu diria que Kirshner na Argentina, Lagos e Bachelet no Chile, Lula no Brasil, Tavarè Vasquez e José Mujica no Uruguai foram governos profundamente conservadores no tocante à polícia. Foram governos que governaram a segurança pública com a mesma lógica da direita e que reproduziram o sistema da mesma maneira. Há, por algum momento, algum discurso reformista, alguma política social, como por

---

exemplo o Pronasci no Brasil, mas não há ênfase nestes temas e nunca colocaram na agenda as reformas policiais.

Saín (2012) vislumbra a possibilidade de mudança a partir de uma reforma e a “efetiva incidência de mudanças dentro e fora da instituição”, somente com articulação política e consenso social, envolvendo a realização de um diagnóstico e o desenvolvimento de um projeto institucional a partir das necessidades e da realidade local, agregando-se capacidade técnica, gestão estratégica, gestão política e gestão organizacional. Tudo isso porque na reforma “serão rompidos negócios ilegais, anuladas vantagens institucionais e alteradas a estrutura de poder e as formas de domínio” (SAÍN, 2012, p. 214).

Nesta análise, exalta-se a importância estratégica da sociedade civil e apresenta-se a perspectiva de superar os tempos da política, pois mudanças estruturais sempre ocupam o tempo para além de um governo. Por fim, abordam-se o crime organizado e suas relações com o *status quo*, que também explicam, em parte, a incapacidade de mudança, bem como a realidade de setores médios da população que não estão associados ao crime, mas são seus principais consumidores, o que acaba por explicitar um alto grau de conexão das estruturas institucionais, políticas e econômicas com o crime, em uma espécie de “consórcio entre atores criminosos e atores legais” (Saín, 2012, p. 219), a respeito do que a polícia e o Estado não se manifestam, a não ser em alguma crise em que as coisas escapam do controle, necessitando intervir para manter a estabilidade do governo. Nesse caso, não se trata de falta de Estado, pois muitas vezes se diz, pelo contrário, que ele está imbricado com esses mercados informais e ilegais, regulando-os, por meio tanto da polícia quanto de políticos e dos demais atores locais, configurando uma sociabilidade em torno de mercados ilegais de difícil superação.

## **A arrancada do governo Lula na direção da democracia: pressupostos e diretrizes avançados**

Nesse governo foi possível – sem alterar muito os propósitos anteriormente delineados de cooperação entre estados e federação, de acesso à justiça, de reaparelhamento e reorganização dos órgãos de segurança e de qualificação do sistema penitenciário, formulados no governo Fernando Henrique Cardoso, mas praticados de forma incipiente – colocar em prática as promessas do governante anterior, aumentando significativamente a capacidade de execução daqueles propósitos (Adorno, 2008).

Sá e Silva (2012) também aponta maior grau de efetividade nas ações estruturadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e pelo Fundo Nacional e implementadas no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006), que, em sua estreia,

---

já estabeleceu e desempenhou um papel de indução de políticas pelo Governo Federal. Identificou, desde cedo, a necessidade de planejar e incrementar a gestão para uma Política Nacional de Segurança Pública, como demonstraram os esquemas apresentados pela Senasp do Ministério da Justiça à época (Sá e Silva, 2012), envolvendo-se de modo a mudar o perfil da área.

Com vistas a uma gestão estratégica, a Política Nacional de Segurança Pública aponta a necessidade de integração das instituições policiais de modo sistêmico, recomendando a colaboração e a aproximação dos entes federados na gestão da segurança. Isso para garantir a promoção das ações preventivas, superando o modelo repressivo e orientando a ação de acordo com informações monitoradas e geridas conjuntamente. Ao mesmo tempo, o planejamento leva ao estabelecimento de rotinas, funções, processos e estruturas que se tornam ágeis, com vistas a atingir metas, produzindo, por sua vez, dados qualificados para obter um diagnóstico rigoroso; planejando-se sistematicamente e avaliando-se regularmente. Esse processo sistêmico é previsto no Plano Nacional de Segurança Pública e reafirmado na avaliação do final do primeiro mandato, de modo a garantir um ciclo virtuoso da gestão da política, oferecendo o ciclo que vai da reorganização institucional até o controle externo, sempre garantindo a gestão do conhecimento, a valorização e a formação profissional, a modernização da perícia e a prevenção (Ministério da Justiça como citado em Sá e Silva, 2012, p. 39). Esse amplo processo foi traduzido em uma instância integradora nos níveis federal e estaduais, chamada Gabinete de Gestão Integrada (GGI), que constituiria um braço operacional do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), item que chegou a um bom desempenho, como se relata:

O GGI seria um fórum executivo que reuniria as polícias de todas as instâncias, e, mediante convite, as demais instituições da Justiça [C]riminal. As decisões seriam tomadas apenas por consenso, para que se eliminasse o principal óbice para a cooperação interinstitucional: a disputa pelo comando. Como se constatou haver ampla agenda consensual para ações práticas na área da Segurança Pública, não se temeu a paralisia pelo veto. Observe-se que os GGI começaram a operar imediatamente, e, nos raros Estados em que, nos anos seguintes, não foram esvaziados pelo boicote político, renderam frutos e demonstraram-se formatos promissores. [...] Assim, em 2003, chegamos a um acordo nacional em torno de transformações significativas e criamos uma nova agência operacional, os GGI, mas os resultados se perderam em decorrência da alteração de rota no Ministério da Justiça e no Planalto (Soares, 2007, p. 88).

Nesse período foi criada a rede nacional de estudos e desenvolvimento permanente para a formação dos agentes de segurança, que se denominou Rede de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), que teve seu projeto-piloto no ano de 2005. Essa

---

definição estruturou de forma bastante consistente a base curricular nacional para os profissionais da segurança, instalada até os dias de hoje. A matriz curricular nacional foi desenvolvida agregando a ela as Diretrizes Pedagógicas para as Atividades Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, orientações para o planejamento, acompanhamento e avaliação das ações formativas, e a Malha Curricular, composta das disciplinas com os conteúdos “conceituais, procedimentais e atitudinais” (Brasil, 2009, p. 2) que contribuem para o estabelecimento, a clareza da unidade de pensamento e a ação dos profissionais, conforme a apresentação. Atualizada em 2005 e 2008, trata-se de uma poderosa ferramenta consolidada de referência para toda a formação dos profissionais da segurança pública, independente da instituição, do nível ou da modalidade de ensino em que seja desenvolvida. Significou uma efetiva mudança na condução de linhas mestras para a formação de todos os profissionais da área, inserindo conteúdos primordiais para o avanço na dupla direção de padronizar e estabelecer critérios, ao mesmo tempo buscando a humanização de tal formação e a transversalidade dos direitos humanos.

Também foi criado o SUSP, o qual sintetiza a centralidade da cidadania e dos direitos humanos, a fim de superar o constante antagonismo verificado na história, e lança a estruturação de Áreas Integradas de Segurança – integração local das diversas forças de segurança – para uma melhor leitura do território, além de propor a articulação operacional dos estados por meio de suas polícias. Muitos autores se referem mais como uma tentativa do que uma efetividade (Soares, 2007; Souza, 2015). A observação desse Projeto de Lei (PL) n. 3.461/2008 indicou que ele tramitou, sendo revisado e ampliado, de 2009 a 2015, constando em 2016 como PL n. 3.734/2012, ainda em avaliação na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, que propôs a criação de um Ministério da Segurança Pública, conforme relatório de proposições relacionadas da Câmara dos Deputados <sup>5</sup>.

Avanços foram claramente identificados e logo no primeiro ano sofreram um reordenamento, com a saída do Secretário Nacional. Houve o recuo da gestão federal na proposta radical originalmente trazida pelo Projeto Segurança Pública para o Brasil (2002) no modelo tradicional de política de segurança pública, cujas alterações substanciais, em vários níveis, foram inviabilizadas pela falta de coalizão política para sua implementação, conforme avaliação de Tarso Genro (como citado em Gonçalves, 2009, p. 100), que assumiu o comando do Ministério da Justiça no segundo mandato, propondo a realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, com o objetivo principal de ampliar o “debate sobre a segurança pública envolvendo os atores políticos e sociais que incidem na política”, frisando, no discurso de lançamento dessa conferência a necessidade da confluência de ideias e do consenso ainda não obtido entre os atores da comunidade da política de segurança. Com a clareza desse quadro político se lançou o Pronasci.

**5** A esse respeito, ver o parecer do Deputado Artur Bruno, do Ceará, que explicita o teor integral do PL do SUSP, conforme tramitação demonstrada em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542102>.

---

## O advento do PRONASCI

A proposta governamental apresentada em 2007 desenhou um programa de segurança pública para estados e municípios, com base no pacto federativo, que mobilizasse e envolvesse a sociedade civil para se tornar um programa de todos e oferecesse solução para o problema da violência e da criminalidade, com base na necessidade de “integrar políticas públicas sociais com as políticas preventivas de segurança pública [...] e de enfrentar as causas sociais, culturais e econômicas da criminalidade na constituição de uma política de segurança social cidadã” (Brasil, 2010) <sup>6</sup>.

A partir do diagnóstico sobre a situação dos jovens no Brasil, reformularam-se os programas voltados à juventude e, junto à Casa Civil, que passou a ser uma espécie de câmara gestora dos programas sociais do governo para o Pronasci, a gestão ampliou os investimentos em diversas áreas, envolvendo Saúde, Desenvolvimento Social, Cidades e Educação e incrementando e reordenando vários projetos, programas e ações, sempre por meio de debates coletivos, a partir de reuniões que foram “costurando o [Pronasci] nesta grande malha de projetos sociais existentes no Governo Federal” (Fernandes, 2012, p. 24). Ao envolver o Ministério Público e os segmentos sociais, previu a sistematização de dados da Senasp para compreender a situação do país em relação às mortes violentas e seus recortes local, social e etário, configurando, dessa forma, regiões prioritárias para o atendimento e a consolidação do programa (Fernandes, 2012). Dando continuidade à implementação do SUSP, foi por meio do Pronasci que os municípios se envolveram, aperfeiçoando a experiência e constituindo adesão em grande escala, uma vez que já vinham se envolvendo no debate. É do ano da criação do Pronasci – 2007 – o dado de que 22% dos municípios possuíam estrutura organizacional específica para assuntos relacionados à segurança, como as próprias guardas municipais, conselhos locais participativos e até a gestão da segurança urbana, com destaque para ações relacionadas ao envolvimento da população, das políticas sobre drogas, do desarmamento, da cultura de paz e da governança integrada, contemplando uma demanda que já estava em estruturação. Adorno (2008, p. 41) afirma que o escopo do programa era “articular o enfrentamento da criminalidade com ações sociais, priorizando a prevenção e o tratamento das causas que explicam o crescimento da violência nesta sociedade, sem abrir mão da lei e da ordem”.

Com mais de 100 ações – 94 no lançamento e ampliação para 104 nos anos seguintes –, ao longo do primeiro ano se apresentaram propostas que envolviam a União, os estados, os municípios, as organizações sociais e a comunidade, as quais foram sendo cadastradas no sistema de convênios e aprovadas na medida de sua inserção e análise, ainda sem edital prévio. Ao final, configurou-se um conjunto de propostas de Ações Estruturais – modernização das instituições de segurança, valorização dos profissionais de segurança

**6** Portaria Ministério da Justiça n. 719, de 3 de abril de 2007.

---

pública e agentes penitenciários e enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado; e outro conjunto de ações relacionadas a programas locais – Território de Paz; Integração do Jovem e da Família; Segurança e Convivência; Protejo; e Mulheres da Paz <sup>7</sup>–, formando um quadro complexo de inserção que, aos poucos, foi contornando a política nacional e passando a funcionar por meio de editais.

O Pronasci trouxe, em suas principais ações, a atenção e integração do jovem e da família, com foco social e etário; e o território – o município e seus interlocutores e demais atores sociais, na necessária interdisciplinaridade que propõe com a gestão integrada e federativa. O programa inova quando vai até o território, mobiliza a comunidade, alcança melhores condições de vida em espaços mais seguros, identifica jovens que estão em risco social e oferece uma trajetória protegida, pois é preciso observar as ameaças das disputas territoriais e a vulnerabilidade decorrente do enfraquecimento da comunidade nesse contexto; ao mesmo tempo, oferece metodologia diferenciada para o acolhimento e encantamento educacional desse jovem, que muitas vezes é discriminado e negligenciado pelas políticas sociais, preocupando-se com as mulheres, com a violência doméstica e com a comunidade, oferecendo apoio de serviços mais bem qualificados, mediação de conflitos e maior presença dos equipamentos sociais. Cultura, aprendizado sobre os direitos, letramento, mobilização social e apoio psicossocial, trabalho, qualificação, inclusão digital, esporte e lazer fazem parte do cardápio do Protejo e do Mulheres da Paz, entre outros projetos de ampla abrangência trazidos pelo Pronasci ao território.

Tal concepção demonstra que os jovens, em grande escala<sup>8</sup>, não têm oportunidade no Brasil. O trajeto de um jovem pobre é completamente diferente daquele que recebe as condições de desenvolvimento em uma casa acolhedora, bem alimentado e trajado, na escola, letrado, graduado, pós-graduado, com emprego mais acessível. A legião de jovens que não têm acesso a essas condições acaba, muitas vezes, atuando em atividades ilícitas que oferecem alternativa de *renda* e de status pessoal. Isso sem mencionar o preconceito social frequentemente associado ao risco e à violência.

Faffermann (2006), ao analisar o cotidiano dos jovens trabalhadores do tráfico, aborda essa trajetória sem associar diretamente a pobreza à violência, importante diferenciação a ser observada, mas muito raramente repercutida em nosso cotidiano e menos ainda na mídia. Temos como imaginário social construído a criminalização da pobreza e as formas

---

**7** Interdependentes, esses dois projetos estão desde o começo definidos e são a base do Pronasci no Território de Paz: atenção a jovens e mulheres da comunidade. Empoderamento de ambos, apoio comunitário das mulheres, prevenção e combate à violência doméstica e atenção aos jovens em território conflagrado, com acompanhamento das mulheres da comunidade.

**8** A taxa de desocupação entre jovens de 18 a 24 anos é crescente no Brasil, sendo caracteristicamente a maior, quando comparada a outros segmentos. No entanto, verifica-se uma verdadeira disparada nessas taxas entre 2014, 2015 e 2016: 12,1%, 16,8% e 22,8%, ultrapassando as marcas atingidas até então e alertando os especialistas para uma geração perdida em poucos anos (Cunha, 2016).

---

ruidosas de tratar os jovens na periferia, “quase pretos de tão pobres”<sup>9</sup>, e justificando nossos métodos truculentos e ostensivos no combate à criminalidade e na reprodução da violência. A realidade se mostra a mais perversa nesse quesito, pois vemos que, para a grande maioria dos jovens, sempre falta a oportunidade e abundam conflitos parentais, miséria e falta de condições para viver dignamente. É preciso enfrentar o paradoxo: como pode um sujeito em condições de constante violação de direitos constituir um projeto de vida e um objeto que dê sentido à vida? Desse não lugar ou lugar de invisibilidade para o submundo do tráfico e das infrações há um curto caminho que pode custar a morte ou o aprisionamento – que, nesse caso, são sinônimos.

Assim, entende-se que o enfoque tradicional da segurança pública criminaliza a pobreza, representando a exclusão dos já excluídos e o aprisionamento de um grande contingente de pessoas que não tiveram sequer acesso aos direitos básicos de saúde, educação e assistência a diversas necessidades, como habitação, lazer e cultura. Grande parte dos altos índices de homicídios em nosso país (53,5%) se concentram em jovens entre 15 e 29 anos e, destes, 77% são negros; menos de 8% de tais casos chegam a ser julgados (Anistia Internacional, 2014). O genocídio<sup>10</sup> de jovens tem sido tema das principais instituições de direitos humanos, das entidades de defesa da juventude e da própria Anistia Internacional – Jovem Vivo; Conselho Nacional da Juventude – Juventude Viva; Câmara Federal – Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) de Jovens Negros e Pobres; Organização das Nações Unidas (ONU) – Juventude Negra contra o Racismo e pela Paz; entre outras iniciativas, mas ainda sensibiliza pouco a sociedade em geral, indiferente ao quadro atual, o que só faz aumentar o preconceito e o estereótipo negativo que se associam a esse mesmo jovem e ao seu local de origem. Em um processo de revitimização, se conseguem escapar por um lado, rendem-se pelo outro.

## Resultados possíveis e o processo de descontinuidade

A revisão bibliográfica e o acompanhamento da execução do Pronasci na capital do Ceará (Fortaleza) e nos demais estados, conforme a pesquisa Pensando a Segurança, levada a cabo pelo Núcleo de Pesquisa e Estudos da Universidade Estadual do Ceará (UECE), do qual os autores deste artigo são membros, permitiram observar que as vigorosas ações estruturais não obtiveram o investimento permanente nem sistemático previsto e pouco

---

**9** Composição de Caetano Veloso e Gilberto Gil – “Haiti”. Música que enseja o debate das ciências sociais ao denunciar e analisar o preconceito racial, as violações de direitos, a corrupção, o extermínio da população pobre e negra, além das atrocidades identificadas no Haiti, um país do Caribe, e aqui.

**10** Genocídio – palavra derivada do grego *genos* que significa “raça”, “tribo” ou “nação”, e do termo de raiz latina *-cida*, que significa “matar”, é o extermínio deliberado e sistemático de uma população ou de uma comunidade ou grupo étnico, racial ou religioso, tendo como motivação diferenças étnicas, com vistas à sua extinção. Prática devidamente delimitada pela ONU em 1948, prevê medidas de prevenção e repressão estabelecidas em convenção internacional.



---

foram associados aos territórios. No Grande Bom Jardim (GBJ)<sup>11</sup>, apesar da atenção dispensada pelo governo do estado ao Gabinete de Gestão (GGI-M), eram comuns os pedidos de investimento nas polícias locais, de modo a transformar a realidade local para além de algumas obras e parques investimentos. O GBJ não se transformou efetivamente, do ponto de vista da precariedade da infraestrutura, apesar dos esforços do município associados aos do estado, mas o tamanho do território, em contraponto aos índices de investimento, não permitiu nem mesmo grandes alterações na paisagem. Então, se por um lado tivemos a devida atenção aos jovens, eram poucos os atendidos diante da legião de casos existentes e não houve sequer duas rodadas do Proteção e do Mulheres da Paz no território nem de nenhum de seus diversos projetos, pelo contrário, alguns foram descontinuados antes do término, como o projeto de informatização da comunidade (telecentros). Ao mesmo tempo, altos investimentos em formação também não restaram associados ao território, resultando em uma ação muito mais de apoio e complementação salarial dos profissionais de segurança do que na efetiva transformação da forma de trabalho desses profissionais, que em muito pequena escala<sup>12</sup> chegaram a conhecer a proposta global do programa.

Assim, avalia-se que a continuidade e o monitoramento do Pronasci, com as ações previstas, poderiam alcançar patamares diferenciados de melhoria nas relações entre a comunidade e o Estado, transformando a prática policial e obtendo maior apoio dos órgãos de segurança pública, mediante confiança e colaboração. Nem o tempo decorrido ou o investimento realizado, pouco sincronizado para uma ação integrada, chegaram a surtir os efeitos permanentes almejados para a comunidade e seus moradores.

## Referências bibliográficas

Adorno, S. (2008). Políticas públicas de segurança e Justiça Penal. *Cadernos Adenauer*, 9(4), 9-27.

**ANISTIA INTERNACIONAL.** Violência: Brasil mata 82 jovens por dia. BRASIL:[s/n] 2014. Campanha publicitária. Disponível em <https://anistia.org.br/imprensa/na-midia/violencia-brasil-mata-82-jovens-por-dia/> Acesso em 25out 2015.

BRASIL. **Constituição** da Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF: Senado, 1988. Emenda Constitucional: BRASIL.

BRASIL. **Lei 11530 - PRONASCI.** Diário Oficial da União. Brasília, DF: Ed. 25/10/07.

---

**11** Grande Bom Jardim é a região que envolve os bairros Siqueira, Canindezinho, Granja Lisboa, Granja Portugal e Bom Jardim, na Secretaria Regional V – quinta região administrativa de Fortaleza, e um dos conjuntos de bairros que reuniam maior índice de homicídios na cidade, indicado pelo Observatório da Violência – Fortaleza de Paz, e escolhido pela gestão por este motivo para ser o Território de Paz.

**12** Não há números para especificar esse conhecimento, mas efetivamente passaram pela formação do Pronasci 80 guardas municipais. Além daqueles que trabalhavam no território, no máximo 20.

---

Brasil. (2009). *Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública*. Brasília, DF: Ministério da Justiça.

BRASIL. Ministério da Justiça. CONSEG - **Texto básico**. Brasília, DF, 2009.

Brasil. (2010). *Experiência: Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP)*. Brasília, DF: Ministério da Justiça.

Castro, J. A., & Oliveira, M. G. (2014). Políticas públicas e desenvolvimento. In L. M. Madeira (Org.), *Avaliação de políticas públicas* (pp.20-49). Porto Alegre, RS: Ed. UFRGS.

Costa, A. T., & Lima, R. S. (2014). Segurança pública. In R. S. Lima, J. L. Ratton, & R. G. Azevedo (Orgs.), *Crime, polícia e Justiça no Brasil* (pp.482-490). São Paulo, SP: Contexto.

Costa, G., & Dagnino, R. (Orgs.). (2014). *Gestão estratégica em políticas públicas* (2a ed.). Campinas, SP: Alínea.

Cunha, J. (2016, 6 de março). Taxa de desemprego entre pessoas de 18 a 24 anos dispara e ameaça geração. *Folha de São Paulo*, Mercado. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1746926-taxa-de-desemprego-entre-pessoas-de-18-a-24-anos-dispara-e-ameaca-geracao.shtml>

Faffermann, M. (2006). *Vidas arriscadas: o cotidiano de jovens trabalhadores do tráfico de drogas*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Fernandes, Caroline Carla Cruz. **O enfrentamento ao crime através do PRONASCI**. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Cândido Mendes. Pós -Graduação Latu sensu. AVM Faculdade Integrada do Rio de Janeiro, 2012, 48p.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2009). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas – sumário analítico*. Brasília, DF: Autor.

Jacobi, P. (1987). Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades. In E. Sader (Org.), *Movimentos sociais na transição democrática* (pp. 44-65). São Paulo, SP: Cortez.

KOPITKE, Alberto Liebling, ANJOS, Fernanda Alves, OLIVEIRA, Mariana Siqueira de

Letizia, V. (2013). *Luta pela revogação da Lei da Anistia em tempos de democracia*. São Paulo, SP: [s.n.].

MADEIRA, Ligia Mori (org). **Avaliação de Políticas Públicas. Coleção Capacidade Estatal e Democracia**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

Pinheiro, P. S. (1997). Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social*, 9(1), 43-52.

Proglhof, P. N. (2013). (Re)estruturação da segurança pública no Brasil. In Mingardi, G. *Política de segurança, os desafios de uma reforma* (pp. 145-166). São Paulo, SP: Ed. Fundação Perseu Abramo.

Rua, M. G. (2009). *Políticas públicas*. Florianópolis, SC: Universidade Federal de Santa Catarina.

Sá e Silva, F. (2012). Nem isto nem aquilo: trajetória e características da Política Nacional de Segu-

- 
- rança Pública (2000-2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 6(2), 412-433.
- Saín, M. F. (2012). Gestão da segurança pública na América Latina: campos em diálogo. Marcelo Fabián Saín, entrevistado por Thandara Santos. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 6(1), 204-220.
- Soares, L. E. (2006). *Segurança tem saída*. Rio de Janeiro, RJ: Sextante.
- Soares, L. E. (2007). A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, 21(61), 77-97.
- Souza, R. S. R. (2015). *Quem comanda a segurança pública no Brasil? Atores, crenças e coalisões que dominam a política nacional de segurança pública*. Belo Horizonte, MG: Letramento.
- Wacquant, L. (1999). *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Zaluar, A., & Alvito, M. (2006). *Um século de favela* (6a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.

# Políticas públicas de atendimento à população de rua: reflexões sobre efetivação de direitos em Fortaleza

**Lidia Valesca Bonfim Pimentel Rodrigues**

*Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará - UFC*

*Professora no Centro Universitário Farias Brito - FB UNI*

## Resumo

Este artigo analisa uma das expressões mais extremas da questão social na contemporaneidade: a relação entre as políticas públicas e a pessoa em situação de rua. Constituída por sujeitos que vivem em extrema precariedade social, enfrentando violações de sua dignidade, historicamente excluída e invisibilizada, a população de rua vivenciou uma mudança de rumo quando o Decreto n. 7.053 (2009) estabeleceu as bases de uma política pública própria, a garantir seus direitos fundamentais. A pergunta norteadora do estudo foi: “Como se dá o acesso e a efetividade da Política Nacional para a População em Situação de Rua?” Fruto de pesquisa bibliográfica e de observação empírica, descrita nos relatórios e no acompanhamento das discussões do Fórum de Rua de Fortaleza, este artigo apresenta um panorama da política nacional em tela e das normas jurídicas que a configuram, a partir de reflexão sobre os limites e as possibilidades das políticas públicas no Brasil enquanto instrumentos de legitimação dos direitos sociais e de consolidação da cidadania da população de rua em Fortaleza-CE.

**Palavras-chave** direitos sociais; políticas públicas; população de rua; política nacional para a população em situação de rua.

---

## Abstract

This article analyzes one of the most extreme expressions of the social issue in contemporary times: the relation between public policy and the person living on the streets. Constituted by people who live in extreme social precariousness, facing violations of their dignity, historically excluded and invisibilized, the homeless population experienced a change of course when Brazilian Decree No. 7,053 (2009) laid the foundations for a public policy of its own, which guarantee its fundamental rights. The guiding question of this study was: “How does the access and effectiveness of the Brazilian National Policy for the Homeless Population take place?” A product of bibliographic research and empirical observation, described in the reports and in the follow-up to the discussions of the Fortaleza Street Forum, this article presents an overview of the national policy concerned and the legal norms that configure it, based on reflection on the limits and possibilities of public policy in Brazil as instruments for legitimizing social rights and consolidating the homeless population’s citizenship in Fortaleza, Ceará, Brazil.

**Key words** social rights; public policy; homeless population; brazilian national policy for the homeless population.

## Introdução

O acesso e a efetivação de direitos foi o eixo que norteou este estudo sobre políticas públicas voltadas à população de rua. Fruto de observação participante no Fórum de Rua de Fortaleza e de reflexão sobre os direitos fundamentais e as políticas públicas, por meio de pesquisa bibliográfica, este artigo apresenta um panorama da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Seu ponto de partida foi o Decreto n. 7.053 (2009), que instituiu a política em tela e definiu as diretrizes para a ação da União, dos estados e dos municípios. Sua elaboração representou um marco paradigmático para a superação de séculos de atraso na atenção à pessoa em situação de rua, visibilizando-a perante o Estado.

O envolvimento da sociedade civil, por sua vez, revelou a importância do protagonismo de representantes da população de rua, que, junto com organizações não governamentais (ONGs), tornou a elaboração, a implantação e o monitoramento dessa política, por meio do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, um processo paritário e intersetorial, composto por representantes do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Justiça, do Ministério da Cultura, do Ministério do Esporte, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, sob a coordenação do Ministério dos Direitos Humanos, contando, ainda, com o Movimento Nacional de População de Rua (MNPR) e representantes de comitês e fóruns estaduais.

---

No entanto, a efetivação dos direitos da população de rua, desde a promulgação do Decreto n. 7.053 (2009), constitui permanente desafio, que deve ser analisado com ferramentas que a complexidade dessa população exige. Aprimorar os dispositivos constitucionais garantidores de direitos por meio de formulações de políticas públicas é o primeiro passo, mas isso nem sempre significa a efetivação dos direitos em questão.

