

Políticas e Gestão Públicas no Século XXI

perspectivas, estratégias e
impactos nas esferas estatais



Luiz Carlos dos Santos Leliana Santos de Sousa Ana Maria Ferreira Menezes
(Organizadores)

Políticas e Gestão Públicas no Século XXI



Universidade do Estado da Bahia - UNEB

José Bites de Carvalho

Reitor

Carla Liane N. dos Santos

Vice-reitor

Sandra Regina Soares

Diretora da Editora

Conselho Editorial

Atson Carlos de Souza Fernandes

Liege Maria Sitja Fornari

Luiz Carlos dos Santos

Maria Neuma Mascarenhas Paes

Tânia Maria Hetkowski

Suplentes

Edil Silva Costa

Gilmar Ferreira Alves

Leliana Santos de Sousa

Mariângela Vieira Lopes

Miguel Cerqueira dos Santos

Luiz Carlos dos Santos
Leliana Santos de Sousa
Ana Maria Ferreira Menezes
(Organizadores)

**Políticas e Gestão
Públicas no Século XXI
perspectivas, estratégias e
impactos nas esferas estatais**

EDUNEB
Salvador
2014

© 2014 Autores

Direitos para esta edição cedidos à Editora da Universidade do Estado da Bahia.
Proibida a reprodução total ou parcial por qualquer meio de impressão, em forma idêntica,
resumida ou modificada, em Língua Portuguesa ou qualquer outro idioma.
Depósito Legal na Biblioteca Nacional
Impresso no Brasil em 2014.

Ficha Técnica

Coordenação Editorial

Ricardo Baroud

Coordenação de Design

Sidney Silva

Capa

Henrique Rehem Eça

Diagramação

Rodrigo C. Yamashita

Imagem de Capa

Maria de Fátima Hanaque Campos

Revisão Técnica

Telma Batista Farias da Silva

Revisão de Texto

Magaly Pessoa Nunesmaia

Ficha Catalográfica - Sistema de Bibliotecas da UNEB

Políticas e Gestão Públicas no Século XXI: perspectivas, estratégias e impactos
nas esferas estatais/ Organizado por Luiz Carlos dos Santos; Leliana Santos de
Sousa; Ana Maria Ferreira Menezes. – Salvador: EDUNEB, 2014.
544p.

Contém referências.

ISBN 9788578872779

1. Política Pública. 2. Administração Pública. I. Santos, Luiz Carlos dos. II.
Sousa, Leliana Santos de. III. Menezes, Ana Maria Ferreira.

CDD: 320.6

Editora da Universidade do Estado da Bahia – EDUNEB
Rua Silveira Martins, 2555 – Cabula
41150-000 – Salvador – BA
editora@listas.uneb.br
www.uneb.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
POLÍTICAS PÚBLICAS	19
A AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
Antônio Clodoaldo de Almeida Neto e Núbia Moura Ribeiro	
O ALICERCE PARA A CONSTRUÇÃO DO PARADIGMA PÓS-GERENCIAL: um enfoque sobre as perspectivas da administração pública do estado da Bahia	63
Ana Patrícia Maia dos Santos Almeida e Rodrigo José Lima Almeida	
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO NO BRASIL E SUAS APLICAÇÕES NA BAHIA E EM SALVADOR: nas perspectivas do convencional ao alternativo	91
Marcelo Rodrigues Vieira, Francisca de Paula Santos da Silva, Katiane Alves e Caio Henrique da Silva Vilas Bôas	
DOS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DA CIRCUNSCRIÇÃO TERRITORIAL DE POLÍCIA CIVIL DA BAHIA	121
José Arnaldo Santos, Leliana Santos de Sousa e Patrícia Carla Smith Galvão	

INTERVENÇÕES PÚBLICAS EM ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS: um estudo comparativo na cidade de Feira de Santana, Bahia	149
Maria Leny Souza Oliveira, Elvia Miriam Cavalcante Fadul e Hélio Ponce Cunha	
POLÍTICAS PÚBLICAS: uma proposta para discussão	177
José Cláudio Rocha	
A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE À EVASÃO NA EJA: um estudo da situação no município de Itaquara, Bahia	189
Patrícia Santiago Ferreira	
PARTICIPAÇÃO POPULAR: elemento fundamental para a formulação de políticas públicas	205
Maria de Lourdes Albuquerque de Souza	
POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: serviços de segurança pública prestados pela PMBA, em Itamaraju, Bahia – Ronda Escolar e Programa Educativo de Resistência às Drogas	227
Sidney Rodrigues de Oliveira	
A IMPORTÂNCIA DO BAIRRO DO CABULA (SALVADOR, BAHIA, BRASIL) E DA VIA PORTUÁRIA PARA A MOBILIDADE URBANA	251
Aliger dos Santos Pereira e Fabiano Viana Oliveira	
GESTÃO PÚBLICA	275
AUTARQUIA EM REGIME ESPECIAL: os limites da autonomia universitária	277
Lídia Boaventura Pimenta	

INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: análise da capacitação de gestores de cultura no território da Bacia do Jacuípe, Bahia	305
Jaqueline Cardoso da Silveira	
O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO COMO FATOR CRÍTICO DE SUCESSO NA FORMAÇÃO DE ESTRUTURAS POLICÊNTRICAS: a incidência dessa perspectiva nas unidades de redes gestoras de políticas públicas	325
José Pereira Mascarenhas Bisneto e Rodrigo José Lima Almeida	
O GESTOR PÚBLICO NA CONTEMPORANEIDADE: desafios nas organizações aprendentes	345
Ana Lícia de Santana Stopilha, Ana Maria Ferreira Menezes e Antônio Arivalter Santana	
EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: uma abordagem sobre a avaliação <i>online</i>	363
Geórgia Farias Silva Siqueira, Telma Batista Farias da Silva e Luiz Carlos dos Santos	
GESTÃO PARTICIPATIVA: um estudo de caso do município de Lauro de Freitas, Bahia	387
Filipe Miranda Costa	
LIMITES DO ATO DISCRICIONÁRIO: parâmetros para controle judicial	417
Wantuil Luiz Cândido Holz	

GESTÃO DO CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO: um estudo sobre as marisqueiras do Mangue Seco em Valença, Bahia	435
Ana Maria Ferreira Menezes, Núbia Moura Ribeiro e Maria de Fátima Hanaque Campos	
A DIFÍCIL DICOTOMIA PÚBLICO-PRIVADO NA GESTÃO DE EMPRESA ESTATAL	451
Sandoval de Oliveira Souza	
A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA O DESEMPENHO DAS ATRIBUIÇÕES DA COORDENADORIA DE LICITAÇÃO E COMPRAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA	467
Rosilda Santana dos Santos	
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: um importante aliado para a gestão de instituições públicas de ensino superior	485
Kellen Lima Gomes e Paulo Roberto Moraes da Luz	
DESAFIOS E DIFICULDADES DO ENSINO A DISTÂNCIA: o professor do EaD no Brasil	505
Roque Pereira da Silva	
A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO ESTADUAL NA BAHIA: uma trajetória de reconhecimento e mobilização social	517
Patrícia Lessa Santos Costa	
Sobre os Organizadores	531
Sobre os Autores	533

APRESENTAÇÃO

A temática de Política e Gestão Públicas vem sendo recorrente nas pesquisas de um grupo de professores da Universidade do Estado da Bahia - UNEB, construindo uma rede de parcerias com pesquisadores de outras Instituições de Ensino Superior, contemplando, nesta obra, resultados de suas investigações. A multidisciplinaridade para o tratamento da política e gestão públicas permite ao leitor a visualização das diversas contribuições, dimensões e métodos que caracterizam a transversalidade deste esforço coletivo.

Política e Gestão Públicas são indissociáveis, uma vez que toda gestão pública eficiente, eficaz e efetiva deve estar baseada em políticas públicas que atendam as diversas áreas sob a responsabilidade das diferentes esferas estatais. Os paradigmas do Estado, ante ao fenômeno da internacionalização, não são os mesmos. Há necessidade de formulação, implantação e implementação de políticas públicas capazes de ampliar e renovar as relações com a sociedade em acelerada transformação.

O significado de política pública nesta obra coaduna-se com diretrizes traçadas de forma participativa, nas quais representantes da sociedade, empresariado e governo decidem democraticamente o que é melhor para os cidadãos e para o país, a fim de diminuir as desigualdades sociais, econômicas, regionais, étnico-raciais etc. sem perder de vista o contexto global. Portanto, diferentemente das políticas governamentais, estas, geralmente deliberadas de “cima para baixo”, nos gabinetes estatais, às vezes na calada da noite, sem ouvir o clamor daqueles que pagam altos tributos, a exemplo do nosso país que figura na dianteira do *ranking* mundial.

A gestão pública, termo relacionado ao campo de conhecimento, derivado da Administração, inerente à coisa pública, envolve áreas diversas – missão, visão, valores, planejamento, finanças públicas, execução orçamentário-financeira, gestão e desenvolvimento de

pessoas, bens, serviços, patrimônio, contratos, convênios, prestação de contas, enfim, tudo vinculado à administração pública direta e indireta, inclusive fundações e empresas públicas, além das agências (regulação, fomento e executivas).

Portanto, por gestão pública, entenda-se uma denominação contemporânea, que significa a utilização de práticas novas na administração estatal, nas suas diversas esferas e diferentes poderes, muitas das quais importadas do setor privado, sintonizadas com os paradigmas do Estado promotor de bem-estar, porém, atento às exigências da sociedade em permanente mutação. A gestão pública, de acordo com a literatura da área, exigiu e exige uma mudança na forma de conceber a relação entre Estado e cidadão – uma gestão que assegure a satisfação das necessidades coletivas.

Quanto à estruturação desta obra, procuraram os organizadores dividi-la em dois eixos: políticas públicas, composto por dez textos, e, gestão pública com 13 produções. Os autores são docentes e discentes pesquisadores de programas *stricto sensu* de Instituições de Ensino Superior (IES): Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade Salvador (UNIFACS), Instituto Federal de Ciências e Tecnologia da Bahia (IFBA) e Centro Universitário Jorge Amado (Unijorge). Compõe, ainda, o corpo de autores, egressos de cursos de Pós-Graduação (*lato sensu*) do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) - Gestão Pública e Gestão Pública Municipal, ofertados pela UNEB, em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB), cujos autores e créditos estão arrolados no final deste livro.

Uma breve descrição dos artigos estruturantes deste livro dará ao leitor um panorama das várias temáticas abordadas, apresentando a riqueza multidisciplinar da obra.

Antônio Clodoaldo de Almeida Neto e Núbia Moura Ribeiro iniciam o eixo de Políticas Públicas, sob o título de “A Avaliação como Instrumento de Melhoria da Administração Pública”. Os autores dissecam a avaliação nos seus vários propósitos: tipologia,

modelos, mecanismos e abordagens. Finalizam reconhecendo que a prática da avaliação na Administração Pública, apesar de ter galgado forte impulso nos últimos 20 anos no Brasil, ainda é multifacetada, o que dificulta um trabalho em rede, mesmo considerando o avanço da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). Creditam os entraves ao corporativismo, disputa de poder, dentre outros aspectos políticos.

“O Alicerce para a Construção do Paradigma Pós-Gerencial: um enfoque sobre as perspectivas da administração pública do estado da Bahia” é o 2º texto do livro, de autoria de **Ana Patrícia Maia dos Santos Almeida** e **Rodrigo José Lima Almeida**. A pesquisa faz uma retrospectiva da administração pública, calcada no paradigma patrimonialista; apresenta as bases do modelo pós-gerencial para, em seguida, abordar a perspectiva da administração pública na Bahia. No entender dos autores, existe descompasso entre alguns fatores da gestão, resultado da volatilidade do mundo contemporâneo, entretanto, de um modo geral, o Estado tem respondido parte dos anseios sociais, por intermédio de alternativas as quais consolidam o pós-gerencialismo.

Marcelo Rodrigues Vieira, Francisca de Paula Santos da Silva, Katiane Alves e Caio Henrique da Silva Vilas Boas tratam das “Políticas Públicas para o Turismo no Brasil e suas Aplicações na Bahia e em Salvador: nas perspectivas do convencional ao alternativo”. O texto adentra na interconectividade da atividade turística com outros setores - cultura, agroindústria, indústria, meio ambiente, infraestrutura, educação, segurança pública, entre outros. Merece destaque a seção que trata das “Políticas Públicas para o Turismo de Base Comunitária” enquanto alternativa para apresentar contextos de municípios e estados, demarcados pelos contrastes da diversidade ambiental, nos quais se incluem folclore, culinária, música, a dança, arquitetura, o modo de viver, tecnologias sociais, decorrentes da miscigenação de povos e grupos de etnias diversas.

Os pesquisadores **José Arnaldo Santos, Leliana Santos de Sousa e Patrícia Carla Smith Galvão**, autores da obra “Dos Direitos Humanos no Âmbito da Circunscrição Territorial de Polícia Civil

da Bahia”, abordam uma temática bastante oportuna, fruto de pesquisa baseada em estudo teórico, observações, e realização de entrevistas semiestruturadas, junto a presos custodiados e funcionários estatais. Observaram os referidos autores que no âmbito da circunscrição territorial de Polícia Civil da Bahia existem fatores que afetam o respeito à dignidade humana, tanto em relação ao atendimento dos custodiados, quanto às condições laborais dos profissionais que atuam nas unidades policiais. De acordo com os pesquisadores, há necessidade urgente de ações públicas por parte do Estado no sentido de humanizar as unidades prisionais estatais da Bahia, onde os custodiados venham a ter tratamento em consonância com os Direitos Humanos, no sentido do retorno à liberdade, após julgamento e possível cumprimento de pena, voltado à ressocialização e atuação para o bem social.

“As Intervenções Públicas em Assentamentos Subnormais: um estudo comparativo na cidade de Feira de Santana, Bahia”, escrito por **Maria Leny Souza Oliveira, Elvia Miriam Cavalcante Fadul e Hélio Ponce Cunha**, traz a problemática do déficit habitacional decorrente da acelerada urbanização e a conseqüente favelização. Na percepção dos autores, a defasagem entre crescimento populacional e oferta de novas moradias está relacionada a investimentos públicos em políticas habitacionais.

O texto seguinte, de **José Cláudio Rocha**, intitulado “Políticas Públicas: uma proposta para discussão” salienta a dificuldade de conceituação de políticas públicas, tendo em vista a complexidade e a diversidade do conhecimento que perpassam os objetos históricos e sociais, além da questão metodológica. Portanto, políticas públicas são concebidas enquanto conquista da sociedade para toda a sociedade - uma conquista cidadã que aponta para maior participação e emancipação da comunidade.

Patrícia Santiago Ferreira, em seu texto “A Importância das Políticas Públicas no Combate à Evasão na EJA: um estudo da situação no município de Itaquara (BA)”, investigou as causas e conseqüências da evasão escolar na Educação de Jovens e Adultos na Escola Municipal Dr. Rômulo Galvão de Carvalho, com a finalidade de propor soluções para diminuir a evasão, tendo como

lastro políticas públicas, adotadas no *locus* escolar do EJA. O resultado da investigação deixou claro que as políticas educacionais destinadas ao EJA não podem ser vistas como meras leis aprovadas. É necessário que a sociedade participe do processo para o desenvolvimento das políticas públicas, por meio da socialização das informações e da transformação destas, em decisões.

“Participação Popular: elemento fundamental para a formulação de políticas públicas” é o título do texto de autoria de **Maria de Lourdes Albuquerque de Souza**. A produção se inicia definindo política pública, trazendo o ciclo, demandas e atores; adentra no cerne da temática, considerando “um processo de conquista”; enfoca a trajetória das diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo, ponderando uma história da participação popular na construção de políticas públicas.

Sidney Rodrigues de Oliveira, em seu estudo “Policimento Comunitário: serviços de segurança pública prestados pela PMBA, em Itamaraju, Bahia – Ronda Escolar e Programa Educacional de Resistência às Drogas” faz uma breve incursão sobre políticas de segurança pública, a fim de balizar o que denominou de “Do Policiamento Tradicional para o Policiamento Comunitário”. Considera o autor que a efetivação do policiamento comunitário depende do sentimento de confiança da população na polícia, além da satisfação do policial com o serviço e a redução da sensação de insegurança na localidade em que trabalha.

“A Importância do Bairro do Cabula (Salvador, Bahia, Brasil) e da Via Portuária para a Mobilidade Urbana” é o título do texto de **Aliger dos Santos Pereira e Fabiano Viana Oliveira**, que faz uma breve análise das contribuições do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na área de infraestrutura rodoviária, especificamente a obra da Via Portuária e sua importância para o município de Salvador, mormente o bairro do Cabula e adjacências.

Lídia Boaventura Pimenta inicia o eixo Gestão Pública com artigo denominado “Autarquia em Regime Especial: os limites da autonomia universitária”. O estudo evidencia a diferença entre autarquia na acepção da Administração Pública Indireta, e a autarquia pública mantenedora de instituição universitária.

Demonstra a autora, que as peculiaridades da Universidade não se coadunam com a natureza, com as diretrizes e com os objetivos, bem como, com o marco legal das autarquias comuns.

“Inovação na Gestão Pública: análise da capacitação de gestores de cultura no território da Bacia do Jacuípe, Bahia” é o título da obra de **Jaqueline Cardoso da Silveira**. Inovação é considerada pela autora como possível solução para os problemas enfrentados pela administração pública, sobretudo com recursos cada vez mais escassos para atender as demandas crescentes e contínuas da sociedade.

José Pereira Mascarenhas Bisneto e Rodrigo José Lima Almeida brindam os leitores com um texto intitulado “O Desenvolvimento Tecnológico como Fator Crítico de Sucesso na Formação de Estruturas Policêntricas: a incidência dessa perspectiva nas unidades de rede gestoras de políticas públicas”. Os autores conceituam estruturas policêntricas à luz da literatura da área; traçam um paralelo entre desenvolvimento tecnológico e a configuração de rede para adentrar na questão de redes gestoras de políticas públicas. Acreditam que a formação de estruturas policêntricas é o viés que faltava no incremento da rotina de formação de políticas públicas, aliada ao desenvolvimento tecnológico - essa junção poderá impactar positivamente na mudança do cenário administrativo e social dos órgãos públicos, entretanto, alertam os autores, que a implantação do paradigma em tela perpassa, dentre outros fatores, pelo processo de mudança cultural.

“O Gestor Público na Contemporaneidade: desafios nas organizações aprendentes”, escrito pelos autores **Ana Lícia de Santana Stopilha, Ana Maria Ferreira Menezes e Antônio Arivalter Santana**, têm por objetivo provocar a reflexão sobre a configuração e os desafios do gestor nas organizações públicas, a fim de ampliar o debate acerca da temática. Percebem os pesquisadores que os desafios atuais na condução da administração pública se confundem com os de ordem social. Nessa perspectiva, acreditam que a busca pelo desenvolvimento da cidadania, da ética e do bem-estar social deve compor o perfil do gestor público. Isso poderá reverberar na dinâmica das organizações públicas, a fim de

que estas possam sobreviver na nova sociedade, criarem formas de aquisição e disseminação da informação e do conhecimento, conseqüentemente, propiciar a melhoria de produtos, processos, procedimentos, serviços à sociedade e à qualidade de vida dos colaboradores (servidores públicos).

Geórgia Farias Silva Siqueira, Telma Batista Farias da Silva e Luiz Carlos dos Santos produziram o texto intitulado “Educação a Distância: uma abordagem sobre a avaliação *online*”. Segundo os autores, “São diversas as estratégias avaliativas sugeridas nos cursos ofertados na modalidade EaD, sobretudo, levando-se em consideração o aporte tecnológico que permeia tal modalidade”. Baseado nesta premissa foi levantado o problema de pesquisa com o seguinte enunciado: de que forma acontece o processo de avaliação da aprendizagem em cursos ofertados na modalidade EaD? Para a elucidação da problemática traz o texto um breve histórico da EaD e, em seguida, adentram os autores na categoria avaliação da aprendizagem, abordando métodos, tipologia, e outros aspectos enquanto balizas para o processo avaliativo, inclusive os instrumentos utilizados. Para os autores, a avaliação da aprendizagem, independentemente da modalidade, deve ser fundamentada na teoria ação-reflexão-ação.

“Gestão Participativa: um estudo de caso do município de Lauro de Freitas, Bahia”, trabalho produzido por **Filipe Miranda Costa**, levanta a problemática: como se dá o funcionamento da gestão participativa em Lauro de Freitas (BA)?, que se traduziu no objetivo de identificar as características e o funcionamento da gestão no município referenciado. Enquanto categorias teóricas, o autor investigou na literatura a participação popular e orçamento participativo. O Município de Lauro de Freitas foi o *locus* da pesquisa, sendo objeto de análise o *modus operandi*, sua gestão, bem assim a forma como se elabora o orçamento. A pesquisa de natureza teórico-documental chegou à conclusão de que a gestão do município de Lauro de Freitas (BA) caracteriza-se como democrática, na qual os cidadãos participam das decisões, por meio de fóruns, conselhos, audiências públicas e conferências.

Wantuil Luiz Cândido Holz apresenta o texto intitulado “Limites do Ato Discricionário: parâmetros para controle judicial”. Assevera o autor que é imprescindível ao gestor público o pleno conhecimento dos limites da legalidade da prática de seus atos, de maneira a evitar o cometimento de ilícitos na sua administração. O estudo faz uma incursão no Direito Público, em especial no ramo do Direito Administrativo; traça paralelo entre direito administrativo e administração pública; esmiúça as especificidades do Ato administrativo e traça os limites da discricionariedade, ancorado na literatura da área.

Ana Maria Ferreira Menezes, Núbia Moura Ribeiro e Maria de Fátima Hanaque Campos elaboraram o texto “Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento: um estudo sobre as marisqueiras do Manque Seco em Valença, Bahia”. O trabalho tem traçado multidisciplinar, no qual se percebe a articulação de saberes de diversas ciências. A tipologia metodológica da pesquisa, em andamento, é de cunho exploratório, que reuniu levantamento bibliográfico, documental e pesquisa de campo. De trilha metodológica bastante extensa, pois prevê várias atividades, as autoras, até o momento, reconhecem e enaltecem a importância da visibilidade dos saberes e práticas de mariscagem, o que possibilitou um reconhecimento social e histórico dessa comunidade. A disseminação desse conhecimento poderá promover o surgimento de novas propostas de organizações produtivas que fomentem a melhoria das condições de vida de comunidades locais.