Assim, a pergunta norteadora deste estudo foi:

- Como se dá o acesso e a efetividade da Política Nacional para a População em Situação de Rua?

Em termos mais específicos, buscou-se esclarecer como essa política tem sido aplicada em nível municipal em Fortaleza-CE. A partir de elementos críticos, reflete-se sobre o impasse entre o direito e sua efetivação. Comumente, recorre-se ao tripé *vigência, efetividade e legitimidade* para avaliar a atuação da gestão pública municipal e as ações coordenadas para atingir a finalidade das normas jurídicas, considerando, no caso deste artigo, a heterogeneidade da população de rua, suas dinâmicas próprias e suas vulnerabilidades típicas. De fato, tanto a execução como a efetivação das políticas públicas voltadas a essa clientela constitui um significativo desafio.

## **População de rua, invisibilidade e desvinculação social**

Viver nas ruas não é um fenômeno recente. Historicamente, associa-se a desapropriação de terras, transformação da terra em mercadoria e desagregação social (Durkheim, 1996), problemáticas típicas da industrialização.

Os moradores de rua são sujeitos nômades e percorrem vários espaços da cidade. Têm como ponto fixo, em geral, o lugar onde dormem e partem dele em direção a outras localidades, principalmente no centro da cidade e nos bairros adjacentes. É o nomadismo da pessoa em situação de rua que faz dela um ator invisível na cidade. Sua “invisibilidade” não é uma condição em si, enquanto sujeito, mas decorre de processos de exclusão social, de não ter um espaço onde permanecer, da violação do direito à habitação – que redundam em seu modo de viver na cidade.

A pessoa em situação de rua “aparece” e “desaparece”: pode ocupar uma praça em um dia e uma marquise no outro. Em determinadas horas do dia está em um lugar e à noite se encontra em outro. Normalmente, sua higiene pessoal depende de torneiras, rios e lagoas que fazem parte dos espaços públicos. Também frequenta restaurantes populares e locais de distribuição de comida e os transeuntes cruzam com essa pessoa, mas não a percebem, como se um(a) morador(a) de rua pertencesse a uma “cidade invisível” (Calvino, 1997), subterrânea, onde:

- As leis são impostas por quem “manda no pedaço”;
- Come-se no chão;

---

- Dorme-se sob papelões;
- Anda-se sempre a pé;
- Não se trabalha, mas há garantia de alimentação diária;
- Pode-se passar vários dias sem tomar banho;
- Há diversão em rodas de consumo de cachaça;
- Faz-se sexo em bancos de praça ou embaixo de papelões;
- Caminha-se um dia inteiro sem ter o que fazer, ao passo que em outros dias o tempo é usado para trabalhar em afazeres na própria rua, como “guardar” carros, transportar mercadorias, vender artesanato, entre outros (Pimentel, 2005).

Essa cidade invisível e subterrânea não é vista pelo simples passante, mas, quando menos se espera, aquele que mora na rua aparece em algum lugar, impondo-se como diferença. Teima em aparecer – com seus utensílios, sua vestimenta, seu corpo desalinhado – em lugares não designados para eles. São notados por criar situações de transgressão, principalmente quando ocupam marquises de instituições financeiras, locais reservados para determinada classe social, como *shopping centers*, supermercados, aeroportos. Quando não são barrados nesses lugares, causam incômodo aos transeuntes.

Esse contingente populacional não consta nos dados demográficos oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e nas amostras por domicílio. Tal ausência de dados se relaciona à dificuldade de elaboração métodos para contagem e registro de populações nômades e fronteiriças, com características transterritoriais. Pesquisas específicas evidenciam essa realidade, entre elas uma do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que estimou haver 101.854 pessoas morando nas ruas brasileiras, concentrando a análise nas regiões Sudeste (48,9%) e nos municípios com mais de 100 mil habitantes (77%).

A invisibilidade dessa população decorre, sobretudo, da ausência do Estado, que falha na efetivação dos direitos das pessoas em situação de rua. Assim, a desvinculação social da população de rua pode ser entendida sob diversos aspectos; em uma perspectiva da sociologia crítica, Souza (2009) afirma que o modo como a ideologia da pobreza foi formulada no Brasil é determinante para sua justificação.

Com isso em mente, pode-se supor que a população de rua resulta dos mais amplos processos de exclusão social; destaca-se nos dados de pesquisa em âmbito nacional o fato do morador de rua se inserir em um contingente populacional de extrema pobreza, com ausência de direitos e abandono por parte do Estado. A perspectiva da transitoriedade de seu contexto nas ruas é importante para perceber esse indivíduo não como pessoa em situação de rua *per se*, mas como sujeito cuja situação de extrema pobreza – bem como a fragilidade dos vínculos familiares, o uso abusivo de drogas, os conflitos interpessoais e o desemprego, entre outras razões – é um fator definidor de sua permanência nas ruas. Para os fins da legislação pertinente:

---

Art. 1o [...]

Parágrafo único. [...] considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Decreto n. 7.053, 2009).

Ao longo de sua experiência nas ruas, a pessoa vai construindo um modo próprio de convivência com outros sujeitos, por meio de práticas de sociabilidade que a distanciam das instituições formais e que recriam a lógica das ruas, ou seja, o imprevisível, uma temporalidade própria, a recusa do disciplinamento do corpo e da vida. É nessa perspectiva que a população de rua ganha identidade como segmento social específico, diferenciando-se de tantos outros miseráveis que vivem nas periferias das grandes cidades.

Quando se enfoca as políticas públicas para a garantia de direitos e a mitigação da desigualdade social, impõe-se a reflexão acerca do papel do Estado no capitalismo e o princípio de bem-estar social como “alavanca” para a redução da pobreza, como preconiza o artigo 3º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). São objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

Art. 3º [...]

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Constituição, 1988).

Os dispositivos constitucionais e as normas jurídicas materializam o direito objetivo, o dever do Estado e da sociedade, alicerçando-o em princípios. O que está por trás das políticas públicas que promovem a igualdade é uma visão de mundo. Nesse sentido, a CF/1988 se opõe à visão liberal, que vê a pobreza como fracasso pessoal e impõe ao Estado a obrigação de erradicar a pobreza e garantir o desenvolvimento, o bem-estar e a justiça.



---

## Exclusão social e os desafios da efetivação da política nacional para a população em situação de rua

Por que se mostra desafiante a efetivação da política pública voltada à população de rua?

A efetivação dos direitos das pessoas em situação de rua converge, de modo mais amplo, para a efetivação dos direitos humanos. Assim, a situação de exclusão e vulnerabilidade envolvida torna a ação do Estado mais complexa e a garantia da *universalidade* e da *particularidade* gera tensões. Boaventura de Sousa Santos (2013) destaca três: a) entre o universal e o fundacional; b) entre a igualdade e o reconhecimento da diferença; e c) entre o desenvolvimento e a autodeterminação. A tensão entre universalidade e particularidade advém da postura de imposição de determinado modelo civilizatório. Isso merece reflexão mais apurada, visto que a situação de vulnerabilidade extrema é geradora de exclusão e abandono por parte do Estado, que, focado em burocracias, não assimila o comportamento típico da sociabilidade das ruas. Não podendo “enquadrá-la” em padrões normativos universais, o Estado simplesmente não dá efetividade aos direitos da população de rua. Ou seja, também há tensão entre a *igualdade* e o *reconhecimento da diferença*.

O condicionamento dos indivíduos que não se enquadram no padrão estético/comportamental imposto pelas elites ocorre de inúmeras formas, são comuns os relatos da população de rua acerca de situações de discriminação no uso dos espaços públicos e da dificuldade de ser aceita em escolas. Em postos de saúde, a exigência de endereço fixo para abertura de prontuários e fichas de cadastro é outro exemplo de não efetivação dos direitos que atenta contra a dignidade da pessoa humana.

Os especialistas e os militantes dos direitos da pessoa em situação de rua vêm alertando que a base para garantia de direitos se encontra no direito à habitação. A falta de moradia digna repercute na vulnerabilidade em outras áreas da vida, como trabalho, educação e saúde. Esse tema foi debatido em seminário promovido pela coordenação da Pastoral Nacional de Rua: as ações do Poder Público para com a população de rua costumam criminalizar e reprimir essas pessoas por meio de programas higienistas, que afastam a pobreza dos grandes centros urbanos, além de culpabilizar esses indivíduos por morar nas ruas.

Uma das soluções apontadas pela Pastoral Nacional de Rua e pelos movimentos em defesa dos direitos da população de rua é o rompimento com o modelo de albergues e abrigos, partindo em direção à construção de programas de moradia com segurança, infraestrutura urbana consolidada e serviços públicos acessíveis, tais como transporte coletivo, proporcionando um ambiente saudável ao chamado “povo de Rua”

---

Não se pode dissociar as políticas públicas da complexidade envolvida. Entende-se a complexidade a partir de Morrin (2007), que aponta a necessidade de interdisciplinaridade e de ligação entre as partes que convergem para atingir os objetivos almejados. No caso da população de rua, a complexidade se relaciona com a atuação do gestor público nos setores que lidam com as obrigações do Estado, como o direito à saúde (Ministério da Saúde, secretarias de saúde estaduais e municipais, postos de atenção básica, serviços de emergência etc.) e o direito à educação (Ministério da Educação, secretaria de educação, escolas), entre outros.

A efetivação dos direitos da população de rua encontra obstáculos de natureza macroestrutural e local e depende de políticas públicas, de vontade política e da atuação do gestor público no cumprimento dos princípios de direitos humanos e sociais para a superação das discriminações. As determinações econômicas globais, que vêm reduzindo o papel do Estado, em um modelo neoliberal, são, neste momento, o fator preponderante para a derrocada dos princípios da igualdade. Tendo em vista a histórica condição de desigualdade vivida no Brasil, a efetivação de políticas públicas depende de uma ação contrária a tal tendência e de gestores públicos comprometidos com as diretrizes preconizadas.

Um segundo desafio para a efetivação dos direitos em questão consiste na superação do entendimento de que a atenção à população de rua se limita à assistência social. É fundamental estabelecer o diálogo entre as secretarias de governo, integrando as ações de educação, saúde, trabalho, renda e assistência social em busca da garantia dos direitos. Vale salientar que o fato da assistência social atuar isoladamente gera o estigma do “assistido”, do “usuário”, não vendo o indivíduo como um sujeito de direitos e negando-lhe o direito de usar os espaços públicos e frequentar as escolas.

O higienismo, modelo de atuação do Estado que exclui a pessoa em situação de rua, é um dos desafios no Brasil de modo geral; em Fortaleza, especificamente, representa o “calcanhar de Aquiles” da gestão municipal, que vem deparando-se com o crescimento do número de pessoas em situação de rua. Segundo o censo da prefeitura, em 2015 havia 1.718 pessoas vivendo nas ruas (Ministério Público do Estado do Ceará [MPCE], 2015); esse número que é contestado pelas entidades que compõem o Fórum de Rua de Fortaleza. Com a crescente população de rua, as regiões centrais atraem pessoas de outros municípios da região metropolitana e do interior do Ceará, além de pessoas advindas dos bairros periféricos, que veem no centro da cidade, a única alternativa para sua sobrevivência. Trata-se de um contingente formado por pessoas com baixa ou nenhuma qualificação profissional e em situação de pobreza extrema e uso de drogas.

Ocupando importantes praças da cidade, a população de rua é vista como um entrave para os setores de turismo e comerciantes do centro de Fortaleza, que, em parceria com a gestão pública, vêm lidando com isso sob o manto da assistência social, mas com claro

---

interesse na retirada dessas pessoas das praças – prática que representa, em nossa análise, uma medida higienista. Os adeptos do higienismo, numerosos no século XIX, visavam ao banimento de pessoas com perfil similar a esse.

## **A política pública para a população de rua**

Até a década de 1990 a população de rua se viu alijada das políticas públicas no Brasil. Cabia às instituições religiosas prestar assistência, muitas vezes motivadas pela benevolência fraterna e caridade, ou seja, tratava-se de um contexto bem distante da perspectiva da pessoa como sujeito de direitos. Foi a Pastoral do Povo de Rua que liderou, junto com outros movimentos sociais, especialmente em São Paulo e Minas Gerais, a organização de entidades civis pelos direitos da população de rua. Nesse período, destaca-se o Fórum Nacional sobre População de Rua, realizado em 1993; o 1º Grito dos Excluídos, de 1995; e o 1º Congresso de Catadores de Materiais Recicláveis e a 1ª Marcha do Povo de Rua, de 2001.

A Política Nacional para a População em Situação de Rua representou um marco paradigmático, pois inaugurou um novo modelo de atenção do Estado para a população de rua, constituindo um feito histórico não só por seu conteúdo, mas também pelo processo que levou à sua elaboração. A construção dessa política decorreu de parâmetros democráticos, de engajamento e protagonismo da população de rua, representada por integrantes do MNPR. Ela foi gestada por um Grupo de Trabalho Interministerial, instituído pelo Decreto de 25 de Outubro de 2006 e composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério das Cidades; Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Justiça; além da Secretaria Especial de Direitos Humanos e da Defensoria Pública da União. Contou, ainda, com a fundamental participação de integrantes do MNPR, da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas), representando a sociedade civil organizada.

A consolidação do texto dessa política nacional mobilizou recursos e pessoas em um esforço para refletir sobre o fenômeno do crescimento da população de rua. Realizaram-se pesquisas, além de censo demográfico e censo por amostragem da população de rua, iniciativas promovidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os critérios estabelecidos para a realização da pesquisa ou contagem da população de rua se pautaram pelo objetivo de proporcionar um levantamento em escala nacional, o mais abrangente possível, partindo da premissa de que há maior tendência de concentração de pessoas em situação de rua em municípios mais populosos e nas capitais dos estados.

Desse modo, a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto n. 7.053, 2009) foi instituída pelo então Presidente Lula em 23 de dezembro de 2009, em

---

ato solene na cidade de São Paulo, com a presença de significativa parcela da população de rua, catadores de material reciclável e movimentos sociais envolvidos no processo. Os esforços empreendidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, junto com o comitê nacional, revelam uma concepção política, paradigmática, da ação do Estado – delineada por diretrizes que redundam em garantia de direitos já preconizados pela CF/1988.

Seguindo princípios constitucionais de garantia da igualdade e equidade, o Decreto n. 7.053 (2009) se alinha aos valores da Carta Magna e determina ao gestor público a condução de ações seguindo tais balizas:

Art. 5º São princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua, além da igualdade e equidade:

- I – respeito à dignidade da pessoa humana;
- II – direito à convivência familiar e comunitária;
- III – valorização e respeito à vida e à cidadania;
- IV – atendimento humanizado e universalizado; e
- V – respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

Os artigos 2º, 3º e 4º do Decreto n. 7.053 (2009) ressaltam o pacto federativo para a execução da política pública, com a participação de estados e municípios, bem como de ONGs:

Art. 2º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio. Parágrafo único. O instrumento de adesão definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas.

Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

Art. 4º O Poder Executivo Federal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

---

A participação dos estados e municípios, dispondo de recursos e de suas ações locais, passaram a seguir os modelos de tipificação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no que tange às orientações técnicas para os centros especializados de atendimento à população de rua, de abrigamento, de atenção básica de saúde etc.

Assim:

Art. 8o O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos.  
§ 1o Os serviços de acolhimento temporário serão regulamentados nacionalmente pelas instâncias de pactuação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social (Decreto n. 7.053, 2009).

Os âmbitos municipal e estadual passaram a instituir comitês locais, com a finalidade de realizar o monitoramento da política pública, de modo paritário, com participação da sociedade civil e de representantes das secretarias, nos moldes do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

A política de atenção à população de rua se mostrou um passo fundamental do Estado brasileiro, estabelecendo um novo olhar em relação a essas pessoas, agora consideradas sujeitos de direitos. Contudo, sua existência enquanto norma jurídica não garante sua efetivação. Vale destacar, no contexto municipal, a contribuição do Fórum da Rua de Fortaleza, que assume grande expressividade no diálogo com os setores governamentais que implementam essa política.

O Fórum da Rua, assim designado por seus membros, é um grupo sem vínculos formais que atua em rede no âmbito da garantia de direitos; sua legitimidade advém da capacidade de articular atores da gestão pública e da sociedade civil (associações de assistência à população de rua, MNPR, estudiosos de diferentes universidades, pastorais sociais, dentre outros) em torno da discussão das demandas da população de rua, estabelecendo mecanismos políticos de pressão da gestão municipal. Após 8 anos de funcionamento, passando por 3 gestões municipais, o Fórum da Rua ocupa importante posição na luta pela efetivação dos direitos da população de rua.

Após 9 anos da publicação do Decreto n. 7.053 (2009), a Política Nacional para a População em Situação de Rua ainda engatinha, representando um permanente desafio, comumente à mercê da vontade política para a alocação de recursos destinados à sua implementação. No âmbito do direito constitucional, tal questão se relaciona à efetivação

---

dos direitos e à segurança social. A CF/1988 fundamenta os princípios da segurança jurídica e do combate ao retrocesso social. Como espécie de mola mestra da garantia dos direitos, tais princípios impedem que o legislador infraconstitucional crie obstáculos à concretização dos direitos constitucionais, portanto, a CF/1988 pauta o argumento de que os direitos fundamentais devem ser assegurados no âmbito dos municípios. Isso reforça a relevância dos movimentos sociais, do Ministério Público e da Defensoria Pública e de seus papéis de fiscalização dos interesses da sociedade em geral, o que engloba a defesa da população de rua.

Uma geração de autores constitucionalista, entre eles Sarlet e Timm (2008), postula que a efetividade dos direitos fundamentais se encontra em seu próprio fundamento. Isto é, os direitos sociais são fundamentais e o gestor público se vê obrigado a efetivá-los. Outra direção seguem aqueles que desqualificam os direitos fundamentais atrelando-os à vontade legislativa ou à “reserva do possível”. Tomados como direitos humanos, os direitos fundamentais são inerentes ao próprio cidadão (saúde, trabalho, educação, segurança etc.), o que impede que venham a ser ultrajados, seja pelo Estado ou por terceiros.

Em sua interface com os direitos fundamentais, os direitos humanos se pautam por princípios éticos, mas dependem de proteção jurídica. É nessa perspectiva que se observa a positividade dos direitos fundamentais, mas, ainda assim, corre-se o risco de retrocessos quando tais direitos não encontram efetivação.

A política pública voltada à população de rua, fundamentada no princípio da dignidade da pessoa humana e positivada por força de decreto, ainda se depara com os seguintes desafios de ordem jurídica, política e social: a) está sujeita a interpretações sobre a reserva do possível e a incapacidade orçamentária do Estado; b) está sujeita a incapacidade do gestor público compreender a complexidade da população de rua e suas especificidades como grupo social heterogêneo; e c) a sociedade promove a exclusão social e a discriminação da pessoa em situação de rua, comprometendo a convivência nos espaços públicos.

## **Conclusão**

Constatou-se que o higienismo, modelo de atuação do Estado que exclui a pessoa em situação de rua, ainda se mostra um desafio no Brasil atual, permeando as políticas públicas relativas a essa população.

O plano nacional que instituiu a política pública voltada à população de rua foi fruto do protagonismo assumido por instituições e organizações da sociedade civil e pelo MNPR em defesa dos direitos dos moradores de rua. O Decreto n. 7.053 (2009) representou um marco paradigmático para a redefinição dos rumos do atendimento à população de rua, mas sua efetividade enfrenta inúmeros obstáculos. Após 9 anos de publicação desse

---

diploma legal, a Política Nacional para a População em Situação de Rua ainda engatinha, comumente se vê à mercê da vontade política para a alocação de recursos destinados à sua implementação.

Entendidos como direitos fundamentais, os direitos da população de rua estão assentados nas bases éticas dos direitos humanos e no princípio da dignidade da pessoa humana. A condição de vulnerabilidade social dos moradores de rua demanda atenção por parte dos gestores públicos que lidam com a assistência social, com vistas à adoção de estratégias que garantam a efetivação de tais direitos tanto no âmbito do SUAS como das demais esferas de atuação do Estado, cumprindo os dispositivos constitucionais.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988, 5 de outubro). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)
- Calvino, Ítalo. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997
- Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009. (2009). Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF.
- Durkheim, E. (1996). *Sobre a divisão do trabalho social* (Coleção Grandes Cientistas Sociais). São Paulo, SP: Atlas.
- Ministério Público do Estado do Ceará. (2015). População em situação de rua: guia de atuação do MPCE – serviços, equipamentos, fiscalização, metas e prioridades. Fortaleza, CE: Autor. Recuperado de [http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/01/Manual\\_CAOCidadania\\_PSR\\_DIGITAL-1.pdf](http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/01/Manual_CAOCidadania_PSR_DIGITAL-1.pdf)
- Morrin, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Sulina, 2007
- Pimentel, L. V. (2005). *Vidas nas ruas, corpos em percursos no cotidiano da cidade* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.
- Santos, B de Sousa. *A gramática do tempo: Para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2013
- Sarlet, I. W., & Timm, L. B. (Orgs.). (2008). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado.
- Souza, J. (2009). *Ralé brasileira: como é e como vive*. Belo Horizonte, MG: E

# Parceria público-privada para a prestação de serviços não assistenciais na atenção primária à saúde de Belo Horizonte

***Cristina Maria da Paz Oliveira Martins***

*Mestra em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência - UFMG*

***Carla Jorge Machado***

*Doutora pela Johns Hopkins University*

*Professora no Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Medicina da UFMG*

## Resumo

O aumento do investimento na infraestrutura da atenção primária à saúde (APS) é crucial para que se alcance uma atenção resolutiva e de qualidade. Logo, urge a necessidade de buscar formas de financiamento que não venham na contramão do Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, que não requeiram a entrega de ações assistenciais ao setor privado, mas que constituam formas de delegar as ações não assistenciais, visto que o SUS não precisa desenvolver *expertise* nesse campo. Este artigo versa sobre a parceria público-privada (PPP) como alternativa de financiamento dos serviços não assistenciais. Tem por objetivo apresentar e analisar a legalidade, a adequação e o atendimento dos requisitos legais relativos ao Projeto de Qualificação da Infraestrutura da Atenção Primária à Saúde, cujo propósito foi a reestruturação dos espaços físicos, equipamentos e mobiliários, assim como dos serviços não assistenciais, nos 147 centros de saúde, nos 7 laboratórios e em 1 central de material esterilizado do Município de Belo Horizonte. O referencial teórico pertinente, o estudo tece os fatos, as interpretações e as recomendações que respaldaram e embasaram a construção desse projeto. Analisa-se o contexto que propiciou a implementação das PPP no âmbito internacional e no ordenamento jurídico brasileiro, avaliando em detalhe os requisitos específicos para a contratação na referida modalidade, sob a luz do Edital n. 008/2011, bem como seu impacto positivo na prestação/disponibilização do serviço público de qualidade.

**Palavras-chave** parceria público-privada; infraestrutura; atenção primária à saúde.



---

## Abstract

Increased investment in the primary health care (PHC) infrastructure is key to achieving a problem-solving, good-quality health care. So, it is urgent to seek forms of funding that do not come against the Brazilian National Health System (SUS), that is, which do not require assigning health care actions to the private sector, but that constitute ways of delegating non-care actions, as the SUS does not need to pursue expertise in this field. This article addresses the public-private partnership (PPP) as an alternative to funding non-care services. It aims at introducing and analyzing the legality, adequacy, and compliance with legal requirements related to the Primary Health Care Infrastructure Qualification Project, whose purpose was restructuring physical spaces, equipment, and furniture, as well as non-care services, in the 147 health care centers, in 7 laboratories, and in 1 sterilized material center of Belo Horizonte City, Minas Gerais, Brazil. Relying on the pertinent theoretical framework, the study weaves the facts, interpretations, and recommendations that supported and assisted the construction of this project. The context that led to the deployment of PPPs in the international scene and in the Brazilian legal system is analyzed, by evaluating in detail the specific requirements for contracting in the said modality, in the light of the Public Notice No. 008/11, as well as its positive impact on the provision/delivery of a good-quality public service.

**Key words** public-private partnership; infrastructure. primary health care.

## Introdução

O Sistema Único de Saúde (SUS) é, reconhecidamente, uma das maiores conquistas do povo brasileiro nos últimos 30 anos, por se revelar a política pública mais inclusiva desde a redemocratização. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), todo cidadão brasileiro tem direito à atenção à saúde de forma integral e gratuita. Garante ainda o direito à reabilitação, à promoção e à proteção da saúde implicando em ações e serviços federais, estaduais e municipais. A organização sanitária se baseia na universalização do cuidar, ficando sua consolidação aos cuidados da esfera municipal (Brasil, 2011).

Para Piola, a saúde no Brasil havia permanecido fora da agenda da sociedade e do governo até então. Na maior parte desse tempo, a questão sanitária manteve-se circunscrita à corporação médica e às entidades religiosas. A presença do Estado só era percebida episodicamente, como, por exemplo, no caso de epidemias e de catástrofes naturais. No cotidiano, cada família, na medida de suas possibilidades, cuidava de si mesma. Aos desvalidos restava a caridade, em geral conduzida por instituições de caráter religioso, como as “Santas Casas” (Piola et al., 2008: p.43).

---

Com a descentralização e a conseqüente municipalização dos serviços de saúde, em 1991 o Estado de Minas Gerais, junto com a Secretaria de Estado de Saúde (SES) e o Município de Belo Horizonte, celebraram entre si um convênio visando à descentralização executiva das unidades de saúde, para garantir a resolutividade do sistema local de saúde com vistas à consolidação do SUS. Segundo a Secretaria Municipal de Saúde, a municipalização é entendida como a transferência para o município do poder de gestão dos serviços de saúde, até então centrados nos órgãos estaduais e federais sediados em seu território, com vistas à construção de um novo modelo de atenção à saúde.

Para a política de saúde, em particular, esse quadro é extremamente importante, porque, dentre outros pilares na configuração e na constituição do SUS, destaca-se o da descentralização para as instâncias subnacionais, principalmente para as municipalidades. O processo de descentralização implementado, na área de saúde, envolve não apenas a transferência de serviços, mas também de poder e recursos, em direção às esferas locais (Piola et al., 2009: p.32).

O repasse dos imóveis de saúde sob a tutela do estado ao município se deu por comodato. Essa modalidade traz em seu bojo limitações que coíbem qualquer tipo de intervenção para a melhoria da infraestrutura. As benfeitorias porventura realizadas não seriam reembolsáveis, cabendo referência ao artigo 584 do Código Civil: “o comodatário não poderá jamais recobrar do comodante as despesas feitas com o uso e gozo da coisa emprestada” (Contrato de comodato, 2011: p.3).

Assim, ao longo destas três décadas, investiu-se muito pouco nessas unidades. A infraestrutura das unidades básicas de saúde (UBS) não se expandiu – pelo contrário, foi-se deteriorando. Pestana e Mendes (2004) sinalizam que essa situação também decorreu da banalização dos serviços ofertados pela atenção primária à saúde (APS), como cuidados de baixa complexidade, reforçando a visão de que esse nível de assistência atende à população menos favorecida e pode ser oferecida em espaço físico improvisado. Isso vai na contramão dos países comprometidos com a universalização da saúde que realizaram fortes investimentos em infraestrutura, recursos humanos, tecnologia e medicamentos para o primeiro nível de atenção. Ao longo dos últimos anos, atingimos cobertura de pelo menos 50% da população brasileira e surgiram fatores importantes para a melhoria das condições de vida dos indivíduos mais pobres, mas eles não se expandem rapidamente, devido às iniquidades na distribuição geográfica da infraestrutura e dos recursos humanos de saúde (Brasil, 2014a).

A partir desse marco, em conformidade com a legislação, a Prefeitura de Belo Horizonte passou a administrar os 29 centros de saúde do Estado e os 7 do Instituto

---

Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e construiu outros 40 centros de saúde, totalizando 135 unidades.

Para o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), as experiências na aplicação das estratégias da APS ensinam que, para obter o impacto almejado, mostra-se necessário fortalecer o primeiro nível de atenção, para aumentar sua capacidade de resposta e torná-lo fator central da integração dos serviços de saúde (Brasil, 2014a).

No entanto, os mecanismos de financiamento para novas instalações e/ou reformas e aquisição de equipamentos, os valores monetários insuficientes e as inúmeras exigências e contrapartidas obrigatórias têm sido apontados como problemas cotidianos pelos gestores de saúde (Farquharson & Ellis, 2010).

## **Orçamento participativo**

Pensando no fortalecimento da democratização do Estado, o orçamento participativo (OP) foi instituído a partir de 1993, na administração de Patrus Ananias, então Prefeito de Belo Horizonte. O OP tem por objetivo proporcionar visibilidade e transparência ao processo orçamentário, criando um espaço de discussão de demandas e de negociação de interesses sociais, onde se garante formalmente a participação de associações, movimentos sociais e cidadãos, visando à interação com o processo decisório sobre a alocação de recursos do município. Trata-se de uma forma de democracia direta, que, por sua vez, favorece a democracia representativa (Alvarenga & Dias, 2010).

Para Alvarenga e Dias (2010), a participação popular é uma forma de manifestação democrática, por meio da qual a sociedade compartilha a responsabilidade da gestão da cidade com a administração pública, recorrendo a instrumentos específicos para alcançar maior eficiência. A participação popular busca acúmulo de forças no enfrentamento ao modelo prescrito por um Estado considerado perverso. Significa criar resistência à exclusão social e catalisar ações, potencializando-as para a ampliação do acesso a bens e ao consumo coletivo (Takamatsu, 1996).

Partindo dessa premissa, a população, observando os trâmites legais, aprova a cada 2 anos em plenárias, em média, 4 obras na área da saúde que devem sofrer algum tipo de intervenção, além da construção, reconstrução, reforma ou ampliação de unidades. Após aprovação da proposta pelo Poder Público, mediante a liberação da verba, a obra é licitada nos termos da Lei n. 8.666/1993. Entretanto, vale ressaltar que tal verba é fomentada pelos cofres públicos por meio de Recursos Orçamentários do Tesouro (ROT).

---

## O financiamento do sistema de saúde

Segundo Mendes e Marques:

A disputa por recursos financeiros para uma política universal da saúde no Brasil se tornou muito mais intensa a partir do final dos anos 1980. Se há algum tempo atrás ainda se tinha a crise fiscal e financeira do Estado Desenvolvimentista brasileiro como o principal obstáculo à saúde pública, atualmente o principal inimigo é o grande capital financeiro e seus efeitos no corte dos recursos para a área social, em geral, e para a saúde, em particular (Mendes e Marques, 2009: p.842).

Nesse contexto, no Brasil, a política macroeconômica dos anos 1990 e 2000, e mais recentemente a do Governo Lula, determinam as difíceis condições de financiamento do SUS e da Seguridade Social, instituídas pela CF/1988. Fica evidente, nessa relação, que a prioridade atribuída ao capital financeiro não só inviabiliza um crescimento econômico, mas, também, a garantia de financiamento para as áreas sociais, principalmente a saúde pública brasileira (Mendes & Marques, 2009).

Entende-se que, no Brasil, a dominação financeira sustenta a persistência de uma política econômica que subordina o social no país.

É notória a deficiência financeira e a morosidade do sistema no que tange às relações com o setor da saúde. Historicamente, o financiamento público da saúde no Brasil tem sido fortemente dependente de recursos federais. Em 1980, por exemplo, o financiamento federal correspondia a 75% do gasto público total (Mendes & Marques, 2009).

Em que pese a União cumprir a determinação constitucional de gastos mínimos com ações e serviços públicos de saúde, o governo brasileiro ainda gasta pouco nessa área em comparação a países desenvolvidos: diante de outros países que têm sistemas universais de saúde, nota-se claramente que o percentual do PIB do Brasil e os valores gastos estão muito aquém, o que evidencia o subfinanciamento do SUS, que ocorre desde a sua criação (Brasil, 2009, 2014a).

Além disso, o investimento feito de forma errada, sem planejamento e objetivos adequados, e o desperdício são fantasmas que assombram tanto o sistema público quanto o privado. [...] A verdade é que se gasta cada vez mais e gasta-se mal. O mais grave é que essa história vem gerando sempre o pior dos desfechos: nenhum impacto significativo na melhoria da saúde da população (Brasil, 2014a, p. 35).

---

Investir em promoção, prevenção, tratamento, reabilitação, acesso e ambiência, visando ao bem-estar social, é um ponto crítico e isso não será cumprido sem o compromisso dos governantes com a saúde, junto com um sistema de financiamento eficiente, pois:

Temos pela frente dois grandes desafios: tornar os gastos com saúde mais eficientes com uma fiscalização mais rígida e mecanismos de controle mais efetivos; e encontrar novas fontes de financiamento frente à escassez de recursos públicos discricionários (que não possuem destinação específica). Fica aqui uma crítica à excessiva rigidez orçamentária brasileira: onde tudo é prioritário, nada é prioritário (Gomes, 2012: p.7).

Portanto, urge a necessidade de reverter o quadro de subfinanciamento que tem caracterizado a saúde pública nas três últimas décadas e consolidar formas inovadoras de financiamento que visem ao crescimento da rede pautado no compromisso social.

## **Financiamento federal**

Até 1997 não havia subdivisão dos recursos transferidos para estados e municípios, o que passou a ocorrer a partir de março de 1998, com a edição da Portaria GM/MS n. 2.121, com a implantação do piso da atenção básica (PAB) e a separação dos recursos para o financiamento da atenção básica e para o financiamento da assistência de média e alta complexidade ambulatorial. Vale destacar que, enquanto os recursos do PAB fixo são transferidos com base no valor *per capita*, o valor do PAB variável depende da adesão do município a programas prioritários definidos pelo Ministério da Saúde (MS) (Brasil, 2003).

A Lei Orgânica da Saúde, em seu art. 33, estabelece que os recursos financeiros do SUS sejam depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos conselhos de saúde. A essa modalidade se deu o nome de *transferência fundo a fundo*, que se caracteriza pelo repasse dos recursos diretamente do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, observadas as condições de gestão, a qualificação e a certificação aos programas e incentivos do MS e os respectivos tetos financeiros. Os recursos financeiros destinam-se a prover as despesas correntes e de capital do MS, seus órgãos e suas entidades integrantes do SUS, as transferências para a cobertura de ações e serviços de saúde a ser executadas de forma descentralizada pelos estados e municípios e o financiamento destinados à melhoria da capacidade instalada de unidades e serviços de saúde do SUS (Brasil, 2003).

Os Fundos de Saúde, instituídos no âmbito de cada estado, do Distrito Federal e dos municípios, são considerados fundos especiais, conforme a definição da Lei n.

---

4.320/1964. Suas receitas são especificadas e vinculadas à realização de objetivos e serviços determinados, no caso, as ações e os serviços públicos de saúde. A transferência de recursos fundo a fundo destinados à execução de ações e serviços de saúde depende da habilitação de estados e municípios a uma das condições de gestão estabelecidas pelas normas operacionais (Brasil, 2003).

Estudo apresentado à Câmara Técnica do Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS, 2011) e documento do Ministério Público Federal (2009), seguindo a Resolução n. 322 do CNS, demonstrou que, em determinados anos, a União e parte dos estados e municípios não teriam aplicado o mínimo exigido pela EC 29. Como se não bastasse essa perda, ainda existem outros vazamentos. Todo ano, parte dos valores empenhados é transferida para ser paga nos anos seguintes. Entretanto, só o MS cancelou R\$ 2,6 bilhões dos restos a pagar do SUS de 2000 a 2008 (Piola et al., 2012). Tal procedimento, lançamento de despesas como restos a pagar e posterior cancelamento de uma parte, também ocorre nas contas do SUS de estados, Distrito Federal e municípios. Assim, os recursos públicos para o SUS, apesar de apresentarem crescimento não tão discreto, continuam não sendo suficientes para melhorar substantivamente a qualidade dos serviços prestados pelo sistema público (Fundação Oswaldo Cruz [Fiocruz], 2012).

Investir na promoção, prevenção, tratamento, reabilitação, acesso e ambiência visando o bem estar social, é um ponto crítico e não será atingido sem o compromisso dos governantes com a saúde, juntamente com um sistema de financiamento eficiente, pois:

Temos pela frente dois grandes desafios: tornar os gastos com saúde mais eficientes com uma fiscalização mais rígida e mecanismos de controle mais efetivos; e encontrar novas fontes de financiamento frente à escassez de recursos públicos discricionários (que não possuem destinação específica). Fica aqui uma crítica à excessiva rigidez orçamentária brasileira: onde tudo é prioritário, nada é prioritário. (Piola, 2012: p.10)

Portanto, urge a necessidade reverter o quadro de subfinanciamento que tem caracterizado a saúde pública nas duas últimas décadas e consolidar formas inovadoras de financiamento que visem o crescimento da rede pautado no compromisso social.

---

## Programa de requalificação de unidades básicas de saúde

Observando as premissas do SUS, o MS definiu a UBS como:

[...] a porta de entrada preferencial do SUS em que são executadas ações de prevenção e reabilitação de doenças e a saúde nas comunidades. [...] A UBS desempenha um papel central na garantia à população de acesso a uma atenção à saúde de qualidade e é instalada perto de onde as pessoas moram, trabalham, estudam e vivem (Brasil, 2014b).

Buscando sanar os entraves relativos à estrutura física de UBS, em 2011 foi constituído pelo MS o Programa de Requalificação das Unidades Básicas de Saúde (Requalifica UBS). Trata-se de propostas que visam a contribuir para a estruturação e o fortalecimento da atenção básica e para a continuidade de mudança de modelo de atenção à saúde no país, indicando a melhoria da estrutura física das unidades de saúde como facilitadora para a mudança das práticas das equipes de saúde (Brasil, 2014b).

A Portaria n. 2.206, de 14 de setembro de 2011, cujo componente é a reforma dos Centros de Saúde, tem como valor máximo R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) cuja metragem seja superior a 293,28 m<sup>2</sup>. Já a Portaria n. 2.394, de 11 de outubro de 2011, cujo componente é a ampliação, tem o valor máximo de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais). E a Portaria n. 340, de 4 de março de 2013, que define o componente construção de novas unidades de saúde, tem como parâmetro máximo uma UBS porte IV, destinada e apta a abrigar, no mínimo, 4 (quatro) Equipes de Atenção Básica, sendo o repasse de R\$ 773.000,00 (setecentos e setenta e três mil reais) (Portaria n. 2.206, 2011).

Diante deste cenário podemos inferir que os recursos repassados para o município não contemplam as necessidades reais da rede de atenção primária. É sabido que a construção de uma unidade para abrigar 2 ESF são necessários pelo menos 9 consultórios, dois por equipe e cinco para o apoio, sendo necessário uma infraestrutura de pelo menos 750m<sup>2</sup>. No site da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, podemos encontrar o valor estimado deste investimento, em R\$ 2.730.616,85 (PBH, s.d).

---

## Parceria Público-Privada

É sabido que o setor público não deve, necessariamente, ter *expertise* em todos os seguimentos de serviços e que o setor privado é mais eficiente do que o setor público em diversas atividades.

Ao analisar o art. 197 da CF/1988 fica claro que os serviços de apoio e infraestrutura podem ser geridos por parceiro privado, ou seja, o serviço não assistencial. A prestação de tais serviços é dever inafastável do Estado, tendo os indivíduos o direito subjetivo de usufruí-los, não afastando, assim, a possibilidade da participação do setor privado.

O sistema de saúde brasileiro passou por várias modificações no decorrer de sua história e, atualmente, apresenta-se como um projeto ousado que propõe ser universal, descentralizado, regionalizado, hierarquizado e equânime (Berto, 2012). Apesar do progresso advindo do SUS, observa-se a existência de descompassos gerenciais e funcionais que inviabilizam a estratégia de eficiência do modelo (Berto, 2012).

Nesse sentido, a reforma do Estado reconhece que muitas das dificuldades que enfrenta podem ser superadas por meio da colaboração com os particulares. As parcerias são as fórmulas modernas para superar a ineficácia estatal em determinados setores (Mendes & Marques, 2009).

As PPP foram regulamentadas no Brasil pela Lei n. 11.079/2004, que instituiu normas gerais para a licitação e contratação de PPP no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Estado de Minas Gerais, já vislumbrando as vantagens da PPP para qualificar o serviço público, antecedeu a lei federal publicando, em 16 de dezembro de 2003, a Lei Estadual n. 14.868, que instituiu e estabeleceu normas específicas de licitação e contratação dos projetos a ser executados no âmbito de PPP. Em 14 de janeiro de 2005, o município de Belo Horizonte, por meio da Lei Municipal n. 9.038, também estabeleceu regras para esta nova modalidade de “financiamento” de serviços públicos.

Por sua amplitude, o tema vem suscitando estudos, pesquisas e debates em diferentes setores da sociedade brasileira preocupados em compreendê-la, com vistas a encontrar soluções de enfrentamento para o financiamento de infraestrutura.

A PPP é uma modalidade de concessão administrativa ou patrocinada que traz em seu bojo uma abordagem inovadora para a administração pública. Melhora a oferta da quantidade e qualidade na prestação do serviço, seja na realização de obras de infraestrutura ou na prestação de serviços, para otimizar a performance dos setores envolvidos: público e privado (Brito & Silveira, 2005; Moraes, 2006). As parcerias podem ser celebradas de no mínimo de 5 (cinco) e 35 anos no máximo. E, o valor do investimento, não pode ser inferior a vinte milhões. Estabelece também, a repartição de riscos e a constituição de um fundo garantidor, aumenta a confiança do mercado, e a constituição de uma Sociedade



---

de Propósito Específico (SPE), específica para o empreendimento. Vincula o valor da contraprestação a indicadores de qualidade e disponibilidade dos serviços, e mantém o controle das ações e serviços através da gestão do contrato (Portugal e Prado, 2007). Constituem uma abordagem inovadora de gestão pública, seja para a realização de obras de infraestrutura, seja para a prestação de serviços públicos, visando otimizar a performance de ambos os setores público e privado (Medici, 2011).

Essa modalidade de concessão começou a ser elaborada e utilizada com mais vigor a partir dos anos 1990, como mecanismo para financiar o investimento público necessário para a manutenção e /ou ampliação de suas atividades, sem impactar o processo de dívidas públicas (Moraes, 2006), visto que a totalidade dos recursos para alavancar a empreitada provém do parceiro privado.

Atualmente, essa modalidade está consolidada ou em desenvolvimento em alguns países, dentre eles: Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, Itália, Japão, Coreia, México, Peru, Portugal, Polônia, Rússia, EUA e Reino Unido (Grã-Bretanha e Irlanda do Norte) (Farquharson & Ellis, 2010; Moraes, 2006).

As modalidades decorrentes de PPP consistem em contratos de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. De acordo com a legislação:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (Lei n. 11.079, 2004).

Isto é, a contraprestação pela oferta do serviço público pelo parceiro privado será composta de duas fontes: por meio de tarifação do serviço, onde o usuário paga, e de complementação pelo Poder Público (Berto, 2012; Farquharson & Ellis, 2010; Lei n. 11.079, 2004; Portaria n. 2.206, 2011; Sundfeld, 2006). Isso gera ganho de qualidade e eficiência, além da economia.

A legislação define, ainda, a concessão administrativa:

Art. 2º [...]

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (Lei n. 11.079, 2004).

---

Essa modalidade prevê que a parceria não seja exclusiva para a construção de infraestrutura física, pois está intimamente atrelada ao fornecimento de equipamentos, mobiliários e insumos, assim como a manutenção e a operacionalização dos serviços (Berto, 2012; Farquharson & Ellis, 2010; Lei n. 11.079, 2004; Portaria n. 2.206, 2011; Sundfeld, 2006).

A PPP é utilizada em setores como: transportes, educação, saúde, defesa, lazer, logística, tecnologia da informação e tratamento de resíduos, dentre outros (Farquharson & Ellis, 2010). Ela é empregada para atender às demandas de grandes investimentos de capital do governo sem comprometer ou impactar o orçamento público. O montante investido será amortizado durante o tempo do contrato, podendo variar de 5 a 35 anos (Berto, 2012; Farquharson & Ellis, 2010; Lei n. 11.079, 2004; Portaria n. 2.206, 2011; Sundfeld, 2006). Outro ponto forte da PPP é que os contratos são regidos com base nos produtos de um projeto (Farquharson & Ellis, 2010).

Para a implantação de uma PPP é necessário executar vários passos, visando o levantamento das premissas para a elaboração do certame. Nesta perspectiva podem ser destacados os estudos técnicos, como a mensuração e projeção da demanda, projeto operacional, indicadores de desempenho e programa de investimento. Também é necessário o estudo minucioso de vantagens econômicas para o público, viabilidade econômico-financeira, modelo econômico-financeiro, modelo de negócio, estrutura de financiamento, e análise de risco. Tão importantes quando estes estudos são os estudos jurídicos e a modelagem jurídica que irão embasar a elaboração do edital e contrato (Portugal & Prado, 2007). Para trazer mais transparência ao processo é mandatório a ampla publicidade dos documentos e estudos construídos durante o processo e a realização da audiência pública.

Durante o período de preparação dos ativos do projeto, o parceiro privado não recebe qualquer contraprestação da administração pública (Berto, 2012; Farquharson & Ellis, 2010; Lei n. 11.079, 2004; Portaria n. 2.206, 2011; Sundfeld, 2006; Zanchim, 2014). Isto é, o parceiro só começa a receber o valor da contraprestação após a entrega do serviço com 100% de sua capacidade instalada.

Um dos pontos inovadores da Lei n. 11.079/2004 é o fato de que o pagamento da contraprestação pública está atrelado a indicadores de desempenho:

Art. 6º [...]

§ 1º O contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato (Lei n. 11.079, 2004).

Portanto, espera-se que o parceiro aprimore seus processos, seu pessoal, suas ferramentas, seus equipamentos e as tecnologias utilizadas na prestação dos serviços e

---

que mantenha o padrão de excelência durante todo o tempo previsto de concessão (Berto, 2012; Farquharson & Ellis, 2010; Lei n. 11.079, 2004; Portaria n. 2.206, 2011; Sundfeld, 2006).

Na estrutura de remuneração de uma PPP, segundo o art. 8º da Lei n. 11.079/2004, merece destaque o fato da legislação permitir que a Administração Pública ofereça garantia de pagamento da contraprestação devida ao parceiro privado. Assim, na hipótese de Administração Pública não honrar os compromissos assumidos, o parceiro privado poderá executar a garantia prestada (Berto, 2012; Farquharson & Ellis, 2010; Lei n. 11.079, 2004; Portaria n. 2.206, 2011; Sundfeld, 2006), tornando o investimento mais seguro. Isso atrai empresas consolidadas no mercado nacional e internacional, refletindo de forma positiva no valor da proposta financeira apresentada pelos interessados, pelo baixo risco de não recebimento da contraprestação.

Enfim, a PPP traz em seu bojo algumas características da terceirização e da privatização, mas difere delas porque envolve a cooperação entre o governo e o setor privado para implantar projetos e prover os serviços associados. A PPP constitui uma opção para requalificar a infraestrutura, ampliar a oferta de serviços e propiciar acesso de qualidade tanto aos países desenvolvidos como aos em desenvolvimento.

## **Projeto de qualificação da infraestrutura da atenção primária à saúde**

Buscando garantir a integralidade do cuidado com eficiência e qualidade, “para atingir um estado de completo bem-estar físico, mental e social, [...] e modificar favoravelmente o meio ambiente” (Primeira Conferência Internacional, 1986), de modo a fortalecer a rede de APS do Município de Belo Horizonte, o então Secretário de Saúde, Marcelo Teixeira, designou uma equipe de trabalhadores da rede para a construção do Projeto de Qualificação da Infraestrutura da APS. A conclusão dos trabalhos, após seguir todos os trâmites técnicos e legais, culminou na publicação do Edital n. 008/2011, cuja proposta jurídica foi alicerçada na concessão administrativa dos serviços não assistenciais de saúde, uma vez que “o modelo de parceria seria inviável se exigisse a substituição da força de trabalho já existente nas atividades de saúde” (Primeira Conferência Internacional, 1986).

A concessão administrativa de que versa o Edital n. 008/2011 foi autorizada pelo Poder Legislativo do Município de Belo Horizonte, por meio da Lei Municipal n. 10330/2011, em cumprimento ao que dispõe o art. 67, § 4º, da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

Paralelamente aos trâmites legais para preparar o escopo do projeto, realizou-se, *in loco*, o diagnóstico situacional da rede de APS, por uma empresa de engenharia e arquitetura especializada em edificações de saúde. Todo o processo foi acompanhado

---

pelo olhar atento da equipe do projeto, além de trabalhadores dos centros de saúde e membros do conselho local de saúde. Para tanto foram construídos diversos instrumentos de coleta de dados, fundamentados no Projeto Arquitetônico Anvisa RDC n. 50/2002, nos protocolos, nas normas e nos manuais disponibilizados pelo MS e pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP). Para validar os instrumentos foram feitos estudos preliminares com 9 UBS.

Ao mesmo tempo, utilizando os dados extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foram realizados estudos demográficos para averiguar a real necessidade de expansão da rede, com base no crescimento da população por área de abrangência, assim como a ocorrência de cornubação. Instrumentos utilizados para lançar a produção das UBS também foram analisados e a distância e barreiras geográficas percorridas pelo usuário para acessar a UBS, além de entrevistas individual com os gerentes dos diversos níveis de atenção à saúde, local, distrital e municipal.

Após a coleta, análise e interpretação dos dados foi elaborado o diagnóstico situacional, onde vislumbramos o seguinte cenário, que compôs o objeto do escopo da PPP: das 147 UBS do município, 79 deveriam ser reconstruídas, os 7 laboratórios, junto com as 8 centrais de material estéril, deveriam ser centralizados em uma única edificação, visando ao ganho de escala, e 21 novas UBS deveriam ser construídas.

O término dos estudos técnicos e o estudo econômico-financeiro culminou na elaboração do Edital n. 008/2011 (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2011), sob o Processo n. 04-001.226/11-05, conforme os trâmites legais instituídos na Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União (Instrução TCU) n. 52/2007. Ele é composto pelos seguintes volumes:

- Edital de Licitação;
- Anexo I – Contrato;
- Anexo IV – Diretrizes, Especificações e Cronograma para as Obras de Reconstrução, Reforma, Ampliação, Revitalização e Construção;
- Documento Complementar 01 – Rede;
- Documento Complementar de 1B a 1I, cada qual contendo o diagnóstico situacional das unidades de saúde por distrito sanitário;
- Documento Complementar 02 – Projeto;
- Documento Complementar 03 – Memorial;
- Documento Complementar 04 – CME e Laboratório;
- Anexo V – Especificações Mínimas dos Serviços;
- Anexo VI – Cronograma para Início dos Serviços e Regras de Transição;
- Anexo VII – Sistema de Mensuração de Desempenho e Cálculo da Contraprestação Pública;
- Anexo VIII – Relação dos Bens Reversíveis, sob Guarda da Concessionária ou

---

com Acesso a Ela Franqueado;

- Anexo IX – Condições Gerais da Garantia de Execução do Contrato pela Concessionária;

- Anexo X – Apêndice 1: Tabela dos volumes de Garantia de Pagamento da Contraprestação Pública;

- Anexo X – Apêndice 2: Contrato de Administração de Contas – Anexo ao Contrato de Concessão;

- Anexo X – Apêndice 3: Modelo de Fiança Bancária;

- Anexo XI – Diretrizes de Governança.

O edital foi submetido a consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e em meio eletrônico e contém a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e o valor estimado. Após o encerramento da consulta houve a audiência pública, em atendimento ao artigo 39 da Lei n. 8.666/1993, e na sequência ocorreu o processo licitatório (Lei n. 8.666, 1993).

A primeira premissa do edital, quicá a mais importante, foi estabelecer que o parceiro privado será responsável exclusivamente pelos serviços não assistenciais de apoio e infraestrutura. Isto é, o parceiro privado não poderá, sob hipótese alguma, gerir as atividades-fim, ou seja, os serviços assistenciais. Encontra-se em consonância com o artigo 199, § 1º, da CF/1988, que infere que os serviços de “assistência à saúde” são passíveis de delegação à iniciativa privada somente em situações em que o Poder Público se mostrar incapaz de prestá-los diretamente, por meios próprios, mas apenas na medida da insuficiência e incapacidade deste, ou seja, de forma complementar, e não na qualidade de subcontratado, delegatário ou concessionário do serviço público (Constituição, 1988).

Vale ressaltar que os serviços não assistenciais que fazem parte do escopo do edital já são prestados por empresas terceirizadas. E a junção desses serviços em um único contrato prevê melhorias operacionais, ganho de escala e tende a ser menos onerosa. O prazo dessa outorga foi estabelecido em 20 anos (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2011).

Além disso, em observância à Instrução TCU n. 52/2007, foi anexada ao processo a aprovação do edital da licitação pelo Colegiado Gestor de Parcerias (art. 14, inciso III, da Lei n. 11.079/2004), junto com todas as atas, os questionamentos, as comunicações e os esclarecimentos encaminhados aos licitantes participantes das consultas públicas. Funcionários do Tribunal de Contas da União (TCU) também estiveram presentes no momento da consulta pública.

A licitação se enquadrou na modalidade internacional, onde concorreram pessoas jurídicas brasileiras e estrangeiras que atenderam ao conjunto de exigências do edital.

O critério de julgamento do processo licitatório foi o de menor valor da contraprestação mensal, a ser pago pela Administração Pública, nos termos da alínea b do inciso II do art. 12

---

da Lei n. 11.079, de modo que os preços praticados no contrato sejam os mais vantajosos, sem prejuízo dos quesitos relativos às questões de qualificação.

O contrato ainda prevê o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição dos bens reversíveis, como dispõe o art. 6º, § 3, da Lei n. 12.766/2012. Para tanto, foi elaborado um cronograma e os marcos para o repasse, que se dará na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços. Tais repasses são importantes, pois diminuem o valor das contraprestações pagas ao longo do contrato.

O ganhador do certame, antes da assinatura do contrato, constituiu a Sociedade de Propósito Específico (SPE), como dispõe o art. 9º da Lei n. 11.079/2004.

A fiscalização da concessão será realizada pelo Poder Público, junto com um verificador independente, que incluirá o acesso incondicional às instalações e bancos de dados utilizados pela concessionária na execução do contrato. Deverá fornecer, ainda, relatórios com informações detalhadas sobre os serviços prestados (Anexo V). Mensalmente, deverá apresentar os contratos e as notas fiscais das atividades terceirizadas, os comprovantes de pagamentos de salários e demais obrigações trabalhistas. Assim como os demonstrativos contábeis e financeiros, acompanhadas do relatório de empresa de auditoria independente, obedecidas as exigências legais vigentes.

Os critérios para o cálculo do repasse da contraprestação são balizados por indicadores de desempenho, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço preestabelecidos no edital (Anexo VII). A vinculação do valor da contraprestação ao desempenho busca incentivar o parceiro privado a executar adequadamente o objeto do contrato, uma vez que sua remuneração está diretamente atrelada ao seu desempenho. Assim, se o parceiro não alcançar as metas preestabelecidas para cada indicador, não fará jus ao repasse do valor total da contraprestação.