Sandoval de Oliveira Souza participa da presente coletânea com a produção “A Difícil Dicotomia Público-Privado na Gestão de Empresa Estatal”. O texto enfoca a interferência do Estado na ordem econômica; explana sobre a criação de empresas estatais; traça paralelo entre empresas públicas e sociedades de economia mista para, em seguida, proceder à análise de caso concreto de interferência econômica no estado da Bahia: Cesta do Povo, o carro-chefe da EBAL. Na conclusão do seu estudo o autor afirma, ainda, que o não cumprimento de determinações constitucionais como a livre concorrência, por exemplo, ao ignorar que a sua existência se justifica em face da prevalência da supremacia do

interesse público, solidifica, cada vez mais, a velha confusão da dicotomia público-privado dentro da própria gestão pública, o que, conseqüentemente, reflete para toda a sociedade, a qual, na maioria das vezes, nada questiona.

“A Importância da Gestão do Conhecimento para o Desempenho das Atribuições da Coordenadoria de Licitação e Compras da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia” é o título da obra de **Rosilda Santana dos Santos**. Tratando-se de um estudo de caso, a autora caracterizou e diagnosticou a Coordenadoria de Licitação e Compras (CLC) da UFRB à luz da gestão do conhecimento (GC). Na análise dos resultados, dentre outras constatações, destaca-se que a CLC da UFRB incorporou às suas atividades algumas ações identificadas como práticas de GC que vêm contribuindo para o seu desempenho.

Os autores **Kellen Lima Gomes e Paulo Roberto Moraes da Luz** trazem uma contribuição a este livro, sob o título “Planejamento Estratégico: um instrumento aliado para a gestão de instituições públicas de ensino superior”. Depois de fornecer uma visão panorâmica da temática, os autores adentram na especificidade do seu ensaio - características da gestão em instituições públicas de ensino superior, trazendo sua dinâmica, a realidade orçamentária, a implementação do instrumento e a relação com o plano de desenvolvimento institucional (PDI). Conclui os autores enfatizando que, ao planejar, a necessidade estratégica é traduzida de modo a formular sistematicamente os objetivos a serem alcançados, com a elaboração de cenários prospectivos de futuro; elencam nove aspectos a serem observados pelas Instituições Públicas de Ensino Superior relativamente ao Planejamento Estratégico.

O artigo “Desafios e Dificuldades do Ensino a Distância: o professor do EaD no Brasil”, de autoria de **Roque Pereira da Silva**, evidencia a problemática da EaD verticalizando-a para o papel do educador nessa modalidade de ensino. Além da introdução, que contempla uma visão panorâmica do tema e os pressupostos investigativos, o texto contém as seções: resgate histórico; o dia a dia do professor com o ensino a distância; problemas estruturais; se encerrando a argumentação, com as considerações finais. O autor

acredita que a problemática da EaD poderá ser minorada pelos governantes, nas esferas nacional e estadual, adotando uma política de investimentos, para aportar na infraestrutura, bem assim na criação de Departamento de Educação nas Instituições de Ensino Superior, dentre outros aspectos.

“A Expansão do Ensino Superior Público Estadual na Bahia: uma trajetória de reconhecimento e mobilização”, texto de **Patrícia Lessa Santos Costa**, revela a visão dos atores e como avaliam a universidade que ajudaram a edificar. A pesquisadora destaca a importância da universidade e reafirma sua missão educacional para o desenvolvimento intelectual, científico, cultural e social. Assinala a mesma, que, de acordo com Anísio Teixeira, “a universidade não é mera reprodutora de conhecimento, ela se relaciona com liberdade e democracia, no sentido de que, em seus limites, é permitido o livre desenvolvimento do homem”.

O conteúdo deste livro decorre de pesquisas na área da Administração Pública, conseqüentemente, destina-se a: gestores públicos, estudantes, (graduação e pós-graduação), professores, pesquisadores e público interessado nas temáticas de cunho social. A expectativa é que este livro contribua para a discussão de temas contemporâneos e fundamentais para o desenvolvimento do país.

Luiz Carlos dos Santos
Leliana Santos Sousa
Ana Maria Ferreira Menezes

Salvador, novembro 2013.

POLÍTICAS PÚBLICAS

A AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

Antônio Clodoaldo de Almeida Neto
Núbia Moura Ribeiro

Embora seja perceptível a melhoria da administração pública brasileira, sobretudo a partir de meados dos anos 1990, muito ainda há de ser melhorado. No cenário internacional, estas melhorias começaram nos anos 1980:

Observa-se, tendo como divisor a década de 1980, que o mundo caminhou de uma administração pública comparada clássica ou tradicional para uma nova administração pública. Esta última, apoiada na denominada *middle-range theory* foi estimulada pela necessidade de encontrar respostas para problemas como: eficiência, eficácia, efetividade, legitimidade democrática, impacto das tecnologias da informação na administração, entre outros e por avanços em uma série de disciplinas ligadas à teoria organizacional, ciência política e economia (neo-institucionalismo e *public choice*). (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 64).

O avanço em termos de administração pública tem origem em múltiplos fatores, dentre eles algumas ferramentas de gestão, tais como o ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*). Este ciclo é um método

¹ Este texto foi baseado no item 3.7 - “Sobre a Análise de Sistemas e a Avaliação de Gestão” e no Apêndice D8 - “Considerações complementares sobre Análise e Avaliação”, da Tese de Doutorado “Modelagens sobre gestão organizacional em uma perspectiva multidisciplinar e sistêmica: proposições para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – RFEPCT”, defendida junto ao DMMDC/UFBA, em agosto de 2013, de autoria do primeiro autor deste artigo, tendo como Orientadora a segunda autora.

de gestão consolidado em todos os modelos de excelência em gestão e na gestão pela qualidade, e se pauta pela busca da melhoria contínua. Foi criado, na década de 1920, por Walter Andrew Shewhart (1891-1967), físico, engenheiro e estatístico americano, considerado o pai do controle estatístico da qualidade.

A avaliação é uma prática que corresponde ao “C” do método PDCA. Esta prática torna-se ainda mais necessária como exercício de liderança e tomada de decisão no ambiente da gestão pública, que hoje evidencia o conceito de *accountability* (responsabilização e transparência) no trato da coisa pública (PINHO; SACRAMENTO, 2009). O maior objetivo da avaliação, e ao mesmo tempo o seu maior desafio, é a produção de informações consistentes, que gerem conhecimentos e tecnologias úteis para solução de múltiplos problemas no âmbito das organizações e da sociedade, e que redundem em melhoria de qualidade de vida.

Conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), a partir desta Reforma em 1995 (BRASIL, 1995), as avaliações de programas governamentais no Brasil passaram a ocupar papel estratégico no ciclo de gestão, para subsidiar o controle dos resultados, objetivando não só a melhoria da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos, como também o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas brasileiras. O PDRAE tem, dentre suas principais características, uma orientação para o controle de resultados em vez do controle de procedimentos, e contribuiu para a reforma gerencial (BRASIL, 1995).

Uma sistemática efetiva de medição de desempenho das organizações públicas e dos programas de governo foi essencial para alguns princípios da reforma do Estado. A medição de desempenho opera como um instrumento técnico direcionado à aferição do cumprimento das metas e, também, como forma de aprendizado organizacional para elaboração de estratégias futuras mais consistentes. Isto é fundamental para que a administração por objetivos não seja reduzida a uma forma de punir ou encontrar responsáveis por possível mau desempenho, mas, principalmente, desenvolva a capacidade de aprendizado em

função do desempenho, melhorando continuamente a prestação de serviços públicos.

A busca do aperfeiçoamento de programas e políticas públicas, com vistas a assegurar maior efetividade e transparência das ações governamentais, promoveu a institucionalização da função avaliação (SILVA; COSTA, 2002). Tal aperfeiçoamento se viabilizou mediante a melhoria da capacidade de gestão, por intermédio de informações e análises que favoreceram melhores decisões e propiciaram o alcance mais eficaz e eficiente dos resultados dessas ações para promoção da melhoria social.

O processo relatado pelas experiências nacionais de institucionalização da função avaliação defronta-se, portanto, com mecanismos estruturais complexos. O primeiro é a mudança do papel do Estado na economia, principalmente na qualidade de Estado-empregador, que exercia atividades consideradas estratégicas para os interesses nacionais por meio das empresas estatais de provisão de serviços de monopólio natural e das atividades financeiras. (SILVA; COSTA, 2002, p. 53).

O Plano Plurianual 2000-2003 (BRASIL, 2000c) promoveu a reestruturação do sistema de planejamento e orçamento governamental para a consecução desses propósitos, assumindo-se o modelo gerencial de orçamento e gestão orientado para resultados, com as despesas sistematizadas em programas direcionados ao atendimento das demandas da sociedade e à solução de problemas. Como ferramenta de gestão, foi criado um sistema de monitoramento e avaliação, que implica no controle de resultados e que disponibiliza, ao Congresso e à sociedade, relatórios contendo análise do desempenho dos programas governamentais, com implicações nas organizações públicas responsáveis pelo cumprimento das novas demandas impostas pelo Estado, tanto nos seus processos e instrumentos de trabalho, como nas suas estruturas.

Para Serpa (2010, p. 20, grifo nosso), entretanto, as informações e os resultados produzidos pelas avaliações são pouco utilizados

para ações de melhoria e aperfeiçoamento de programas e políticas, pelas seguintes razões:

i) as avaliações são realizadas com base na premissa de que os resultados serão, direta e automaticamente, utilizados para promover as melhorias necessárias, sem que sejam consideradas previamente as necessidades de utilização dos atores que deveriam fazer uso das informações e dos resultados por elas fornecidos;

ii) as avaliações governamentais geralmente contemplam múltiplos objetivos, ou seja, atender tanto às demandas para a melhoria da gestão, dos programas, das organizações, da alocação de recursos, das políticas; assim como promover a accountability governamental e o controle social;

iii) as abordagens metodológicas utilizadas nem sempre são adequadas para favorecer o alcance de todos os objetivos propostos;

iv) os mecanismos para mensuração da utilização dos resultados das avaliações não são adequados para refletir a efetiva contribuição das avaliações para promoção dos benefícios esperados.

Ainda para esta autora, “a combinação do modelo racional de tomada de decisão com a perspectiva positivista da filosofia da ciência tem resultado em um receituário para as avaliações realizadas no país”, fundamentado “em um sistema de crenças sobre o *design* e o papel a ser desempenhado pela função avaliação no governo brasileiro” (SERPA, 2010, p. 23), com grande número de avaliações não devidamente aderentes às suas efetivas utilizações. A autora defende, assim, o desenvolvimento de modelos avaliativos mais efetivos, fortalecendo a institucionalização da função avaliação no país. Ela considera que:

as teorias da utilização buscam investigar e explicar como as avaliações são utilizadas; que fatores influenciam a utilização dos seus resultados; quais os mecanismos para mensurar a utilização; e,

quais as características metodológicas dos estudos empíricos para investigar o uso da avaliação (SERPA, 2010, p. 23).

Compreendendo a Avaliação da Administração Pública

Estudos de casos nos quais foram aplicados os padrões de avaliação de programas definidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*: **utilidade**, **viabilidade**, **propriedade** e **acuracidade**, indicam que se tais padrões forem observados, eles são suficientes para produzir avaliações confiáveis e imparciais (SERPA, 2010). Esses estudos tiveram como base as teorias da utilização, que buscam investigar e explicar como as avaliações são utilizadas. Serpa (2010), valendo-se de outros autores, apresenta conceituações a respeito das teorias de avaliação, considerando quais fatores influenciam a utilização dos resultados das avaliações, quais os mecanismos para mensurar a utilização destes resultados e quais as características metodológicas dos estudos empíricos para investigar o uso da avaliação. Sínteses destas conceituações, a respeito das teorias de avaliação, são apresentadas nas Figuras 1 e 2.

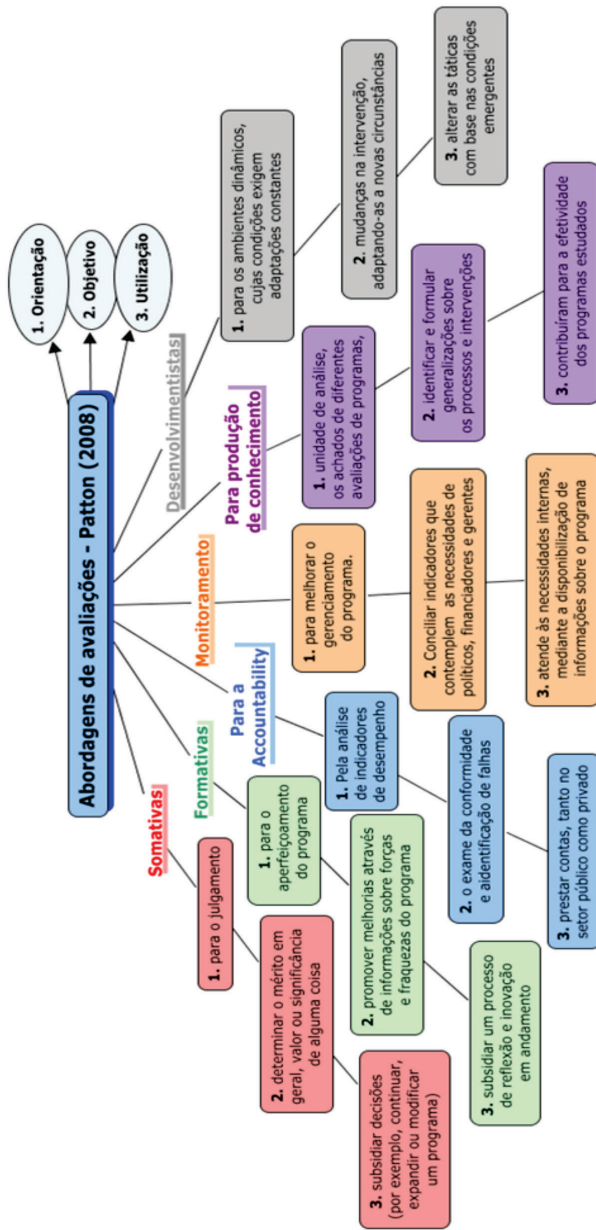


Figura 1 – Propósitos e tipologia de avaliação de programas

Fonte: Elaborado a partir de Serpa, 2010, p. 29-31.

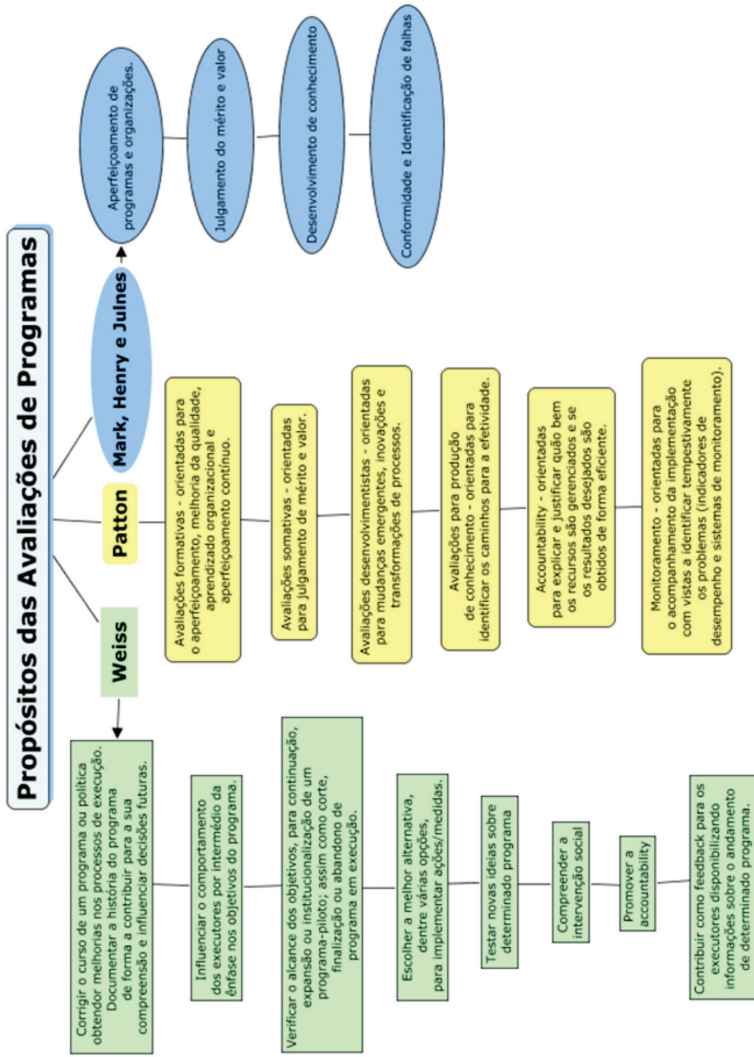


Figura 2 – Comparação dos Propósitos das Avaliações sugeridos por vários autores
 Fonte: Elaborado a partir de Serpa, 2010, p. 32-33.

Ainda na perspectiva de compreender a avaliação da administração pública e seu uso, destaca-se o papel dos atores envolvidos no processo de avaliação:

A relação avaliador-avaliado e o produto dessa relação – a avaliação e seus resultados – estão inseridos em um contexto multidimensional, cujos fatores epistemológicos, políticos e organizacionais interconectam-se produzindo efeitos sobre a sua utilização (SHULHA; COUSINS, 1997 apud SERPA, 2010, p. 24).

Esses efeitos, por outro lado, afetam e são afetados pelos atores envolvidos no processo de avaliação, tanto individualmente, por meio das percepções, preferências, interesses, valores, comportamento, como pela inter-relação entre esses atores, as organizações, suas estruturas, processos e ambientes, e ainda outros fatores, como o tempo e o contexto em que estão inseridas (SERPA, 2010, p. 24, grifo nosso).

Tomando-se a dimensão instrumental da avaliação, uma das suas premissas básicas para realizá-la seria influenciar, direta e imediatamente, as decisões com base nos achados identificados. Neste sentido, os resultados da avaliação deveriam subsidiar a tomada de decisão ou se prestar à solução de problemas relacionados às evidências ressaltadas nas avaliações. Sabe-se, no entanto, que essa dimensão pura não é comum. A subjetividade do sujeito, tomador de decisão, está presente em todo processo de avaliação e gestão, razão pela qual não basta desenvolver, apenas, metodologias consistentes de avaliação e gestão, mas também é necessária a consideração contextual dos sujeitos e suas respectivas idiossincrasias nas tomadas de decisão.

Modelos de Avaliação

Diversos são os modelos de avaliação da administração pública, com abordagens variadas. Aqui serão apresentados, inicialmente, modelos que levam em consideração a utilização dos resultados do processo avaliativo. Assim, inicialmente será discutido o modelo lógico de avaliação, proposto por Cousins (2003), que considera os seguintes fatores: entradas (*inputs*) e os produtos (*outputs*). Como entradas, são considerados fatores relacionados ao contexto da avaliação e ao contexto decisório e político, conforme mostrado na Figura 3. Como produtos, são considerados, sobretudo, os atributos relacionados ao conhecimento produzido pela avaliação, conforme mostrado na Figura 3. Além disto, o modelo elenca atividades da avaliação e indica a utilização da avaliação quanto ao processo e aos achados (Figura 3).

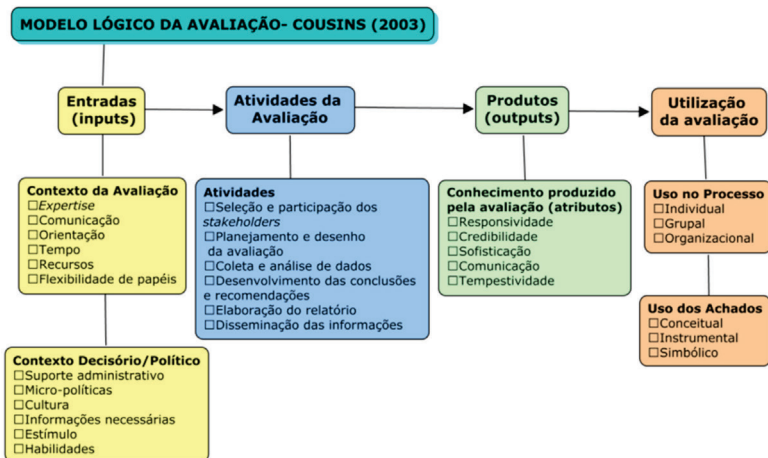


Figura 3 – Modelo Lógico da Avaliação

Fonte: Elaborado a partir de Serpa, 2010, p. 43 e 73.

Cousins e Leithwood (1986) propõem uma estrutura conceitual da utilização da avaliação que se baseia na combinação analítica das variáveis dependentes e independentes, visualizada na Figura 4.

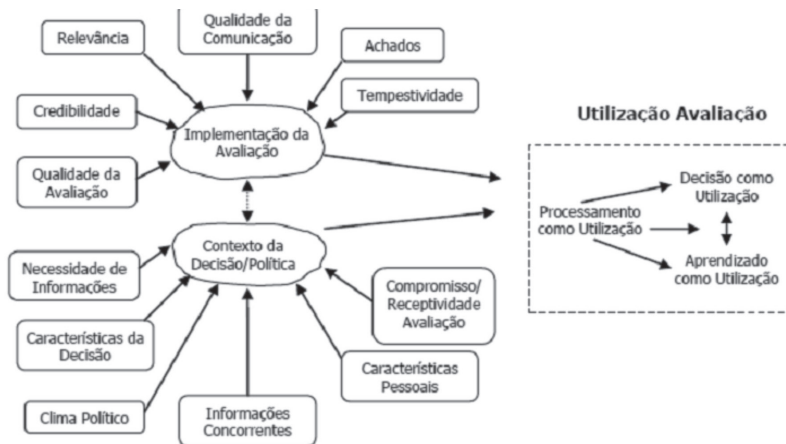


Figura 4 – Estrutura da Avaliação de Cousins e Leithwood (1986)

Fonte: Cousins e Leithwood, 1986, p. 348 citado por Serpa, 2010, p. 58.