## **Considerações finais**

Ainda são muitos os desafios a enfrentar para a consolidação de um sistema de saúde equânime, integral e universal. O grau de comprometimento e responsabilização de gestores locais é um fator de entrave para a efetiva implantação do modelo assistencial. No geral, o montante de recursos para o financiamento e a manutenção das UBS fica abaixo das necessidades reais dos municípios. O risco de iatrogenias por falta de equipamentos e insumos, somado a baixa remuneração e a precariedade da estrutura física das UBS, dificulta a fixação de profissionais.

Nesse contexto, grandes obstáculos estruturais foram intensificados por dificuldades conjunturais, refletindo-se nas condições de saúde da população, na capacidade social de

---

produção de serviços de saúde pública e na assignação de recursos públicos e privados para financiar as ações de saúde.

Como reza a cartilha da humanização dos serviços de saúde, é importante dar voz aos trabalhadores e usuários dos serviços de saúde para compreender o modo do fazer. Tal escuta, junto com a aplicação do instrumento de diagnóstico situacional da infraestrutura, permitiu a identificação de possibilidades, necessidades, recursos e limitações da rede de APS do município de Belo Horizonte. Também foi possível identificar as necessidades sociais de saúde para a construção de uma proposta de intervenção pautada no compromisso com a ambiência e a melhoria das condições de trabalho e de atendimento.

Para alavancar o Projeto de Qualificação da Infraestrutura da APS foram avaliados diversos modelos de contratação para sua viabilização e operacionalização. De todas as alternativas avaliadas, a que trouxe melhor relação custo-benefício para a sociedade e para o Poder Público foi a PPP.

No início, esse projeto enfrentou resistências e obstáculos, especialmente no que se referia ao temor da privatização da saúde. O ganho de confiança decorreu de muitas apresentações e esclarecimentos durante a coleta de dados qualitativos, onde se desmistificou o tema, quebrando os preconceitos.

O principal motivo para a escolha da modalidade de contrato de PPP adveio das dificuldades financeiras que o Município de Belo Horizonte enfrentava para atender à demanda da rede de APS, pois, além das restrições financeiras para a construção de novas unidades, também era iminente o colapso das já existentes, tendo em vista a deterioração da infraestrutura. O projeto foi desenhado de modo a assegurar a maximização dos recursos e alavancar a rede no que concerne aos serviços não assistenciais e à estrutura física. A iniciativa pioneira do município apresenta potencial de replicação para outras cidades e estados brasileiros.

Nesse sentido, a percepção de sucesso da PPP firmada com o Município de Belo Horizonte para alavancar o Projeto de Qualificação da Infraestrutura da APS se mostra decisiva para fomentar outros empreendimentos no campo da saúde em outros municípios.

Não se pretende, aqui, defender a PPP como única solução para as questões relacionadas ao baixo financiamento da saúde e as limitações orçamentárias, mas compartilhar os possíveis caminhos para a melhoria da saúde pública no Brasil, sugerindo estratégias.

Enfim, este estudo é apenas um feixe de luz sobre a PPP e sua importância no que tange ao tema financiamento da infraestrutura de equipamentos públicos. Ainda há um universo a ser engendrado sobre o tema, tendo em vista sua complexidade, sua inovação e seus pontos polêmicos. Mas se espera ter elucidados alguns aspectos que rondam todas as pautas de discussão sobre o fato da PPP ser encarada, às vezes, como privatização da saúde.

---

## Referências bibliográficas

- Alvarenga, J., & Dias, W. R. (2010). O orçamento participativo digital e a democracia participativa: um estudo de caso a partir da experiência de Belo Horizonte. *Revista Tecer*, 3(5), 159-163.
- Berto, A. M. (2012, maio). Parceria público-privada na gestão hospitalar: sob a ótica do usuário. In *Anais do 6o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*. São Paulo, SP.
- Brasil. (2003). *Gestão financeira do Sistema Único de Saúde: manual básico* (3a ed.). Brasília, DF: Ministério da Saúde.
- Brasil. (2009). *O Sistema Único de Saúde e a qualificação do acesso*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde.
- Brasil. (2011). *O financiamento da saúde* (Coleção Para Entender a Gestão do SUS n. 2). Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde.
- Brasil. (2014a). *Caminhos da saúde no Brasil* (Conass Debate n. 2). Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde.
- Brasil. (2014b). *Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde*. Brasília, DF: Ministério da Saúde.
- Brito, B. N. B., & Silveira, A. H. P. (2005). Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, 56(1), 7-21.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988, outubro). Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)
- Contrato de comodato*. (2011). Recuperado de <http://cesinha27a.wordpress.com/2011/08/05/contrato-de-comodato-e-o-emprestimo-gratuito-de-coisas-nao-fungiveis-perfaz-se-com-a-tradicao-do-objeto/>
- Farquharson, E., & Ellis, O. (2010). *Conceitos de projetos de PPP* (Manuscrito não publicado). São Paulo, SP: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Fundação Oswaldo Cruz. (2012). *A saúde no Brasil em 2030: diretrizes para a prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: Autor.
- Gomes, L. S. A Lei Complementar nº 141/2012 e os investimentos da União em saúde. Orçamento público em discussão. Senado Federal – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. 2013. n. 06
- Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. (1993, junho). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)
- Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. (2004, dezembro). Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF. Recupe-



---

rado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)

Medici, A. C. (2011). O papel das parcerias público-privadas na gestão e no financiamento do setor saúde. In P. Modesto, & L. A. P. Cunha, Jr. (Coords.). *Terceiro setor e parcerias na área de saúde*. Belo Horizonte, MG: Fórum.

Mendes, A., & Marques, R. M. (2009). O financiamento do SUS sob os “ventos” da financeirização. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3), 841-850.

Moraes, M. S. (2006, novembro). Aspecto do modelo brasileiro das parcerias público-privadas sob a luz da experiência britânica. In *Encontro de Administração Pública e Governança*. São Paulo, SP.

Pestana, M., & Mendes, E. V. (2004). *Pacto de gestão: da municipalização autárquica à regionalização cooperativa*. Belo Horizonte, MG: Secretaria da Saúde.

Piola, S. F., Servo, L. M., Sá, E. B., & Paiva, A. B. (2012). Financiamento do Sistema Único de Saúde: trajetória recente e cenários para o futuro (Número especial). *Análise Econômica*, 30, p. 9-33.

Piola, S. F. et al. (2009). *Saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)* (Texto para Discussão n. 1391). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

*Portaria n. 2.206, de 14 de setembro de 2011*. (2011, setembro). Institui, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica, o Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde e o respectivo Componente Reforma. Brasília, DF. Recuperado de [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2206\\_14\\_09\\_2011\\_rep.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2206_14_09_2011_rep.html)

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. (2011). *Qualificação da infraestrutura da atenção primária à saúde de Belo Horizonte: Edital 008/11*. Belo Horizonte, MG: Autor.

*Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde*. (1986, novembro). Carta de Ottawa. Ottawa, Canada.

Ribeiro, M., P. *Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos*. Recuperado de <http://www.portugalribeiro.com.br/ebooks/concessoes-e-ppps/>

Sundfeld, C. A. (2006). *Fundamentos de direito público* (4a ed.). São Paulo: Malheiros.

Takamatsu, S. L. (1996). *Gestão pública participativa: a experiência do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte* (Dissertação de Mestrado), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ.

Zanchim, K. (2014, maio). 10 anos da lei federal de parcerias público-privadas. In *Relatório do PPP Summit*. São Paulo, SP. Recuperado de <http://hiria.com.br/reports/PDF-Report-PPP-Summit-2014.pdf>

# A emergência do campo de políticas públicas de dados abertos governamentais no Brasil

**Fernando Almeida Barbalho**

Doutor em Administração pela Universidade de Brasília - UnB

## Resumo

Este artigo proporciona uma leitura das políticas públicas de produção e consumo de dados abertos, segundo a teoria de campos de ação estratégica. No Brasil, o campo de dados abertos governamentais se caracteriza como emergente, já que ainda não se estabilizou. Percebe-se que cinco grupos atuam em dinâmicas de cooperação e enfrentamento: a) Estado; b) unidades internas de governança; c) organizações da sociedade civil; d) universidades; e e) empresas. As dinâmicas do campo são influenciadas pela posse de recursos, ou *capitais*, de acordo com a terminologia de Pierre Bourdieu. Os capitais identificados são: a) técnico; b) social; c) simbólico; d) econômico; e e) informacional. A partir de análise qualitativa de narrativas dos sujeitos que participaram da pesquisa, o estudo apresenta uma agenda para negociação e ação, envolvendo os diversos participantes do campo. Destaca-se que essas narrativas estão associadas às funções da transparência, que se correspondem com as preocupações de governo aberto trazidas, principalmente, por agentes legitimadores internacionais. Sob o ponto de vista acadêmico, a pesquisa contribuiu ao mostrar uma forma de operacionalizar conceitos propostos por teorias dedicadas a campos de ação estratégica, sobretudo no que diz respeito ao estado de emergência de um campo, além de evidenciar os pontos fortes e sugerir aperfeiçoamentos para tais teorias.

**Palavras-chave** dados abertos; teoria de campos de ação estratégica; transparência; governo aberto.

---

## Abstract

This article provides a reading of public policies for production and consumption of open data, according to the theory of strategic action fields. In Brazil, the government's open data field is characterized as emergent, since it has not been stabilized, yet. It is noticed that five groups engage in dynamics of cooperation and confrontation: a) State; b) internal governance units; c) civil society organizations; d) universities; and e) companies. The field dynamics are influenced by the possession of resources, or *capitals*, according to Pierre Bourdieu's terminology. The capitals identified are: a) technical; b) social; c) symbolic; d) economic; and e) informational. By means of a qualitative analysis of narratives reported by the subjects who participated in the research, the study presents an agenda for negotiation and action, involving the various participants in the field. It is worth noticing that these narratives are associated with transparency functions, which correspond to the open government concerns brought mainly by international legitimating agents. From the academic viewpoint, the research contributed to show a way to operationalize concepts proposed by theories devoted to strategic action fields, especially with regard to the state of emergency in a field, besides highlighting the strengths and suggest improvements for such theories.

**Key words** open data; theory of strategic action fields; transparency; open government.

## Introdução

Este artigo retoma referências apresentadas por (Barbalho & Medeiros, 2015). Vários países passaram por amadurecimento em suas estruturas de democracia e de tecnologia da informação. Nesses Estados, governos, sociedade civil organizada, empresas e entidades reguladoras, além da academia, discutem, elaboram e atuam no sentido de oferecer alternativas que viabilizem uma maior participação dos cidadãos e o incremento da confiança no governo a partir de mais transparência (Janssen, 2011; Kassen, 2013). As ações desses grupos apontam a necessidade de que os mecanismos tecnológicos em torno da internet sejam os mediadores das principais práticas de transparência de governo. É dessa conjunção sociotécnica que surge o conceito de dados abertos, caracterizado pela livre disponibilidade de dados que podem ser usados irrestritamente por qualquer interessado (Bazilian et al., 2012).

Este artigo mostra a evolução das políticas públicas sobre dados abertos no Brasil, a partir de sua caracterização como campo de ação estratégica emergente. Também se objetiva identificar: a) como as funções de transparência contribuíram para formar o atual estado do campo; b) como o campo de dados abertos se relacionou com o de governo aberto; e c) quais foram os capitais necessários para as disputas e colaborações que estão em pauta no campo.

---

Além desta introdução, o artigo apresenta outras quatro seções: a) revisão da literatura, que trata, sobretudo, dos conceitos de campos de ação estratégica e transparência; b) apresentação da metodologia utilizada na pesquisa; c) apresentação e discussão dos resultados; e d) conclusões.

## Revisão da literatura

Segundo Fligstein e McAdam (2012, p. 3, tradução nossa), a noção de teoria de campos de ação estratégica está associada ao entendimento da existência de “ordens sociais de nível meso como bloco estrutural básico da vida política e organizacional na economia, na sociedade civil e no Estado”. Ainda de acordo com esses autores, campos de ação estratégica

[...] são ordens sociais de nível meso onde atores individuais ou coletivos interagem com conhecimento uns aos outros, utilizando compreensões compartilhadas com respeito aos propósitos do campo, às relações dentro do campo, a incluir quem possui poder e porque o possui, e às regras a observar (Fligstein & McAdam, 2011, p. 3, tradução nossa).

Como propõem Fligstein e McAdam (2012), são três os estados em que um campo de ação pode se encontrar, quais sejam: a) emergência; b) estabilidade; e c) crise, a depender da maturidade dos entendimentos compartilhados pelos sujeitos sobre o que está em questão no campo, os relacionamentos dentro deste e as regras que o governam. O primeiro estado é o que se enfoca neste estudo, definido como “uma arena ocupada por dois ou mais atores cujas ações são orientadas um pelo outro, mas onde acordos sobre as condições básicas do campo ainda não emergiram” (Fligstein & McAdam, 2011, p. 11, tradução nossa).

Dos três estados, a emergência é o mais desafiador para pesquisas sistematizadas, em função, principalmente, da ausência de significados amplamente compartilhados (Fligstein & McAdam, 2012). Ainda assim, a possibilidade de se estudar um campo de ação estratégica em seus momentos de formação traria contribuições para a compreensão de como as características presentes nos momentos iniciais auxiliam na formação dos significados e das regras compartilhados do campo de ação que eventualmente surja. Destacam-se, entre essas características: a) os potenciais arranjos de poder analisados a partir das disparidades de recursos dos atores envolvidos; b) as possíveis formas de participação que se apoiarão nas habilidades sociais dos atores pioneiros; c) a extensão do papel do Estado como ator colaborador ou restritor da estabilidade do campo; e d) o apoio das unidades internas de

---

governança (UIGs) na elaboração de rotinas e dos termos para a estabilidade do campo (Fligstein & McAdam, 2012).

Por ser uma abordagem recente, grande parte dos países ainda está experimentando seus primeiros passos na definição de uma política pública associada à legitimação das formas de atuação dos atores que produzem e consomem dados abertos governamentais. Observa-se, a partir da leitura de trabalhos como os de Craveiro, Santana e Albuquerque (2013), Jaeger e Bertot (2010), Janssen (2011), Janssen e Estevez (2013), Kassen (2013) e Kierkegaard (2009), que já se notam iniciativas tomadas por parte dos governos que reconhecem organizações da sociedade civil como partes interessadas e atuantes na dinâmica de transparência governamental, capazes, inclusive, de oferecer ressignificados aos dados que são abertos e influenciar políticas públicas as mais diversas.

Confrontando as características desses achados da literatura com o que já foi apresentado sobre campos de ação estratégica emergente, tem-se que as iniciativas observadas são caracterizadas pela existência de atores estratégicos; no caso, governos e organizações da sociedade civil, que levam em consideração uns aos outros em suas ações. Além disso, observa-se, mormente nos textos de Craveiro et al. (2013) e Janssen (2011), que o espaço social onde essa ação ocorre ainda é dominado por ambiguidades e indefinições associadas: a) a conceito e princípios de dados abertos; b) ao papel do Estado sobre a produção e/ou consumo dos dados; c) ao marco regulatório para reúso de dados governamentais; e d) a modelos de negócio para garantir a sustentabilidade, no longo prazo, de aplicações que trabalhem com dados abertos.

Para este artigo, deve-se destacar três aspectos importantes para a emergência de um campo de ação estratégica. O primeiro é o entendimento do papel dos recursos, conceito discutido aqui sob a ótica dos *capitals*, a partir das contribuições de Pierre Bourdieu. O segundo aspecto é a participação do Estado e o terceiro é a criação das chamadas UIGs. Em relação ao primeiro aspecto, a capacidade de um participante de um campo legitimar as práticas ou transformar o que está posto nas regras do jogo é diretamente relacionada à sua posse de um estoque de capital que interesse ao campo em que atua (Bourdieu & Wacquant, 1992; Brandão, 2010).

Em relação à participação do Estado, tem-se que este é comumente envolvido na formação de um acordo para estabilidade de um campo e na criação de outros novos. Tal envolvimento é decorrente de seu potencial de estar presente em grande parte das relações entre grupos sociais. Por um lado, faz com que o Estado possa trabalhar na legitimação do campo em emergência, dado seu papel de estabelecimento de regras e normas para os atores sociais, ou seja, o de monopolista da violência e o de interventor financeiro e jurídico nas relações entre os outros atores (Bourdieu, 2008; Fligstein & McAdam, 2012). Por outro lado, de forma cíclica, ao desempenhar esses papéis, o Estado acaba por gerar um conjunto de novos campos estatais e não estatais que têm a incumbência de dar estabilidade às

---

novas dinâmicas advindas da expansão de regras e novas arenas sociais (Fligstein & McAdam, 2012). É na definição de agenda de ação que se propõem os parâmetros de políticas públicas, entendidas como as alternativas e ideias práticas que tendem a ser implementadas pelo governo (Kingdon, 1995). Para Fligstein e McAdam (2012), nessa definição são usadas táticas de habilidades sociais caracterizadas, principalmente, por negociações em que se busca convencer grupos e pessoas de que uma agenda particular é do interesse desses atores sociais aos quais se tenta aliciar.

O terceiro aspecto importante para a emergência de um campo, a criação de UIGs, está associado à necessidade de assegurar que as regras do campo estejam sendo observadas dentro do que se espera de uma conformidade. Apesar de apresentarem-se quase sempre como atores neutros que são criados com o já referido propósito de velar pela observação de padrões e regras apontadas como legítimas em um campo consolidado ou em formação, a percepção é de que tais atores atuam, na prática, como linha auxiliar dos incumbentes dentro de um campo (Fligstein & McAdam, 2012).

Para Fligstein e McAdam (2012), são três as formas como as UIGs contribuem com os incumbentes. A primeira é que, ao fazer o trabalho de governança, liberam os incumbentes para se dedicar mais às suas estratégias associadas à gestão do campo e de liderança (Phillips, 2012). A segunda é que a criação das UIGs contribui para tornar mais naturais as lógicas e regras do campo que tendem a atender com mais frequência aos interesses dos incumbentes. Esse tipo de condução pode ser visto, por exemplo, nos esforços de organizações que tratam de padronizações de tecnologia, que costumam levantar barreiras para mudanças de padrões que não atendam aos interesses diretos de multinacionais ocidentais, como relatam Lee e Oh (2006). Por fim, as UIGs tendem a atuar como ligação entre o campo de ação estratégica e outros campos externos importantes, já que esses atores costumam ter presença em mais de um campo.

Vale observar que a discussão das UIGs por Fligstein e McAdam (2012) privilegia os estados de campos estratégicos nos quais já estão definidos incumbentes e insurgentes e as regras já estão definidas, a ponto de ser útil uma instituição que assuma o papel de fiscalizador. Esse não é o caso do estado de emergência. A atuação de UIGs no estado de emergência, a forma com que se realiza essa atuação e mesmo o surgimento desses atores já nesse estado são questões em aberto que esta pesquisa pode ajudar a responder.

Para este artigo, as discussões estão centradas sobre as políticas públicas de dados abertos como um campo de ação estratégica emergente; dessa forma, faz-se necessária uma discussão sobre conceitos importantes que influenciam as dinâmicas do campo. As características de práticas de transparência na era eletrônica apontam que as tecnologias de informação passam a ser legitimadas como uma ferramenta primordial para a rápida disseminação e ampliação de alcance do que precisa ser, de alguma forma, submetido à transparência (Brandau, Eendenich, Trapp, & Hoffjan, 2012; Henderson, Sheetz, & Trinkle,

---

2012; Kim, Kim, & Lee, 2009; Lodhia, 2012; Saxton, 2012; Unerman & Bennett, 2004). No entanto, a transparência não pode ser um fim em si (Burger & Owens, 2010; Nielsen & Madsen, 2009; Stiglitz, 1999). Neste estudo se levantam alguns propósitos ou funções da transparência, discutidos a seguir.

Kierkegaard (2009) destaca o surgimento da chamada e-democracia. Essa abordagem pode ser entendida como o uso de tecnologias de comunicação eletrônica para aumentar o processo democrático. A e-democracia permite uma vasta oportunidade de ampliar a participação cidadã, além de proporcionar aos governos uma possibilidade dos cidadãos confiarem em suas ações (Kierkegaard, 2009). Encontram-se, então, duas funções da transparência para o setor público: a) confiança no governo e nas instituições; e b) participação cidadã. Outras funções trazidas da revisão da literatura são: a) planejamento estratégico; b) direcionamento de produtos e serviços; e c) exercício da cidadania.

## Metodologia

Este trabalho utiliza a estratégia de estudo de caso aprofundado. Para Godoy (1995), o propósito fundamental de tal estratégia é estudar uma unidade social, independentemente se a referência for um indivíduo, ou um grupo. No caso deste artigo, a unidade social investigada é o espaço social formado em torno das práticas de produção e consumo de dados abertos.

Segundo Benbasat, Goldstein e Mead (1987), o estudo de caso é indicado quando a teoria e a prática sobre determinado assunto ainda estão em seu estágio inicial. Isso é observado já que a teoria de campos de ação estratégica foi formulada há poucos anos, em Fligstein e McAdam (2012). Benbasat et al. (1987) indicam que esse tipo de estratégia de pesquisa é adequada para situações em que são importantes a experiência e perspectiva dos atores e o contexto da ação é considerado crítico. Argumenta-se que o campo ainda em formação tem em seus participantes as principais fontes para o entendimento do que pode ser construído e da expectativa de como vai se organizar o campo, caso eventualmente se estabeleça, tendo como ponto de partida o contexto de um campo ainda em emergência.

Parte dos dados da pesquisa de campo foi coletada a partir de entrevistas semiestruturadas. Tais coletas foram feitas entre outubro e dezembro de 2013. Envolveram pessoas que representavam atores coletivos nas interações ao redor de formação de política pública sobre produção e consumo de dados abertos governamentais. Os tipos de sujeitos representados nas entrevistas são UIG, governo federal, sociedade civil, empresa pública, empresa privada e universidade. Uma pesquisa bibliográfica que antecedeu à pesquisa de campo apontou esses tipos de atores como possíveis participantes de um campo emergente com base tecnológica.

---

Além de entrevistas, foram utilizados documentos para as análises qualitativas. Destacam-se: extrato do guia de orientação técnica sobre dados abertos produzido pelo World Wide Web Consortium (W3C); proposta de pesquisa sobre políticas públicas de dados abertos produzido pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) e pelo W3C; edital de concurso de *software* produzido pelo W3C e pela Cepal; instrução normativa (IN) que institucionaliza a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda); plano de ação da Inda; Lei de Acesso à Informação (LAI); relatório da primeira reunião do Grupo de Trabalho (GT) Dados Abertos organizado pelo W3C; plano de negócios do Open Data Institute (ODI); descritivo da ferramenta Plataforma IOTA, desenvolvida pela Aware Tecnologia em parceria com a Rede Nossa São Paulo; relatório da Open Government Partnership (OGP); descritivo do site De Olho nos Planos, desenvolvido pela Ação Educativa; relatório do Café Hacker, organizado junto à Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo; devolutiva do Café Hacker, organizado junto à Secretaria Municipal de Transporte de São Paulo; e diretrizes do Fórum Econômico Mundial para dados abertos governamentais. Já os documentos considerados dados secundários são nove artigos publicados em um *blog* produzido pelo W3C.

Relata-se, ainda, que ocorreu coleta de dados em observação de eventos, no caso, dois seminários que trataram de alguma forma de dados abertos. O primeiro foi o São Paulo Aberta, que discutiu principalmente governo aberto, mas que teve pautas também associadas também a dados abertos. O segundo evento observado foi o Segundo Encontro Nacional de Dados Abertos. Para Miles, Huberman e Saldaña (2014), ao adotar essa abordagem de observação o pesquisador captura a percepção de indivíduos que não são necessariamente peças-chave. Nesse sentido, a observação de eventos, além de ter complementado as entrevistas que enfocaram os atores mais significativos, ofereceu a possibilidade de observar questões importantes para o quadro analítico deste estudo, principalmente as associadas aos efeitos das habilidades sociais e capitais dos atores pioneiros sobre os retardatários no campo.

Os dados foram analisados a partir da técnica de análise de conteúdo categorial (Bardin, 2009). Para essa atividade se utilizou a ferramenta *Atlas.TI* como suporte para a codificação e visualização dos achados.

## **Análise e discussão dos dados**

Nesta seção se apresentam os achados e as análises referentes à pesquisa de campo. Expõem-se os dados e análises associados às questões emergentes do campo de dados abertos governamentais e suas associações com as funções de transparência e os capitais necessários envolvidos no campo. Também há discussões sobre os processos de ressignificação dos dados pelos diversos atores e as relações do campo de dados



---

abertos com outros campos, principalmente o de governo aberto. Para manter anônimos os entrevistados, as referências a eles seguem a codificação indicada no Quadro 1.

**Quadro 1** – Codificação dos entrevistados

<b>Código</b>	<b>Descrição</b>
U1E1	Entrevistado 1 da UIG 1
U1E2	Entrevistado 2 da UIG 1
U2E1	Entrevistado 1 da UIG 2
U2E2	Entrevistado 2 da UIG 2
S1E1	Entrevistado 1 da organização da sociedade civil 1
EP1E1	Entrevistado 1 da empresa privada 1
EE1E1	Entrevistado 1 da empresa estatal 1
O1E1	Entrevistado 1 do órgão de governo 1

Fonte: Elaborada pelo autor.

Uma primeira análise a ser destacada neste artigo é a exposta na Tabela 1, que aprofunda o olhar sobre as ações dos atores e as questões que se associam a tais ações, tendo como referência as funções da transparência. Essa tabela mostra em ordem decrescente de frequência algumas das 46 questões que surgem quando se analisam as ações dos atores que estão envolvidos na fase de formação de um acordo para o campo. Os valores que aparecem nas células se relacionam ao número de citações de cada uma das questões para cada uma das funções da transparência. As linhas selecionadas dizem respeito às 10 questões mais citadas na pesquisa de campo.

**Tabela 1** – Distribuição de pontos de questões emergentes entre as funções de transparência

	<b>Direcionamento de produtos e serviços</b>	<b>Participação</b>	<b>Exercício da cidadania</b>	<b>Confiança</b>	<b>Planejamento estratégico</b>	<b>Totais</b>
Viabilização de modelo de negócios para dados abertos	38	17	12	5	6	78
Governo eletrônico	13	11	6	5	2	37
Participação social na construção de aplicativos sobre dados abertos	13	15	6	3	0	37
Dados abertos como recurso para informação inteligente	12	8	7	2	7	36
Envolvimento de organizações do terceiro setor no reúso de dados abertos	12	9	6	2	3	32
Hábito de abertura de dados	12	12	4	1	2	31

Explorar dados abertos com quem realmente precisa	8	10	5	4	2	29
Estruturação de rede para projetos em dados abertos	11	10	4	2	1	28
Dados abertos em processos de desenvolvimento de <i>software</i>	11	6	5	2	1	25
Qualidade dos dados abertos	10	8	4	2	1	25

Fonte: Elaborada pelo autor.

De acordo com Fligstein e McAdam (2012), os atores são envolvidos em um campo emergente por outros com habilidades sociais, a partir de narrativas que lhes tragam significados e noções de pertencimento. As questões listadas na Tabela 1 estão associadas a esses tipos de narrativas. Entende-se que um eventual acordo será pautado em grande medida por tais questões, já que elas trazem essa noção de significados e pertencimento que são determinantes para a identificação dos limites do campo e sua rotinização. Observa-se que nas narrativas da Tabela 1 constam questões associadas à governança trazidas principalmente pelas UIGs, a distribuição dos interesses do terceiro setor entre as cinco funções de transparência, e a concentração do interesse do setor produtivo sobre o desenvolvimento de produtos e serviços.

No topo da Tabela 1 se encontra a viabilização de modelo de negócios para dados abertos. Há o entendimento de que a sustentabilidade do campo está relacionada com a construção de um modelo de negócio atrativo, principalmente para empresas privadas e organizações não governamentais (ONGs), que permita um contínuo fluxo de abertura e consumo de dados governamentais. O modelo de negócio está associado, principalmente, à construção e disponibilização de produtos e serviços, já que essa é a forma como as ressignificações sobre os dados abertos são instrumentalizadas e, por consequência, é como as empresas e ONGs podem manifestar-se em torno do uso de dados abertos. Ao

mesmo tempo, esses produtos e serviços visam a atender às necessidades de participação cidadã, exercício da cidadania, confiança no governo e planejamento estratégico. Dessa forma, todas as funções da transparência têm relações de causa e efeito com a viabilização de um modelo de negócios para o campo. Parece provável, ainda, que a viabilização do modelo de negócio guarda relações com várias outras questões listadas na Tabela 1.

Entende-se que a teia de relacionamentos que surge quando se busca viabilizar um modelo de negócio para o campo e as demais questões que emergem na agenda de estabilização do campo é, em grande medida, influenciada pelos capitais disponíveis pelos diversos atores. A Tabela 2 mostra a influência dos diversos capitais nas dez questões emergentes com maior média de citação.

**Tabela 2** – Distribuição do uso dos capitais nas questões emergentes

<b>Questões emergentes</b>	<b>Capital técnico</b>	<b>Capital informacional</b>	<b>Capital simbólico</b>	<b>Capital social</b>	<b>Capital econômico</b>	<b>Média</b>
Viabilização de modelo de negócios para dados abertos	0,37	0,18	0,07	0,29	0,20	0,22
Governo eletrônico	0,13	0,31	0,20	0,12	0,00	0,15
Estruturação de rede para projetos em dados abertos	0,13	0,14	0,11	0,15	0,14	0,13
Hábito de abertura de dados	0,10	0,13	0,27	0,07	0,03	0,12
Envolvimento de organizações do terceiro setor no reuso de dados abertos	0,17	0,02	0,03	0,19	0,14	0,11
Explorar dados abertos com quem realmente precisa	0,16	0,12	0,08	0,12	0,04	0,10
Municípios como pontos focais de dados abertos	0,08	0,20	0,04	0,05	0,13	0,10

Qualidade dos dados abertos	0,12	0,15	0,14	0,08	0,00	0,10
Dados abertos como recurso para informação inteligente	0,10	0,13	0,08	0,06	0,09	0,09
Envolvimento de empresas no processo de consumo de dados abertos	0,05	0,14	0,07	0,06	0,10	0,08

Fonte: Elaborada pelo autor.

Pelos valores da Tabela 2, que mostra as proporções de citações de cada célula em relação ao total de citações, evidencia-se que os capitais social e técnico são predominantes nas questões que dominam a agenda de formação de acordo para o campo, embora os capitais simbólico, informacional e econômico também sejam importantes para algumas questões específicas.

Os capitais técnico e social compartilham os mesmos conjuntos de atores e têm influências aproximadas nas questões emergentes. Nos dois, destacam-se entre as manifestações desses capitais as questões associadas à viabilização de um modelo de negócio, estabelecimento de redes e envolvimento de organizações da sociedade civil. Isso é comprovado nos dados da pesquisa de campo em projetos como os que atores do terceiro setor, como a Fundação Avina, Ação Educativa, Rede Nossa São Paulo, entre outros, articulam-se com organizações de *hackers* ativistas ou mesmo com empresas privadas. Observa-se, nesses casos, complementaridade de capitais técnicos, que é viabilizada por meio das articulações em redes e alianças, que são, por sua vez, manifestações dos capitais sociais desses atores.

A pesquisa de campo sugere que as iniciativas de desenvolvimento de soluções pontuais em que se articulem os capitais técnico e social não são suficientes para que o campo adquira sua estabilidade. Haveria, ainda, a necessidade de um arcabouço de governança que proporcione previsibilidade legal ao campo, rotinize a abertura de dados por parte dos órgãos de governo e viabilize a sustentabilidade de projetos que requerem, muitas vezes, o envolvimento da iniciativa privada. Essa governança está associada ao capital simbólico, posto que diz respeito à legitimidade dos atores em relação às suas ações para disciplinamento do campo. Já a rotinização de abertura de dados requererá redistribuição do capital informacional dos que possuem os dados a ser abertos. Por sua vez, a sustentabilidade de projetos implica a atração ou o desenvolvimento de capitais econômicos.

---

Observa-se que o capital simbólico associado à governança é manifestado, principalmente, pelos atores que se movem em torno do governo eletrônico e das questões que têm relações mais fortes com esse tema, tais como o hábito de abertura de dados, a participação social na política de dados abertos, a legitimidade da cobrança por dados abertos e a qualidade dos dados abertos. Dos dados da pesquisa de campo, constata-se que o capital simbólico presente nesse conjunto de temáticas é exercido principalmente por UIGs e agentes de governo. A legitimidade de cobrança das UIGs se sustenta em dois tipos de fonte: a) a coercitiva, que é o caso da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), cujas atribuições são previstas por instrumentos legais; e b) a normativa, que é o caso do W3C e OGP, cujas influências são reconhecidas pelo conjunto de atores que compõem o campo, mesmo sem a necessidade de instrumentos legais.

Infere-se que caberia às UIGs utilizar seus capitais simbólicos para definir os padrões a ser observados na abertura de dados, articular legislações específicas sobre o tema e divulgar melhores práticas observadas. Já aos agentes de governo caberia fazer cumprir em suas estruturas burocráticas as práticas recomendadas pelas UIGs e eventualmente observadas em órgãos de governo referenciais, por meio de mecanismos coercitivos ou miméticos.

Um dos principais desafios à construção da legitimidade por parte das UIGs e, principalmente, dos órgãos de governo é convencer os demais participantes do campo de que há, de fato, interesse dos detentores do capital simbólico, que no caso dos órgãos governamentais também são detentores do capital informacional na construção de um campo sustentável. Os dados revelam desconfianças e receios de que os interesses expressos por alguns atores a favor da transparência sejam meras respostas pontuais a demandas também pontuais. Isso está presente nas evidências associadas às questões “Resposta às Jornadas de Junho”<sup>1</sup> e “Interesse do Estado Limitado à Legitimação”.

Em relação à primeira questão, S1E1 indica que, apesar de bem-vindas, há dúvidas sobre a sustentabilidade de várias iniciativas de governo eletrônico e transparência que ocorreram logo após as Jornadas de Junho de 2013 – dado o envolvimento ainda pontual dos atores de governo, há a possibilidade de que esse interesse renovado expresso seja uma mera reação aos movimentos da sociedade que ocorreram, também, de forma pontual e pouco organizada (informação verbal)<sup>2</sup>. Já em relação à segunda questão, U2E1 entende que muitas das ações de governo, principalmente os *hackathons* são eventos pontuais, que apesar de importantes, não chegam a desenvolver uma cultura, tendo um papel mais importante do ponto de vista de indicar para a sociedade, principalmente para os *hackers*

1 “Jornadas de Junho” é uma referência aos protestos e às manifestações que ocorreram em várias cidades brasileiras em junho de 2013. Mais informações sobre o que caracterizou essas manifestações podem ser encontradas em Rolnik (2013).

2 Conforme entrevista com S1E1.

---

ativistas, que o governo tem ações concretas para abertura de dados (informação verbal)<sup>3</sup>. Para U2E1, um efeito desses eventos é que os envolvidos nos *hackathons* acabam por legitimar ações que são pontuais, mas que deveriam ser parte de uma política sistematizada e disseminada no setor público (informação verbal)<sup>4</sup>.

O capital econômico tem um potencial de relevância identificado, principalmente, ao redor da questão com mais referências do levantamento feito neste estudo, a viabilização de um modelo de negócio. Há várias evidências de que é possível desenvolver projetos em que haja retornos econômicos, permitindo, assim, a atratividade maior de atores de capital privado que poderiam trazer aportes ao campo. Como indicado anteriormente, entende-se que a sustentabilidade do campo passa pelas oportunidades de atrair esse tipo de capital, seja para apoiar projetos de ONGs, tal como já conseguem fazer OKFN (Open Knowledge Foundation) e ODI, seja para remunerar empresas privadas, principalmente *startups*. As evidências empíricas da pesquisa sugerem que aquilo que as empresas esperam do governo para se engajar com maior afinco é, principalmente, a rotinização da publicação de dados abertos, para que haja a possibilidade de consolidar modelos de negócio associados à previsibilidade de alimentação dos dados requeridos pelos projetos que utilizam os dados abertos pelos órgãos governamentais. Nesse sentido, suporta-se o entendimento de que o capital econômico visto como necessário para sustentabilidade do campo requer como pressuposto a disposição de diminuir a concentração do capital informacional por parte do Estado.

Em relação ao capital informacional, entende-se que, desde o início do movimento ao redor da questão de dados abertos até agora, esse capital está quase monopolizado pelos agentes de governo, em um nível micro, representados pelos gestores públicos, e em um nível meso, representados pelos órgãos da administração direta e indireta, e que a real possibilidade do campo vir a se estabelecer depende desses atores abrirem mão de seu monopólio. Algumas evidências da pesquisa de campo demonstram a força desse capital, como as entrevistas de S1E1 e EP1E1, que afirmam que no momento atual o que mais importa é que o dado tem de ser publicado, nem importa como, sendo esta a principal função do Estado (informação verbal)<sup>5</sup>. Nesse sentido, os propósitos do campo associados à transparência pressionam para que o poder associado à concentração do capital informacional seja relativizado. Atores que têm o capital simbólico, tais como a CGU e a SLTI, tendem a agir no sentido de forçar a disponibilização das informações. Não é à toa que os movimentos dos atores que buscam estabelecer acordos para a estabilização do campo procuram sempre dar ênfase às ações que busquem a legitimidade da cobrança por dados abertos. Além disso, a ênfase em explorar dados abertos com quem realmente

3 Conforme entrevista com U2E1.

4 Conforme entrevista com U2E1.

5 Conforme entrevista com S1E1 e EP1E1.

---

precisa, como mostrado na Tabela 2, implica a desmistificação da informação produzida pela burocracia, que geralmente é de difícil compreensão por envolver um vocabulário e um racional hermético. Daí o surgimento de narrativas associadas a questões como o racional aberto, ou seja, demandas para uma explicação aprofundada das regras de negócio associadas aos dados. Nesse sentido, um dos eventos pesquisados, São Paulo Aberta, mostra como uma abordagem de *hackathons* pode ir além da simples abertura de dados para também explicar conceitos e harmonizar entendimentos sobre os significados para a administração pública dos dados disponibilizados.

Infere-se, portanto, que na medida em que esse tipo de ação se torne corriqueiro e o campo se torne estável e sustentável, haverá necessariamente uma perda do monopólio do capital informacional por parte dos órgãos do governo. Parece provável que as principais dinâmicas de mudança e permanência do campo se formarão ao redor da disputa desse capital e que se os detentores do capital informacional não perceberem ganhos com o esvaziamento deste, eles tenderão a buscar influenciar a governança do campo de modo que suas perdas sejam minimizadas. Pode-se imaginar uma situação em que alguns órgãos do governo pressionem para a abertura de dados enquanto outros tentem manter seu monopólio intacto. Em um extremo, as condições de mudança que as políticas de dados abertos poderiam apontar podem ser atenuadas pelos movimentos de permanência das regras do jogo executados pelos detentores do capital informacional. Por outro lado, as pressões por transparência vindas de ONGs, principalmente as internacionais, de gestores públicos que veem ganhos com as implementações e de UIGs que tenham o respaldo dos mais altos escalões da administração pública podem impor condições de mudança que garantam a sustentabilidade no longo prazo do campo, por meio da quebra do monopólio do capital informacional.

Uma discussão importante sobre o campo de dados abertos consiste nos fatores que levam o campo ao encontro de outros próximos, principalmente o de governo aberto. Essa discussão passa, principalmente, pelas ressignificações que os diversos atores fazem dos dados que são abertos pelo governo. Algumas das ressignificações observadas no processo de emergência do campo de dados governamentais abertos estão associadas às possibilidades presentes na própria natureza dos dados abertos, quais sejam, permitir que agentes que não produziram os dados possam utilizá-los para seus próprios propósitos. Identificou-se que, no Brasil, a política pública de dados abertos foca-se na dinâmica de agentes acessarem os dados disponibilizados, processarem-nos em aplicativos, buscarem visualizações alternativas dos dados e disponibilizarem essas novas visualizações por meio, principalmente, de recursos baseados na infraestrutura de internet.

A identificação dessas ressignificações mostra que o campo em emergência está, de alguma forma, cumprindo seus propósitos, principalmente o de participação social e o de desenvolvimento de novos produtos e serviços, a partir das interações entre os atores.



---

Grande parte dos aplicativos produzidos que mostram as ressignificações decorre de concursos como *hackathons*, onde agentes de Estado disponibilizam os dados e incentivam outros atores a participar dos eventos. A participação dos outros agentes envolve não só a construção dos aplicativos que vão ressignificar os dados disponibilizados, mas também o questionamento do propósito inicial dos dados e da dinâmica que os geraram. Essas interações permitem que as partes envolvidas passem a ter melhor conhecimento sobre detalhes dos processos organizacionais e de políticas públicas que levaram à geração dos dados primários disponibilizados. Além disso, melhoram os aplicativos que serão desenvolvidos, aumentando a possibilidade de que as ressignificações tenham utilidade e sejam menos propícias a questionamentos por inconsistências de análise.

A leitura proporcionada pelos atores que ressignificam os dados apontam aos gestores públicos, ou formuladores de políticas públicas, possibilidades de entender os efeitos de seus processos de formulação e execução de ações a partir de uma visão sob uma ou mais óticas que representam conjuntos de atores diferenciados. Nesse sentido, um mesmo conjunto de dados, como, por exemplo, o do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), que foi utilizado em *hackathons*, pode ser ressignificado por diversos grupos de atores que representem diversas partes interessadas na educação pública, a saber: estudantes, pais de estudantes, diretores de escola, professores, fornecedores, organismos internacionais, partidos políticos, ONGs, entre outros. Além disso, esses mesmos atores, instrumentalizados por esses dados ressignificados, podem atuar com mais consistência na defesa de seus pontos de vistas por meio de mecanismos de participação que são oferecidos pelo Estado.

Do ponto de vista da contribuição para a teoria de campos de ação estratégica, os processos de ressignificação de dados abertos evidenciam um ponto relevante levantado por Fligstein e McAdam (2012), associado ao diálogo e à inter-relação entre campos estratégicos. De acordo com os achados da pesquisa, os campos que discutem a participação popular na gestão pública, como, por exemplo, o de governo aberto, é diretamente impactado pelas possibilidades trazidas pelas ressignificações dos dados disponibilizados. Da mesma forma, os campos associados às diversas políticas públicas que estejam sendo retratadas pelos dados abertos, como o da educação pública, no caso dos dados do Inep, também podem sofrer influência das interações dos atores do campo emergente de políticas públicas de dados abertos. As regras do jogo que estabelecem os limites dos campos que são impactados pelas ressignificações dos dados abertos não chegam necessariamente a ser questionadas, mas os atores que estão nesses campos são influenciados em suas ações pelos resultados das novas leituras dos dados. Em outras palavras, os parâmetros de regras sobre participação social no campo do governo aberto, por exemplo, não são influenciados pelos resultados alcançados pelas ações de ressignificação, até porque isso já estava nas regras do jogo; porém, os atores do campo de governo aberto passam a se sentir mais

---

confiantes de que a sustentabilidade do campo de dados abertos trará contribuições para a defesa de suas posições. Da mesma forma, as regras de políticas públicas em educação não serão necessariamente abaladas com leituras sobre os dados do Inep. Não obstante, os atores que atuam nesse campo se utilizarão das ressignificações para defender suas posições ou buscar ameaçar a posição de outros atores estratégicos.

Em resumo, as ressignificações de dados são efeitos de interações entre os atores que atuam no campo emergente de políticas públicas de dados abertos. As evidências deste estudo sugerem que tais interações ocorrem ou ocorrerão principalmente: a) no chamamento à ressignificação de dados governamentais disponibilizados; b) na discussão e no aprimoramento dos dados disponibilizados; c) na compreensão das leituras dos dados já ressignificados; d) na participação social nos fóruns sobre políticas públicas associadas aos dados ressignificados.

As ressignificações de dados, por sua vez, trazem efeitos sobre a aposta na ressignificação do conceito de transparência que está por trás de iniciativas como a OGP. As iniciativas de governo aberto partem do pressuposto de que a transparência permite maior participação da sociedade nas decisões de governo, melhorando a eficácia governamental e tornando os cidadãos agentes ativos da democracia. Na medida em que as primeiras ressignificações de dados abertos começam a ganhar visibilidade, pode-se prever um reforço da legitimação do novo paradigma sobre transparência baseada no forte uso de tecnologia da informação e na adesão a práticas legitimadas. O formato das ressignificações de dados pode vir a fortalecer determinadas ideias em disputa sobre o conceito de dados abertos. As iniciativas mais relevantes penderão a balança para os projetos em disputa que mais se aproximam de sua implementação. Nesse sentido, estarão sendo dados passos importantes para a diminuição de ambiguidades e o fortalecimento da percepção de identidade entre atores que agem ou venham a agir no campo. Assim, o processo de ressignificação se mostra altamente relevante para o alcance de acordos ao redor de pontos em disputa e, conseqüentemente, para o efetivo estabelecimento do campo.

## **Conclusões**

Este estudo demonstrou quais são os atores envolvidos no campo emergente de políticas públicas de dados abertos, tanto no Brasil como no mundo, o impacto das novas tecnologias, os caminhos já percorridos, os diversos capitais (recursos) relevantes para o campo e as possíveis influências sobre a consolidação ou não do campo e sua eventual conformação. Demonstrou-se, ainda, como a produção e o consumo de dados abertos se relacionam com as chamadas “funções da transparência”.

---

Esta pesquisa possibilitou a identificação de três grandes temas relacionados às interações entre os atores, quais sejam: a resignificação dos dados abertos; a influência do ambiente normativo internacional, principalmente do campo de governo aberto representado pela OGP; e as dinâmicas associadas à posse e ao uso dos capitais observados no campo. Esses grandes temas foram analisados em conjunto para indicar o atual estado do campo e quais são as perspectivas para sua eventual consolidação.

O estudo contribui, ainda, com o levantamento – a partir de narrativas que tendem a dominar as pautas dos acordos que influenciarão a estabilização do campo – de uma extensa agenda para negociação e ação. Essa agenda pode ser do interesse das partes interessadas principalmente por oferecer uma visão abrangente baseada nas funções da transparência, no uso de capitais e nas possibilidades de atuação dos diversos atores envolvidos.

## Referências

- Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Ed. 70.
- Barbalho, F. Medeiros, J. A emergência de políticas públicas de dados abertos governamentais: o caso brasileiro sob a ótica das funções da transparência e da teoria de campos de ação. In *XX Congreso Internacional del CLAD*. Lima, 2015.
- Bazilian, M., Rice, A., Rotich, J., Howells, M., DeCarolis, J., Macmillan, S., ... Liebreich, M. (2012). Open source software and crowdsourcing for energy analysis. *Energy Policy*, 49, 149-153.
- Benbasat, I., Goldstein, D., & Mead, M. (1987). The case research strategy in studies of information system. *MISS Quarterly*, 11(3), 369-386.
- Bourdieu, P. (2008). *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, SP: Papirus.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (1992). *An invitation to reflexive sociology*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Brandão, Z. (2010). Operando com conceitos: com e para além de Bourdieu. *Educação e Pesquisa*, 36(1), 227-241.
- Brandau, M., Eendenich, C., Trapp, R., & Hoffjan, A. (2012). Institutional drivers of conformity: evidence for management accounting from Brazil and Germany. *International Business Review*, 22(2), 466-479.
- Burger, R., & Owens, T. (2010). Promoting transparency in the NGO sector: examining the availability and reliability of self-reported data. *World Development*, 38(9), 1263-1277.
- Craveiro, G., Santana, M., & Albuquerque, J. (2013). Assessing open government budgetary data in Brazil. In *Annals of the 7th International Conference on Digital Society*. Nice, France.
- Fligstein, N., & McAdam, D. (2011). Toward a general theory of strategic action fields. *Sociological Theory*, 29(1), 1-26.

- 
- Fligstein, N., & McAdam, D. (2012). *A theory of fields*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Godoy, A. (1995). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 20-29.
- Henderson, H., Sheetz, S., & Trinkle, B. (2012). The determinants of inter-organizational and internal in-house adoption of XBRL: a structural equation model. *International Journal of Accounting Information Systems*, 13(2), 109-140.
- Jaeger, P., & Bertot, J. (2010). Transparency and technological change: ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 371-376.
- Janssen, K. (2011). The influence of the PSI directive on open government data: an overview of recent developments. *Government Information Quarterly*, 28(4), 446-456.
- Janssen, M., & Estevez, E. (2013). Lean government and platform-based governance: doing more with less. *Government Information Quarterly*, 30(Suppl. 1), 51-58.
- Kassen, M. (2013). A promising phenomenon of open data: a case study of the Chicago open data project. *Government Information Quarterly*, 30(4), 508-513.
- Kierkegaard, S. (2009). Open access to public documents: more secrecy, less transparency! *Computer Law & Security Review*, 25(1), 3-27.
- Kim, S., Kim, H., & Lee, H. (2009). An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: the case of OPEN. *Government Information Quarterly*, 26(1), 42-50.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, NY: HarperCollins College Publishers.
- Lee, H., & Oh, S. (2006). A standards war waged by a developing country: understanding international standard setting from the actor-network perspective. *Journal of Strategic Information Systems*, 15(3), 177-196.
- Lodhia, S. (2012). Web based social and environmental communication in the Australian minerals industry: an application of media richness framework. *Journal of Cleaner Production*, 25, 73-85.
- Miles, M., Huberman, A., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: a method sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Nielsen, C., & Madsen, M. (2009). Discourses of transparency in the intellectual capital reporting debate: moving from generic reporting models to management defined information. *Critical Perspectives on Accounting*, 20(7), 847-854.
- Phillips, J. (2012). *The seeds of power: "good governance" in Nigeria's debt-relief gains* (Harvard Working Paper). Cambridge, MA: Harvard.
- Rolnik, R. (2013). Apresentação: As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In Boitempo Editorial & Carta Maior (Orgs.), *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, SP: Boitempo.

---

Saxton, G. (2012). New media and external accounting information: a critical review. *Australian Accounting Review*, 22(3), 286-302.

Stiglitz, J. (1999). *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life* (Oxford Amnesty Lecture Series). Oxford England: Oxford University.

Unerman, J., & Bennett, M. (2004). Increased stakeholder dialogue and the internet: towards greater corporate accountability or reinforcing capitalist hegemony? *Accounting, Organisations and Society*, 29(7), 685-707.

# Monitoramento eletrônico como medida de proteção às mulheres vítimas de violência

**Lia Gondim Araujo**

*Mestra em Planejamento e Políticas Públicas - UECE*

**Maria Helena de Paula Frota**

*Doutora em Sociologia pela Universidade de Salamanca*

*Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da UECE*

## Resumo

Este artigo tem por objetivo abordar os conceitos e as experiências do monitoramento eletrônico de homens agressores como medida de proteção às mulheres vítimas de violência. Adotando a pesquisa documental e bibliográfica como metodologia, constatou-se que o fato da medida ter sido implantada recentemente no Brasil (há 4 anos) demanda avanços tanto em termos de formalizar a aplicação dessa medida como de avaliar as ações que afetem diretamente os atores sociais em questão. No primeiro momento, aborda-se o tema em caráter geral e, seguida, analisam-se dados sobre a violência contra a mulher, bem como conceitos e aspectos relativos à origem do monitoramento eletrônico.

**Palavras-chave** política pública penal; prisão; violência contra a mulher; monitoramento eletrônico.

## Abstract

This article aims to address the concepts and experiences of electronic monitoring of male aggressors as a measure to protect female victims of violence. Adopting documentary and bibliographic research as a methodology, it was found that the fact this measure was recently deployed in Brazil (4 years ago) requires advances both in terms of formalizing the application of this measure and evaluating actions that directly affect the social actors concerned. At the first moment, the theme is addressed in a general way, then data on violence against women are analyzed, as well as concepts and aspects related to the origin of electronic monitoring.

**Key words** criminal public policy; prison; violence against women; electronic monitoring.

---

## Introdução

O Brasil é um país formado, em sua maioria, por mulheres. Ao longo dos anos, elas vêm conquistando reconhecimento e espaço na família, na sociedade, no trabalho, dentre outras esferas. Analisando os dados da população brasileira por sexo, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ([IBGE], 2010), verificou-se que, em 2015, a composição por sexo foi de 51,6% de mulheres, ou seja, 105,5 milhões de brasileiras, e 48,4% de homens, o equivalente a 99,4 milhões de brasileiros.

No que concerne ao Nordeste, a população de mulheres alcança 51,5% do total. A razão de sexo atinge um índice alto nessa região, com 95,3 homens para cada 100 mulheres, enquanto a média da razão de sexo no Brasil é de 96. No Rio de Janeiro, por exemplo, a razão de sexo é baixa: 88 homens para cada 100 mulheres.

Em contrapartida, o Nordeste é a 2ª região com maior taxa de homicídios de mulheres, registrando 5,6 mulheres assassinadas a cada 100 mil mulheres em 2013. A primeira posição nesse quesito coube à Região Norte: 6,1 mulheres assassinadas a cada 100 mil mulheres.

Pode-se observar que essas taxas decorrem de circunstâncias locais e não globais. As regiões Norte e Nordeste concentram as maiores taxas de homicídios de mulheres e, desde o período colonial, são ocupadas por homens conservadores, corajosos e machistas, o que justifica a chamada “nordestinação” da violência contra as mulheres.

No Ceará, o Censo Demográfico de 2015 contabilizou uma população de 8,4 milhões de pessoas, das quais 4,3 milhões são mulheres (51%).

O estudo de Waiselfisz (2015) sobre a violência contra a mulher, que constitui o foco deste estudo, indica que o Ceará ocupa a 8ª posição em homicídios femininos, com uma taxa de 6,2 homicídios a cada 100 mil mulheres. Ou seja, um número mais elevado do que a maior média por região: 6,1.

Dentre as capitais brasileiras, Fortaleza ocupa a 4ª posição em número de homicídios de mulheres, com taxa de 10,4 homicídios femininos a cada 100 mil mulheres. Isso equivale a quase o dobro acima da média das capitais, que é de 5,5 mulheres assassinadas a cada 100 mil mulheres. Tanto na região Nordeste como no Ceará, as taxas de homicídios se encontram acima da média do país, o que confirma a relevância desta pesquisa. Há um número elevado de homens e mulheres na região, em comparação a outras, o que tende a favorecer os atos de violência. Entretanto, ao analisar os possíveis fatores propiciadores dos homicídios, nota-se que são complexos e que consistem, no mínimo, em três: a) relações de dominação masculina; b) patriarcalismo; e c) relacionamento em si.

De acordo com o Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), no período entre 1980 e 2013 foram assassinadas, no Brasil, mais de 106 mil mulheres, sendo 43,5 mil na última década. O número de vítimas de assassinato aumentou 252%, passando de 1.353 mulheres em 1980 para 4.762 em 2013.

---

Diante desses dados, vale destacar a efetivação de uma política pública penal voltada à prevenção de tal violência e à proteção das mulheres. A partir da Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha – LMP), tem-se adotado medidas de prevenção à violência contra as mulheres, segundo as quais o agressor pode ser afastado do convívio da vítima por meio das chamadas *medidas protetivas de urgência*.

Este artigo atribui ênfase a essa função do equipamento jurídico, tendo em vista que, desde 2014, o Estado brasileiro vem aplicando a técnica com o intuito de impedir o contato físico entre a vítima e o agressor, até que o processo seja julgado. Elabora-se, ainda, um breve histórico sobre a política pública penal brasileira, no que concerne às condições do sistema prisional e do sistema judiciário, salientando as penas alternativas à prisão, com ênfase ao dispositivo aplicado em cumprimento à LMP.