Os resultados da avaliação são, psicologicamente, processados pelos tomadores de decisão antes da formação do conceito ou da tomada de decisão (SERPA, 2010). Este é um dos propósitos da avaliação: subsidiar com informações os tomadores de decisão para melhoria do serviço prestado pela administração pública. Mas, na estrutura da avaliação de Cousins e Leithwood (1986), mostrada na Figura 4, nota-se que a avaliação pode ser utilizada na tomada de decisão e também no aprendizado; neste caso, o conhecimento gerado é absorvido, interiorizado pelos membros da organização pública.

Apresentam-se, a seguir, mais alguns modelos de avaliação. Um deles, proposto por Johnson (1998), considera a utilização da avaliação um processo contínuo e difuso, interdependente do contexto local e das dimensões organizacional e política. O autor destaca que a participação dos *stakeholders* do programa é essencial, assim como a disseminação, a comunicação e o *feedback* de informações e resultados, tanto para os usuários, como para os avaliadores, durante e depois da avaliação (JOHNSON, 1998). Ele propõe um meta-modelo teórico do processo de utilização da avaliação, ilustrado na Figura 5, com um conceito multidimensional envolvendo: a utilização cognitiva (baseada na avaliação

participativa), a utilização comportamental (instrumental) e o aprendizado organizacional (JOHNSON, 1998). Neste modelo, dentre as variáveis estruturantes estão as características organizacionais, individuais e do avaliador.

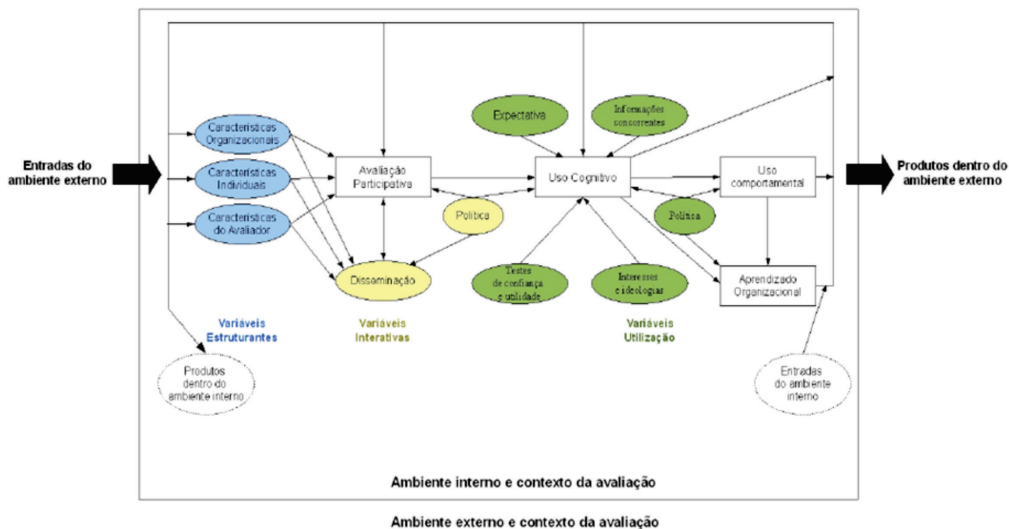


Figura 5 – Modelo Teórico de Utilização da Avaliação de Johnson (1998)

Fonte: Johnson, 1998, p. 104 citado por Serpa, 2010, p. 71.

Para Serpa (2010, p. 71, grifo nosso), neste modelo:

[...] a utilização é interpretada como um processo contínuo e interdependente, cuja **participação dos diversos stakeholders é moldada pelas características organizacionais, dos individuais e do avaliador e influencia todo o fluxo da avaliação**, cujos canais são a comunicação. A utilização cognitiva precede a comportamental e o aprendizado organizacional. **A utilização cognitiva é interpretada como o núcleo do processo, pois é onde se formam as opiniões, valores e atitudes sobre o programa, como resultado da avaliação e da participação no seu processo de execução.** É

também no nível cognitivo que se desenvolvem as habilidades que afetaram o comportamento, que se traduzirá nas ações (utilização instrumental), mas também poderá incluir a utilização simbólica.

Uma releitura do modelo lógico elaborado por Cousins (2003) foi proposta por Mark e Henry (2004), trazendo uma analogia entre as teorias atuais da utilização e as teorias do programa, na revisão do uso no contexto da avaliação participativa. O processo avaliativo é apresentado seguindo a estrutura do modelo lógico (Figura 6), no qual os insumos (entradas) são o contexto da avaliação e do conjunto de variáveis dentro do qual a avaliação é realizada (decisório/político). O contexto da avaliação inclui pessoal e outros recursos alocados na avaliação, enquanto o contexto decisório/político engloba os aspectos culturais, políticos e informativos da organização responsável pela implementação do programa ou da política, onde tem início a avaliação. Essas entradas (*inputs*) orientam as atividades avaliativas, como a identificação, seleção e envolvimento dos *stakeholders*, coleta e análise de dados e a elaboração e disseminação do relatório. O produto dessas atividades (*output*) é o conhecimento produzido pela avaliação, que deve seguir alguns parâmetros (atributos), tais como: responsividade, credibilidade, sofisticação, comunicação e tempestividade. Na medida em que o conhecimento produzido observa esses parâmetros, a utilização desse conhecimento é favorecida, por intermédio da influência que exerce tanto na dimensão do processo avaliativo (uso no processo), como nas dimensões da utilização dos achados (Figura 6).



Figura 6 – Modelo Lógico da Avaliação

Fonte: Cousins, 2003, citado por Mark e Henry, 2004, p. 38, tradução nossa.

Não obstante o conceito de avaliação influente buscar conciliar posicionamentos de vários autores, Mark e Henry (2004) sugerem que o foco da teoria da avaliação influente deveria estar nos resultados da avaliação (*outcomes*), naqueles relacionados às mudanças de atitudes em relação à prestação de serviços ou à política, que propiciem o redirecionamento para o objetivo maior da avaliação, a melhoria social. Para tanto, os autores propõem um conjunto de mecanismos mediante os quais se poderia mensurar a influência da avaliação nos resultados alcançados (MARK; HENRY, 2004). Esses mecanismos são classificados em quatro processos: 1) processo de influência geral; 2) processo cognitivo e afetivo (ou relacionado à atitude); 3) processo motivacional; 4) processo comportamental. Para cada um deles, as consequências são analisadas em três níveis: individual, interpessoal e coletivo.

Por intermédio desses mecanismos, pode-se, de forma mais objetiva, descrever como ocorre a utilização nas dimensões tradicionalmente apresentadas, especialmente quanto ao uso instrumental, que estaria relacionado aos mecanismos comportamentais; e ao uso conceitual,

que, apesar de suas características, ou seja, apesar de mensurar a apreensão/compreensão de novos conceitos/ideias pelo indivíduo ou pela organização, pode ser percebido pelos mecanismos cognitivo/afetivos. Quanto ao uso simbólico, os autores consideram que essa dimensão da utilização poderia ser percebida no nível interpessoal e coletivo, por meio da justificativa e do ritualismo. No que diz respeito ao uso ritualístico no nível coletivo, os autores ressaltam que este expressa a tomada de decisão racional (Quadro 1). Com relação ao uso no processo, Mark e Henry (2004) apontam que não existe uma correspondência direta com os níveis de análise apresentados no Quadro 1, considerando que o uso no processo significa que algumas mudanças aconteceram em razão do processo de avaliação e não em função dos achados, podendo ser acompanhados muito mais pelas atividades da avaliação, do que pelos seus produtos (MARK; HENRY, 2004, p. 44).

Tipos de Processo/Resultado	Níveis de Análise		
	Individual	Interpessoal	Coletivo
Influência Geral	Elaboração (formação de opinião)	Justificativa	Ritualismo (decisão racional)
	Heurística	Persuasão	Receptividade legislativa
	Printing (1)	Agente de mudança	Formação de coalizão
	Novas habilidades	Influência da opinião da minoria	Projetos de Lei Definição de padrões Considerações políticas
Cognitivo e afetivo (uso conceitual)	Relevância	Normas descritivas locais (Local descriptive norms)	Definição da agenda (agenda setting)
	Opinião positiva/negativa	Normas restritivas (injunctive norms)	Aprendizado orientado para a política
Motivacional	Objetivos e aspirações pessoais	Recompensas sociais	Estrutura de incentivos
		Intercâmbio	Pressão do mercado
Comportamental (uso instrumental)	Desempenho de novas habilidades	Mudança nas atitudes coletivas	Continuação, finalização ou alteração de programas
	Mudança nas atitudes individuais		Mudanças na política Disseminação

Quadro 1 – Modelo de mecanismos alternativos para mediar à avaliação influente.

Fonte: Mark e Henry, 2004, p. 41, tradução nossa.

Nota: (1) Quando um conceito é utilizado para influenciar o julgamento de outros, inédito, prioritário.

O Modelo de Estruturas Elementares para Análise de Políticas Públicas

Diferentemente da abordagem da teoria da utilização do processo avaliativo, Di Giovanni (2009) sugere uma abordagem integrada para a análise de políticas públicas – que pode ser aplicada à avaliação da administração pública –, considerando que os modelos disponíveis não oferecem uma visão inclusiva e orgânica de vários aspectos que compõem esse fenômeno. Segundo o autor, o conceito de política pública vai além da ideia de ser simplesmente uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática. Ele a pensa como:

uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade”, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Mais ainda, afirma que “é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal (DI GIOVANNI, 2009, p. 4-5).

Na sua conceituação, Di Giovanni (2009) relaciona alguns requisitos que devem configurar as modernas democracias, dos pontos de vista histórico e político. Do ponto de vista **histórico**, refere-se à capacidade mínima de planificação estatal, do ponto de vista técnico de gestão e político; certa estruturação republicana da ordem política vigente – coexistência e independência de poderes e direitos de cidadania; e, alguma capacidade coletiva de formulação de agendas públicas - o exercício pleno da cidadania. Do ponto de vista **político**, refere-se à configuração específica de relações de poder, institucionalizada, recorrente e estruturada, constituindo-se numa probabilidade de ação coletiva.

Di Giovanni (2009) considera que, no campo político brasileiro da atualidade, convivem diferentes formas de exercício de poder (corporativismo, mandonismo local, coronelismo, populismo

etc.). Ele evidencia, através da observação histórica, a ocorrência de aspectos comuns em todas as formas políticas concorrentes, assumindo que se trata de relações estruturadas e recorrentes. Assume, também, que:

é possível apreender os elementos primários que compõem tais relações - a partir de certos pontos de observação eleitos pelo investigador - verificando o grau de organicidade, coerência e consistência que se estabelece entre eles.

Em outras palavras, é possível captar, a partir de “olhares” diversos e angulações sucessivas, configurações recorrentes em todas as políticas públicas, por intermédio de abstrações sucessivas que focalizam ora seus aspectos **formais**, ora seus aspectos **materiais**, ora sua **substância**, ora seus **elementos simbólicos**. Chamo estas configurações de estruturas elementares. (DI GIOVANNI, 2009, p. 6-7, grifo nosso).

Para justificar seu modelo de análise de políticas públicas, baseado em estruturas elementares, Di Giovanni resgata os pioneiros dos estudos das intervenções do Estado. O autor chama atenção para uma importante peculiaridade linguística e cultural, diferentemente do que ocorre nas línguas latinas e alemã. A língua inglesa faz uma distinção entre: **politics**, quando se refere à política, no sentido relativo aos fenômenos do poder (representação política, partidos, eleições, conflitos relativos ao poder, entre outros), e **policy** (ou **policies**), para se referir à adoção de formas de ação, linhas de atuação, que dizem muito mais a condutas eletivas para solução de problemas, que beiram muito mais o campo da administração do que o campo que os latinos entendem por “político”.

O autor considera que o conceito de políticas públicas se refere a uma realidade inserida num processo constante de transformações históricas nas relações entre Estado e sociedade, e que essa mesma relação é permeada por mediações de natureza variada (DI GIOVANNI, 2009). Afirma ainda que este conceito está muito

presente na vida cotidiana dos países democráticos, atribuindo tal importância a quatro fatores históricos marcantes, a saber:

1. **Fatores históricos de natureza macroeconômica:** a constatação de que o livre jogo das forças de mercado não tinha levado à paz, à prosperidade e ao bem-estar, após a segunda guerra mundial, gerou uma grande mudança nas políticas econômicas dos Estados capitalistas que passaram a adotar políticas keynesianas, fazendo com que esses Estados nacionais passassem a ampliar o volume de suas intervenções e seu caráter regulador, tanto nos aspectos econômicos (produção de bens e serviços), quanto nos aspectos sociais da vida coletiva (institucionalização de sistemas de proteção social) (adaptado de DI GIOVANNI, 2009, p. 12-18).
2. **Fatores históricos de natureza geopolítica:** a partir dos anos 1980, a presença das ideias neoliberais nas políticas econômicas e sociais, tornou-se praticamente dominante, em função do fim da bipolarização entre os blocos capitalista e socialista. A bipolarização, então existente, influenciou no estabelecimento de novos princípios e novos pactos nas relações entre capital e trabalho, observando-se uma crescente presença do Estado na oferta de serviços na área social, tendo sido a base para a constituição dos modernos sistemas de proteção social, como os *Welfare States* europeus (adaptado de DI GIOVANNI, 2009, p. 12-18).
3. **Fatores históricos de natureza política:** consolidação das democracias ocidentais, entre o segundo pós-guerra e os dias atuais, em que **o Estado verdadeiramente democrático passa a ser visto não apenas como aquele que inclui mecanismos clássicos de representação** (direito de votar e ser votado; participação igualitária de classes, categorias e interesses), **mas também aquele que revela uma forte capacidade de resposta** (*responsiveness*) **às demandas da sociedade.** Este argumento mostra que

o crescimento da presença das políticas públicas na vida cotidiana, não se dá simplesmente pela ampliação da ação do Estado, mas também **pelas exigências que lhe são colocadas pela sociedade** (adaptado de DI GIOVANNI, 2009, p. 12-18).

4. Aqui se deve ressaltar que os aspectos destacados em negrito reforçam o argumento de uma atuação mais pragmática do Estado às demandas da sociedade e do cidadão quanto aos serviços públicos, sendo a gestão uma peça chave para tal consecução, o que justifica a ação de um Estado também gerencialista, sem estar, contudo, reduzido ao maniqueísmo e utilitarismo desse conceito. Nesse bojo, justifica-se a preocupação pela avaliação e pelo *accountability* nos órgãos públicos em geral.
5. **Fatores históricos de natureza cultural e sociológica:** o século XX pode ser considerado o século dos direitos sociais, com a consolidação dos direitos de cidadania em sua plenitude, direitos que passaram a ser percebidos e entendidos como *jus*, algo que legitimamente pertence a alguém. Após a segunda guerra mundial, processos extremamente impactantes ocorreram nas sociedades ocidentais: uma significativa transformação demográfica; um expressivo processo de urbanização; uma forte expansão e grandes transformações tecnológicas no campo das comunicações; redefinições e expansão dos sistemas educacionais; secularização crescente da vida coletiva; e, sobretudo, uma verdadeira revolução no modo de vida, já descrita como, a constituição da sociedade de consumo de massas (adaptado de DI GIOVANNI, 2009, p.12-18).

Ainda no plano sociocultural, Di Giovanni (2009, p. 17) destaca a emergência de diversos grupos sociais, instituições, ou mesmo indivíduos, investidos no papel de atores sociais progressivamente

mais conscientes de suas necessidades e carências, passando a agir politicamente, de formas às vezes mais ou às vezes menos organizadas, a partir da ideia de um binômio direito/demanda. Tais ações concorrem para que as intervenções do Estado sejam modeladas por essa pluralidade de atores, de origens e natureza diversas e portadores de interesses específicos (congruentes ou contraditórios), gerando novas interações, padrões e exigências de conhecimentos técnicos específicos de intervenção, institucionalizando-se as relações entre o Estado e esse grupo de atores sociais, com pautas de conduta política, regras e padrões que modificaram os processos decisórios tradicionais, originando uma forma contemporânea, mais partilhada, de exercício do poder.

Para justificar seu modelo, de análise de políticas públicas, baseado em estruturas elementares, Di Giovanni (2009) fundamenta-se na tradição weberiana, segundo a qual, o processo de teorização nas ciências da cultura se realiza numa dupla *démarche*: de um lado, a construção de tipos conceituais e, de outro, a construção de tipos históricos, adotando um movimento da razão que transita entre a observação histórica das políticas públicas e a construção teórica.

A observação histórica possibilita a:

[...] identificação de elementos invariantes em todas as políticas públicas (embora cada uma delas tenha ocorrido de maneira singular e única), sendo a questão principal como identificar tais elementos, que são dados à observação do investigador, uma vez que toda política pública se baseia numa 'teoria', ou seja, num conjunto de asserções de origem diversa (racional ou não) que dá sustentação às práticas da intervenção, em busca de um determinado resultado (DI GIOVANNI, 2009, p. 93).

Nesse campo, para esse autor, teoria, práticas e resultados são elementos primários que estão presentes em todas as políticas públicas, embora empiricamente teoria, práticas e resultados tenham uma concreção histórica própria e única. No seu enfoque, mais que identificar os elementos invariantes, o fundamental é estabelecer uma relação indissolúvel e orgânica entre eles, de modo

que constituam totalidades estruturadas, ou seja, as sugeridas estruturas elementares que constituem seu modelo.

É obvio que esta perspectiva envolve certa dose de subjetividade. As estruturas elementares resultam, no fundo, de uma **combinação entre um “olhar” subjetivo do observador que, em funções de seus próprios valores seleciona os aspectos objetivos da realidade que irá observar**, indagando sobre sua coerência, organicidade e a probabilidade de configurarem uma estrutura. (DI GIOVANNI, 2009, p. 19, grifo nosso).

Di Giovanni (2009, p. 19) identifica as estruturas elementares do seu modelo “a partir de quatro diferentes ângulos de observação”, enfatizando que “a análise das políticas não se faz apenas por justaposição das informações relativas a cada uma das estruturas, mas também pelas relações de mútuas interferências que se processam entre elas”, o que destaca sua abordagem sistêmica:

- a) **estrutura formal**, composta pelos elementos: “teoria”, práticas e resultados;
- b) **estrutura substantiva**, composta pelos elementos: atores, interesses e regras;
- c) **estrutura material**, composta pelos elementos: financiamento, suportes, custos;
- d) **estrutura simbólica**, composta pelos elementos: valores, saberes e linguagens.

O Quadro 2 explicita uma matriz fundamentada no modelo de análise de Políticas Públicas baseado nas Estruturas Elementares proposto por Di Giovanni (2009).

OBJETO DE ANÁLISE	ESTRUTURA FORMAL		ESTRUTURA SUBSTANTIVA				ESTRUTURA MATERIAL			ESTRUTURA SIMBÓLICA				
	Teoria	Prática	Objetivos	Atores	Interesses (Lógicos)			Regras	Financiamentos	Suporte	Custos	Valores	Saberes	Linguagens
					Econômicos (Acumulação do Capital)	Políticos (Acum. Poder Político)	Reprod Social (Acum. Rec. Bem Estar)							

Quadro 2 – Estruturas elementares de análise de políticas públicas

Fonte: Elaborado a partir de Di Giovanni, 2009.

Para análise, faz-se necessário o preenchimento dos dados relativos ao Quadro 2, que deve ser feito com base nas diretrizes mostradas a seguir, para cada uma das estruturas elementares (DI GIOVANNI, 2009).

Estrutura formal estabelece as relações indissociáveis entre uma teoria, um conjunto de práticas e um conjunto de resultados. Esta estrutura serve de base para os processos de avaliação de políticas públicas, na medida em que, possibilita análises de consistência formal e exames qualitativos e quantitativos. Faz-se necessário esclarecer alguns conceitos-elementos da estrutura formal:

- “Teoria”: rol de informações sobre os conteúdos técnico, político, cultural e ideológico, tanto da intervenção quanto da situação social na qual a política pública busca intervir.
- Práticas: revelam a natureza prática da política (quais e quantas medidas e ferramentas foram selecionadas vis-à-vis os resultados).
- Objetivos e/ou Resultados: dizem respeito às consequências, aos efeitos de uma ação, tanto os qualitativos como os quantitativos, almejados, ou, efetivamente alcançados.

Estrutura substantiva refere-se aos aspectos sociais e políticos de uma *policy*. Subdivide-se em:

- Atores: são os agentes sociais, todas as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente, participam da formulação, da implementação e dos resultados de uma política.
- Regras: por meio de pautas de comportamento, norteiam o espaço social institucionalizado no qual se movimentam os atores. São leis, normas, convenções formais ou consuetudinárias (“direito não escrito, fundado no uso, costume ou prática”), padrões morais e éticos, costumes, linguagens,

práticas cristalizadas, que criam pautas de comportamento para cada um e para o conjunto dos atores.

- Interesses: englobam orientações de conduta dotadas de objetivos implícitos ou explícitos, a racionalidade que pautam as ações dos atores. Como não são difusos, pode-se agrupá-los em determinadas ordens, segundo as lógicas subjacentes à ação dos atores:
- Interesses econômicos (empresariais, corporativos e/ou individuais) embasados na lógica da acumulação de capital;
- Interesses políticos (de agentes políticos e tecnoburocráticos) embasados na lógica da acumulação de poder político;
- Interesses de reprodução social (portadores de carências ou demandas específicas) embasados na lógica da acumulação de recursos de bem-estar.

Estrutura material refere-se aos aspectos econômicos de uma *policy* que têm sido constantemente descurados, o que parece limitar o alcance das análises das políticas públicas, já que a maior parte das metodologias tem revelado certo “politicismo”. Tais metodologias não consideram outras angulações como: a sociológica, a econômica e a cultural, e assim incorporam as políticas públicas como fenômenos cruciais da economia política do capitalismo contemporâneo. Os elementos que a compõem dizem respeito à sua exequibilidade e sustentação material:

- Financiamento: engloba o volume, as condições e as regras de financiamento, os quais revelam dois aspectos: 1 - a natureza e as modalidades de vínculo que se estabelecem entre a *policy* e o entorno econômico; posicionamento de uma política como uma intervenção ou um resultado, e como

prática que se dá no próprio interior da economia (superar a visão que separa, ou opõe, o campo das políticas ao campo da economia); 2 - sua situação e posicionamento nas relações entre Estado e mercado; as formas de financiamento revelam a concepção ou as concepções vigentes de política pública nas relações entre Estado e mercado, ao expressarem ideologias vigentes; posicionamentos exitosos nos embates redistributivos, e posicionamento da *policy* na agenda pública e no ambiente macroeconômico.