Tendo em vista o curto tempo de aplicação do monitoramento eletrônico no Ceará, cerca de 4 anos, para fins de fiscalização imediata e efetiva das medidas protetivas de urgência, constante na LMP, e a ausência da sua regulamentação legal, almejamos, também, aprofundar o interesse no tema e estimular a reflexão sobre a violência contra a mulher e a questão de gênero, uma vez que demandam atenção por parte do Estado.

Este artigo se divide em 3 seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira se abordam as categorias *política pública penal e prisão*. A segunda versa sobre a *violência contra mulher*, a partir das diferentes correntes históricas que a definem, além de suas estatísticas no Brasil, no Nordeste, no Ceará e na Grande Fortaleza. E a terceira se debruça sobre o objeto de estudo, o *monitoramento eletrônico*. Inicialmente, o texto apresenta os conceitos pertinentes e aspectos técnicos internacionais, nacionais e locais. Assim, pode-se compreender o uso do monitoramento eletrônico no Brasil e como ele passou a ser adotado no Ceará, bem como sua ascensão enquanto medida protetiva das mulheres.

## **Políticas públicas e sistema penal: breves considerações**

De início, pergunta-se: como definir política pública se não há uma definição única? Souza (2006) discrimina as principais definições, como a de Mead (1995), que a conceitua como um campo que analisa o governo de acordo com as questões públicas; já Lynn (1980) aponta ações do governo com efeitos específicos, ao passo que Peters (1986) fala na soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, que influenciam a vida dos cidadãos. Entretanto, segundo a autora, a definição mais conhecida pertence a Harold Laswell, que sintetiza seu conceito respondendo aos seguintes questionamentos: Quem ganha o quê? Por quê? e Que diferença faz?



---

Celina Souza (2006) resume política pública como um campo em que se busca colocar o governo em ação, analisar tal ação e, se necessário, estabelecer novos rumos para as ações subsequentes.

A política pública é formulada a partir do programa de governo, no sistema democrático, em que são discriminados os propósitos e as ações para atingir os objetivos e os resultados. Segundo Souza (2014), cada política pública perpassa um ciclo de atividades que se inicia na formação da agenda de governo, a partir de uma demanda de interesse público, como, por exemplo, a violência contra a mulher, que demanda uma política pública baseada na luta dos movimentos sociais em defesa das mulheres e em dados estatísticos registrados em sistemas de informação do Estado. Dependendo do governo, a política é elaborada junto com os interessados, por meio de conferências realizadas com movimentos sociais, e, no caso do objeto deste estudo, com movimentos organizados de mulheres. A política pública envolve vários atores e níveis de decisões.

Segundo Filocre (2009), para elaborar a política de segurança pública, o Estado deve interligar um modelo que interaja com as políticas existentes, tais como saúde e educação, não somente em relação aos dados sobre criminalidade, mas a toda a realidade que a envolve. Por exemplo, de acordo com o autor, deve-se considerar o local onde ocorre o crime, as ocorrências localizadas e o perfil do acusado (idade, gênero, raça, cor, renda etc.). Porque uma área com alto índice de criminalidade também pode não possuir uma política pública de educação ou possuí-la, porém, com avaliação negativa, bem como ser uma área vulnerável a doenças por falta de assistência na área da saúde, ou mesmo por falta de oportunidade de emprego e renda. O formulador da política é quem deve ser capaz de perceber essas situações.

Para Araujo (2014), o sistema prisional brasileiro não vem comportando o trabalho de tanta repressão, devido às atuais políticas aplicadas no campo da segurança pública serem reativas e limitarem-se a gerenciar crises, com respostas imediatas a problemas pontuais.

A política criminal de repressão adotada no país não tem correspondido à realidade de conflitos estabelecida na vida urbana. “Uma política pública de segurança deve ter a capacidade de articular a repressão e prevenção ao crime, tem que trabalhar com a participação e envolvimento dos demais atores da sociedade” (Araujo, 2014).

Nos últimos 14 anos, a população de presos aumentou 167,32%, ficando muito acima do crescimento populacional. É a quarta maior população carcerária do mundo, sendo que o Brasil é o quinto mais populoso do planeta, ficando atrás dos Estados Unidos da América (EUA), que possui mais de 2,2 milhões presos, China (1,6 milhões) e Rússia (644 mil). Considerando países com uma população de 10 milhões de pessoas ou mais, o Brasil tem a sexta maior taxa de presos, com 306 a cada 100 mil habitantes, mais do que o dobro da taxa mundial de encarceramento, que é de 144 presos a cada 100 mil habitantes (Brasil, 2014).

---

Há três regimes para o cumprimento dessas penas: regime fechado; regime semiaberto; e regime aberto. No fechado, o infrator cumpre sua pena em presídio de segurança máxima. No semiaberto, o apenado pode trabalhar durante o dia e recolher-se à noite. No aberto, o condenado passa o dia livre e retorna à noite para alojamento.

Em conformidade com o Código de Processo Penal (CPP), a prisão pode ser processual e para cumprimento de pena. São diversos os tipos de prisão processual, tais como: em flagrante; preventiva; temporária; domiciliar; para extradição; do devedor de alimentos; e do depositário infiel.

Tendo por base dados do sistema prisional, de 31 de dezembro de 2014, verificou-se que a população carcerária brasileira consiste em mais de 622 mil presos (Tabela 1).

**Tabela 1** – Pessoas privadas de liberdade no Brasil em dezembro de 2014

<b>População prisional</b>	<b>622.599</b>
<b>Sistema prisional estadual</b>	584.758
<b>Secretarias de segurança/carceragem de delegacias</b>	37.444
<b>Sistema penitenciário federal</b>	397
<b>Vagas</b>	371.884
<b>Déficit de vagas</b>	250.318
<b>Taxa de ocupação</b>	167%
<b>Taxas de aprisionamento</b>	306,22

Fonte: Elaborada pela autora.

A população total é o somatório das populações prisionais do sistema estadual (584.758 presos), mais as das secretarias de segurança (37.444 presos), e mais a do sistema penitenciário federal (397 presos) totalizando 622.599 presos no Brasil. Segundo dados do InfoPen (Brasil, 2014), 90% das unidades prisionais são administradas pelo Poder Público. Em 15 estados, as unidades sob gestão pública representam um valor próximo ou igual a 100%. Apenas nos estados do Amazonas e Bahia há unidades com cogestão. Apenas 6 estados têm unidades geridas por organizações sem fins lucrativos e apenas o Estado de Minas Gerais possui parcerias público-privadas (PPP).

O Brasil apresenta uma das maiores taxas de aprisionamento do mundo, 300 presos a cada 100 mil habitantes, enquanto a taxa mundial é de 144 presos a cada 100 mil habitantes, ou seja, mais do que o dobro da média.

Os países que encontram à frente do Brasil em população carcerária, em sentido contrário ao do nosso país, vêm diminuindo seus índices de prisão. De acordo com o InfoPen, “o ritmo de crescimento do encarceramento entre as mulheres é ainda sensivelmente mais acelerado, da ordem de 10,7% ao ano, saltando de 12.925 mulheres privadas de liberdade

---

em 2005 para a marca de 33.793, registrada em dezembro de 2014” (Brasil, 2014, p. 6).

Como se observa na Tabela 1, há um déficit de mais de 250 mil vagas para presos. Trata-se de um número alarmante: tais condições de insuficiência de vagas motivam diversas rebeliões organizadas pelos próprios presos em busca de melhores condições na prisão. Para Oliveira (2012, p. 14), há outro agravante:

O abalo constante dos padrões da Justiça é revelado, por exemplo, na atual realidade penitenciária, tipicamente criminalizante, no contexto de um sistema arcaico propício para a internalização dos apodrecidos valores da vida carcerária, sempre a fomentar, dia a dia, malefícios que, na teoria se propõe a evitar. A prisão é sempre um poço de insegurança de onde os indivíduos saem sem saber exatamente onde vão estar na próxima noite. Enfim, a prisão é o espaço da tortura dos vazios se arrastando no tempo.

Esse cenário é corroborado pelo relatório do InfoPen (Brasil, 2014), que indica um sistema prisional crítico, devido à superlotação e às péssimas condições de estrutura física. Outrossim, o Departamento Penitenciário (Depen) (Brasil, 2015a, p. 19) traz outra visão da prisão, considerando-a um espaço de minorias sociais: “[a] prisão é o espaço ocupado por minorias sociais que, antes de ‘lotar’ o cárcere, já se encontravam privadas de direitos fundamentais como educação, trabalho, saúde, moradia, entre outros”.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) prevê em seu artigo 5º, incisos LXV e LXVI: “LXV – a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária; e LXVI – ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança”. Assim, a prisão, é medida extrema que se aplica somente nos casos expressos em lei e quando a hipótese não comportar nenhuma das medidas cautelares alternativas.

Há 7 anos, o sistema prisional tem apresentado mudanças consideráveis em relação ao tipo de pena a ser aplicada em casos de prisão preventiva, por exemplo. O CPP foi inovado pela Lei n. 12.403/ 2011, que determina ao juiz a obrigação de converter em prisão preventiva a prisão em flagrante delito somente quando apurada a impossibilidade de relaxamento ou concessão de liberdade provisória, com ou sem medida cautelar diversa da prisão.

Além de prevenir e evitar a superlotação nos presídios, a iniciativa dessa lei teve como premissa combater e prevenir a prática de tortura no momento da prisão. Com essa lei, o preso em flagrante é conduzido imediatamente à autoridade judicial, atendendo ao direito à integridade física e psicológica das pessoas presas, garantido no artigo 52 da Convenção Americana de Direitos Humanos e no artigo 21 da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes – o que é um avanço.

---

Em meio às agruras enfrentadas pelo sistema prisional, um novo mundo se revela via progresso tecnológico, com a globalização. Sempre estamos sendo “vigiados”, muitas vezes por meio de videomitores, para prevenir atentados contra bens e pessoas, em monitoração de imagens de câmeras instaladas nas ruas, nas estradas, nos estacionamentos, no interior de lojas, de condomínios, nos estádios, nas próprias prisões, ou de outras formas.

Como progresso para reduzir os índices de prisão, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ministério da Justiça firmaram os Acordos de Cooperação n. 05, 06 e 07, em 9 de abril de 2015, que estabelecem medidas cautelares diversas da prisão, aplicadas no âmbito das audiências de custódia e encaminhadas para acompanhamento em serviços instituídos preferencialmente no âmbito do Poder Executivo estadual, denominados Centrais Integradas de Alternativas Penais ou outra nomenclatura, bem como às Centrais de Monitoramento Eletrônico, em casos estritos (Pimenta, 2016).

O autor destaca, ainda, que o monitoramento deve ser instalado de forma gradativa. (Pimenta, 2016), de acordo com a Resolução n. 213/2015, do CNJ, e não deve constituir elemento adicional de controle para autuados que, pelas circunstâncias apuradas em juízo, já responderiam ao processo em liberdade. Entretanto, a medida deve ser aplicada exclusivamente a pessoas acusadas por crimes dolosos puníveis com pena privativa de liberdade máxima superior a 4 anos ou condenadas por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso I do caput do artigo 64 do Código Penal (CP), bem como a pessoas em cumprimento de medidas protetivas de urgência acusadas por crime que envolva violência doméstica e familiar contra mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, sempre de forma excepcional, quando não couber outra medida cautelar menos gravosa (Pimenta, 2016) .

Diante das diversas formas de aplicação da monitoração, este artigo se restringe ao monitoramento eletrônico de agressores, como medida de proteção às mulheres.

## **A violência contra a mulher**

A violência contra a mulher vem acontecendo há muitos anos no Brasil. A novidade que se observa há pouco mais de 10 anos e que tem constituído uma grande conquista e encorajamento para as mulheres, bem como uma forma de intimidação dos homens, é a LMP. Sancionada em agosto de 2006, visa a incrementar e destacar o rigor das punições para o crime de violência contra a mulher.

A LMP cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do artigo 226 da CF/1988, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Ela também dispõe sobre a criação dos Juizados

---

de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e altera o CPP, o CP e a Lei de Execução Penal.

No Brasil, o grande desafio consiste em quantificar esses crimes. Atualmente, com a lei em vigência, os números de crimes praticados contra as mulheres vêm sendo computados a partir de dados do SIM, da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde.

Este artigo adota como base de dados o mapa da violência (Waiselfisz, 2015) que considera fontes as informações dos sistemas supramencionados.

Em 2003, a média de taxa de homicídios de mulheres no Brasil era de 4,4 mulheres a cada 100 mil, e no Ceará era quase 50% menor (2,6). O estado com maior número de homicídios nesse período foi o Espírito Santo.

Em 2013, a taxa no Brasil teve um aumento para 4,8 e muitos outros estados ficaram acima dessa média. Considerando que, na década, a população feminina passou de 89,8 milhões para 99,8 milhões, ou seja, aumento de 11%, percebe-se que a taxa nacional de homicídios cresceu 8,8%.

O número de homicídios femininos no Brasil, entre 2003 e 2013, passou de 3.937 para 4.762, representando 13 mortes de mulheres por dia. Além do crescimento nacional de homicídios de mulheres, observa-se, ainda, que após 10 anos, em 2013, o Ceará passou a ter uma taxa de homicídios de 6,2 mulheres para cada 100 mil, classificando-se no 8º lugar de maior número de homicídios.

Nesse intervalo de tempo, o Ceará apresenta um exorbitante crescimento de 140% em homicídios de mulheres, entre 2003 e 2013, passando de uma taxa de 2,6 para 6,2, corroborando a teoria de Albuquerque (2013) sobre o nordestino violento, machista, corajoso e autoritário.

Delimitando ainda mais o campo do estudo, nota-se que, a capital do Ceará, Fortaleza, é classificada em 4º lugar em termos de taxa de homicídios de mulheres, portanto, é onde se concentra maior número de mortes de mulheres no estado, o que justifica, inclusive, o fato da pesquisa ser realizada em Fortaleza e sua Região Metropolitana.

## **A origem do monitoramento eletrônico**

Araujo Neto (2011, p. 1) define o monitoramento como “um método de controle e observação que pode ser aplicado tanto a seres humanos quanto a coisas, visando conhecer a exata localização, percurso e deslocamento do objeto monitorado”. O que é corroborado pelo Decreto n. 7.627/2011 e transcrito no relatório do Depen, que classifica a monitoração como um mecanismo de “vigilância telemática posicional, à distância, de pessoas presas sob medida cautelar ou condenadas por sentença transitada em julgado, executada por meios técnicos que permitam indicar a sua localização” (Brasil, 2011).

---

A execução da monitoração é realizada por meio do sistema ativo e/ou pelo sistema passivo. A diferença entre os sistemas ativo e passivo é que o primeiro é considerado contínuo e o mais adotado, com uso de bracelete ou tornoeleira eletrônica, também conhecidos como dispositivos de identificação individual. No segundo, o chamado sistema passivo, a monitoração é realizada esporádica e aleatoriamente, por meio de contato telefônico (Japiassú, 2008, p. 25).

O Ceará aplica o modelo em que a monitoração é realizada com uso de equipamento eletrônico, via GPS, que permite estabelecer restrições à locomoção do indivíduo submetido à vigilância, permitindo que se desloque onde possa ser encontrado. E, o mais importante, esse tipo de monitoração pode impedir o acesso do condenado a determinadas pessoas ou lugares.

O sistema exige, além do dispositivo, sob o corpo do preso, receptor e transmissor de dados de localização, que tenham um centro de vigilância e um terminal de controle. A monitoração é realizada por quatro equipamentos técnicos: um emissor transmissor; um receptor transmissor; um centro de vigilância; e um terminal de controle de monitoração (Oliveira, 2012).

Segundo Oliveira (2012), o emissor transmissor é um bracelete-emissor, usado pelo preso com a finalidade de emitir automaticamente sinais de rádio que permitem saber a exata localização da pessoa monitorada. Pode ser utilizado no pulso (pulseira eletrônica) ou no tornozelo (tornoeleira eletrônica). É mais comum no tornozelo, onde fica menos exposto, proporcionando privacidade ao preso, pois fica coberto por calça ou meia.

Após análise do aparelho junto à Central de Monitoramento Eletrônico do Governo do Estado do Ceará, vinculada à Secretaria de Justiça e Cidadania (Sejus), verificou-se que o equipamento é composto por material hermético, antialérgico e impermeável, podendo ser usado durante o banho (exceto em mergulhos)

Quanto à classificação da monitoração, pode ser dupla ou via dispositivo de duas peças, ou seja, casos em que o réu e a vítima utilizam os aparelhos. Nas situações em que há mulheres vítimas de violência, tanto o agressor utiliza a tornoeleira como ela usa outro tipo de equipamento, denominado unidade portátil de rastreamento (UPR), semelhante ao do agressor, com a diferença de que não fica preso à perna nem ao braço, podendo ser conduzido na bolsa ou bolso da roupa pela vítima.

A tornoeleira possui um lacre, que, ao ser rompido, é imediatamente registrado no sistema de monitoração. O lacre é composto de material plástico, apropriado para ser danificado ao ser rompido indevidamente, de modo a não ser reaproveitado e obrigar o monitorado a se dirigir à Central de Monitoramento Eletrônico para recolocar o lacre.

O aparelho funciona por meio de uma bateria elétrica que emite sinais característicos, que avisam quando está descarregada ou se houve uma pane, cuja carga suporta o uso por 8 a 12 horas por dia, dependendo das ocorrências de deslocamento no dia, e sua recarga

---

por meio de carregador, conectado ao aparelho do usuário de tornozeleira, sendo que este, obrigatoriamente, deve carregá-lo, estando acordado, por um intervalo de cerca de 3 horas.

A exigência de que a tornozeleira seja conectada ao carregador quando o usuário estiver acordado é vital, a fim de evitar danos ao equipamento quando deitado em sono profundo, bem como impedir o rompimento da recarga, evitando acionar a Central de Monitoramento Eletrônico desnecessariamente, por falta de carga.

Há dois tipos de sinais utilizados pelo equipamento: o GPS e o GPRS. O primeiro deriva da expressão em inglês *global positioning system* e fornece a posição geográfica via satélite; já o segundo deriva de outra expressão em inglês, *general packet radio service*, fornecendo a posição via conexão de internet, por meio do chip instalado na parte interna do aparelho. Caso um sinal seja interrompido, devido à localização e/ou posição do aparelho, o outro fornece a localização exata do monitorado.

A empresa que mais fabrica e aluga o equipamento no Brasil é a Spacecomm Monitoramento S/A. O produto é alugado pelo gestor de segurança pública do Governo Do Estado por meio de licitação, desde 2015. No Ceará, o custo mensal de aluguel da unidade do equipamento ativo é de aproximadamente R\$ 240,00.

O centro de controle de monitoração fica localizado, geralmente, nos estabelecimentos prisionais – no caso do Ceará, encontra-se na Sejus. Um funcionário fica encarregado de fazer as fichas de cada pessoa monitorada, indicando as horas de controle. O computador recebe as informações do receptor e verifica se batem com os eventos ocorridos com o monitorado e se este não violou nenhuma regra. Caso o monitorado tente danificar o aparelho, por exemplo, um sinal de alarme é emitido para o Terminal de Controle de Monitoramento (Japiassú, 2008).

É para esse terminal, denominado Central de Monitoramento Eletrônico no Ceará, vinculada à Sejus, que são enviados todos os alertas do Centro de Controle de Monitoramento. Uma vez verificada a violação de alguma regra que o monitorado deve seguir, o fato é imediatamente notificado às autoridades competentes.

Quanto ao modelo de gestão de monitoramento eletrônico, cada país vem adotando o seu. No caso do Brasil, somente em 2016 o Ministério da Justiça, em parceria com o CNJ e o Depen, elaborou as diretrizes gerais da política, para contribuir com as normas de cada estado.

A política ainda é bem recente e requer uma boa gestão dos dados coletados para que possa ser implementada, monitorada e avaliada com efetividade, assim como uma estrutura de acompanhamento psicossocial dos monitorados e de suas famílias.

As primeiras experiências de controle de presos em seu domicílio ocorreram em 1979, quando o magistrado norte-americano Jack-Love, do Novo México, idealizou a criação de um equipamento de vigilância dos presos, inspirado em uma história em quadrinhos do Homem-Aranha, na qual o vilão fixa um bracelete eletrônico conectado a um radar no

---

braço do herói, permitindo localizá-lo onde quer que ele esteja (Céré, 2006 como citado em Japiassú, 2008, p. 14).

A implementação da tecnologia de monitoração foi verificada em diversos outros países, como Inglaterra, Portugal, Itália, Alemanha, Escócia, Suécia, Suíça, Holanda, França, Austrália, País de Gales, Andorra, Nova Zelândia, Cingapura, Bélgica, Israel, Taiwan e África do Sul e, na América Latina, Argentina, em Buenos Aires (Vidal, 2014).

Na Espanha, destaca-se o uso de monitoramento eletrônico no âmbito da violência doméstica, nosso objeto de estudo. Cada país, legisla sobre as diversas formas de aplicação da medida na execução das penas.

A Espanha se destaca internacionalmente quanto à defesa e promoção dos direitos da mulher, mediante a Lei n. 1/2004, com o objetivo de:

[...] atuar contra a violencia que, como manifestação da discriminação, a situação da desigualdade e as relações de poder dos homens sobre as mulheres, exerce-se sobre elas por parte de quem é ou tem sido seus cônjuges ou de quem está ou tem estado ligado a elas por relações similares de afetividade, mesmo sem convivência. Tradução nossa.

No Brasil, o monitoramento eletrônico começou a ser discutido em 2007, logo após a sanção da LMP, que prevê a concessão de medida protetiva de urgência às mulheres vítimas de violência.

Em seguida foi regulamentado pela lei que altera a Execução Penal (Lei n. 12.258/2010), como fiscalização no cumprimento das penas, quando o juiz autoriza as saídas temporárias no regime semiaberto e determina prisões domiciliares.

Em 2011 foram publicados mais dois dispositivos legais que normatizam o Monitoramento Eletrônico: primeiro a Lei n. 12.403/2011, que altera o CPP, admitindo-o como medida cautelar diversa da prisão, em seu artigo 319, inciso IX, um esforço para reduzir o alto índice de presos provisórios – 41% do universo prisional, de acordo com os dados do InfoPen (Brasil, 2014).

Posteriormente, o Decreto n. 7.627, de 24 de novembro de 2011, regulamentou o monitoramento eletrônico definindo-o em seu artigo 2º como “vigilância telemática posicional à distância de pessoas presas sob medida cautelar ou condenadas por sentença transitada em julgado, executada por meios técnicos que permitam indicar a sua localização”, e estabelecendo que o equipamento deve ser utilizado de modo a respeitar a integridade física, moral e social da pessoa monitorada e a preservar o sigilo dos dados e das informações da pessoa monitorada.

Nesta era da tecnologia, com a superlotação dos presídios e após a promulgação das leis, supramencionadas, o uso da ferramenta de monitoramento eletrônico vem se



---

expandindo em vários estados brasileiros, conforme estudo realizado pelo Depen (Brasil, 2015a).

Observou-se que 19 estados utilizam o monitoramento eletrônico, sendo que em 17 deles os serviços se encontram funcionando e em 2 estados eles se encontram em fase de testes, “sinalizando o movimento de expansão da política, 7 Unidades da Federação já apresentam projeto visando implementação dos serviços de monitoração. Fora desta perspectiva, apenas o Amapá não implementou e não apresenta projeto nesta direção” (Brasil, 2015a, p. 33).

O primeiro estado a implantar foi São Paulo, em 2010. Em 2011, a política foi implementada em mais quatro estados: Alagoas, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rondônia. Em 2012, foram as vezes do Ceará, Acre e Minas Gerais. Em 2013, Piauí e Rio Grande do Sul. Em 2014, a política foi instalada no Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Paraná, completando um total de 17 unidades federativas com o serviço penal de monitoração (Brasil, 2015a, p. 33).

Os recursos são oriundos de convênio firmado entre o Depen e as Unidades da Federação. Por exemplo, entre 2013 e 2015 foram investidos cerca de R\$ 9 milhões com monitoramento eletrônico. E, em 2015, foi previsto investimento de R\$ 26 milhões (Brasil, 2015a, p. 34).

Segundo o Depen (2015), a capacidade das pessoas monitoradas simultaneamente, segundo a previsão contratual de cada Unidade da Federação, totaliza em nível nacional 40.431 pessoas.

Em 2016, a Coordenadoria Geral de Alternativas Penais apresentou as “Diretrizes e Regras sobre Tratamento e Proteção de Dados”, no âmbito de Consultoria Nacional Especializada, para formulação de modelo de gestão de monitoramento eletrônico de pessoas.

Nesse documento são estabelecidas algumas regras comuns aos estados, para que se tenha um sistema de monitoração mais seguro. Dentre as diversas normas, temos: segurança da informação, com a responsabilização da pessoa que ilicitamente realize a divulgação não autorizada de dados pessoais do monitoramento eletrônico; proteção para os integrantes da rede de monitoramento eletrônico, ou seja, os monitorados, bem como os envolvidos nos serviços de monitoramento eletrônico; padronização dos termos de tratamento e proteção de dados; especificação de dados que deve conter o cadastro; e autorização judicial prévia para compartilhamento de dados, dentre outras.

Outra importante contribuição desse documento é a autorização do uso para fins de pesquisa dos dados dos monitorados e das mulheres em situação de violência doméstica e seus familiares, amigos, vizinhos ou conhecidos.

Tendo em vista a criação do Juizado Especial de Violência Doméstica e Familiar em todo o Brasil, alguns estados, como o Espírito Santo e o Ceará, vêm adotando a técnica de

---

monitoração em homens agressores de mulheres e nas vítimas, como medida protetiva de urgência, em cumprimento à LMP, como uma forma de prevenir o homicídio de mulheres.

Em 2015 havia 18.172 pessoas monitoradas no Brasil; 88% eram homens e 12% eram mulheres, padrão semelhante ao observado na execução penal propriamente dita. Há centrais de monitoramento eletrônico implantadas em 19 unidades da Federação, sendo que em 17 delas os serviços se encontram implementados e em 2 eles estão em fase de teste. O diagnóstico aponta a expansão da política via convênios entre o Depen e as unidades da Federação (Brasil, 2015b).

Vale destacar que, em 2015, apenas 4,21% dos casos de aplicação de monitoramento eletrônico no Brasil visavam a cumprir medida protetiva de urgência, prevista na LMP, ou seja, a política ainda é timidamente estendida aos crimes de violência contra a mulher.

Em 2014, a fim de aumentar a efetividade da fiscalização e do cumprimento das medidas protetivas de urgência, solicitou-se ao Governo do Estado do Ceará que disponibilizasse tornozeleiras eletrônicas à Justiça.

No Ceará, o monitoramento eletrônico fica sob a responsabilidade da Central de Monitoramento Eletrônico, pertencente à Sejus. À medida que é proferida uma decisão judicial para implementação de tornozeleira eletrônica, o(a) apenado(a) é orientado(a) a comparecer à Central de Monitoramento Eletrônico. Segundo dados da central, obtidos em visita realizada em julho de 2017, o estado tem 1.500 tornozelados(as), sendo que, destes, 20 monitorados(as) ativos(as) cumprem a medida protetiva de urgência prevista na LMP. Em 2014, foram cumpridas 22 decisões judiciais, em 2015 foram 19, em 2016 foram 27 e até junho de 2017 foram outras, 8 decisões judiciais.

A Central de Monitoramento Eletrônico da Sejus constitui uma célula subordinada diretamente ao Gabinete do Secretário; porém, a partir de 2017 ainda não consta na Estrutura Organizacional da Secretaria, como dispõe o Decreto n. 30.983/2012. Anteriormente, era um setor vinculado à Coordenadoria de Inteligência (Coint), também sem constar no regulamento.

Uma considerável parte da infraestrutura da célula e dos núcleos é garantida no contrato pela empresa contratada: sala climatizada com computador, com mecanismo de segurança para acesso restrito a pessoas autorizadas; um número telefônico 0800, disponibilizado em 5 terminais simultaneamente, que permite ao sentenciado entrar em contato com a central; estações de trabalho, proporcional à quantidade de monitorados(as) ativos(as), do tipo *call center*, com móveis, computador e acessórios; monitores LED de 50 polegadas; e *notebook*, *tablet*, rede interna de dados, mesas, cadeiras, armários, máquina fotográfica, filmadora etc.

O último contrato celebrado, entre o Estado do Ceará, por meio da Sejus, e a empresa Spacecomm Monitoramento S/A teve como objeto a contratação do fornecimento de 3 mil unidades de tornozeleiras eletrônicas, 400 equipamentos para prevenção de violência

---

doméstica e todos os insumos necessários para a execução dos serviços. Esses números evidenciam que 13% das tornozeleiras são reservadas para agressores.

## Considerações finais

Segundo a Sejus, a monitoração proporciona menor custo ao Estado, pois o custo de um preso em unidade prisional é 80% maior do que o aluguel da tornozeleira (em média, R\$ 1.800,00 mensais por presidiário).

No Ceará, um fato interessante é que o monitoramento eletrônico foi implementado, inicialmente, em Fortaleza e sua Região Metropolitana, sob a prerrogativa da efetivação do controle ser, preferencialmente, efetivado por meio de parceria e apoio da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (Ciops).

A estrutura da Ciops proporciona atendimento às ocorrências de sinistro, rompimento, tentativa de fuga ou falta de comunicação com o(a) monitorado(a) com rapidez, tornando a monitoração minimamente exequível. Infelizmente, nos municípios onde a CIOPS não tem condições de atender às demandas, não é viável conferir as ocorrências dos(as) monitorados(as), por falta de viatura e pessoal para tal.

Caso ocorra alguma violação, como bateria descarregada, rompimento do lacre, falha no sinal e/ou na identificação da localização do monitorado, ou mesmo a reincidência do crime, o(a) apenado(a) é imediatamente notificado(a) por telefone para comparecer à central. Caso não compareça em até 5 dias, a central elabora um relatório para o juiz, informando detalhes do ocorrido e o fato de que o(a) apenado(a) não se apresentou à Sejus. Em caso de novo crime, o(a) apenado(a) deve ser capturado(a); já o não comparecimento envolve a emissão de mandado de busca por parte do juiz.

Uma equipe de técnicos trabalha 24 horas por dia diante de monitores que indicam os sinais vermelhos de violação pelo nome de monitorado, então, automaticamente, o sistema dispara sinais sonoros, vibratórios e visuais a cada 5 minutos, além de luzes para os equipamentos, indicando bateria descarregada, falha no sinal, saída da área autorizada, entrada na área desautorizada etc.

No caso de aproximação do agressor à vítima, esta recebe, de imediato, uma mensagem em seu celular, enviada automaticamente pelo sistema; além disso, recebe sinais sonoros, vibratórios e visuais a cada 5 minutos, bem como ligação para seu celular com informações sobre a localização do(a) tornozelado(a).

Quando o(a) monitorado(a) não responde aos alarmes e não resolve a pendência, então, o técnico faz a ligação para solicitar que carregue o equipamento, saia da área com sinal fraco, retorne para a área autorizada etc. E nas situações em que as tentativas de ligação não são bem-sucedidas, a Sejus elabora relatório de violação e envia ao juiz para as

---

devidas providências de segurança voltadas à vítima. Ressalta-se que as ocorrências mais graves ficam nas primeiras linhas, em destaque.

Em caso de queda de energia ou ausência de técnico para acompanhamento da monitoração na Sejus, a empresa proprietária do sistema, localizada em Curitiba-PR, comunica à contratante, via telefone, os monitorados com ocorrências mais graves. A diferença é que a empresa não visualiza o nome, apenas o código da tornozeleira, em respeito ao sigilo dos dados. Para tal, a Spacecomm Monitoramento S/A é obrigada a proporcionar um sistema capaz de garantir que não haja falta de energia ou oscilação em seu fornecimento, por meio de sistemas tipo *no-break*, geradores ou alimentação por mais de uma subestação.

Outra medida de segurança obrigatória é a proteção digital de toda a comunicação de dados estabelecida entre o servidor e o cliente do monitoramento eletrônico, por meio de criptografia e certificado digital.

Ademais, toda comunicação estabelecida com os agressores e as vítimas, por meio da Central de Monitoramento Eletrônico e, ainda, da Célula de Monitoramento com a Polícia, deve ser gravada digitalmente e arquivada por tempo indeterminado, para eventuais consultas.

As informações dos monitorados e do sistema são mantidas em sigilo e só são repassadas para outro órgão em casos de rompimento do lacre, fuga do(a) apenado(a) ou decisão judicial. Toda a base de dados, como comunicações gravadas (de voz e texto), é de propriedade do Governo do Estado do Ceará, por meio da Sejus. Para garantir a segurança digital, tais informações são armazenadas em formato criptografado e protegido por senha.

## Referências bibliográficas

Albuquerque, D. M., Júnior. (2013). *Nordestino: uma invenção do “falo” – uma história do gênero masculino (1920-1940)*. São Paulo: Intermeios.

Araújo, T. T. *Política de segurança pública na sociedade brasileira sob a ótica das políticas públicas: análise da prevenção criminal e prevenção social*. 2014. Disponível em: <temistoclestelmo.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 5 nov. 2016.

Araújo Neto, F.; Medeiros, R. R. N. O monitoramento Eletrônico de presos e a Lei nº 12.403/2011. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 23, n. 90, jul. 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9894](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9894)>. Acesso em: 10 out. 2016.

Brasil. (2011). *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres.

Brasil. (2014, dezembro). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (InfoPen)*. Brasília, DF: Departamento Penitenciário.

- 
- Brasil. (2015a). *Fórum Brasileiro de Segurança*. Recuperado de <http://www.forumseguranca.org.br/estatistica/dados-criminais>
- Brasil. (2015b). *A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil*. Brasília, DF: Ministério da Justiça.
- Filocre, D'A. (2009). Classificações de políticas de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 3(5), 146-157.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Censo Demográfico 2010*. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/>
- Japiassú, C. E. A. (2008). *Monitoramento eletrônico: uma alternativa à prisão? Experiências internacionais e perspectivas no Brasil*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.
- Oliveira, E. (2012). *Direito penal do futuro*. São Paulo: Lex.
- Pimenta, I. L. (2016). *Diretrizes para tratamento e proteção de dados na monitoração eletrônica de pessoas*. Brasília, DF: Departamento Penitenciário Nacional.
- Souza, C. *Políticas Públicas: uma revisão literária*. In: Sociologias, Porto Alegre, n. 16, jul./dez 2006. ano 8.
- Vidal, Eduarda de Lima. *Monitoramento eletrônico: aspectos teóricos e práticos*. 2014. 105 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.
- Waiselfisz, J. J. (2015). *Mapa da violência 2015: homicídios de mulheres no Brasil*. Brasília, DF: : Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.

# Microrregionalização de saúde em contexto de reforma do Estado: experiência de implantação de projeto piloto

**Maria Goreti Macedo Lobo de Andrade**

*Mestra em Planejamento e Políticas Públicas - UECE*

**Liduína Farias Almeida da Costa**

*Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará – UFC*

*Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da*

*UECE*

## Resumo

Este artigo discute o processo de implantação das microrregiões de saúde no Ceará, com foco no projeto piloto do município de Baturité. O estudo teve por objetivo registrar as articulações entre os diversos protagonistas do processo, bem como as “etapas” de implantação desse projeto piloto, cujo propósito era proporcionar uma matriz de referência para a microrregionalização de saúde no estado. Trata-se de pesquisa qualitativa, do tipo estudo de caso, realizada por meio de investigação bibliográfica, documental e de campo. Os resultados indicam que essa matriz foi constituída no contexto de reforma do Estado de 1990, a qual serviu de modelo para a política nacional de saúde, conforme a Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS), de 2001, com fortalecimento de fóruns de negociação, conselhos municipais de saúde e comissões intergestoras bipartites. Conclui-se que, no contexto dessa reforma do Estado, com administração gerenciada, a implantação das microrregiões de saúde desencadeou mudanças positivas na organização dos serviços de saúde. Os governos municipais foram além do propósito de racionalização de recursos, apresentando melhoria dos serviços; posteriormente, as definições de região de saúde e os processos de regionalização adquiriram novos elementos.

**Palavras-chave** saúde; planejamento; políticas públicas; reforma do estado; microrregionalização.

---

## Abstract

This article discusses the health micro-region implementation process in Ceará, Brazil, focusing on the pilot project proposed by the municipality of Baturité. The study aimed to register the relationships between the various leading characters of the process, as well as the implementation 'stages' of this pilot project, whose purpose was providing a reference matrix for health micro-regionalization in the state. This is a qualitative research, with a case study approach, carried out through bibliographical, documentary, and field investigation. The results indicate that this matrix was constituted in the context of the 1990 State reform, which served as a model for the national health policy, according to the 2001 Brazilian Health Care Operational Standard (NOAS), by strengthening negotiation forums, municipal health councils, and bipartite inter-agency committees. It is concluded that, in the context of this State reform, with managed administration, the implementation of health micro-regions has triggered positive changes in the organization of health services. Municipal administrations went beyond the purpose of rationalizing resources, showing service quality improvement; later, the definitions of health region and the regionalization processes have acquired new elements.

**Key words** health; planning; public policy; state reform; micro-regionalization.

## Introdução

As mudanças sociais ocorridas mundialmente a partir do final da segunda metade do século XX produziram padrões mais ou menos semelhantes de condução das políticas de saúde pelo Estado. Ao mesmo tempo, adquiriram contornos singulares em cada país, de acordo com seu processo histórico e seu lugar no concerto das nações, bem como em regiões intranacionais de países com grande extensão territorial que ainda enfrentam o problema de suas próprias desigualdades regionais, como é o caso do Nordeste brasileiro – onde se situa o estado do Ceará.

No Brasil e em outros países classificados como “em desenvolvimento” naquele período, essas mudanças levaram a reformas do Estado, as quais repercutiram diferenciadamente nos modos de regulação das políticas sociais, dentre elas as de saúde.

No caso brasileiro, as repercussões de tais mudanças e da reforma do Estado nos sistemas públicos de saúde foram muito significativas, em especial porque o Sistema Único de Saúde (SUS) foi inscrito constitucionalmente apenas em 1988 e teve sua lei orgânica aprovada 2 anos depois, em 1990, em um contexto de grandes incertezas quanto aos rumos do país e de seu projeto societário, suscitando a emergência de acirrado debate sobre as restrições das responsabilidades do Estado sobre a esfera social. Entretanto, as unidades da Federação, mesmo obrigadas a aderir aos cânones constitucionais, tinham certa margem de flexibilidade para promover a organização dos serviços que iriam pôr em prática.

---

De modo geral, o processo de mundialização do capital desencadeou significativas mudanças quanto às funções do Estado. Assim, a ação reguladora e as funções legitimadoras que davam esteio ao Estado de bem-estar social se restringiram. Em países inseridos nesse processo de modo submisso, como o Brasil, o Estado se tornou frágil para intervir com autonomia. Diante dessa situação, teve de adotar receituários de ajustes propostos por instâncias internacionais não só em relação à economia, mas também às políticas e aos programas sociais, portanto, às de saúde. Contudo, “as lições de casa” passavam por ressignificações, a depender de correlações de forças sociais entre os distintos atores envolvidos no processo.

No caso do Ceará – estado localizado na região brasileira com indicadores sociais mais reveladores dos índices de pobreza que repercutem diretamente no processo saúde-doença – importantes segmentos de profissionais da saúde pertencentes aos quadros do Estado, com larga experiência em trabalhos voltados aos segmentos sociais menos favorecidos, esforçavam-se por ressignificar ou até recriar, no próprio cotidiano do processo de trabalho, algumas das estratégias que, em suas origens, voltavam-se exclusivamente à relação custo-benefício. Não raras vezes, isso restringia as possibilidades de atendimento aos direitos sociais. Desse modo, no país, algumas das respostas a receituários restritivos eram reconstituídas de múltiplas e criativas formas.

Não obstante os índices de pobreza, no Ceará se evidenciava a presença de profissionais da saúde e outros atores sociais preocupados com os padrões de vida e sintonizados com as demandas da população por atendimento digno. Em face do compromisso social, esses sujeitos se tornaram reconhecidos por meio de propostas inovadoras referentes, sobretudo, à promoção da saúde e prevenção de doenças, como exemplificam o Programa Agente Comunitário de Saúde (PACS) e a Estratégia Saúde da Família (ESF). Enquanto o primeiro foi concebido e testado antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988 (CF/1988), a segunda se iniciou nos primórdios da década de 1990. O êxito dessas experiências influenciou muitas outras ações semelhantes e culminou com a ideia de regionalização de serviços de saúde no estado, a qual foi assimilada posteriormente pela Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS), de 2001, que passou a direcionar a organização dos serviços inerentes à política nacional de saúde.

Em virtude de experiências de tal natureza desenvolvidas em décadas passadas terem inspirado tantas outras, apesar de já bastante debatidas, ainda merecem ser resgatadas e analisadas criteriosamente, pois sempre terão relevância tanto na esfera acadêmica como sob o ponto de vista das práticas profissionais no setor saúde.

Neste artigo, o objeto de reflexão diz respeito ao processo de implantação das microrregiões de saúde no Ceará, com foco no projeto piloto constituído no município de Baturité. O objetivo é registrar em detalhe articulações entre os diversos protagonistas do processo, bem como as “etapas” de implantação desse projeto piloto, cuja importância recai



---

sobre o fato de ter-se construído como matriz de referência para a microrregionalização de saúde do Ceará, no contexto de reforma do Estado brasileiro da década de 1990.

Além desta introdução, o artigo contém as seguintes seções:

- A segunda apresenta uma discussão de aspectos teóricos, dividida em dois subtópicos: um referente ao conceito de região/território e seus usos na política de saúde e outro sobre a reforma do Estado na década de 1990, onde tecemos algumas inter-relações com a política de saúde do Ceará;

- A terceira traz um breve esclarecimento sobre a metodologia da pesquisa que deu suporte ao artigo;

- A quarta se configura como descrição analítica dos resultados da pesquisa e abrange: o processo preparatório de implantação das microrregiões de saúde; as articulações e alianças estratégicas necessárias à efetivação do processo; a localização do projeto piloto e os critérios utilizados em sua escolha; e os passos dados e os respectivos atores sociais que protagonizaram a experiência; e

- Por fim, a conclusão, destacando que a dinâmica de implantação do projeto piloto propiciou: a geração de conhecimentos, métodos, técnicas e instrumentos sobre a regionalização dos serviços de saúde; a consolidação da regionalização dos serviços de saúde no Ceará, antecedendo-se à NOAS e servindo de modelo para a política nacional de saúde; e o fortalecimento de fóruns de negociação, conselhos municipais de saúde e comissões intergestoras bipartites.

## **Discussão de aspectos teóricos**

### **Conceitos de região e território e seus usos na política de saúde**

No Brasil, segundo Saquet (2007), apesar da centralidade do conceito de região e da abordagem regional (fundamentado em Francisco de Oliveira e Alain Lipietz), há intenso uso do conceito de território, mediante entendimento dos processos de divisão social e territorial do trabalho, relacionando-o à dimensão espacial e enfatizando os aspectos econômicos e políticos da regionalização do espaço geográfico, trabalhada como processualidade no real e não simplesmente como classificação de áreas.

Com efeito, no setor saúde, o trânsito entre o conceito de região e o de saúde se fez sentir à medida que se buscavam estratégias de atuação promocional e preventiva capazes de proporcionar maior abrangência com menores gastos, evoluindo, inclusive, para a ideia de territorialização, um dos procedimentos adotados nas demais políticas públicas de corte social.

Segundo Saquet (2007), o pensamento de Claude Raffestin influenciou os estudos sobre território. Este, ao ultrapassar o conceito de espaço, realçou o caráter político do local e, considerando as relações aí concretizadas que envolvem as territorialidades e a

---

multidimensionalidade do poder, construiu uma abordagem renovada, interdisciplinar e material do território e da territorialidade, sobretudo ao incorporar aspectos semiológicos.

Contudo, no setor saúde brasileiro, a concepção de território mais resgatada foi a de Milton Santos. Não se trata do uso do território em si – noção herdada da modernidade – mas do território vivo, cuja face permanente é o fato de ser “nosso quadro de vida” (Santos, 1996, p. 15) que, contudo, estaria a carecer de constante revisão histórica.

Para facilitar a compreensão da dinâmica do projeto piloto de implantação das microrregiões de saúde no Ceará, mostra-se importante situar a definição de região de saúde derivada da concepção de regionalização dos serviços de saúde no país da CF/1988. Por sua vez, a definição de região de saúde inscrita na NOAS tem inspiração nesse projeto e serviu como um dos pontos de partida para o Pacto pela Saúde, um ato interfederativo mediante o qual foi ampliada e diversificada a definição de região de saúde.

Por força de articulações do movimento sanitário e da sociedade civil no processo de redemocratização do país, a concepção de regionalização dos serviços de saúde foi inscrita por meio do art. 198 da CF/1988. Desde então, como ficou estabelecido, as ações e os serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as diretrizes da descentralização, com direção única em cada esfera de governo, atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais e da participação da comunidade.

Segundo Andrade (2007), a NOAS trata do aprofundamento da descentralização, amplia a ênfase na regionalização e no aumento da equidade, buscando a organização de sistemas de saúde funcionais em todos os níveis de atenção, não necessariamente confinados em territórios municipais. Estabelece, ainda, o processo de regionalização como estratégia de hierarquização dos serviços de saúde e busca maior equidade. A nosso ver, porém, esse processo poderia reduzir, ao menos em parte, a autonomia de gestão conquistada pelos municípios com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde, de 1996 (NOB SUS/1996), como se esclarece em item posterior deste artigo.

Segundo a NOB SUS/1996, o processo de regionalização contempla o planejamento integrado, a adoção de noções de territorialidade na identificação de prioridades de intervenção e conformação de sistemas funcionais de saúde, não se restringindo à abrangência municipal, porém, devendo-se respeitar seus limites, visto ser o município uma unidade indivisível. O intuito seria garantir o acesso dos cidadãos a todas as ações e serviços necessários à resolução de seus problemas de saúde, mediante otimização dos recursos disponíveis.

Para tanto, a referida norma definiu região de saúde e expressou a possibilidade de divisão estadual em microrregiões. A primeira seria a base territorial de planejamento da atenção à saúde, a qual coincidiria necessariamente com a divisão administrativa do estado, e foi definida pela Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (Sesa), de acordo

---

com as especificidades e estratégias de regionalização da saúde. Para tanto, deveriam ser consideradas as características demográficas, socioeconômicas, geográficas, sanitárias e epidemiológicas, a oferta de serviços e relações entre municípios, entre outras. E, ainda, a depender do modelo de regionalização adotado, um estado poderia dividir-se em regiões e/ou microrregiões de saúde. Por sua vez, a menor base territorial de planejamento regionalizado, seja uma região ou uma microrregião de saúde, poderia compreender um ou mais módulos assistenciais (Brasil, 2001c).

Cabe ressaltar que em “ciclo político” (Fialho, 1999) posterior houve ampliação e diversificação na concepção de região de saúde, conservando, todavia, aspectos da original, definida na NOAS. Como se verifica por meio da análise de documentos de 2006, firmou-se um acordo interfederativo articulado em três dimensões: o Pacto pela Vida; o Pacto em Defesa do SUS; e o Pacto de Gestão, o qual gerou mudanças que não foram impostas por normas e geraram o Pacto pela Saúde – Consolidação do SUS, com a Portaria GM/MS n. 399/2006 (Brasil, 2011).

Profissionais da saúde, autoridades e gestores participaram do referido acordo, tendo em vista o apoio à organização e ao fortalecimento da atenção básica, considerando os princípios da ESF e respeitando as especificidades loco-regionais (Brasil, 2006). Nesse momento, a definição de região de saúde abrangeu aspectos mais dinâmicos, com destaque para o fortalecimento da concepção de território, como se lê em documento do Ministério da Saúde:

As regiões de saúde são recortes territoriais, inseridas em um espaço geográfico contínuo, identificadas pelos gestores municipais e estadual(ais) a partir de identidades culturais, econômicas e sociais; de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados do território (Brasil, 2006, p. 19).

Percebe-se nessa definição outras sinalizações para além dos critérios de eficiência e eficácia, sem se descuidar da resolutividade ou somente do custo-benefício, como expressa o mesmo documento:

[...] o corte no nível assistencial, para delimitação de uma região de saúde, deve estabelecer critérios propiciadores de certo grau de resolutividade àquele território, como suficiência em atenção básica e parte da média complexidade. Quanto à garantia de atenção na alta complexidade e em parte da média, as regiões deveriam pactuar entre si arranjos inter-regionais, com agregação de mais de uma região em uma macrorregião (Brasil, 2006, p. 19).

---

Segundo Costa e Oliveira (2016), o pacto gerou, entre outros aspectos, uma proposta de classificação diversificada e ampliada de regiões, ou seja: intraestaduais, compostas por mais de um município, dentro de um mesmo estado; intramunicipais, organizadas dentro de um mesmo município com grande extensão territorial e densidade populacional; interestaduais, conformadas por municípios limítrofes em diferentes estados; e fronteiriças, configuradas a partir de municípios limítrofes com países vizinhos.

Realçamos, contudo, o posicionamento central dos atores sociais e políticos que firmaram o pacto pelo SUS dizia respeito ao que já se havia construído até então. Entretanto, considerando a reorientação dos papéis do Estado em novo ciclo político. O intuito era, em síntese, conservar a unidade de princípios constitucionais, porém, reinventar uma diversidade operativa adequada ao novo contexto:

[...] uma unidade de princípios que, guardando coerência com a diversidade operativa, respeita as diferenças loco-regionais, agrega os pactos anteriormente existentes, reforça a organização das regiões sanitárias instituindo mecanismos de cogestão e planejamento regional, fortalece os espaços e mecanismos de controle social, qualifica o acesso da população à atenção integral à saúde, redefine os instrumentos de regulação, programação e avaliação, valoriza a macro função de cooperação técnica entre os gestores e propõe um financiamento tripartite que estimula critérios de equidade nas transferências fundo a fundo (Brasil, 2006, p.7).

Essa breve menção à concepção relacional de região de saúde também sinaliza frutos produzidos pelo projeto piloto em discussão, não obstante sua sintonia com a reforma gerencial do Estado concentrada essencialmente no custo-benefício. A dinâmica societária e os múltiplos atores sociais envolvidos naquela experiência piloto também foram ponto de partida para a ampliação de redefinições de região de saúde. Em outras palavras, as experiências protagonizadas em contextos sociopolíticos anteriores não foram apagadas em novo contexto.

### **Notas sobre a reforma do Estado no Brasil na década de 1990: algumas repercussões na política de saúde do Ceará**

Favorável às reformas do Estado ocorridas na década de 1990, Mendes (1999) admite ser o SUS um processo em marcha, legal, legítimo e inacabado. Quanto a essas reformas, o autor seguia linha semelhante à do governo do período que defendia o fortalecimento apenas da capacidade regulatória do Estado e a mera condução da política de saúde. Mesmo assim, segundo Mendes (1999), no âmbito da saúde o Estado brasileiro teria realizado as reformas mais consequentes.

---

Concordamos, apenas parcialmente, com tal posicionamento, pois, embora se admita que o SUS é um processo sempre inacabado, porquanto lida com processos humanos e sociais que se transmutam permanentemente, questiona-se as possibilidades de fortalecimento dessa política pública diante de tais propósitos do Estado.

Desse modo, admitimos ser importante destacar uma definição de política pública que nos ajude a refletir sobre a relação entre Estado e política pública, com suporte em Lemieux (1994), autor que pesquisou o sistema de saúde canadense e definiu políticas públicas como tentativas de regular situações – expressas em coletividades, entre coletividades, estados nacionais, regiões ou municípios de um mesmo país – que apresentam problemas públicos. Como acrescenta, problema público é aquele que interfere na repartição dos meios entre os atores sociais e a regulação não é, obrigatoriamente, igualitária. Então, a perspectiva de ter o Estado brasileiro naquele período efetuado as reformas mais consequentes no âmbito da saúde pode merecer várias ponderações que, entretanto, não teríamos como desenvolver no limitado espaço deste artigo.

Entre os propósitos mais gerais dessa reforma, enfatiza-se, com fundamento em Abu-El-Haj (2013), uma “reformulação do pacto federativo”, uma reestruturação econômica e a adoção de uma nova concepção de administração pública, denominada gerencial. A primeira se tornaria possível com a centralização dos recursos do Fundo Social de Emergência (FSE) pela União, a quem cabia a gestão, fortalecendo a direção político-eleitoral do Governo Federal e, assim, enfraquecendo unidades federadas e subordinando os municípios. Quanto à reestruturação econômica, consistiria em modificação estrutural do papel institucional do Estado e de sua lógica de intervenção, com o intuito de facilitar a inserção do país na globalização, como, por exemplo, as privatizações de empresas e setores públicos. Quanto à reforma gerencial, a qual nos interessa mais de perto, tendo em vista os propósitos deste artigo, visava a constituir uma estrutura administrativa voltada à obtenção de resultados e aproximava-se da lógica da empresa privada. Para tanto, as atribuições do Estado foram classificadas como exclusivas (regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social básica) e não exclusivas (os serviços de modo geral, propiciando o ingresso de investidores privados, via privatização, terceirização e publicização).

No plano específico da política de saúde, a ordem era abranger o maior número de pessoas com o menor dispêndio, não importando a qualidade dos serviços – embora, paradoxalmente, em quase todas as instituições de saúde existisse o programa da qualidade. O grande interesse era possibilitar “maior retorno”, ou seja, o principal parâmetro de avaliação era a relação custo-benefício. Daí a funcionalidade da regionalização e microrregionalização da oferta de serviços.

---

## Metodologia

Como mencionado, este artigo tem suporte em pesquisa qualitativa e a metodologia adotada foi o estudo de caso, com inspiração em Becker (1997). Desenvolveu-se mediante estudos bibliográficos, exame acurado de fontes documentais e trabalho de campo.

Quanto à pesquisa de natureza bibliográfica, com vistas a fundamentar a análise do vasto material empírico recolhido, apoiou-se em vários autores, destacando-se: Harvey (1993); Abu-El-Haj (2013); Cohen e Franco (2000); Donabedian (1990); Fialho (1999); Mendes (1999, 2000, 2001a, 2001b, 2002); Merhy (2005); Oliveira (1977); Santos (1996); Saquet (2007); Lemieux (1994).

Em relação às fontes documentais, examinamos: Brasil (1994, 1997, 2000, 2001a, 2001b, 2001c, 2001d; 2002, 2006, 2011); Ceará (2000a, 2000b, 2001a, 2002, 2001b, 2002a, 2002b, 2002c, 2002d); Constituição (1988); Lei n. 8.080 (1990); Lei n. 8.142 (1990); Norma (1991a, 1991b, 1993, 2001); Portaria n. 393 (2001); Portaria n. 2.203 (1996). Entre esses documentos se encontram os produzidos por consultores que acompanharam o processo<sup>1</sup>. Além disso, escutamos áudios e consultamos transcrições de fitas cassete (K7) gravadas durante a implantação do projeto piloto, que reproduzem momentos significativos da experiência em questão.