- Custos: têm a ver com as condições de viabilização da intervenção. Os orçamentos podem ser, tanto fontes dessa viabilização, quanto fontes de constrangimento na implementação. São reveladores dos sistemas de gestão e da capacidade técnica instalada no aparelho de Estado e funcionam como marcadores da efetividade das regras estabelecidas na estrutura substantiva.
- Suportes: considera-se que qualquer política pública não se esgota em si mesma como uma totalidade fechada, pois os suportes materiais de uma *policy* são cruciais na estrutura material, podendo ser definidos no seu próprio interior, ou, externamente, em outras políticas correlatas.

Estrutura simbólica considera os vínculos entre produção científica e as relações entre as culturas nacionais e as situações sociais e políticas. O campo das *polycies* é um universo povoado por valores, no sentido das interferências ideológicas na produção do conhecimento científico sobre elas, e na sua própria concretização empírica. Os elementos da estrutura simbólica são de fato muito mais que uma expressão cultural neutra dessa atividade social; são também reveladores – do ponto de vista analítico – dos graus de particularismo/universalismo e isolamento/integração das arenas políticas, bem como dos níveis de racionalização e tecnificação

(tradicionalismos e interferências ideológicas que ocorrem nessas mesmas arenas).

- Valores: as *polycies* são realidades sociais orientadas por valores (*value oriented*).
- Saberes: as *polycies* são também orientadas por conhecimentos racionais (saberes) desenvolvidos na prática de mais de meio século. As ferramentas de intervenção e conhecimentos jogam importante papel de contraponto racional nesse universo tão complexo.
- Linguagem: a especificidade das políticas públicas particulares deve considerar a diversidade que se afirma nas diferenças formais, substantivas e materiais, mas, sobretudo em linguagens específicas, em universos de comunicação próprios (e apropriados) que estabelecem os vínculos entre os diversos tipos de atores de uma dada arena de política.

O modelo de estruturas elementares apresenta uma visão mais sistêmica e mais voltada à atuação das organizações públicas, permitindo uma avaliação da ação em si, e, desta forma, deslocando o foco do uso do resultado da ação da organização pública. Proposto no âmbito de pesquisas de cursos de pós-graduação no Brasil, o modelo pode aprimorar a ação de organizações de administração pública nacional.

Sistemas de Controle da Administração Pública no Brasil

No contexto nacional, foi com a Constituição Federal de 1988 que a função avaliação foi evidenciada, embora tenha sido impulsionada pelo modelo de administração pública gerencial, proposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 (BRASIL, 1995), cujo paradigma se fundamentava no controle dos resultados, objetivando a melhoria da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos, bem como no desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A atual edição constitucional (BRASIL, 2012), na Seção IX, “Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, preconiza:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder [...]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete conselheiros.

A promulgação da Constituição de 1988 abriu a possibilidade de surgimento de inovações relativas ao regime jurídico dos tribunais de contas no Brasil. Para Machado (2004, p. 15):

o controle externo, previsto no art. 71 da atual constituição, não se circunscreve apenas ao tradicional controle a posteriori, mas abrange igualmente a possibilidade de qualquer espécie de controle (legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas) a realizar-se de modo concomitante e a priori. Houve, assim, uma significativa inovação do regime jurídico dos tribunais de contas no Brasil, inclusive com listagem taxativa de competências no texto constitucional.

Como se vê, o Brasil adota o sistema duplo de controle da administração pública federal: o controle externo, de competência do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), e o controle interno, exercido pelo sistema de controle interno de cada Poder. São constituídos, assim, vários sistemas de monitoramento e avaliação, com múltiplos órgãos de controle, avaliação e auditoria, em todos os três poderes e em todos os níveis federativos, com o objetivo de assegurar que a avaliação seja parte da gestão dos programas e dê subsídios para a tomada de decisão. Destacam-se aqui apenas alguns órgãos mais significativos, dentre estes, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU). Enquanto o TCU atua na esfera do Poder Legislativo, a CGU é o órgão do Poder Executivo Federal. Vale ressaltar que o Portal Transparência da

CGU ocupa um papel fundamental quanto ao fornecimento de informações oficiais.

A partir da Constituição de 1988, o TCU teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.

Já a CGU é o órgão do Governo Federal responsável por assistir, direta e imediatamente, ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, estejam relacionados à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de **controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria**. A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição, bem como, das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

O atual modelo de planejamento e gestão das ações governamentais foi adotado na elaboração do Plano Plurianual 2000-2003, denominado Avanço Brasil (BRASIL, 2000a) e nos demais orçamentos da União, a partir do exercício de 2000, cujas diretrizes para sua elaboração foram estabelecidas no Decreto 2.829 de 1998 (BRASIL, 1998), que determinou a obrigatoriedade de avaliação anual da consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e dos resultados dos programas. Esta avaliação tem como finalidade aferir o cumprimento dos objetivos e das metas fixadas, subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo, bem como evitar a dispersão e o desperdício de

recursos públicos. Este mesmo decreto (BRASIL, 1998), quanto à gestão da qualidade, preconiza que as unidades responsáveis pela execução dos programas deveriam manter, quando cabível, sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público.

Outro instrumento legal significativo, neste contexto, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000a). Esta lei estabeleceu que a avaliação dos resultados dos programas do PPA financiados com recursos orçamentários deveria observar, anualmente, as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim, a partir da elaboração do PPA 2000-2003 (BRASIL, 2000c), buscou-se integrar as funções planejamento, orçamento, gestão e avaliação, com os programas de governo operando como elemento central de estruturação das ações finalísticas do governo.

A Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001b), organizou os sistemas de planejamento e de orçamento, de administração financeira e de contabilidade federal, bem como de controle interno do Poder Executivo Federal, cabendo ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), dentre suas competências, a de avaliar os planos e programas de governo quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação. Além disso, também coube ao MPOG assegurar que as unidades responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da administração federal mantivessem rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação. O art. 19 da supracitada Lei define que cabe ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo avaliar a ação governamental e a gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Figura 7), coordenado pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da CGU, considera os dados e as informações disponíveis nos sistemas e registros governamentais, os quais são mensurados por meio de um conjunto de dados de indicativos

e indicadores que evidenciam o desenvolvimento da gestão quanto à eficiência, eficácia, legalidade e economicidade. A Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) e as Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) de cada ministério setorial e secretaria especial interagem com o SFC.

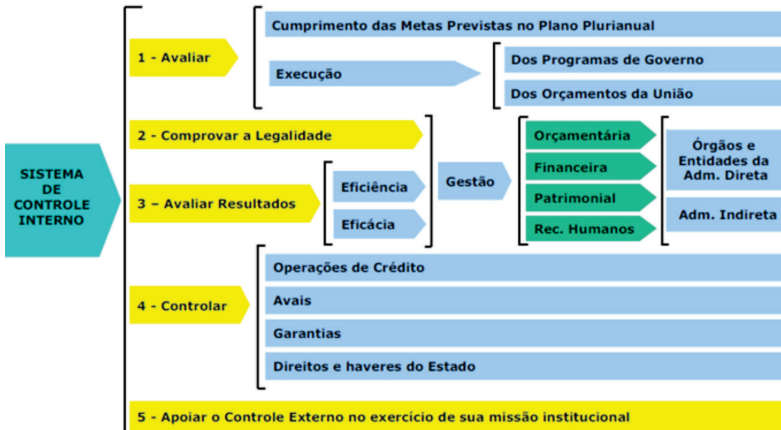


Figura 7 – Sistema de controle interno do poder executivo federal

Fonte: Marques, 2009.

A SFC utiliza como instrumentos de controle para realização de suas atribuições a auditoria e a fiscalização, conforme preconizado pela Instrução Normativa IN/SFC n. 01/2001 (BRASIL, 2001a).

A **auditoria** visa avaliar a gestão pública por intermédio dos **processos e resultados gerenciais**. Objetiva, também, acompanhar a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, com vistas a comprovar a **legalidade e legitimidade** dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados quanto aos aspectos de **eficiência, eficácia e economicidade** da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística das unidades da administração pública. As auditorias são classificadas em: Avaliação de Gestão, Acompanhamento de Gestão, Contábil, Operacional e Especial.

Quanto à **fiscalização**, configura-se como um instrumento de controle, visando avaliar a execução dos programas, orçamentários ou não, quanto ao cumprimento das metas e objetivos estabelecidos e à **qualidade do gerenciamento**; além de aferir a adequação dos mecanismos de controle social sobre os programas contemplados com recursos da União.

Para Serpa (2010, p. 125), a SFC não utiliza o instrumento avaliação, segundo os padrões de avaliação (diferentemente do observado nos trabalhos de auditoria operacional realizados pelo TCU), mas sim uma sistemática de controle e abordagem metodológica próprias, orientadas pelas normas e padrões de auditoria definidas na IN/SFC n. 01/2001 (BRASIL, 2001a). O resultado das ações de fiscalização e auditoria realizadas pela SFC caracterizam-se como avaliação dos programas de governo quanto aos seus aspectos legais e de desempenho, especialmente quanto à eficiência, a economicidade e a eficácia.

O TCU, por sua vez, também normatiza suas auditorias – a exemplo do Manual de Auditoria de Natureza Operacional - ANOP - Portaria/TCU 144/2000 (BRASIL, 2000b) –, mas observa as diretrizes estabelecidas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI, 2013), segundo as quais a auditoria de desempenho, ou de gestão, refere-se ao exame da **economia, eficiência e eficácia dos programas e organizações governamentais**. Essas dimensões de desempenho consideram, por exemplo, se a forma de utilização dos insumos representa o uso mais econômico dos recursos públicos; se estão sendo disponibilizados os melhores serviços em relação aos recursos disponíveis; ou se os objetivos da política estão sendo atingidos e os impactos são resultantes dessa política. Serpa (2010) traz um estudo do sistema de avaliação de programas governamentais no Brasil, cuja síntese é apresentada na Figura 8.

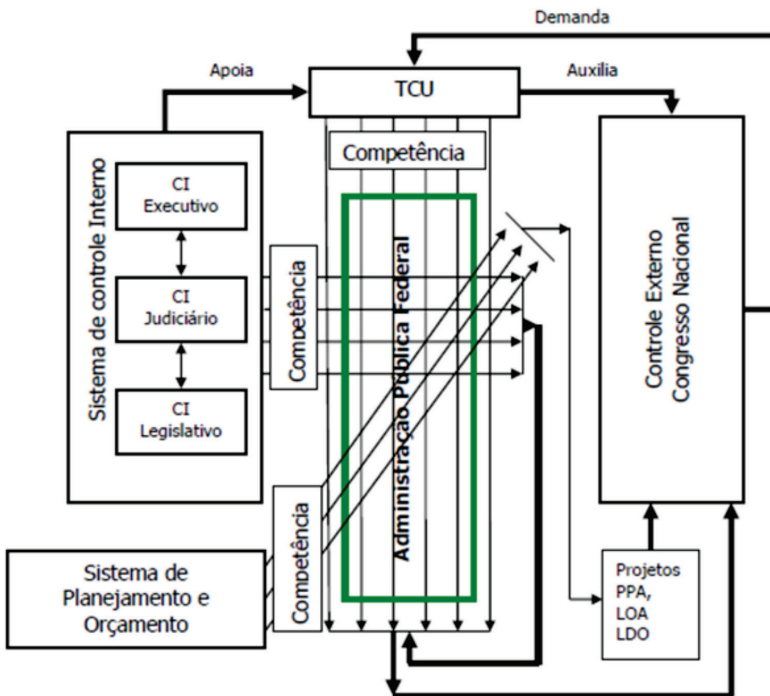


Figura 8 – Atuação dos sistemas de controle interno, externo e do sistema de planejamento e orçamento no Brasil

Fonte: Serpa, 2010, p. 112.

Serpa depreende, a partir dos dispositivos legais mencionados, que:

A função avaliação foi instituída no país tanto como instrumento para subsidiar e retroalimentar as funções de planejamento, orçamento e gestão governamentais, como também para o controle da administração pública, que se realiza por meio das fiscalizações e auditorias, tanto no âmbito do sistema de controle interno, como do controle externo, a cargo do TCU [...] e que esta constatação mostrasse coerente com o observado em outros países. (SERPA, 2010, p. 112).

A autora chama atenção para a vinculação entre a função avaliação e as competências dos órgãos governamentais de auditoria, enfatizando, porém, que **auditoria e avaliação não são a mesma coisa**, e não têm uma mesma origem.

O primeiro [auditoria] diz respeito a demandas de informações dos formuladores e executores de políticas e programas, que, face às restrições fiscais, já não se contentavam apenas em saber se os recursos foram corretamente aplicados (conformidade legal), passando a requerer informações sobre a implementação (desempenho) e os resultados. O segundo [avaliação] fator refere-se à questão metodológica, considerando que a avaliação tem caminhado para o desenvolvimento de métodos normativos e a auditoria tem ampliado o escopo de seus trabalhos buscando a análise causal; desta forma as duas funções acabam por compartilhar interesses comuns, favorecendo a interação entre os dois instrumentos. (SERPA, 2010, p. 113).

Tipologia de Avaliação de Programas

A partir do trabalho de Serpa (2010), elaborou-se uma tipologia de avaliação de programas de governo no âmbito da administração federal, visando uma visão de síntese sobre o tema, conforme mostrado na Figura 9.

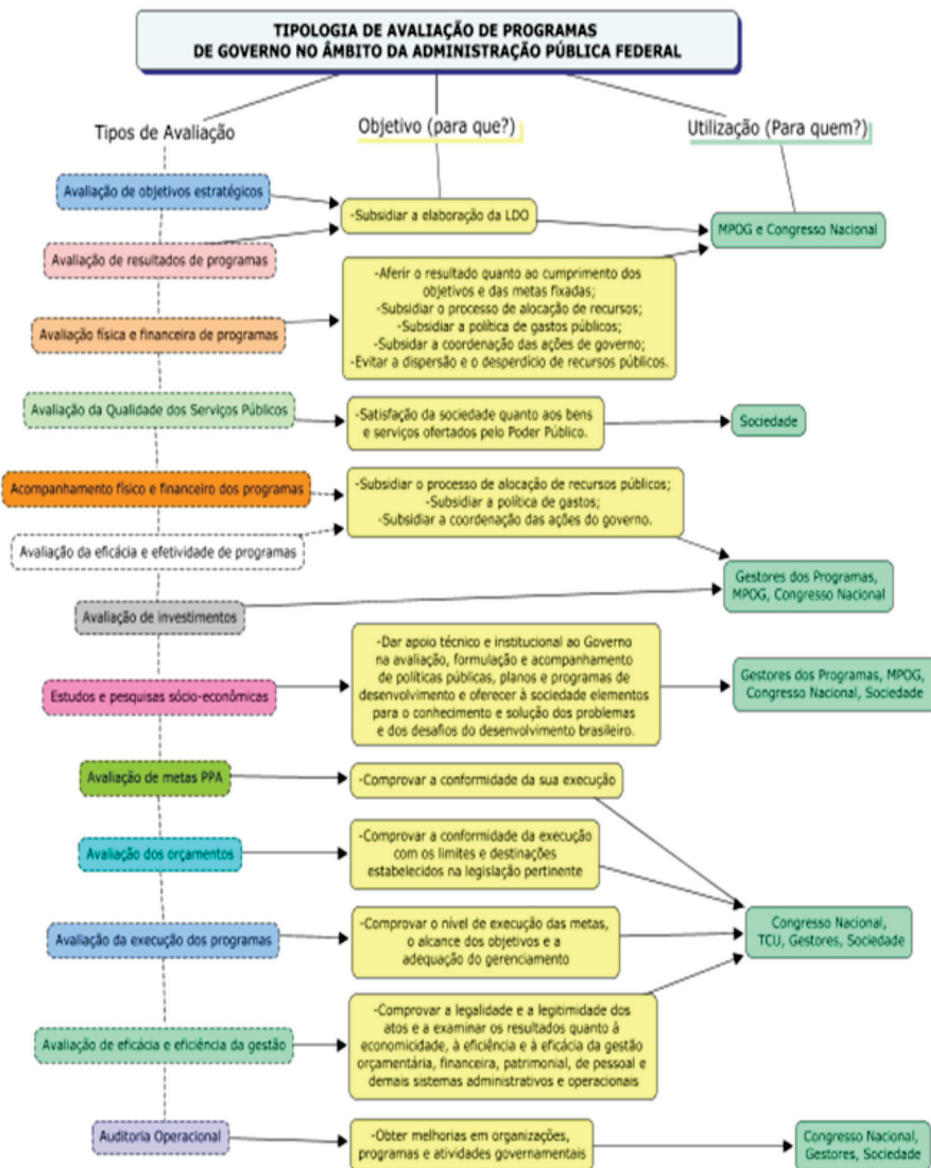


Figura 9 – Tipologia de avaliação de programas

Fonte: Elaborado a partir de Serpa, 2010, p. 166-167.

Com base no exposto, as avaliações de programas governamentais existentes no âmbito da administração pública federal no Brasil foram instituídas, principalmente, com o objetivo de subsidiar o processo orçamentário e para promover a *accountability*, tanto interna – no sentido de diminuir a assimetria de informações entre a burocracia e o parlamento, propiciando um controle mais efetivo destes sobre os primeiros –, quanto externa – dos gastos e dos resultados das ações governamentais, mediante a publicidade dos resultados do governo, garantindo-se maior transparência para a sociedade no que diz respeito ao uso dos recursos públicos. Ressalta-se, também, a falta de heterogeneidade de critérios entre alguns dos tradicionais e constitucionais avaliadores governamentais, a duplicidade de ações e a falta de uma efetiva interação e comunicação, o que torna o próprio sistema nacional de avaliação carente de algumas soluções que o próprio sistema recomenda.

As três abordagens avaliativas utilizadas neste estudo, as avaliações dos programas do PPA realizadas pela SPI/MPOG, as avaliações de programas do TCU e as fiscalizações e auditorias executadas pela CGU são avaliações externas e evidenciam nos seus objetivos o mesmo propósito, a *accountability*, no entanto elas não compartilham dos mesmos valores. Cada abordagem traz consigo um conjunto diferenciado de critérios, que fazem com que se interceptem, [...] **mas não se comuniquem, não há interação entre as avaliações, muito embora elas caminhem paralelamente para a mesma finalidade:** aperfeiçoar a administração pública mediante a melhoria da *accountability*, da eficiência da gestão e das decisões orçamentárias. (SERPA, 2010, p. 169, grifo nosso).

Justificativas para este quadro são múltiplas, como a ausência de uma política de avaliação que estabeleça os princípios básicos e os conceitos gerais sobre as dimensões da avaliação, falta esta evidenciada pelas diferentes definições adotadas pelas organizações já mencionadas para os princípios orientadores da gestão: eficiência, eficácia e efetividade. Com diferentes significados,

segundo o entendimento de cada órgão, compromete-se a base nos quais os resultados deveriam ser examinados, não sendo possível compatibilizar os resultados, mesmo porque os resultados das avaliações têm diferentes significados, dificultando, assim, a interpretação e a utilização das informações.

Essa pluralidade conceitual fragiliza a efetiva institucionalização da função avaliação no âmbito da administração pública federal, porque dispersa esforços, enfraquecendo o resultado final desejado, que é contribuir para o aperfeiçoamento das ações governamentais com vistas à melhor prestação dos serviços à sociedade.

Outro fator que dificulta a interação e a comunicação entre as três abordagens avaliativas, a **consistência sistêmica**, ou seja, aquela desejada para que o sistema de avaliação governamental processe as informações obtidas de várias fontes, e que decorre da ausência de uma política de avaliação, é a falta da **definição de padrões** que orientem as sistemáticas e as estratégicas metodológicas aplicadas às avaliações no Brasil, de modo a assegurar aos atores envolvidos, e aos interessados nos seus resultados, que as informações e conclusões apresentadas sejam consistentes, assim como os métodos utilizados e as análises são adequados. (SERPA, 2010, p. 170, grifo nosso).

Considerações Finais

Dois aspectos, quanto às avaliações governamentais no Brasil, merecem ser observados: o primeiro é que seu principal objetivo é subsidiar o processo orçamentário, oferecendo contribuições para a melhoria da alocação, por meio das avaliações de metas físicas e financeiras (avaliações essas, em geral, consolidadas nas avaliações do PPA e no relatório do Balanço Geral da União); o outro aspecto diz respeito à avaliação da gestão, com vistas a promover melhorias no desempenho de organizações, programas e atividades governamentais, quanto à eficiência, eficácia, economicidade e efetividade (modalidade essa inserida,

principalmente, nas atividades desenvolvidas pelos órgãos de controle interno e externo).

A avaliação é uma ferramenta utilizada para **subsidiar a tomada de decisão** tanto para o gestor, quanto para a esfera política e serve ao princípio democrático da **prestação de contas**. O papel do controle externo da Administração é o de garantir a **fidedignidade das informações** produzidas pelas avaliações dos gestores ou mesmo, quando necessário, na produção de dados sobre desempenho. E assim, contribuir para a **responsabilização dos gestores públicos pelo desempenho alcançado**. (SERPA, 2010, p.127, grifo nosso).

A avaliação não é apenas um dos instrumentos utilizados na responsabilização dos gestores públicos por desempenho, mas visa, também e, principalmente, contribuir para melhoria da gestão, com a evidência de recomendações aperfeiçoadoras.

Em que pese saber que a implantação de um sistema de avaliação da gestão governamental não é algo trivial, ainda mais diante de uma tradicional cultura institucional de ausência efetiva da avaliação, destaca-se o já citado Decreto 2.829/1998 (BRASIL, 1998), que estabelece uma nova estrutura para organização dos gastos públicos, ao introduzir a obrigatoriedade da avaliação como instrumento para subsidiar a melhoria na alocação dos recursos públicos, bem como a política e a coordenação dos gastos governamentais.

A despeito de deficiências na sistematização e metodologia utilizada pelo Governo Federal nas avaliações do PPA pela SPI/MPOG, estas não favorecem o julgamento do mérito das informações coletadas, assemelhando-se mais a dos sistemas de monitoramento. Seu processo de avaliação anual tem favorecido a disseminação da cultura avaliativa, a promoção do aprendizado organizacional, a melhoria na participação dos gerentes no processo e a percepção da importância do instrumento avaliativo para a melhoria do gerenciamento e da programação orçamentária. Esse sistema de monitoramento e avaliação carece de aperfeiçoamento,

de forma a assegurar maior qualidade e credibilidade aos resultados apresentados, com vistas a favorecer e ampliar a sua utilização tanto pelos *stakeholders* internos como externos.

Quanto às avaliações do TCU, verificam-se padrões de avaliação aplicados, com algumas restrições, que podem vir a comprometer a qualidade e credibilidade dos trabalhos, embora tenha se identificado interesse em se obter informações direta e pessoalmente dos beneficiários dos programas, quando possível. Recomenda-se a normatização dos processos e procedimentos para coleta de dados, principalmente quando investigadas questões que envolvem beneficiários em situação de vulnerabilidade de direitos. Em relação aos métodos quantitativos e qualitativos aplicados, os relatórios das análises dos dados devem ser organizados e sistematizados de forma a permitir a recuperação tanto dos dados, quanto dos procedimentos e critérios utilizados para os julgamentos, apresentados nos relatórios de avaliação, para assegurar a consistência e adequação dos métodos, das análises e das conclusões.

O envolvimento dos stakeholders no processo de avaliação tem sido apontando na literatura como um dos fatores que mais favorecem a utilização [...]. Conforme constatado por Cousins e Leithwood (1986), **o alto envolvimento contribui para elevados níveis de utilização em termos de impacto e na formulação de políticas, assim como favorece o aprendizado organizacional sobre o programa, a programação de decisões a serem feitas e aumenta, em certa medida, outros fatores, como a comunicação, relevância, processamento de informações e a credibilidade.** (SERPA, 2010, p. 172, grifo nosso).

As sistemáticas e abordagens estratégicas, utilizadas nas avaliações, deveriam levar em conta as diferenças entre os programas, evitando-se dar o mesmo tratamento a todos os trabalhos, uma vez que as avaliações governamentais contemplam diversos objetivos para atender diferentes interessados na sua

utilização, sendo difícil e comprometedor atender em um mesmo trabalho a todos os interesses dos demandantes, alguns com propósitos divergentes, entre si.

Com o intuito de que seu trabalho contribua para as discussões sobre a institucionalização da política de avaliação no Brasil, sob a perspectiva da utilização dos seus resultados para a promoção da melhoria social, Serpa (2010, p. 173) faz algumas sugestões de futuras pesquisas:

- 1) o desenvolvimento de pesquisas com vistas à institucionalização de uma política de avaliação, para o Brasil, que contemple os princípios orientadores da prática avaliativa;
- 2) o desenvolvimento de **novas abordagens metodológicas para a avaliação** de programas governamentais, considerando os diferentes objetivos a serem alcançados, assim como os atores responsáveis pela sua utilização;
- 3) o desenvolvimento de abordagens metodológicas apropriadas ao estudo da utilização das avaliações;
- 4) o incentivo à realização de pesquisas voltadas à mensuração da utilização das avaliações de programas governamentais.

Além disto, é patente que, a despeito de tantos órgãos existentes no âmbito dos três poderes e em todas as instâncias do Brasil Federativo, as informações não obedecem a critérios metodológicos uniformes, o que dificulta a troca de informações e a difusão do conhecimento das evidências capturadas nas múltiplas auditorias e atividades de avaliação. A prática da avaliação, apesar de ter tido forte impulso nos últimos 20 anos no Brasil, ainda é multifacetada, o que caracteriza um trabalho não em rede, mesmo com todo avanço tecnológico e com novas ferramentas conceituais e científicas à disposição dessas instituições. O corporativismo, a disputa de poder e outros aspectos políticos têm inviabilizado uma maior troca e interação destes órgãos avaliadores, bem como, a ampla divulgação dos resultados dos processos de avaliação. Ressalte-se aqui, como

exemplo a ser seguido, neste caso de democratização e disseminação de conhecimentos da coisa pública, o Portal Transparência da CGU e os recentes avanços legais no acesso a qualquer informação dos órgãos públicos pelo cidadão que assim a demandar.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 35. ed. Brasília, DF: Edições Câmara, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-pl.html>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

BRASIL. **Decreto Nº 2.829, de 29 de outubro de 1998**. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 24 jan. 2013.

BRASIL. **Instrução Normativa SFC/MF 01/2001**. Brasília, DF, 2001a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/Arquivos/AuditoriasAnuaisEPrestContas/IN_01_06042001.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Brasília, DF, 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 24 jan. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, DF, 2000a. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090604-150257-599.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional (ANOP - Portaria/TCU 144/2000)**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2000b. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2063234.PDF>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. **PPA 2000-2003 “Avança Brasil”**. Brasília, DF, 2000c. Disponível em: <http://www.ibr.gov.br/media/common/ppaibc-2000-2003.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

COUSINS, J. B. Commentary: minimizing evaluation misuse as principled practice. **American Journal of Evaluation**, v. 25, n. 3, p. 391-397, 2004. Disponível em: <www.aje.sagepub.com>. Acesso em: 20 fev. 2009.

COUSINS, J. B.; LEITHWOOD, K. A. Current empirical research on evaluation utilization. **Review of Educational Research**, v. 56, n. 3, p. 331-364, 1986. Disponível em: <rer.aera.net>. Acesso em: 26 jun. 2009.

DI GIOVANNI, G. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, UNICAMP, 2009. Disponível em: <<http://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/elementos-das-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2011.

INTOSAI. INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Disponível em <<http://www.intosai.org/>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

JOHNSON, R. B. Toward a theoretical model of evaluation utilization. **Evaluation and Program Planning**, v. 21, p. 93-110, 1998.

MACHADO, S. B. **Utilização de indicadores de desempenho na avaliação de gestão realizada pelo TCU**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058154.PDF>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

MARK, M. M.; HENRY, G. T. The mechanisms and outcomes of evaluation influence. **Evaluation**, v. 10, p. 35-56, 2004. Disponível em: <www.evi.sagepub.com>. Acesso em: 26 mar. 2009.

MARQUES, F. L. **Sistema de controle interno do poder executivo federal**. In: SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E DE CONTRATAÇÕES

PÚBLICAS, 6., Brasília, DF, 2009. Curso de curta duração.
Disponível em: <https://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/VI_semana_AOFCP/material/Slide_Of_82_Control_Interno.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

SERPA, S. M. H. C. **Para que avaliar?:** identificando a tipologia, os propósitos e a utilização das avaliações de programas governamentais no Brasil. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SHULHA, Lyn M.; COUSINS, J. Bradley. Evaluation use: theory, research, and practice since 1986. **Evaluation Practice**, v. 18, n. 3, p. 195-208, 1997. Disponível em: <aje.sagepub.com>. Acesso em: 20 fev. 2009.

SILVA, P. L. B.; COSTA, Nilson R. **A avaliação de programas públicos:** reflexões sobre a experiência brasileira. Brasília, DF: IPEA, 2002. 63 p. Relatório técnico.

O ALICERCE PARA A CONSTRUÇÃO DO PARADIGMA PÓS-GERENCIAL: um enfoque sobre as perspectivas da administração pública do estado da Bahia

Ana Patrícia Maia dos Santos Almeida
Rodrigo José Lima Almeida

Os entraves, ditames e dogmas comuns em qualquer sociedade, surgem, a priori, do processo de formação cultural. O nascimento de crenças, ideologias e maneira de fazer as coisas brotam em um determinado cenário, constituindo assim, em tradições que, geralmente, são específicas de cada localidade. Pensando na formação mitológica do Brasil, suas articulações foram amplamente influenciadas por outros povos, sobretudo os dos países ibéricos, que direta ou indiretamente contribuíram para a construção cultural desse país.

Considerando a premissa cultural como elemento norteador para o estabelecimento de algumas tradições do Brasil, insere-se destacar que, do ponto de vista da estrutura política-administrativa, esse elemento possui grande representatividade na instauração da gestão pública brasileira. Nesse viés, e, diferentemente de outras nações, as etapas de composição da administração pública tiveram contornos específicos, distintos inclusive de comparações.

Não obstante, a gênese cultural tenha levado a um processo de transformação lento, alguns sinais de modernidade são percebidos nos moldes que configuraram o percurso de estabelecimento do poder público. Assim sendo, a introdução do ente público no Brasil se deu em um período de característica oligárquica e colonial, cuja segregação entre os itens públicos e privados não existia. Tal metodologia, de raiz e costumes ibéricos, produziu efeitos com especificidades patrimoniais, configurando-se em um modelo inicial de gestão que dada às características da época e, sobretudo

dos aspectos culturais, ainda produz efeitos na administração pública contemporânea.

Após o caminho introdutório, sobre a vertente patrimonialista, o país andou e galgou avanços no arcabouço público, tendo em cada período modos e rotinas diferentes. Os anseios e necessidades sociais foram sendo fortalecidos, emergindo novos padrões e regras para a condução dos entes governamentais. A burocracia surge como substância profissionalizante da gestão, sendo suas características distintas das feições patrimoniais. Posteriormente, engajada na tentativa de produzir maior efetividade, eficiência e eficácia na produção e realização dos serviços públicos, configura-se a perspectiva gerencial de gestão, cujo papel é acabar com as disfunções burocráticas e fomentar uma gestão voltada para resultados.

Na sequência do processo evolutivo da administração pública, sob um olhar contemporâneo, utiliza-se o paradigma gerencial como elemento norteador para uma administração de resultados satisfatórios. No entanto, a etapa de crescimento da sociedade continua e, no limiar das transformações sociais, os apelos, ditames e anseios transcendem por novos cenários. A administração pública engajada nessa vertente, busca a partir de novas percepções satisfazer as novas demandas. Nesse sentido, configura-se um modelo pós-gerencial, com estabelecimento de feições ainda mais modernas, dinâmicas e interativas, cuja premissa de fortalecer polos de desenvolvimento econômico e com forte presença do empreendedorismo governamental, são o alicerce para a estruturação desse novo molde.

Diante das circunstâncias apresentadas e, tendo em vista os processos evolutivos da administração pública no Brasil, é possível e instigante contextualizar os novos preceitos, trazendo para uma realidade mais específica. Nesse sentido, busca-se, a partir de uma análise macro, apresentar as principais perspectivas da Administração Pública no estado da Bahia, considerando os avanços da gestão, os anseios e esperanças sociais, assim como os elementos que estão sendo configurados como a base do novo contexto administrativo.

Percurso Histórico

A maneira como nasceu e foi formada a administração pública brasileira transcende a diversos cenários e múltiplas especificidades. Fundamentalmente, Andrews e Bariani (2010), referindo-se ao período colonial, informam que a estrutura político, econômica e social que o país possuía em sua formação, herdou dos sistemas existentes em Portugal e Espanha (1540-1680). Ainda segundo os autores, estes países, diferenciavam-se no aspecto administrativo, já que, em uma época com características oligárquicas, utilizaram-se da burocracia para obter apoio, centralizar o poder e isolar desafetos, apresentando assim, sinais de modernidade para o referido tempo.

Segundo Faoro (2001), Portugal nunca se constituiu efetivamente como um país feudal, sobretudo pelo caráter comercial de sua economia. No tocante à sua base governamental, a essência absolutista introduzia um aspecto patrimonialista de dominação. O grande reflexo dessa doutrina começa a ser constituído no Brasil com a vinda da corte portuguesa, em 1808. Andrews e Bariani (2010, p. 21), referindo-se a esse momento, informam que a “administração pública, como esperado, aplica na nova sede do reino a estrutura existente em Portugal”. Segundo Malerba (2000, p. 198 apud ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 22), o Estado brasileiro nasce “à imagem e semelhança do Estado português, em sua arquitetura política e administrativa”.

Com a presença da corte portuguesa no território brasileiro, iniciou-se o processo de “implantação” da gestão pública. Como o alicerce político da época era caracterizado pelas oligarquias, a estrutura concebida tinha como premissa os valores patrimonialistas. Na visão de Carvalho (2004), o tempo compreendido entre 1500-1930 teve na administração pública brasileira uma hierarquia caracterizada pela presença de um grupo minoritário na parte superior da pirâmide, enquanto a maior parte da população mourejava na parte inferior. Assim sendo, Junquilho (2010, p. 47), ao comentar sobre o período patrimonialista brasileiro, apresenta algumas de suas peculiaridades:

Todos os cargos de governo que constituem suas estruturas administrativas estão sob o domínio pessoal (comunidade doméstica) de um soberano. Para fazer parte dessa comunidade doméstica, o recrutamento de servidores começou a ser dado por meio de relações de confiança e obediência estreita a um senhor; os funcionários patrimoniais podem ascender a um cargo mediante concessão do mandatário, bem como pela compra ou arrendamento desses direitos, fazendo jus ao recebimento de benefícios. Podendo ainda vender esses direitos para terceiros; o exercício de um governo é fortemente centralizado e dependente da economia baseada em atividades comerciais, empreendidas estas pessoalmente pelo mandatário; a apropriação de parte das atividades comerciais é realizada por terceiros, via imposição de tributos e concessões criadas pelo soberano.

Para Weber (1999), o paradigma patrimonialista ancora-se no tipo de “dominação tradicional”, sendo, portanto, um modo de poder político legítimo. Trazendo para o cenário brasileiro, Holanda (1969, p. 105-6), descreve que “para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos”. Assim sendo, Faoro (1977, p. 8), no que concerne a essência desse modelo, cita que: “a propriedade do rei – suas terras e seus tesouros – se confundem nos seus aspectos público e particular”.

Esse panorama político teve uma ruptura a partir de 1930 com as transformações sociais, sobretudo no aspecto econômico, através da revolução industrial. Sobre esse momento, Padilha (1975), aponta que a sociedade passou a ter novas convicções doutrinárias, fortalecendo inclusive a descrença pelos organismos públicos. Segundo Bresser-Pereira (2001), ainda que com características da velha aristocracia, o capitalismo industrial serviu como mecanismo propulsor da utilização do modo burocrático de administração.

Ainda sobre essa época, Carvalho (2004, p. 29) ao relatar sobre o cenário desse período, informa que:

O ano de 1930 foi um divisor de águas. Até então, as mudanças sociais e políticas tinham sido poucas ou muito lentas. A partir de 1930, houve grande aceleração nas mudanças, cujas principais causas foram externas. A primeira delas foi a Guerra Mundial de 1914-1918, que provocou carestia, greves e início de substituição de importações. Em seguida, veio a Revolução Comunista de 1917, depois a implantação do fascismo na Itália e, já na década de 1930, a tomada do poder pelos nazistas na Alemanha. Mas o fator que mais influenciou nessas mudanças foi a grande crise de 1929, causada pela quebra na bolsa de valores de Nova York, que teve impacto imediato na exportação de café, atingindo o coração da economia nacional. Houve, porém, causas internas. A política dos Estados não conseguia mais manter o controle sobre as oligarquias e sobre os setores emergentes nas cidades, tanto com operários quanto com a classe média. Os militares se revoltaram. Movimentos culturais, como a semana de arte moderna de 1922, desafiavam a tradição.

Nesse contexto, a saída para os entraves e gargalos apresentados no patrimonialismo foi a adoção do paradigma burocrático. Segundo Weber (1999), essa vertente associa-se a um tipo de “dominação racional-legal”, caracterizada por normas e regras fixas, ordenadas geralmente de acordo com regulamentos, e hierarquia bem definida. Para Junquillo (2010), a essência da burocracia permitiu, por meio da legalidade ou normas que legitimam a obediência, a realização de profundas transformações no século XVIII. Segundo o autor, o tradicionalismo resistia em muitos aspectos às inovações sociais à época, dificultando inclusive o desenvolvimento da sociedade industrial, daí a carência por um reforma administrativa.

A burocracia se afirma centrada em valores e padrões rígidos, sua concepção dogmática preceitua a utilização de aspectos formais, meritocracia, centralização do poder e forte controle na execução de suas atividades. Para Mota (2000), essa ambiência burocrática

é pautada na legitimação das relações de obediência, formalidade acentuada, padronização de rotinas e procedimentos que a efetivam como instrumento gerador de alienação humana. Ainda de acordo com o mencionado autor, a sociedade passou a viver em uma era provida de modernidade com organizações burocráticas, que apesar de esfacelarem o tradicionalismo patrimonialista, teve dificuldades de atender aos anseios da dinâmica social.

Bendix (1979, p. 399) apresenta algumas das características da estrutura burocrática. Segundo o autor, a “Precisão, velocidade, eliminação de equívocos, conhecimento do registro documental, continuidade, sentimento de discricção, uniformidade operativa, sistema de subordinação,” são preceitos essenciais que constituem esse paradigma. No Brasil pós-industrial e democrático, as carências, necessidades e dinamicidade das transformações econômicas, sociais e políticas fizeram transparecer algumas disfunções burocráticas que inviabilizaram sua utilização na totalidade. Segundo Campos (1976), a natureza inflexível da burocracia produzia uma série de desajustes, o que gerava uma série de descontentamentos sociais. Ao referir-se sobre este cenário, Bresser-Pereira (2001, p. 12), comenta que:

Enquanto o Estado Patrimonial teve longa duração no seio da Sociedade Mercantil e Senhorial, o Estado Burocrático, na Sociedade Capitalista, Industrial teve vida curta. Curta porque a industrialização chegou tarde e logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, curta porque a Reforma Burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial, que a globalização imporá e a democracia tornaria possível.

Como alternativa para as distorções do modelo burocrático, a administração pública brasileira frente aos apelos por melhor eficácia, efetividade e eficiências dos serviços públicos, introduziu no final do século XX uma gestão objetivamente voltada para resultados. Emerge, portanto, o paradigma gerencial. Ao tratar sobre essa temática, Mansoldo (2009), informa que o objetivo

principal desse novo molde é aprimorar a qualidade e habilidade dos envolvidos na organização, com o intuito de produzir resultados efetivos. Essa corrente não rompeu com os dogmas da burocracia, mas a partir de novas percepções alterou o foco das ações, atingindo principalmente seus aspectos disfuncionais.

Na compreensão de Junquillo (2010, p. 141), “a administração pública gerencial no bojo de uma proposta mais ampla da chamada “reconstrução do Estado”, visava superar disfunções e desajustes tanto administrativos como estruturais e crônicos na gestão pública brasileira”. Sua utilização produziu impactos culturais expressivos e inúmeros questionamentos. Bresser-Pereira (2001, p. 23), ao reportar-se sobre o período informa que “em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional”. No entanto, as especificidades dessa corrente gerencial possibilitou, a contento, a elevação do nível da administração pública brasileira.

A priori, a melhoria das ações governamentais, no que concerne à gestão pública, aplica-se às características utilizadas pelo paradigma gerencial. Mansoldo (2009) menciona que grande parte das ações destaca-se com a valorização do material humano, segundo o qual, a visão gerencial, sob a ótica dos recursos humanos, elevou substancialmente o nível de satisfação dos indivíduos que necessitam dos organismos públicos. Ainda segundo o autor, outra distinção que promoveu a elevação dos indicadores da gestão pública é a distinção da ideologia burocrática que foca exclusivamente o controle dos processos, enquanto a perspectiva gerencial se pauta na obtenção de resultados.

O percurso realizado pela administração pública brasileira, desde a sua formação, sobre olhares portugueses, a concepção oligárquica e patrimonialista até a estruturação da burocracia faz parte do processo histórico que se consolidou a partir da segunda metade do século XX no mecanismo de gestão gerencial. Segundo Bresser-Pereira (1996), o estágio gerencial consolida-se, ao mesmo tempo em que se entende a falência do patrimonialismo e a insuficiência do burocratismo. Apesar disso, a conjuntura política brasileira herda, em alguns de seus atos, aspectos inerentes ao patrimonialismo

e disfunções da burocracia o que inviabiliza o crescimento da administração, bem como, corrompe o cenário que se espera atingir. Ainda assim, a evolução social, política e econômica continua em um processo dinâmico, e, nesse sentido, as bases da gestão gerencial já estão sendo sucumbidas, demandando do poder público, ações para além dos resultados. Começa, então, a nascer uma nova etapa dessa história, cuja vertente é o pós-gerencialismo.

A Base para a Administração Pública do Modelo Pós-Gerencial

A volatilidade das transformações sociais – o poder público inserido nesse contexto – tem provocado o Estado a produzir ações tão eficientes quanto às do segmento privado. Assim sendo, a concepção gerencialista, centrada na obtenção de resultados, está caminhando para a construção de um estereótipo, concatenado com as novas especificidades exigidas pela sociedade. Nesse sentido, Osborne e Gaebler (1992), ao apresentarem alguns itens como indispensáveis na transição da burocracia para o gerencialismo, citam alguns componentes que, a priori, vão além da estrutura do modelo gerencial. Tais indicadores constituem a base inicial para o processo de estruturação da corrente pós-gerencial.

Ainda reportando ao trabalho de Osborne e Gaebler (1992), a primeira vertente que é mencionada, faz jus à necessidade de o governo assumir, conjuntamente com a sociedade, o processo de implantação de políticas públicas. Além dessa premissa inicial, a idealização de que o Estado precisa se harmonizar com cidadãos no processo de tomada de decisão, bem como possuir um caráter empreendedor, com vistas à elevação das aplicações financeiras e prestação dos serviços públicos, são concepções vislumbradas pelos referidos autores que servem de sustentação para a formação preliminar do pós-gerencialismo.

Abrúcio (1997), ao mencionar a transição do modelo burocrático para o paradigma gerencial concebeu alguns ideias que vão além do gerencialismo. Segundo o referido autor, a descentralização política, presente no molde gerencialista, exhibe uma nova perspectiva, na medida em que, apoiada na interação cidadão-governo, introduz

a *accountability* como elemento mitigador no processo de responsabilização da execução dos serviços públicos. Além disso, Abrúcio destaca o planejamento estratégico como mecanismo que objetiva a efetividade em sua essência; para isso a administração pública, engajada nas mudanças do mundo contemporâneo, precisa estabelecer políticas com uma perspectiva de futuro e, não apenas, ações de curto e médio prazo.