O trabalho de campo consistiu em entrevistas com membros da equipe profissional que constituiu o projeto piloto, bem como a realização de observação participante. Esta foi viabilizada em virtude da participação de uma das autoras deste artigo em todo o processo de implantação do projeto piloto em discussão, na qualidade de representante da Escola de Saúde Pública do Ceará (ESP/CE), no grupo de condução e na coordenação do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão dos Sistemas Microrregionais de Serviços de Saúde.

## Principais resultados da pesquisa

A natureza qualitativa desta pesquisa e a metodologia ora descrita possibilitaram a análise em detalhe do trabalho de implantação do projeto piloto, que serviu como matriz para o processo de implantação das microrregiões de saúde no Ceará, e proporcionaram a reunião dos resultados apresentados nesta seção.

### **O processo preparatório de implantação das microrregiões de saúde: a articulação de alianças estratégicas**

No processo de implantação das microrregiões de saúde, constituíram-se alianças estratégicas com o intuito de garantir sua sustentabilidade. Além disso, a Sesa contou com

---

<sup>1</sup> Eugênio Vilaça Mendes, Rifat Atun e Javier Martinez, cujas participações foram possíveis com o apoio do governo britânico, por meio do Department for International Development (DIFD).

---

a parceria do governo britânico, por meio do Department for International Development (DFID), o qual, no período de 1996 a 1999, desenvolveu no Ceará o Projeto de Apoio à Reforma do Sistema Único de Saúde como resultado dessa parceria.

Ampliado para o quadriênio 2000-2003, intitulou-se Projeto de Apoio à Reforma do Setor Saúde no Estado do Ceará (Parssec), implementado conjuntamente pela Sesa e ESP/CE. Também visava à transferência de *know-how*, por meio de consultorias, treinamentos, viagens de estudo e outros. Estabeleceu-se sob o enfoque de processo, mediante plano de trabalho que definia as atividades a consolidar. As áreas prioritárias para investimento no período de vigência do projeto englobavam: desenvolvimento institucional da Sesa, com o propósito de aprimorar o *status* técnico e gerencial de seu quadro de gestores e adequá-lo à nova modelagem da gestão estadual; reordenação dos serviços de atenção primária, secundária e terciária em bases microrregionais; aprimoramento da capacitação do corpo técnico da Sesa e do corpo docente da ESP/CE; e estímulo a maior integração entre Estado e sociedade civil, mediante participação da população.

O Parssec foi organizado por meio de subprojetos como: 1) desenvolvimento institucional da Sesa; 2) implantação dos sistemas microrregionais de serviços de saúde; 3) educação permanente no sistema público estadual de serviços de saúde; e 4) desenvolvimento da sociedade civil.

O subprojeto 2, “implantação dos sistemas microrregionais de serviços de saúde”, propiciou o suporte técnico e financeiro para o trabalho implementado na Sesa, notadamente no que se refere ao processo de descentralização, uma das tônicas do Governo Federal naquele contexto de reforma do Estado.

Em sua primeira versão, o plano previa as seguintes atividades: a) estudos sobre os fluxos de atenção à saúde; b) definição dos critérios para a regionalização da atenção à saúde; c) divisão espacial da atenção à saúde (184 municípios, das 21 microrregiões e 3 macrorregiões); d) processo de implantação das microrregiões de saúde; e) instalação das comissões intergestoras bipartites microrregionais.

Idealizou-se, então, uma rede de parceiros estratégicos, constituída pelo Conselho dos Secretários Municipais de Saúde (Cosems), a Associação dos Municípios do Maciço de Baturité (Amab), a ESP/CE e o 1º Departamento Regional de Saúde (1º Deres).

Destacamos o seguinte: o Cosems exerceu papel fundamental na articulação dos secretários municipais de saúde da área e facilitou a interlocução entre a Sesa e as secretarias municipais de saúde. Nesse prisma, a Amab se fortaleceu, politicamente, em virtude de sua atuação em defesa dos interesses da região, sendo agente imprescindível e facilitador da adesão dos prefeitos à proposta de descentralização apresentada pela Sesa, o que facilitou a pactuação política decorrente do processo; à ESP do Ceará coube a importante tarefa de elaboração teórico-metodológica do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão dos Sistemas Microrregionais de Serviços de Saúde, o qual tinha por objetivos: a) facilitar o

---

engajamento dos gestores e técnicos das secretarias municipais de saúde na organização do sistema microrregional de serviços de saúde; b) promover uma compreensão básica do conceito de sistemas microrregionais e da necessidade de adotar a lógica da microrregião para a organização dos serviços de saúde; c) desenvolver atitudes propícias ao fomento de inter-relações entre as equipes municipais, necessárias à estruturação dos sistemas microrregionais de serviços de saúde.

### **Localização do projeto piloto: critérios utilizados na escolha da área**

A escolha do Maciço de Baturité como área receptora de experiência piloto no Ceará decorreu de critérios ligados a fatores de ordem técnica e logística. Tal área agrega vários aspectos facilitadores da cooperação da esfera estadual com a regional, destacando-se a existência da Amab e de uma rede de serviços de saúde de nível secundário com capacidade de atendimento resolutivo às demandas de serviços de saúde pela população da microrregião.

No período, a população do Ceará estava exposta, simultaneamente, às chamadas doenças da modernidade, como neoplasias e doenças do aparelho circulatório e respiratório, ao lado de agravos relacionados a causas externas, como violência e acidentes de trânsito. Ao mesmo tempo, a população lidava com doenças associadas à pobreza, como tuberculose, diarreia, hanseníase e cólera, entre outras.

De acordo com o planejamento governamental do estado de então, a política de saúde priorizava ações voltadas à infância, à melhoria do acesso e da acessibilidade aos serviços básicos da área, bem como ações de prevenção de doenças.

A Microrregião de Baturité, naquele momento, era composta pelos municípios de Aracoiaba (24.615 habitantes), Aratuba (11.843 habitantes), Baturité (29.894 habitantes), Capistrano (15.847 habitantes), Guaramiranga (5.537 habitantes), Itapiúna (14.532 habitantes), Mulungu (8.313 habitantes) e Pacoti (11.338 habitantes), os quais guardam características similares e localizam-se em área serrana do estado, exceto Aracoiaba, situada em área contígua a esses municípios (Andrade, 2007).

Como divulgado, a região se destaca pelas belezas naturais e, no período, a ocupação da população nas atividades agrícolas era predominante e voltada à produção de hortifrutigranjeiros. Um forte traço cultural desses municípios é o gosto das pessoas pela dança e sua forte religiosidade.

Em dezembro de 1998, no início do processo de microrregionalização, 62,5% dos municípios da área estavam habilitados, de acordo com a NOB SUS/1996, sob a forma de Gestão Plena do Sistema Municipal, a qual faculta a elaboração da programação municipal, inclusive a prestação de assistência ambulatorial especializada e hospitalar. Os demais municípios estavam habilitados sob a forma de Gestão Plena da Atenção Básica, que faculta a elaboração da programação municipal de serviços básicos, gerenciamento de



---

unidades ambulatoriais próprias, contratação, controle e pagamento aos prestadores de serviços, procedimentos e ações de assistência básica.

Logo em seus momentos iniciais, a preocupação dos atores públicos empenhados na implantação da experiência com a garantia de sustentabilidade do processo em análise desencadeou o estabelecimento de alianças estratégicas entre técnicos e representantes políticos do estado e da região de Baturité. O enfoque metodológico priorizado na efetivação do projeto piloto foi o de processo, mediante plano de trabalho com delimitação de atividades cujas áreas prioritárias abrangiam o desenvolvimento institucional da Sesa, objetivando o aprimoramento técnico e gerencial dos quadros de gestores e a reordenação dos serviços de atenção primária, secundária e terciária em bases microrregionais, assim como a valorização da participação da população, a qual se tornou possível mediante representantes dos conselhos municipais da região.

### **A constituição do projeto piloto: os oito passos e os atores sociais que a protagonizaram**

O primeiro passo foi a composição do Grupo Técnico da Microrregional (GT-MR), que se responsabilizou pela efetivação da experiência. Foram indicados técnicos de setores estratégicos da Sesa, mediante critérios como o conhecimento e a experiência na área específica, carga horária de trabalho (40 horas por semana) e disponibilidade para viagens. Iniciava-se, desse modo, a concretização da ideia de multiprofissionalidade na condução do processo.

O grupo ora referido prestou assessoria técnica aos demais protagonistas envolvidos, sobretudo por meio de acompanhamento de suas atividades e propondo redimensionamentos, quando necessário. Outra responsabilidade do grupo era a construção de instrumentos teórico-metodológicos necessários ao desenvolvimento da proposta, os quais eram experimentados e ajustados na prática, com a participação dos técnicos dos municípios envolvidos. Procedia ao monitoramento e à avaliação das atividades e responsabilizava-se pela articulação dos diversos setores da Sesa e da ESP/CE, no sentido da efetivação do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão dos Sistemas Microrregionais de Serviços de Saúde, cuja centralidade no processo é discutida a seguir.

O segundo passo constou da realização de seminário interno da Sesa, durante o qual se refletiu sobre os sistemas microrregionais de serviços de saúde, sob a coordenação do consultor de saúde Eugênio Vilaça Mendes. A finalidade básica desse seminário era desencadear a construção de uma lógica de reorganização dos serviços, diferenciada da até então vigente, ainda decorrente do processo original de municipalização verificado no país com a chegada da redemocratização.

Não obstante seus efeitos positivos, tal lógica de reorganização se centrava no município isoladamente, ou seja, cada município buscava a resolução de seus problemas

---

de saúde. A nova racionalidade proposta no caso do projeto piloto consistia em destacar a solidariedade e a troca, com o intuito de potencializar os recursos. A perspectiva era a das economias de escala e de escopo; ao mesmo tempo, também havia preocupação com a melhoria da qualidade dos serviços.

Por sua vez, o terceiro passo constou da realização de fórum para: a) proceder à revisão dos princípios básicos de regionalização da atenção à saúde; b) apresentar e discutir a proposta de implantação dos sistemas microrregionais em análise; e c) definir as responsabilidades das instâncias estadual e municipais na área. A presença de prefeitos e secretários municipais de saúde da microrregião de Baturité, de representações do Governo do Estado do Ceará, do DFID, de técnicos da Sesa e dos municípios envolvidos foi facilitada pela articulação entre a diretoria de coordenação regional da Sesa e a Amab.

O quarto passo constou da elaboração de diagnóstico de acordo com os respectivos municípios. Os objetivos previstos eram: a) conhecer a realidade; b) conhecer o outro; c) conhecer o conjunto; d) identificar potenciais; e) identificar fragilidades; f) subsidiar a elaboração dos projetos de intervenção; e g) reordenar informações para a pactuação das ações, por meio da Comissão Intergestora Bipartite Microrregional (CIB-MR). Nesse caso, o desafio era conhecer a realidade sob a ótica de cada município e do conjunto, mediante identificação de potencialidades e fragilidades, com vistas à definição de prioridades, à elaboração de projetos por área temática e ao estabelecimento de um marco para análise comparativa. Na expectativa do GT-MR, todos os atores envolvidos deveriam compartilhar o processo e firmar compromissos mútuos no sentido da pactuação em nível microrregional, antecipando-se à possibilidade de estrangulamentos, desagregações ou isolamentos.

Três aspectos foram priorizados na construção do diagnóstico: a) informações gerenciais; b) informações referentes à infraestrutura de serviços; e c) informações relacionadas aos perfis epidemiológicos. No tocante ao gerenciamento, as informações foram consolidadas na visão do conjunto dos municípios da microrregião, com o propósito de estimular o pacto por uma situação positiva almejada por todos, porquanto as medidas gerais seriam mais aceitáveis. As informações de infraestrutura foram localizadas por município, com vistas à adoção de medidas estratégicas para a organização dos serviços no conjunto da microrregião, considerando a resolutividade e a economia de escala. Já as informações epidemiológicas foram apresentadas por município e por microrregião, sob a perspectiva de que as taxas gerais poderiam ocasionar impacto e estimular o compromisso quanto à manutenção ou o alcance de uma situação positiva individual almejada pelo conjunto dos municípios.

Realizado por área temática e conduzido por especialistas que rastrearam várias fontes de informações necessárias à elaboração do “retrato” dos municípios, esse diagnóstico subsidiou os desenhos dos projetos de intervenção, fundamentou a chamada programação pactuada integrada dos municípios e a pactuação na CIB-MR em discussão.

---

O quinto passo constou da realização do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão dos Sistemas Microrregionais de Serviços de Saúde. Sua justificativa dizia respeito à compreensão de que o projeto piloto desencadearia a produção de novos conhecimentos, métodos e estratégias de trabalho, com forte dimensão pedagógica inerente à dinâmica de capacitação dos gestores e técnicos das secretarias municipais.

A partir do segundo módulo desse curso, seus participantes passaram a trabalhar na elaboração e execução dos projetos para a estruturação dos diversos sistemas na microrregião, sempre permanecendo envolvidos na efetivação de um projeto relacionado ao processo. A adoção dessa metodologia teve como ponto de partida os conhecimentos e as experiências acumulados pelos profissionais envolvidos, ao mesmo tempo que priorizou uma abordagem educacional fundamentada na chamada aprendizagem baseada em problemas, associada a trabalhos grupais e seminários.

Carvalho (2006) define essa abordagem como construtivista, a qual, apoiada na psicologia cognitiva, propiciaria a aquisição de conhecimentos. Os pontos de partida seriam problemas interdisciplinares contextualizados, visando à motivação necessária ao aprendizado profundo, de modo a facilitar a transferência desse conhecimento. Tratava-se, em síntese, de “aprender a fazer, fazendo”.

O sexto passo constou da composição de câmaras técnicas por área temática, após a realização de cada sessão dos módulos do curso. Sua responsabilidade se vinculava ao refinamento de projetos de intervenção da área específica, desenhado preliminarmente no decorrer da sessão. A câmara técnica definia o cronograma de trabalho das reuniões posteriores e o município-sede onde seria realizada cada uma delas, o qual se tornava responsável pelo apoio logístico necessário aos trabalhos<sup>2</sup>.

A despeito de considerar as áreas temáticas afins, para funcionamento das câmaras técnicas, após a elaboração dos projetos por áreas temáticas foram realizadas análises para identificar interseções entre elas. Ao finalizá-las, a coordenadoria das microrregiões de saúde, representada pelas equipes de nível central e microrregional, reunia-se com o consultor nacional para procederem à sistematização e propiciar o retorno à CIB-MR, para pactuação.

O sétimo passo da experiência constou do processo de pactuação, o qual foi antecedido pela análise dos projetos elaborados por área temática. Nessa ocasião, identificaram-se suas interfaces, efetuou-se uma classificação<sup>3</sup> e verificou-se a viabilidade de execução. O objetivo era estabelecer uma visão geral dos projetos microrregionais e da temporalidade

---

**2** Utilizava-se o método Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (*Zielorientierte Projektplanung – ZOPP*), de modo simplificado. Esse método foi proposto pela Agência Alemã de Cooperação Técnica (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ*) e privilegia a participação social.

**3** Desenvolvimento da Gerência Microrregional; Desenvolvimento dos Sistemas de Apoio Microrregional; Desenvolvimento do Sistema de Atenção à Saúde; Desenvolvimento do Sistema de Saúde Pública.

---

para sua execução e acompanhamento. Também compreendia dupla dimensão: uma técnica e outra política. Enquanto a primeira visava ao aperfeiçoamento dos projetos considerando os recursos e a disponibilidade dos municípios, a segunda consistia em oportunidade na qual os gestores construía documentos de adesões e compromissos com os projetos apresentados. Efetivava-se, assim, o desenho da rede de atenção e assistência à saúde da microrregião em análise.

Destacamos que a pactuação técnica se realizou após o término de todos os projetos com a participação de secretários de saúde e respectivos assessores, da equipe microrregional e de representante da Sesa. Quanto à pactuação política, transcorreu ao término dos projetos e contou com a participação de prefeitos, representantes da CIB-MR, demais secretários de governo e o secretário estadual da saúde ou representante.

Finalmente, o oitavo passo constou da avaliação geral da experiência e apoiou-se em autores como Cohen e Franco (2000) e Donabedian (1990), entre outros. Em abril de 1999 foi realizado um encontro destinado à avaliação geral, priorizando duas perspectivas de leituras: uma com a participação do GT-MR, técnicos da Sesa e representantes do 1º Deres e outra com a participação dos secretários de saúde e técnicos da Microrregião de Baturité.

A metodologia de avaliação adotada foi o brainstorming (tempestade de ideias), mediante a qual os participantes evidenciaram pontos considerados de impulso, assim como os de estrangulamento, ao tempo em que sugeriram reformulações, atividades e providências.

Outra modalidade de avaliação consistiu em análises dos relatórios apresentados ao GT-MR e dos projetos resultantes das câmaras técnicas. Finalmente, em agosto de 1999, foi promovida uma mesa-redonda com a participação dos secretários municipais de saúde e técnicos da Microrregião de Baturité, Crateús, Iguatu, Maracanaú, Quixadá e Tianguá. O depoimento a seguir, extraído de documento oficial, é ilustrativo da importância do processo, embora sob a ótica de profissional de segmento específico, entre os que atuaram na constituição do projeto piloto:

*[...] Então, foram as duas coisas que eles retrataram muito bem. [...] o pertencer e tecer, que a gente começou a tecer um Sistema de uma Microrregião. E por a gente está trabalhando a primeira Microrregião, por ser a Microrregião piloto, a gente tinha uma responsabilidade muito grande e muitas vezes [...] eu adquiri aquele sentimento de que a gente tinha que fazer aquilo acontecer [...] por que no começo todos nós pertencíamos a um município, cada qual procurava falar melhor de seu município sozinho. A gente começou a tecer um Sistema de uma Microrregião [...] tinha que pensar no que tinha e unir [...].*

Como evidenciado, o processo de aprendizagem da experiência piloto da Microrregional de Baturité influenciou os atores sociais de todos os demais municípios do

---

Ceará em seus processos de microrregionalização. Apesar das muitas dificuldades, estes persistem na busca pela melhoria dos serviços de saúde oferecidos à população.

## **Conclusão**

A pesquisa que deu suporte a este artigo propiciou não só “rastrear” etapas e resultados relevantes nas arenas política e técnica que influenciaram o projeto piloto, mas também visibilizar sua influência no desenho de expansão da proposta de microrregionalização da saúde do Ceará, a qual repercutiu na política de saúde do país. Propiciou, especialmente, a compreensão dos fios que ligam passados recentes ao presente, porquanto em sociedades democráticas as experiências poderão se transformar em novos pontos de partida para renovadas formas de atuação.

Por meio da experiência de constituição do projeto piloto desenvolvido em Baturité-CE, objeto de pesquisa aqui discutido, constatamos a germinação de conhecimentos, métodos, técnicas e instrumentos sobre determinada forma de organização de serviços de saúde. Desse modo, a contribuição de atores sociais, atores políticos e técnicos integrantes dos quadros da Sesa se mostrou muito relevante na posição de pioneirismo do Ceará, ao consolidar a regionalização que não só antecedeu à NOAS, de 2001, mas serviu de modelo para a política nacional de saúde nesse aspecto.

Um dos resultados mais efetivos do projeto piloto foi o fortalecimento de fóruns de negociação, conselhos municipais de saúde e comissões intergestoras bipartites. No decorrer da experiência, rompeu-se o isolamento até então existente entre os municípios no que se refere à prestação de serviços de saúde, pois os diagnósticos apresentados estimularam a colaboração entre eles. A interlocução dos secretários de saúde possibilitou o desenho de soluções coletivas para os problemas comuns.

A meta mobilizadora “a saúde mais perto do povo, o povo mais perto da saúde”, formulada no decorrer da implantação do projeto piloto, traduziu no imaginário coletivo o desejo das pessoas terem acesso e acessibilidade às ações e aos serviços de saúde condizentes com suas demandas.

Não obstante o contexto de redução das responsabilidades sociais do Estado brasileiro, sob a justificativa da necessidade de reforma e dentro desta a administração gerenciada, desencadearam-se mudanças na organização dos serviços de saúde. Como mencionado, as respostas construídas pelos governos municipais, contando com apoio técnico e financeiro dos governos estadual e federal e até de organismos internacionais, expressaram não só o propósito de racionalização de recursos, mas também a melhoria dos serviços.

Tal melhoria expressa a capacidade de mobilização dos quadros da Sesa e posturas éticas de segmentos profissionais. Portanto, homogeneizações não são adequadas nas

---

análises das ações de agentes do Estado. Mostra-se imprescindível admitir a heterogeneidade e a existência de comprometimento desses profissionais com a saúde e a vida, para além de posições político-partidárias. Embora vislumbrem projetos societários diversos, têm experiências, ideais, éticas e posturas distintas que, no campo das políticas públicas, podem ressignificar “estratégias vindas de fora”, transformando-as em pontos de partida rumo ao atendimento das demandas por melhores serviços, como no caso analisado.

## Referências bibliográficas

- Abu-El-Haj, J. (2013). Entre a governança administrativa e a governabilidade política: uma perspectiva histórica das reformas administrativas no Brasil. *Gestão e Controle*, 1(1), 15-52.
- Andrade, M. G. M. L. (2007). *Microrregiões de saúde: a experiência do estado do Ceará* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE.
- ANDRADE, M. G. M.L. de; COSTA, L. F. A. da. Política de saúde e microrregionalização em face da reforma do Estado: uma experiência pioneira no Ceará – Brasil. *Anais da III Jornada Internacional de Políticas Públicas*. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2007.
- Becker, H. (1997). *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo, SP: Hucitec.
- Brasil. (1994). *Incentivo à participação popular e controle social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde*. Brasília, DF: Ministério da Saúde.
- Brasil. (1997). *Saúde da família: uma estratégia para a reorientação do modelo assistencial*. Brasília, DF: Ministério da Saúde.
- Brasil. (2000). *IDB 2000: Brasil – indicadores e dados básicos para a saúde*. Brasília, DF: Ministério da Saúde.
- Brasil. (2001a). Parâmetros consensuais sobre a implementação e regulação da Emenda Constitucional n. 29. Brasília, DF: Conselho Nacional de Saúde.
- Brasil. (2001b). *Gestão municipal de saúde: textos básicos*. Rio de Janeiro, RJ: Ministério da Saúde .
- Brasil. (2001c). *Instrumentos de gestão: manual de consulta rápida*. Brasília, DF: Ministério da Saúde.
- Brasil. (2001d). *Caderno Conass. Relatório da diretoria do Conass na gestão do presidente Anastácio de Queiroz Souza e coletânea de oficinas de trabalho do Conass no período de agosto de 1999 a outubro de 2000*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde.
- Brasil. (2002). *Guia do conselheiro: curso de capacitação de conselheiros estaduais e municipais de saúde*. Brasília, DF: Ministério da Saúde.
- Brasil. (2006). *Diretrizes operacionais dos pactos pela vida, em defesa do SUS e de gestão* (Série Pactos pela Saúde). Brasília, DF: Ministério da Saúde.

- 
- Brasil. (2011). *Legislação Estruturante do SUS*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde.
- Carvalho, C. (2006). A aprendizagem baseada em problemas: a importância do tutor. *Educação em Poucas Palavras*, (6), 23-26.
- Ceará. (2000a). *Consolidado o novo Ceará: plano de desenvolvimento sustentável 1999-2002*. Fortaleza, CE: Secretaria de Planejamento e Coordenação.
- Ceará. (2000b). *Sistemas microrregionais de serviços de saúde de Baturité*. Fortaleza, CE: [s.n.].
- Ceará. (2001a). *Resolução n. 3/2001. Aprova a tipologia dos hospitais na rede assistencial do SUS*. Fortaleza, CE: Conselho Estadual de Saúde.
- Ceará. (2001b). *Conjuntura econômica: 2000*. Fortaleza, CE: Secretaria de Planejamento e Coordenação.
- Ceará. (2002a). *Microrregiões de saúde: uma opção do Ceará*. Fortaleza, CE: Secretaria da Saúde do Estado do Ceará.
- Ceará. (2002b). *O modo de fazer saúde no Estado do Ceará*. Fortaleza, CE: Secretaria da Saúde do Estado do Ceará.
- Ceará. (2002c). *Os sistemas de serviços de saúde: o que os gestores deveriam saber sobre essas organizações complexas*. Fortaleza, CE: Escola de Saúde Pública do Ceará.
- Ceará. (2002d). *Sistemas microrregionais de serviços de saúde: uma estratégia de reorganização do SUS – Ceará*. Fortaleza, CE: Secretaria da Saúde do Estado do Ceará.
- Cohen, E., & Franco, R. (2000). *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988, 5 de outubro). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)
- Costa, L. F. A., & Oliveira, L. C. (2016). O Sistema Único de Saúde na confluência do público e do privado e o serviço social. In L. F. A. Costa, & H. M. C. B. Ribeiro (Orgs.), *Políticas de saúde e serviço social: contradições, ambiguidades e possibilidades*. Campina Grande, PB: Ed. UFCG.
- Donabedian, A. (1990). *Garantía y monitoria de la calidad de la atención médica: un texto introductorio*. México, DF: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Fialho, T. M. M. (1999). Ciclos políticos: uma resenha. *Revista de Economia Política*, 19(2), 131-149.
- Harvey, D. (1993). *A condição pós-moderna*. São Paulo, SP: Loyola.
- Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990*. (1990). Dispõe sobre as condições para a promoção e recuperação da saúde, a organização e funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 8.142, de 29 de dezembro de 1990*. (1990). Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intragovernamentais de recursos na área de saúde e dá outras providências. Brasília, DF.

- 
- Lemieux, V. (1994). Les politiques publiques et les alliances d'acteurs. In V. Lemieux, P. Bergeron, C. Bégin, & G. Bélanger (Dir.), *Le système de santé au Québec: Organisations, acteurs et enjeux* (pp. 107-128). Québec, Canada: Les Presses de l'Université Laval.
- Mendes, E. V. (1999). *Uma agenda para a saúde*. São Paulo, SP: Hucitec.
- Mendes, E. V. (2000). A descentralização do sistema e serviços de saúde no Brasil: novos rumos e um outro olhar sobre o nível local. In Autor, *A organização da saúde no nível local*. São Paulo, SP: Hucitec.
- Mendes, E. V. (2001a). *Os grandes dilemas do SUS* (Vol. 1). Salvador, BA: Casa da Qualidade.
- Mendes, E. V. (2001b). *Os grandes dilemas do SUS* (Vol. 2). Salvador, BA: Casa da Qualidade.
- Mendes, E. V. (2002). *Os sistemas de serviços de saúde: o que os gestores deveriam saber sobre essas organizações complexas*. Fortaleza, CE: Escola de Saúde Pública do Ceará.
- Merhy, E. E. (2005). *Saúde: a cartografia do trabalho vivo*. São Paulo, SP: Hucitec.
- Norma Operacional Básica SUS 01/91*. (1991a). Brasília, DF.
- Norma Operacional Básica SUS 01/96*. (1991b). Brasília, DF.
- Norma Operacional Básica SUS 01/93*. (1993). Brasília, DF.
- Norma Operacional de Assistência à Saúde*. (2001). Brasília, DF.
- Oliveira, F. (1977). *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classe*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Portaria n. 393, de 29 de março de 2001*. (2001). Aprova a agenda nacional da saúde, Brasília, DF.
- Portaria n. 2.203, de 5 de novembro de 1996*. (1996). Estabelece a norma operacional básica do Sistema Único de Saúde, NOB SUS 01/96. Brasília, DF.
- Santos, M. (1996). O retorno do território. In M. Santos, M. A. A. Souza, & M. L. Silveira (Orgs.), *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo, SP: Hucitec.
- Saquet, M. A. (2007). *Abordagens e concepções de território*. São Paulo, SP: Expressão Popular.