Um segmento que vem contribuindo para a estruturação do pós-gerencialismo é a formação de parcerias, via Parcerias Público Privado - PPPs, instituída pela Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004, e com organizações não governamentais. Atrelado a isso, Paula (2007) comenta que a utilização de preceitos da iniciativa privada na administração pública, por meio da percepção gerencial, trouxe a sensação de que a gestão e a política estariam atuando em direcionamentos opostos. Todavia, essa idealização não se concretizou, deixando transparecer algumas limitações do modelo gerencialista.

Junquillo (2010) informa que a grande fragilidade do paradigma gerencial está na dificuldade de compatibilização das ferramentas técnicas de gestão e os processos políticos da Administração Pública. Segundo o autor, o tamanho da estrutura sociopolítica coloca em risco a capacidade inovadora da ação governamental em interação com o processo de participação cidadã. Ainda sobre essa temática, Junquillo estabelece algumas limitações desse modelo que, diante das perspectivas de gestão, são a válvula propulsora para o fortalecimento e idealização do pós-gerencialismo.

O reforço do poder de agências executivas, centralizando o poder decisório nos núcleos estratégicos de governo; o excessivo reforço da autonomia gerencial, não só induzindo a uma lógica de cunho individualista, mas também dificultando uma visão de caráter global, coletiva, participativa e sistêmica de gestão governamental; a dificuldade para o controle social do poder decisório das elites gerenciais públicas, dada a ênfase na sua autonomia de ação “empreendedora” em busca de resultados maximizadores; a aplicação indiscriminada e a crítica de “modismos gerenciais” (Qualidade Total,

Reengenharia etc.) do setor privado à gestão pública; e a flexibilização do modelo burocrático de gestão estatal baseada na concepção do Estado Gerencial. (JUNQUILHO, 2010, p. 158).

Diante da caracterização das dificuldades apresentadas pelo modelo gerencial, atrelado a uma exigência cada vez maior da sociedade, tem-se como ambiência, em processo de estruturação, uma nova metodologia que consiga esfacelar as disfunções gerencialistas e apresentar aos cidadãos, ações efetivas. Ramos (1981, p. 140) sugere a construção de um novo modelo, pautado na perspectiva de Modelo Paraeconômico e Administração Pública Societal. Sua principal filosofia concentra-se no processo de delimitação organizacional, segundo o qual, envolve duas dimensões: a primeira delineada a partir de “uma visão de sociedade como sendo constituída por uma variedade de enclaves (dos quais o mercado é apenas um), onde o homem se empenha em tipos nitidamente diferentes, embora verdadeiramente integrativos, de atividades substantivas”. A segunda dimensão é voltada para a realização de um sistema de governo social capaz de formular e implementar as políticas e decisões distributivas, requeridas para a promoção do tipo ótimo de transações entre tais enclaves sociais”.

A idealização proposta por Ramos (1981), ainda que apresente sustentação teórica, não demonstrou consubstancialmente resultados expressivos na lógica da dinâmica social e administrativa dos organismos públicos. Nesse sentido, os entraves da gestão gerencial, capitaneados pela perspectiva de consumação da Administração Pública Societal, reforçam ainda mais o direcionamento para a construção do pós-gerencialismo. Nesse limiar, sob uma visão entretida na dinâmica da sociedade e carências da administração pública, emerge como elemento principal do alicerce para a formação da estrutura pós-gerencial, a construção de um estado-rede. Segundo Teixeira (2002, p. 3), esse cenário pode ser construído devido:

A multiplicidade de atores sociais influenciando o processo político, seja na decisão, execução, ou

controle de ações públicas, o que sinaliza para o florescimento de uma sociedade policêntrica, na qual se organizam distintos núcleos articuladores, que, por sua vez, tendem a alterar os nexos verticais entre Estado e sociedade, baseados na regulação e subordinação, em direção às relações mais horizontais e que privilegiam a diversidade e o diálogo. Nesse aspecto, a formação das estruturas policêntricas, que configuram uma nova esfera pública plural, advém tanto de um deslocamento desde o nível central de governo para o local, quanto da esfera do Estado para a sociedade.

Na concepção de Castells (1999) a organização social em rede solidifica o processo de cooperação entre instituições que detêm autonomia e tecnologia da informação. Albrechet (1994) contemporiza ratificando a coexistência de um processo iterativo, integrado pela articulação entre indivíduos, tecnologia e conhecimento. Nessa perspectiva, a administração pública vem experimentando um arsenal de possibilidades que lhe permite maior efetividade. Tais iniciativas são reflexos da produção de iniciativas pós-gerencialista em alguns segmentos da esfera pública.

Com base nas inferências apresentadas, a partir de percurso histórico sobre o transcorrer da administração pública brasileira, é possível trazer para a discussão e análise, sob uma ótica multifocal, os desafios, estratégias e perspectivas da gestão pública no estado da Bahia; possibilita concatenar o discurso metodológico da lógica pós-gerencial com a realidade que permeia o estado, a ponto de identificar o nível de interação entre o modelo proposto pelo governo do estado e as similitudes de uma doutrina em estágio de gênese.

Perspectivas da Administração Pública na Bahia

Trazendo para uma perspectiva mais regionalizada, a gestão pública na Bahia tem sido tema de constantes debates, seja através de seus dirigentes, como também de colaboradores, empresários

e sociedade civil. Busca-se, a priori, uma nova tendência para a administração, com viés direcionado à descentralização e maior participação dos cidadãos. Nesse sentido, os termos usados para descrever essa nova fase são muitos. Segundo Machado (2001), nessa conjuntura merece destaque: Reinventando o Governo, Reforma do Setor Público ou mesmo, Nova Gestão Pública. Fato é que todos estes conceitos seguem numa mesma direção, a promoção de um novo cenário administrativo que seja capaz de, simultaneamente, desenvolver a competição, orientar-se para resultados, empreendedorismo, descentralização, participação, transparência e que elabore projeções voltadas inclusive ao mercado.

Embora seja um desafio reinventar essa nova forma de administrar, com tantos novos atributos e objetivos, entende-se que não é uma tendência exclusiva. Milani (2006) comenta que governos do mundo inteiro têm buscado construir esses conceitos, o Brasil tem conseguido, quase que coercitivamente, nas regiões sul e sudeste, por serem constituídas de estados da federação menores em termos de tamanho e por possuírem um nível de desenvolvimento mais avançado. No Nordeste, este quadro muda drasticamente se comparado às regiões citadas. Para a Bahia, por ser um estado de grandes proporções e de total desigualdade entre os municípios, esta tarefa se torna árdua e difícil, porém, não impossível.

Não se visa aqui a comparar este conjunto bastante heterogêneo de discursos, todos pouco longevos, de gestão participativa, mas a utilizá-los como ilustração de um quadro baiano da participação cidadã, que nos parece, ainda nos dias de hoje, marcado por uma cultura política regional assentada na reprodução de um Estado patrimonialista autoritário e em relações sociais mediadas por estruturas corporativistas e clientelistas, ou seja, um quadro muito pouco efetivo no enfrentamento das desigualdades sociais e na distribuição de bens públicos. (MILANI, 2006, p. 188-189).

A pressão promovida pela globalização financeira aliada às demandas sociais faz com que o Governo se entregue às mudanças

no sentido de criar condições eficazes, com eficiência e efetividade, promovendo assim, a administração do futuro, centrada nas ações e, descentralizada na execução de suas políticas. Porém, dois entraves se concretizam no Brasil e constituem barreiras para a adoção de um novo modelo administrativo, um deles é o poder descentralizado, que faz com que a corrupção desmorone o sistema, o outro é a desinformação do cidadão que desconhece claramente o significado da coisa pública ou patrimônio público.

Avanços da Gestão Pública do Estado

As mudanças ocorridas no setor privado que elevaram as expectativas da população e passaram a utilizar novos padrões de funcionamento no mundo, chegam ao Brasil de forma avassaladora. Tais empresas estão incluídas neste rol oferecendo qualidade em produtos e serviços, além de salários atraentes. No exterior, em busca desses objetivos, muitas pessoas qualificadas migram para a esfera privada, no Brasil, porém, a questão que envolve estabilidade faz com que muitos permaneçam no setor público. A grande dúvida que envolve o Governo é como aproveitar essas pessoas, qualificá-las, mantê-las e, ao mesmo tempo, tornar-se um ente competitivo.

De acordo com Machado (2001), o tema gestão pública é ponto central e obrigatório na agenda política; esta pauta focaliza a ação do Estado sobre o cidadão, reorienta os mecanismos de controle dos resultados na perspectiva burocrática e na consecução dos objetivos, flexibilidade administrativa e controle social com avaliação de desempenho. Dentro deste redesenho do aparelho estatal, a elaboração de políticas públicas perpassam por estratégias que vão desde a racionalização do emprego dos recursos públicos ao aperfeiçoamento do Estado por intermédio da descentralização.

Em busca da solução dessas questões, o Governo procura modificar o perfil das instituições tornando-as mais enxutas, flexíveis, inovadoras e em constante adequação às novas perspectivas para o futuro. Este perfil tem sido implantado em vários estados brasileiros, porém, segundo Machado (2001), **a Bahia tem um campo extremamente fértil para propor inovações e melhorar**

seu desempenho. O grande desafio é estabelecer um canal de diálogo entre cidadãos e governo. No entanto, os administradores precisam de competências para criar estes canais de comunicação, como a formação de redes de parcerias e, a partir deste ponto, aprender a lidar com a gestão compartilhada.

Em entrevista concedida ao Bahia Análise & Dados, da SEI em 2009, o então secretário de planejamento à época, Walter Pinheiro, afirmou que o grande processo de mudança se baseia em alguns pilares importantes: o primeiro é que não se planeja sem o envolvimento dos diversos segmentos da sociedade; o segundo, é que o planejamento deve estar associado à necessidade de superação dos problemas e desafios para apontar novos vetores de crescimento em duas direções: o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social. Outro aspecto citado sugere que o planejamento seja capacitado para montar uma estrutura de Estado que preencha as lacunas e o prepare para o presente e, principalmente, para o futuro, de forma a superar os problemas e atender a população.

Ainda nesta entrevista, ao ser perguntado sobre a morosidade da burocracia, o entrevistado respondeu que existem canais de atendimento eletrônico, porém, segundo ele, não adianta ter um sistema extremamente moderno de Governo se não levar as pessoas às possibilidades de acesso que esta modernidade traz. Após esta resposta do Secretário de Planejamento em 2009, quatro anos se passaram, e o processo de inclusão digital ainda é muito lento. E não deve ser apenas para a capital e cidades mais desenvolvidas do interior baiano como Feira de Santana, São Antônio de Jesus, Vitória da Conquista, Itabuna, Paulo Afonso, esse processo de inclusão deve ser realizado em todos os 417 municípios do estado.

Segundo Milani (2006), quatro grandes experiências marcam a gestão pública baiana e buscam o princípio da participação social na formulação de políticas públicas locais. A primeira foi a experiência do Orçamento Participativo (OP) em Vitória da Conquista, em 1997, que enfrentou duas dificuldades na implantação da experiência: os obstáculos financeiros enfrentados pela gestão do OP e as

resistências políticas de vereadores e presidentes de associações comunitárias. A segunda experiência foi a gestão municipal da saúde em Salvador, com o objetivo de estimular a sociedade civil na formulação de políticas públicas no campo da saúde, diretriz do Plano Municipal de Saúde (1994-1997), que incluiu a capacitação dos conselheiros, quanto à sua estrutura, gestão e funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e da própria secretaria municipal.

A terceira experiência, trazida pelo referido autor, serve de exemplo do que seria o ideal democrático do princípio participativo, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador em 2004, que realizou audiências públicas e debates com a população, grupos associativos e representantes de vários grupos de interesse da sociedade. Com os seguintes objetivos: elevação e distribuição da renda, redução da exclusão social, ampliação e acesso a oportunidades de trabalho, melhoria do quadro ambiental, preservação e valorização dos aspectos culturais e favorecimento do pleno exercício da cidadania. Esta experiência pode comprovar que são limitadas as práticas políticas na gestão pública soteropolitana, com a tendência de transformar a participação em mera consulta a fim de validar simbolicamente o processo institucional da tomada de decisões.

É bem verdade que somente a médio e longo prazos será possível averiguar se a estratégia participativa da atual Prefeitura de Salvador constitui mera peça de retórica ou se emana efetivamente de uma vontade política que visa a mudar a forma de pensar e implementar as políticas públicas municipais. Os desafios não são poucos: como afirmou Anete Ivo (2001) ao analisar o projeto de gestão democrática de Lídice da Mata (1993-1996), os índices de desemprego, o mapa da pobreza urbana e as inúmeras demandas sociais insatisfeitas em Salvador são condicionantes fundamentais da execução de políticas sociais. Ademais, Cunha e Bensoussan (2006) afirmam que, ao se pensar nas possibilidades atuais de que dispõe a população de Salvador para se fazer ouvir, as ARs descentralizadas – reativadas e redinamizadas na gestão de João Henrique – pecam pela ausência

de institucionalidade (regularidade das reuniões, clareza do ciclo participativo) e pela manutenção de um perfil emergencial e assistencial da oferta de seus serviços (poda de árvores, iluminação, contenção de encostas durante o período de chuvas, limpeza e coleta de lixo, pintura de meio-fio, pavimentação tipo “tapa-buracos”). (MILANI, 2006, p. 197).

Ainda segundo o autor, a quarta e última experiência de gestão pública com participação cidadã na política local foi o Congresso Popular de Pintadas, em 2002. O CP contou com a participação de todos os membros da rede de associações locais, a apresentação de experiências e propostas de políticas públicas, bem como a eleição e designação de delegados para a plenária do Congresso. Professores universitários e técnicos voluntários, agindo enquanto elementos externos ao conjunto de cidadãos de Pintadas, também participaram dessa iniciativa. O CP é considerado, segundo as lideranças locais, um “novo salto qualitativo”, após a luta pela legalização da posse da terra nos anos 1980, a criação do Centro Comunitário de Serviços, a organização política do movimento social, a vitória do PT nas eleições locais em fins de 1996 e a organização das associações em torno da Rede Pintadas de Solidariedade.

Estas práticas de implantação da gestão pública indicam que há uma efetiva realização prática da nova administração. O sucesso ou não desta prática, ainda que os interesses dos poucos cidadãos envolvidos não sejam suficientemente impactantes, evidencia que há ainda um longo caminho a percorrer, porém, com as lições aprendidas, o caminho torna-se menos árduo, embora limitem um processo mais amplo de reforma do aparelho estatal.

Empreendedorismo Governamental

O empreendedorismo é um fenômeno global em que as instituições públicas e privadas têm procurado investir em pesquisa e outros incentivos. É um tema relevante porque sua finalidade está associada aos benefícios que a ação empreendedora acarreta. Segundo Gimenez, Ferreira e Ramos (2008), recentemente, o termo

empreendedorismo teve seu significado ampliado, entendido como realizações humanas voltadas à realização de novos projetos organizacionais. Neste contexto, o empreendedorismo visto como ação humana é um feito complexo dependente de interações entre as pessoas e que envolve a viabilização e articulação de distintos tipos de recursos. Nesse viés, o governo baiano, visando à promoção do seu desenvolvimento econômico, tem se transformado em um agente estratégico, que cria condições e estímulos próprios ao investimento, sobre a premissa das aceções empreendedoras.

Para Marini (2005), o Estado tem buscado utilizar os recursos do empreendedorismo para transformar o setor público. Nesta transformação acredita-se que o maior patrimônio de uma esfera pública empreendedora é a clareza de propósitos e objetivos, no esclarecimento de metas e valores práticos em conformidade com a missão de cada órgão buscando assim um equilíbrio em tais práticas e a nova postura administrativa. Entretanto, assumir esta postura significa revitalizar a gestão de pessoas, fazendo entender que, embora se trate do setor público, a responsabilidade pertence a cada um e para chegar a este ponto, faz-se imprescindível introduzir novas técnicas de relacionamento.

No desenvolvimento do perfil profissional requerido, é necessário, além das capacidades técnicas, enfatizar a dimensão emocional, a integridade e as habilidades para o trabalho em equipes. Enfrentar o desafio de “fazer acontecer” significa desenvolver a capacidade de conviver com ambiguidades que caracterizam o entorno da gestão contemporânea. Formas tradicionais de exercício da atividade profissional dão lugar a regimes mais flexíveis, incluindo modalidades virtuais de trabalho. Os cargos devem ser ampliados e as carreiras devem ser simplificadas, deixando de ser vistas como uma escada na hierarquia organizacional e se transformando em estradas que facilitam a conexão com o mercado de trabalho. Devem ser introduzidos sistemas de remuneração variável, baseados em habilidades e resultados, em substituição às tradicionais formas,

normalmente complexas, com base no tempo de serviço. Os programas de educação continuada devem ser orientados para a “empregabilidade” e a adequação ao perfil profissional, enfatizando o espírito empreendedor e a inovação. E a avaliação de desempenho deve assumir uma perspectiva mais ampla (360 graus), orientada para o desenvolvimento pessoal e institucional, a fim de que considere tanto o desempenho individual como o da equipe e o da organização. (MARINI, 2005, p. 10).

Valente (2001, p. 78-103), em texto produzido para Fundação Luís Eduardo Magalhães, considera que para um governo ser considerado empreendedor, seria necessário ter ação ampla e catalisar o setor público, o privado, o voluntário, o que significa dizer que este Estado ampliaria sua ação, ou seja, o governo catalisa o que é público, articula, coordena, aproveita a capacidade e a vocação de cada um desses setores. Outra forma é a promoção de competição, onde há este ingrediente, há estímulo e isto promove a eficiência governamental. Orientar-se pela missão, investir nos resultados e fazer prevenção seriam outros pontos cruciais, elencados pelo autor. Sendo assim, o governo empreendedor prefere os mecanismos de mercado às práticas burocráticas.

Uma das grandes ações empreendedoras na Bahia nos últimos anos foi a criação do Parque Tecnológico da Bahia, sendo construído na sua primeira fase, o prédio intitulado de Tecnocentro, inaugurado em setembro de 2012. O referido parque concentra empresas e instituições de pesquisa e inovação. De acordo com Branco (2012), **torna o estado uma referência na área de tecnologia, numa busca por mudar a ênfase agroexportadora da economia baiana.** O Tecnocentro abriga empresas como a IBM, a Portugal Telecom e a Ericsson Inovação, além de instalações da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Há ainda um convênio da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) com a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) para criar no polo uma unidade de bioinformática. O foco da

parceria que envolve o poder público, a comunidade acadêmica e o setor empresarial é o desenvolvimento de produtos e processos que tenham impactos positivos e relevantes, congregando os agentes para a geração de ideias.

Segundo a Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (SECTI-BA), o empreendimento tem como áreas prioritárias Biotecnologia e Saúde, Tecnologia da Informação e da Comunicação, Energia e Engenharias. O Parque Tecnológico terá sua estrutura dividida em três eixos centrais: Eixo da Inovação, que vai operar como instrumento de atração de empresas; Eixo da Tecnologia, que abriga a esfera institucional de suporte à interação entre universidades e empresas; e, Eixo da Ciência, que envolve a estratégia de fortalecimento da produção científica. O parque foi construído de forma sustentável, respeitando a área territorial onde foi instalado, preservando a Mata Atlântica e o relevo. Talvez para concretizar o sucesso do parque, seja necessária maior divulgação por parte da gestão. A população em geral deve ser incentivada a conhecer o parque, entender a sua importância e funcionamento, principalmente neste momento em que a tecnologia está tão dentro do alcance da maioria das pessoas.

O exemplo citado reforça a ideia de que as ações governamentais devem sempre alimentar-se de um pouco de empreendedorismo, haja vista que os resultados tendem a criar alternativas de médio e longo prazo, fatores que na gestão contemporânea não têm sido muito considerados, dada a proporção de ações corretivas, com resultados de curto prazo.

Esperanças Sociais para a Bahia

O Estado se constrói pelas pessoas e é pelo bem-estar da sociedade que os projetos são realizados, que programas são estabelecidos e que a agenda governamental é elaborada. A pressão externa e interna por uma administração participativa se torna cada vez mais presente nos dias atuais e a tendência é que deixe de ser um instrumento coercitivo, para ser uma pauta constante, que faça parte do dia a dia dos governantes.

É cada vez mais frequente a participação popular na realização de políticas públicas no Brasil caracterizando como um dos fatores da promoção do desenvolvimento, da tecnologia e da informação. Para Alcoforado (2009), o tripé economia-sociedade-território representa a base sobre a qual as políticas governamentais de desenvolvimento devem ser estruturadas para se tornarem eficazes. Uma política governamental desenvolvimentista, de um país ou de uma região, será eficaz na medida em que seja capaz de utilizar ao máximo os fatores internos e externos existentes em sua economia, na sociedade, e em seu território, impulsionadores de seu desenvolvimento econômico e social e neutralizar os fatores internos e externos a ele restritivos.

Para serem bem sucedidos na implementação de suas políticas desenvolvimentistas, os governos precisam fazer com que os fatores impulsionadores do desenvolvimento existentes em cada um dos três planos acima citados (economia, sociedade e território) sejam amplamente utilizados na promoção do desenvolvimento econômico e social, e que os fatores restritivos sejam eliminados ou neutralizados. Isso significa dizer que a mais adequada sinergia entre os fatores existentes nos planos da economia, da sociedade e do território é decisiva para que se alcance o necessário desenvolvimento econômico e social. (ALCOFORADO, 2009, p. 45).

O autor ainda afirma que:

O papel do governo na promoção do desenvolvimento econômico e social de um país ou de uma região reside em sua capacidade de influenciar: 1) na otimização e melhoria dos fatores de produção existentes (recursos humanos, recursos físicos, recursos de conhecimentos e capital); 2) na adequada dotação de infraestrutura econômica e social; 3) na expansão da demanda interna e no incentivo ao atendimento da demanda externa de produtos ou serviços; 4) na expansão da estrutura industrial

existente e no aumento de sua competitividade; 5) na criação de um ambiente empresarial competitivo que contribua para a inovação de produtos e processos; 6) no fortalecimento dos polos de crescimento e desenvolvimento existentes e na constituição de zonas ou eixos de desenvolvimento; 7) na utilização do potencial de desenvolvimento endógeno ou local; 8) na criação de condições que permitam tornar o país ou a região menos vulnerável aos efeitos de instabilidades e crises na economia mundial, brasileira e local, promover o crescimento da economia nacional e regional com distribuição de renda e implementar medidas que contribuam para a redução das desigualdades regionais. (ALCOFORADO, 2009, p. 45).

Ainda de acordo com o referido autor, cinco outras iniciativas podem ser desenvolvidas no processo de desenvolvimento endógeno: 1) a formação de recursos humanos; 2) o apoio à comunidade; 3) a redistribuição de renda; 4) a conservação do meio ambiente; 5) reforma agrária. A formação de recursos humanos tem como principal objetivo a qualificação da mão de obra, o que se torna fundamental para evitar que a falta de qualificação dos trabalhadores locais seja um fator de repulsão de investimentos.

Para Milani (2006), no caso da Bahia, municípios como Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Paulo Afonso, Irecê, entre outros, **precisam ter seus polos de desenvolvimento e crescimento fortalecidos**. Nos municípios onde já houve alguma experiência de participação na elaboração de políticas públicas, a sociedade aguarda por atitudes mais agressivas do governo em setores de grande acessibilidade e utilidade pública como saúde, educação, assistência e segurança social. Embora, o Estado assuma a postura do *Welfare State*, Estado do Bem-Estar Social ou Estado Assistencialista, as ações ainda encontram-se na fase de planejamento, pouco se tem feito nas grandes cidades e pior ainda nos demais municípios baianos. Há ainda pequenas cidades que não possuem rede elétrica ou sistema de saneamento básico. Nestas localidades faltam postos

de saúde, unidades bancárias, segurança pública e infraestrutura adequada à manutenção da vida.

Com base no entendimento de Alcoforado (2009), o governo da Bahia deveria constituir sistemas de gestão para coordenar as ações nas regiões abrangidas pelos polos de crescimento e desenvolvimento da economia estadual, especialmente nas zonas ou eixos de desenvolvimento, envolvendo os governos federal, estadual e municipal, que atuariam de maneira integrada. No plano de cada localidade deveria haver um esforço conjunto entre as três esferas de governo, as forças econômicas e a sociedade civil na promoção do desenvolvimento econômico e social.

Nas metrópoles baianas e grandes cidade, este propósito, ainda que distante, está mais próximo de ser alcançado, porém, para a maioria dos municípios, esta é uma realidade remota. São duas “bahias” num mesmo estado, onde segundo o Sistema de Dados Estatísticos, da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI, 2006), se tem de um lado municípios como Caraíbas, Caetanos, Caturama, ocupando o ranking de 417, 416 e 415, respectivamente, com índices de desenvolvimento econômico muito baixo e, de outro lado cidades como Camaçari, São Francisco do Conde, Lauro de Freitas, ocupando o segundo, terceiro e quarto lugares no ranking, respectivamente. A esperança é que a confluência de ações governamentais transforme o Estado em um único polo econômico, sem grandes distorções ou percalços que assolam o desenvolvimento econômico-social.

Considerações Finais

O processo histórico de desenvolvimento da gestão pública no Brasil passou por várias fases e sofreu diversas transformações, especialmente, no campo político, econômico e social. Devido à velocidade dessas mudanças, unidas ao processo de globalização, o país tem tentado sair da maleabilidade patrimonialista, do ostracismo burocrático e mais recentemente da carência gerencial. No entanto, as peculiaridades desta visão que versam sobre a obtenção de resultados, embora estejam inseridas na pauta da

agenda governamental atualmente, não estão conseguindo atender às especificidades, cada vez mais recorrentes, determinadas pela sociedade.

Ao longo desse processo e, sob uma perspectiva macro, a sociedade brasileira evoluiu culturalmente, a ponto de tornar-se mais exigente. Diante desse cenário, a gestão pública se engajou para criar estratégias de modo a harmonizar essa demanda, a fim de estabelecer e ampliar um canal de comunicação que seja realmente aplicável e alcance as necessidades de cada cidadão. Cabe também ao Estado, como elemento mitigador e controlador das aceções de um país, assumir uma postura empreendedora, capaz de promover uma estrutura social em rede que solidifique o processo de cooperação entre instituições que detêm autonomia e tecnologia da informação, como afirma Castells (1999).

Considerando que no ambiente contemporâneo são experimentadas novas ferramentas de gerência, em que o Estado irá ter suporte suficiente para garantir uma administração adequada à realidade de cada sociedade, constrói-se uma nova forma de gerir na esfera pública, baseada no tripé economia-sociedade-território (ALCOFORADO, 2009). Esta estrutura representa o alicerce sobre o qual as políticas governamentais são estruturadas em determinado território, utilizando deste, os recursos existentes em sua economia.

Diante da volatilidade das transformações sociais, a doutrina gerencialista vem aos poucos ganhando novos contornos administrativos. A presença do empreendedorismo, da participação popular, dentre outros elementos comuns na administração hodierna, crescem substancialmente dia a dia, fazendo transcender as características do molde gerencialista, forçando de certa maneira uma resposta da gestão pública para além dos resultados que esse paradigma representa. Obviamente, que a passagem do gerencialismo para o pós-gerencialismo não se assemelha à mudança do patrimonialismo para a burocracia, já que não se trata de uma ruptura do modelo de gestão, mas sim, de um aperfeiçoamento e implementação de novas atividades que sejam capazes de atender aos novos ditames sociais, econômicos e políticos.

Nesse viés, um olhar sobre a experiência da gestão pública no estado da Bahia possui um caráter único, na medida em que a constatação das estratégias e perspectivas de governo permite, de qualitativo, identificar as possibilidades e entraves de uma gestão pública que se centra no gerencialismo e abre-se para os atuais dilemas da administração pública pós-gerencialista. Assim sendo, a análise dessa experiência regional, possibilita observar que, a construção de políticas públicas com a colaboração dos cidadãos na Bahia é limitada, porém, possuem representatividade. A sociedade que participa da tomada de decisões do governo sente-se parte dele e, ao ser incluído no processo, em tese, exige e cobra mais por soluções efetivas.

A Bahia é um dos maiores estados do território brasileiro, possui 417 municípios, muitos deles em situação econômica de extrema pobreza. Implementar políticas públicas com a colaboração da população nesses municípios se constitui um grande entrave, pois nestas localidades é necessário, inicialmente, promover o desenvolvimento, com condições básicas de sobrevivência. Talvez seja este o momento em que a população deva participar da construção de seu município, indicando suas necessidades e formando uma parceria mais sólida com o governo.

Por fim, conclui-se que as marcas do pós-gerencialismo estão presentes na administração pública brasileira. Apesar do país ainda dispor de laços patrimonialistas, disfunções burocráticas, ainda assim, em um aspecto amplo, a gestão pública evoluiu qualitativamente de modo a permitir avanços em diversos segmentos, permitindo inclusive a construção do gerencialismo, e por ora, pós-gerencialismo. Os entraves e gargalos continuarão existindo, no entanto o poder público possui o dever de criar alternativas eficazes, eficientes e efetivas, de modo a permanecer essa ambiência de desenvolvimento gerencial.

Não obstante, os laços herdados de outras épocas permaneçam na gestão pública do estado da Bahia, o cenário atual permite concluir que o processo de evolução e profissionalização da gestão tem sido realizado, apesar de algumas deficiências. De modo geral, o Estado tem respondido aos anseios sociais, por meio de alternativas que consolidam o pós-gerencialismo. Obviamente, que ainda existe

um descompasso entre alguns fatores da administração, resultado da volatilidade do mundo contemporâneo, onde a esfera pública ainda não conseguiu acompanhar essa velocidade. A contento, a administração pública da Bahia tem respondido às carências macros. Apesar dos inúmeros anseios a serem respondidos, a alternativa permanece no desenvolvimento da gestão pública, por meio da profissionalização e construção da aceção pós-gerencialista.

Referências

ABRUCIO, L. F. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n. 10).

ALBRECHET, C. **Programando o futuro**: o trem da linha norte. São Paulo: Makron Books, 1994.

ALCOFORADO, F. Reforma do Estado e da administração pública necessária ao Brasil na era contemporânea. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 19, n. 1, p. 35-48, abr./jun. 2009.

ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Ed. Unifesp, 2010.

BENDIX, R. **Max Weber**. Buenos Aires: Amorrortu, 1979.

BRANCO, Cris Castelo. Parque Tecnológico da Bahia. **Pesquisa Fapesb**, São Paulo, n. 200, p. 13, out. 2012. Disponível em: <<http://revistapesquisa.fapesb.br/2012/10/11/parque-tecnologico-na-bahia/>> Acesso: 23 abr. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. C. (Org.). Brasil: um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

CAMPOS, E. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

CARVALHO, J. M. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad - Adenaver-Stifting; São Paulo: Fundação UNESP, 2004.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. I.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1977. 2 v.

GIMENEZ, F. A. P. G.; FERREIRA, J. M.; RAMOS, S. C. Configuração empreendedora ou configurações empreendedoras?: indo um pouco além de Mintzberg. In: ENCONTRO ANPAD, 32, 2008, Rio de Janeiro, 2008. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. Disponível em: <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/9/9d/Empreendedorismo_2012-1.pdf> Acesso: 15 abr. 2013.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES, 2010.

MACHADO, G. Reinventando o estado: uma reflexão sobre as ideias de Osborne. In: FUNDAÇÃO LUIZ EDUARDO MAGALHÃES. **Gestão pública: desafios e perspectivas**. Salvador, 2001.

MANSOLDO, M. C. **Evolução histórica dos modelos administrativos da administração pública: o princípio da eficiência no atendimento público**. Monografia (Bacharel em Direito) – Universidade José do Rosário Vellano, Belo Horizonte, 2009.

MARINI, C. Desenvolvendo a cultura empreendedora na administração pública: panacéia, utopia ou realidade? São Paulo: Egap - Fundap, 2005. Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea. Disponível em: <http://scholar.google.com.br/scholar?cluster=3476735717045988621&hl=pt-br&as_sdt=0,5&scioldt=0,5> Acesso: 12 abr. 2013.

MILANI, C. R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 180-214, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a08n16.pdf>> Acesso: 14 abr. 2013.

MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PADILHA, T. M. **Brasil em questão**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1975.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

RAMOS, G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

SEI. SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Índices por município e ano com ranking (t164)**. Salvador, 2006. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/side/frame_tabela.wsp?tmp.tabela=T164&tmp.> Acesso: 15 abr. 2013.

TEIXEIRA, S.M. **O desafio da gestão de redes de políticas**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>>.

VALENTE, A. **Governo empreendedor e estado-rede na gestão pública brasileira**. In: FUNDAÇÃO LUIZ EDUARDO MAGALHÃES. **Gestão pública**: desafios e perspectivas. Salvador, 2001.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília: Ed. UnB, 1999. v. 1.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO NO BRASIL E SUAS APLICAÇÕES NA BAHIA E EM SALVADOR: nas perspectivas do convencional ao alternativo

Marcelo Rodrigues Vieira
Francisca de Paula Santos da Silva
Katiane Alves
Caio Henrique da Silva Vilas Bôas

Vem crescendo, sistematicamente, a importância do turismo em diversos países, representando uma atividade expressiva com indicadores socioeconômicos como as divisas, geração de postos de trabalho e oportunidades de negócios em suas diversas escalas desde os micros aos megaempreendimentos, dentre outros. Ressalte-se, no entanto, a relevância desta atividade para o intercâmbio e compartilhamento, entre os povos, da diversidade e riquezas culturais, religiosas e sociais.

Contudo, o modelo de turismo em vigor continua dando ênfase aos seus benefícios econômicos, observando-se a sua participação no Produto Interno Bruto - PIB, por exemplo, quando poderia também destacar o valor cultural não massificado das localidades por meio de políticas públicas e investigação da Felicidade Interna Bruta (FIB) das comunidades; a valorização do meio ambiente aplicando à legislação para Unidades de Conservação (UC), Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e outros.

Assim, visando entendimento sobre o foco dado ao turismo, enquanto relevante atividade econômica, de um lado, apresentam-se as políticas públicas e o histórico das estruturas de órgãos e entidades das esferas federal, estadual e municipal, que são responsáveis pela condução destas, e pelo regramento do setor turístico. E por outro lado, vislumbram-se possibilidades de

participação das comunidades no processo de desenvolvimento integrado do turismo, para que se efetive a sustentabilidade ambiental, cultural, política, tecnológica e econômica.

Este conhecimento foi construído mediante pesquisa de campo, junto aos órgãos e entidades públicas e privadas, entrevistas com seus dirigentes, levantamento de relatórios, documentos institucionais e bibliográficos, e em *sites* institucionais, a exemplo das ações dos órgãos federais.

Políticas Públicas em Turismo

Pelas suas características, a atividade turística transcende à questão setorial, tendo uma forte interconectividade com outros setores, a exemplo da cultura, agroindústria, indústria, meio ambiente, infraestrutura, educação, saúde, segurança pública, dentre outros. Tem, por outro lado, um papel significativo como agente de desenvolvimento, em escalas local, regional, nacional e global. Esta afirmativa chama atenção para aspectos do planejamento estratégico do Estado, o qual demonstra que, quando se trata de turismo não se deve considerar apenas os programas que figuram na Pasta da Secretaria de Turismo, mas observar que diversas secretarias contribuem para o desenvolvimento da atividade, na medida em que, por exemplo, oferecem infraestrutura para o transporte rodoviário, aeroviário, marítimo; cursos técnicos e superiores em turismo e afins; são implementados projetos de mobilidade urbana; são instituídos programas permanentes de manutenção do patrimônio material; projetos de acessibilidade a parques naturais, viabilizando o direcionamento de fluxos turísticos a públicos de maior faixa de idade com grande potencial de gastos em turismo. É imprescindível que os órgãos do segmento turístico promovam uma ampla articulação com os demais órgãos que integram a administração pública, além de toda sua cadeia produtiva.

Essa premissa dificilmente acontece na esfera pública em função do próprio modelo democrático. A alternância de cargos, no âmbito do poder executivo e parte do legislativo, ocorre de quatro em quatro anos e, às vezes, em menor período de tempo.

Analisando-se as funções desempenhadas pelos órgãos públicos brasileiros responsáveis pela elaboração e desenvolvimento das políticas públicas para a área do turismo, nas esferas federal e estadual este estudo procura demonstrar em primeiro lugar suas competências institucionais e em segundo suas estratégias de atuação materializadas em seus planos, programas, projetos e ações.

Assim sendo, antes de se falar em políticas públicas, considera-se importante tratar do conceito de propriedade estatal, contemplado no Plano Diretor da Reforma do Estado do Governo Federal, em 1995. Mais especificamente, quanto às atividades não exclusivas de Estado; propõe o Plano, que a forma de propriedade dominante seja pública não-estatal.

Esclarece Bresser-Pereira (1996, p. 27) que, no capitalismo contemporâneo, as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como sugere a divisão clássica do Direito: Direito Público e Privado - a propriedade pública e a propriedade privada. Sugere assim, três formas: 1) a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresa) ou de consumo privado (família); 2) a propriedade pública estatal; 3) a propriedade pública não-estatal.

Assim, Bresser-Pereira (1996) afirma que o público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal – é pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado, sendo regida pelo Direito Administrativo, e privada, a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. Em princípio, todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não estatais.

Esse autor conclui a discussão entre propriedade pública e privada dizendo que continuam as duas formas clássicas de propriedade – a pública e a privada –, com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal, ao invés de se confundir, como apenas, estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para

o consumo privado não são privadas, mas públicas não-estatais (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 27):

Na reforma do Estado as atividades exclusivas do Estado devem, naturalmente, permanecer dentro do Estado. Podemos distinguir dentro dela, verticalmente, no seu topo, um núcleo estratégico, e, horizontalmente, as secretarias formuladoras de políticas públicas, e as agências reguladoras.

Estabelecidas as diferenciações sobre as formas de propriedade pública e privada fica delimitado, neste trabalho, que as políticas públicas a serem consideradas são aquelas emanadas dos órgãos de governos nas suas esferas federal, estadual e municipal, não cabendo confundir-se com as ações relativas às associações e sindicatos representantes dos segmentos turísticos, por exemplo. Estas, em que pese geralmente trabalharem em parceria com os órgãos de governo, defendem na verdade interesses privados, ligados ao lucro.

Todavia, os planos, programas, diretrizes resultantes de recomendações dos conselhos consultivos, parte das estruturas dos órgãos estatais, que venham a contribuir para a formulação das políticas de governo são considerados, naturalmente políticas públicas, mesmo que esses conselhos tenham como membros, também as associações representativas de empresas, cujos interesses são privados.

Política significa a ciência ou a arte de governar, caso se admita que tal ciência exista, como menciona Durozoi e Roussel (1990). Enquanto mantedor, o Estado e “[...] os governos locais assumem, assim, um papel de coordenação e de liderança, mobilizando atores governamentais e não governamentais, procurando estabelecer um processo de ‘concertação’ de diversos interesses e de diferentes recursos em torno de objetivos comuns.” (FARAH, 2001, p. 142). Tratando-se de políticas públicas, afirma-se que “[...] em termos genéricos, por políticas públicas se entende as ações do Estado, orientadas pelo interesse geral da sociedade.” (BARRETTO, 2003, p. 33).

No caso das políticas públicas para o turismo, há interferência das Organizações Nacionais de Turismo (ONTs), que são constituídas por representantes de órgãos oficiais e outros, cuja finalidade principal é regulamentar a atividade em âmbito internacional; a mais representativa destas é a Organização Mundial do Turismo (OMT), vinculada às Organizações das Nações Unidas (ONU).

Segundo Miguel Angel Acerenza (1991), essas organizações, sejam federais, estaduais e/ou municipais, têm como funções básicas: a) investigação e análise de mercado; b) coordenação das operações de promoção e venda de produtos turísticos do setor público e privado; c) promoção institucional, apoio e suporte promocional nas operações de venda dos diferentes produtos.

No Brasil, a estrutura institucional, nas diversas esferas de governo, responsável pela elaboração e desenvolvimento das políticas públicas para a área do turismo, compreende o Ministério do Turismo, criado em abril de 2003, que tem a missão de desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social. Para tal, pressupõe-se a elaboração de políticas públicas com um modelo de gestão descentralizado, orientado pelo pensamento estratégico. Enquanto órgão da administração direta tem as condições necessárias para articular com os demais Ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, com o setor empresarial e a sociedade organizada, integrando as políticas públicas e o setor privado (BRASIL, 2013a,b).

No âmbito federal, compete então ao Ministério do Turismo, conforme regimento, os assuntos relacionados à política nacional de desenvolvimento do turismo, a promoção e divulgação do turismo nacional no Brasil e no exterior, o estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas, o planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo, a gestão do Fundo Geral de Turismo e o desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação das atividades, empreendimentos e equipamentos prestadores de serviços turísticos.

Compõe a estrutura organizacional do Ministério do Turismo: Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado; Órgãos específicos singulares: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo; Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo; Órgão colegiado: Conselho Nacional de Turismo (CNT) e Entidade vinculada: Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur). Assim, compete:

- a) à *Secretaria de Políticas de Turismo*, precipuamente, “a formulação, elaboração, avaliação e monitoramento da Política Nacional do Turismo, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional do Turismo”, bem como articular as relações institucionais necessárias para a condução desta;
- b) à *Secretaria de Programa de Desenvolvimento do Turismo*, realizar ações de estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivos, de fomento, de promoção de investimentos em articulação com os Programas Regionais de Desenvolvimento, bem como apoiar e promover a produção e comercialização de produtos associados ao turismo e a qualificação dos serviços;
- c) ao *Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur)*, autarquia que tem como área de competência a promoção, divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do país no exterior. Originou-se da Empresa Brasileira de Turismo, criada pelo Decreto Lei nº. 55, em 1966, que posteriormente, passou à condição de Autarquia pela Lei nº. 8.181, de 28 de março de 1991, tomando a denominação atual;
- d) ao *Conselho Nacional do Turismo*: na condição de órgão colegiado de assessoramento, diretamente vinculado ao Ministério do Turismo tem como atribuições “propor diretrizes e oferecer subsídios técnicos para a formulação e acompanhamento da Política Nacional do Turismo”. É formado por representantes de outros

Ministérios e Instituições Públicas que se relacionam com o turismo e das entidades de caráter nacional, representativas dos segmentos turísticos. Propõe um sistema de gestão composto no seu nível estratégico, o Ministério, o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

- e) ao *Fórum Nacional de Secretários*: atuar como órgão informal, consultivo, constituído pelos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, que auxilia no apontamento de problemas e soluções, concentrando as demandas oriundas dos Estados e Municípios.
- f) ao *Fórum Estadual*: atuar como instrumento do processo de descentralização baseado na constituição de 27 fóruns estaduais com a finalidade de integrar a cadeia produtiva nos Estados e Distrito Federal, facilitando a implantação do Plano Nacional do Turismo. Este deve ser composto pelo Secretário ou Dirigente Estadual, por um representante designado pelo Ministério do Turismo, pelas entidades públicas e privadas participantes do Conselho Nacional, por intermédio de suas representações regionais, pela representação dos Municípios, pelas instituições de Ensino Superior em Turismo, e demais entidades de relevância estadual, vinculadas ao turismo. Este tem como atribuição o cumprimento de um papel fundamental para a operacionalização das políticas formuladas pelo núcleo estratégico, constituindo-se em um canal de ligação entre o Governo Federal e os destinos turísticos.
- g) aos *Conselhos Municipais de Turismo*: complementar o sistema de gestão do turismo no Brasil. Os municípios são incentivados a se organizarem em consórcios para formar roteiros integrados, ofertando um conjunto de produtos turísticos.

Segundo Relatório de Atividades do Embratur baseado nos programas do então Ministério do Esporte e Turismo (MET), previstos na Lei Orçamentária para o ano de 2001, elaborada em função do Plano Plurianual de Ações (PPA) 2000-2003, em março de 1996, o Governo Federal lançou o documento denominado “Política Nacional de Turismo - Planejamento Estratégico 1996/1999,” estabelecendo desde então, as principais macro estratégias a serem seguidas, com as metas de aumentar para 3.800.000 o número de turistas estrangeiros que vêm ao País; aumentar para US\$ 4 bilhões o valor de entrada de divisas diretas com o turismo; e incrementar em 10,6% a participação da população economicamente ativa empregada pelo setor turístico.

Esse trabalho teve início em 1995 e contou com entidades do setor privado e das Secretarias Estaduais de Indústria, Comércio e Turismo, iniciando o desenvolvimento do Planejamento Estratégico do Turismo Nacional, por meio de reuniões da Câmara Setorial de Turismo. As metas foram alcançadas desde 1998, sendo que em 1999, a Política Nacional de Turismo (PNT) foi reorientada e alinhada às “Orientações Estratégicas da Presidência da República”, elaborando-se os objetivos setoriais do turismo e, em decorrência, os Programas e Ações do Embratur para o período 2000 a 2003, de acordo com o mencionado Plano Plurianual de Governo.

Dentre os programas desenvolvidos pela administração pública na década de 1990 está o turismo nordestino, tendo como agente financeiro o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Na verdade, houve uma confluência de interesses entre os governos nordestinos associados às ações dos organismos multilaterais que, a partir de experiências de outros países subordinados ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que apontaram o turismo como uma possível saída para enfrentar a retração econômica e as desigualdades sociais, levando o BID e o Banco Mundial (BIRD) a financiarem projetos direcionados para esta atividade. Deste modo, este programa abrigaria o atendimento à crescente demanda social e econômica da região nordestina por emprego e renda sendo uma atividade intensiva de trabalho (QUEIROZ, 2002).

Em 1994, foi instituído o Programa para o Desenvolvimento do Turismo do Nordeste, com recursos de US\$ 1,5 bilhão a serem financiados 50% pelo BID, com repasse pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), na qualidade de agente financeiro e 50% com recursos próprios dos governos nordestinos.

As diretrizes do programa consistiam em criar ou consolidar polos e corredores turísticos, sendo que os investimentos públicos em infraestrutura, como sistemas viários e aeroviários, saneamento básico, energia, telecomunicações e recuperação do patrimônio público, atuavam como indutores das inversões privadas em equipamentos e serviços. Além de reflexos significativos das instituições, este programa promoveu uma reestruturação da economia turística dos estados do Nordeste.

No ano de 2003, com a instalação de novo Governo Federal, foi elaborado um novo Plano Nacional de Turismo, resultante de amplo debate em nível nacional, reunindo numa primeira rodada entidades, instituições e empresas de porte nacional representativas no segmento turístico e, num segundo momento, com secretários e dirigentes estaduais de turismo e presidentes de empresas públicas de turismo, depois de ouvidas todas as entidades individualmente ou em grupos afins. Foi produzido um diagnóstico, traçados princípios orientadores para o desenvolvimento do turismo, a visão, objetivos, metas, macros programas e programas.

Os pressupostos básicos para todos os Programas, Projetos e Ações do Plano Nacional de Turismo, são a ética e a sustentabilidade, e, como princípios orientadores, os seguintes vetores de governo: redução das desigualdades regionais e sociais; geração e distribuição de renda; geração de emprego e ocupação; e equilíbrio do balanço de pagamentos.

Como visão, o turismo no Brasil contempla as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do país no cenário turístico mundial. A geração do emprego, ocupação e renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, e o equilíbrio de pagamentos, sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas.

Os objetivos gerais propõem desenvolver o produto brasileiro com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais; estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional. Os específicos são: dar qualidade ao produto turístico; diversificar a oferta turística; estruturar os destinos turísticos; ampliar e qualificar o mercado de trabalho; aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional; e aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.

As cinco metas para o turismo no período de 2003 a 2007 foram: criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações; aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; gerar 8 bilhões de dólares em divisas; aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos; e ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal.

Os Macros Programas compreenderam desdobramentos temáticos escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos nos objetivos e metas para o turismo no período de 2003 a 2007, e são resultantes das contribuições de todas as entidades do setor ouvidas e manifestas. A seguir, os sete Macros Programas.

1. Gestão e Relações Institucionais - Programas de Acompanhamento do Conselho Nacional do Turismo; Avaliação e Monitoramento do Plano; e Relações Internacionais;
2. Fomento de Programas de Atração de Investimentos e Financiamento para o Turismo;
3. Infraestrutura com Programas de Desenvolvimento Regional e Acessibilidade Aérea, Terrestre, Marítima e Fluvial;
4. Estruturação e Diversificação da Oferta Turística com Programas de Roteiros Integrados e Segmentação;

5. Qualidade do Produto Turístico Programa de Normatização da Atividade Turística e de Qualificação Profissional;
6. Programa e Apoio à Comercialização - Programa de Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro; de Reposicionamento da Imagem Brasil; de Apoio à Comercialização;
7. Informações Turísticas - Programas de Base de Dados; Pesquisa de Demanda; de Avaliação de Impacto do Turismo; Avaliação de Oportunidade de Investimento.

Quanto à Política Nacional de Turismo, foi esta consolidada no Plano Nacional de Turismo 2013-2016, que traça as diretrizes estratégicas para o setor no país, para o período. Concebido com os atores representativos do segmento, será concretizado no Plano Plurianual 2012/2015. Aponta a contribuição do setor para o desenvolvimento econômico, social e a erradicação da pobreza. Tem ainda como insumo básico o Documento Referencial - Turismo no Brasil 2011/2014 e destaca, no âmbito da gestão, as diretrizes que devem nortear o desenvolvimento do turismo brasileiro, como a participação e diálogo com a sociedade; a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; o incentivo à inovação e ao conhecimento; e a regionalização como abordagem territorial e institucional para o planejamento.

Esse documento destaca a questão da segurança jurídica, como fator preponderante para a construção de um ambiente favorável, que viabilize as iniciativas e os investimentos no setor, por parte dos empreendedores nacionais e estrangeiros. Busca assim, estabelecer mecanismos que garantam estabilidade e confiança, no que se refere à obtenção de licenças, autorizações, concessões e demais exigências do Estado, para a instalação e operação de empreendimentos turísticos no país.

Estabelecidas às diretrizes estratégicas, observando as tendências internas e externas e os desafios impostos, são definidos objetivos a serem alcançados: incentivar os brasileiros

a viajarem pelo país; incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro; e preparar o turismo brasileiro para os megaeventos.

Esse Plano segue uma estrutura lógica, interligando as diretrizes estratégicas, os objetivos e resultados esperados e, finalmente, o desenvolvimento de programas, projetos e ações. Integra um rol de informações norteadoras das ações compartilhadas pelo Ministério do Turismo e o mercado que compõe o setor, cujo propósito é a prosperidade desse segmento.

Visando tornar o plano objetivo e efetivo, iniciativas complementares estão previstas contendo os meios materiais, financeiros e legais necessários a sua viabilização, a exemplo de ações prioritárias, com indicação de recursos públicos e privados para solução dos gargalos que têm impedido ou adiado a plena expansão da atividade turística no país, com destaque nas áreas de infraestrutura, financiamento e capitalização do setor, capacitação técnico-gerencial, tratamento fiscal/tributário, inovação tecnológica, promoção interna e externa, certificação, cadastramento, desenvolvimento de micro e pequenas empresas do segmento do turismo, desenvolvimento de destinos turísticos, dentre outras (MTur, 2013).

Turismo na Bahia

No âmbito estadual foi criada a Empresa de Turismo da Bahia S.A. (BAHIATURSA), sociedade de economia mista de capital autorizado, constituída na forma do art. 236 da Lei no. 6.404/76, autorizada pela lei estadual no. 2.563, de 28 de agosto de 1968 com a razão social Hotéis de Turismo do Estado da Bahia S.A., cujo objeto era constituir e estimular a construção ou adaptação de hotéis, motéis e pousadas de interesse turístico no Estado da Bahia, bem como reformar e ampliar as instalações e serviços dos hotéis de Itaparica e Cipó dando-lhes condições adequadas ao desenvolvimento do turismo naquelas estâncias hidrominerais (BAHIATURSA, 2013).

Ela foi vinculada à extinta Secretaria dos Assuntos Municipais e Serviços Urbanos, e em 1971 integrou a Secretaria de Indústria e Comércio, que em 1983 passou a denominar-se Indústria, Comércio e Turismo. E, em 1995, foi transferida para a Secretaria de Cultura e Turismo. A função cultura foi instituída com a reforma administrativa de 1966 vindo a ser constituída a Secretaria de Educação e Cultura, em 1967.

A partir de 1977, a Bahiatursa passou a ter como parceiro, o segundo maior acionista depois do Estado da Bahia, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), reforçando seus investimentos no Centro de Convenções e na hotelaria. Em 1989, incorporou a EMTUR e a CONBAHIA, às outras empresas do Sistema Estadual de Turismo (SET), que possui oito postos de informações turísticas na capital e dezesseis no interior (BAHIATURSA, 2003).

Diante da crescente importância conquistada por esse segmento econômico no estado, a relevância alcançada pelos aspectos culturais por meio de investimento na produção e recuperação e renovação de equipamentos culturais, foi criada a *Secretaria de Cultura e Turismo* (SCT) pela Lei Estadual nº. 6.812, de 18 de janeiro de 1995, com a finalidade de executar a política governamental destinada a apoiar a cultura, preservar a memória e o patrimônio cultural do Estado e promover o desenvolvimento do turismo e do lazer. Teve integradas à sua estrutura funcional, a Empresa de Turismo da Bahia S.A. (Bahiatursa), a Fundação Cultural do Estado da Bahia (FUNCEB), a Fundação Pedro Calmon - Memorial dos Governadores, o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural (IPAC) e o Arquivo Público da Bahia (APEB).

Vinculada à SCT, a Superintendência de Desenvolvimento do Turismo (SUDETUR) planeja, articula, coordena, capta recursos e promove o desenvolvimento do turismo de qualidade na Bahia, fomentando a implantação da infraestrutura física, ambiental e organizacional, visando a melhoria de qualidade de vida da população ao gerar emprego e renda, de acordo com as metas da política socioeconômico-cultural do Governo (BAHIA, 2013).

Em 1996, com a criação do *Convention and Visitors Bureau* (CVB) começa a se concretizar a tentativa pioneira de descentralização

da gestão turística, transferindo-a para a iniciativa privada; fato ensejado desde a elaboração do Plano de Turismo do Recôncavo em finais dos anos de 1960, assumindo este, o papel da captação de eventos, antes sob a responsabilidade da Bahiatursa. Este modelo de gestão participativa caminha para o estágio de consolidação, segundo Queiroz (2002, p. 166).

A partir de 2006, por intermédio da Lei nº 10.549, de 28 de dezembro daquele ano, foi criada a Secretaria de Turismo (SETUR), tendo como finalidade planejar, coordenar e executar políticas de promoção e fomento ao turismo, competindo-lhe formular diretrizes, coordenar ações, atrair recursos, realizar pesquisas, fiscalizar o cumprimento da legislação e incentivar a inclusão da identidade cultural baiana, visando o desenvolvimento do turismo no âmbito estadual. No âmbito da administração indireta ou descentralizada, ficou vinculada a SETUR apenas a Empresa de Turismo da Bahia S/A, a Bahiatursa. As outras entidades antes vinculadas a esta, passaram a integrar a nova Secretaria de Cultura, que foi desmembrada (BAHIA, 2013).

Assim, na esfera estadual, na atualidade, a SETUR e a Bahiatursa, buscam trabalhar de forma harmônica, integrando e articulando a implantação de políticas públicas na promoção e divulgação da Bahia como destino turístico. As atividades desenvolvidas compõem três eixos estratégicos: inovação; qualificação dos serviços e do destino; e integração econômica, que se constituem a base do conceito de turismo sustentável. Vinculadas aos eixos estratégicos as ações são delineadas a partir dos seguintes programas: Desenvolvimento de Novos Produtos; Programa de Desenvolvimento de Novos Segmentos; Programa de Desenvolvimento de Novos Serviços; Programa de Qualificação dos Serviços Turísticos; Programa de Cadastramento e Fiscalização; Programa de Qualificação do Destino Bahia; Programa de Implantação de Infraestrutura Turística (Inpactur); Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste para o Estado da Bahia - Prodetur NE II/BA.

As Macro Estratégias estaduais para o desenvolvimento sustentável estão relacionadas à: a) estrutura pública, que visa “criar as condições necessárias para o desenvolvimento

sustentável do turismo através de planejamento, infraestrutura básica e acompanhamento”; b) gestão municipal, que tem como foco “promover a modernização técnico-administrativa para uma gestão municipal referenciada nos princípios do desenvolvimento sustentável do turismo”; c) socioeducação, visando “mobilizar as pessoas para a reconstrução permanente do processo socioeducativo da comunidade, objetivando o aumento da qualidade da experiência turística”; d) integração, “[...] entre os atores da atividade turística, almejando a inserção de todos num projeto comum de desenvolvimento sustentável”; e) produto turístico, “[...] que sejam competitivos em segmentos específicos de demanda, buscando a excelência nos serviços”.

Com o advento do Programa para o Desenvolvimento do Turismo do Nordeste, o Plano da Bahia foi concluído em dezembro de 1992, elaborado por consultorias contratadas pelo governo do estado sob a responsabilidade da Bahiaturisa. Trazia como diretriz a criação de centros turísticos integrados, que se constituíram em instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico da região litorânea e do interior do estado, a serem implementados em áreas “com maior potencial de recursos naturais, cujas qualidades cênicas apresentassem excepcional capacidade de atração para o turismo internacional” (QUEIROZ, 2005, p. 409).

O PRODETUR-BA absorveu estudos de zoneamentos anteriores a exemplo do programa “Caminhos da Bahia” e “Bahia Novas Fronteiras do Turismo”. Este subdividia o estado nas seguintes regiões turísticas: Salvador e entorno metropolitano ou Baía de Todos os Santos e Litoral Norte; Litoral Sul; e Chapada Diamantina. Posteriormente, subdividiu-se em sete zonas turísticas visando melhor definição de estratégia de *marketing*, ações promocionais de infraestrutura e de capacitação de recursos humanos (QUEIROZ, 2005, p. 409).

Observa-se, que na primeira versão do PRODETUR-BA, a Baía de Todos os Santos e a Chapada Diamantina, não foram as regiões consideradas como prioritárias para os investimentos do BID, o qual restringiu sua opção à Costa do Descobrimento. O governo do estado, todavia, investiu nas outras áreas.

Com os transtornos políticos e econômicos em nível nacional, no início dos anos de 1990, como o fracasso do Plano Collor, *Impeachment* do Presidente, início do Plano Real, e recuo da liberação de recursos do BID; o governo do estado iniciou, com recursos próprios, os investimentos nas zonas turísticas, só posteriormente conseguindo recursos com fontes de financiamento nacional e internacional.

Entre 1991 e junho de 2001, foram investidos em projetos públicos US\$ 2,2 bilhões o que resultou na atração de US\$ 5,5 bilhões de investimentos privados. Destacam-se projetos públicos como o Baía Azul, de saneamento das cidades localizadas no entorno da Baía de todos os Santos; a continuidade da recuperação do Centro Histórico de Salvador; a ampliação e modernização do aeroporto de Salvador; ações efetuadas em parceria com a Prefeitura Municipal de Salvador como a Via Náutica, hidrovia de 15 km entre o Porto da Barra e o Bairro da Ribeira.

Como um dos principais programas para o governo, aponta-se o Programa de Certificação da Qualidade do Setor de Turismo do Estado da Bahia, coordenado pela Bahiatursa, tendo a Secretaria de Turismo do Estado, Secretaria de Ação Social e o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) compondo o seu Conselho diretor e diversas entidades do segmento turístico constituindo o Conselho de Entidades. O outro Programa é o intitulado “Fidelidade Bahia” que consiste em oferecer diversos serviços àqueles turistas que mantêm uma maior frequência de visita ao nosso estado.

Como reflexo de todo o esforço do governo investindo nas diversas zonas turísticas do estado houve uma desconcentração da demanda de fluxos turísticos em termos espaciais. Em entrevista concedida pelo Departamento de Planejamento e *Marketing* da Bahiatursa foi apresentado um trabalho institucional denominado Turismo na Bahia, datado de 30 de outubro de 2003 que, dentre outros assuntos, trata da estratégia de comercialização do produto turístico. E assim, aborda este “produto” como sendo o somatório de um posicionamento amplo, por meio de zonas turísticas, e um posicionamento específico, por meio de motivações, enquadrando

Salvador como um destino “produto” dentre os 25 outros “produtos do estado”. Deste modo, Salvador pertence à zona “Baía de Todos os Santos” e enquadra-se nos cinco segmentos de motivações do turismo - sol e praia; história e cultura; esporte e aventura; negócios; entretenimento e lazer; ficando excluído o ecoturismo e outras modalidades ou tipologias como o turismo comunitário, por exemplo, que poderiam estar na pauta das políticas públicas, tendo em vista os discursos sobre sustentabilidade.

Turismo em Salvador

Falar de políticas públicas para o turismo em Salvador pressupõe descrever quais os atores e suas responsabilidades no processo de formulação, normatização e execução dessas políticas nas esferas federal, estadual e municipal.

A institucionalização das políticas públicas remonta da década de 1930, sendo que a primeira instituição se deu com a criação da Secção de Turismo da Diretoria do Arquivo e Divulgação ligada à Prefeitura Municipal do Salvador (QUEIROZ, 2002).

Em Salvador, ou seja, no âmbito municipal, a Empresa de Turismo de Salvador S.A. (Emtursa), criada pela Lei nº 3.601, 19 de fevereiro 1986, substituída pela Saltur, tinha a finalidade de planejar, executar e fomentar a atividade turística, promovendo o município de Salvador como produto turístico nacional e internacionalmente. Assim como, promover a captação de eventos em nível nacional e internacional, gerir fundos especiais que já existam ou que venham a ser criados na sua área de atuação. Por intermédio de sua área de captação de recursos, manter informações sobre instituições públicas e privadas, suas linhas de crédito disponíveis para investimentos pela iniciativa privada que promovam o desenvolvimento econômico, especialmente por meio do turismo e lazer, procedimentos necessários para viabilizar investimentos de terceiros em projetos da Empresa; avaliar junto às instituições competentes a viabilidade de concessão de incentivos e isenções capazes de atrair o empresariado para Salvador; e elaborar projetos, para a captação de recursos (EMTURSA, 1997a).

Por meio da Assessoria de Eventos, cabia à Emtursa executar e viabilizar o apoio à realização do ciclo de festas populares do município, inclusive propondo e realizando medidas para revitalizá-las; apreciar projetos relativos a eventos populares a serem realizados por entidades não governamentais, propondo medidas de apoio financeiro e/ou operacional; planejar, coordenar e executar o carnaval, elaborando os planos estratégicos de comercialização, de campanhas publicitárias e de operação; articulando-se com os organismos das três esferas de governo e concessionárias de serviços públicos.

Enquanto que, cabia à Diretoria de Desenvolvimento de Produtos, controlar e dirigir a execução de atividades de implantação e desenvolvimento dos serviços e informações turísticas, bem como aprimorar, os estudos de produtos, o acervo bibliográfico, a realização de pesquisa e desenvolvimento de projetos especiais; controlar e dirigir a execução das atividades relacionadas com a manutenção e dinamização dos equipamentos turísticos da Empresa, administrados diretamente e/ou, através de arrendamento, à iniciativa privada ou conveniada com órgãos estaduais e federais; promover ações visando à qualificação de mão-de-obra e dos serviços prestados diretamente ao turista.

Em 1979, Salvador representava sozinha 73% do fluxo turístico global do estado, passando a representar 45% no ano 2000, ficando Porto Seguro com 25%, o que demonstra o resultado dos investimentos, apesar ainda da grande concentração em dois polos receptivos (QUEIROZ, 2002, p. 164).

O estado investiu US\$280,3 milhões nas sete zonas turísticas com maior concentração dos recursos na Baía de Todos os Santos (31%), aplicados em projetos como a recuperação do Centro Histórico, Teatro Castro Alves, Parque Metropolitano do Abaeté, Parque Pituaçu e reforma, aperfeiçoamento e modernização do Centro de Convenções.

Em 1991, o governo estadual tomando como referência as diretrizes do PRODETUR-BA e as recomendações dos trabalhos “Turismo em Salvador” da Fundação CPE, e “Salvador uma

alternativa pós-industrial” da então Secretaria da Indústria Comércio e Turismo deu início à implementação dos projetos direcionados ao desenvolvimento do turismo do estado.

O Relatório de Atividades referente ao período de 1997 a 2000 da Empresa de Turismo de Salvador (Emtursa), aponta a execução de propostas voltadas para a valorização do “produto Salvador” e pelos preparativos dos eventos comemorativos dos 450 anos da Fundação da Cidade do Salvador, bem como dos 500 anos do Descobrimento do Brasil.

Concernente às suas ações finalísticas, realizou a Empresa articulação com outros órgãos governamentais com o objetivo de dotar a Cidade de uma infraestrutura turística básica e produção de materiais e sistemas atualizados de informações turísticas para uma melhor qualidade receptiva. Dentre estas ações, o Relatório de Atividades (EMTURSA, 1997b), destaca:

- a) no âmbito dos equipamentos turísticos, a revitalização do Mercado Modelo com proposta de reestruturação física/arquitetônica, mercadológica e promocional, inclusive com medidas emergenciais de recuperação física, criação do Serviço de Orientação e Apoio ao Turista, atuando permanentemente no sentido de informar, esclarecer e orientar o visitante;
- b) realização de investimentos no *camping* de Itapuã, beneficiando sua infraestrutura, ambientação e qualificação de pessoal;
- c) criação de um banco de dados informatizado contendo informações de interesse cultural e turístico, atrações e serviços turísticos da Cidade, utilizados pelos Postos de Informações Turísticas e internet incluindo serviço de e-mail para visitantes cadastrados;
- d) projeto de panfletagem em português, inglês e espanhol ampliando a ação receptiva da cidade;
- e) projeto de apoio receptivo aos cruzeiros marítimos que apresentou um crescimento no número de passageiros

de 34.000 no período de 1998/99 para 50.000 na temporada 2000/01;

- f) projeto Bons Talheres em parceria com a Associação Brasileira de Serviços de Entretenimento e Lazer (Abrasel), Bahiatursa e Secretaria da Saúde do Município, valorizando o setor de restaurantes da Cidade;
- g) planejamento físico das festas populares com a implantação dos novos modelos de barracas;
- h) projeto posto móvel de informações turísticas, com adaptação de veículos equipando-os com terminal de *internet*, televisão, vídeo e *notebook*. Atendeu-se desde sua criação, 150 mil pessoas em diversas localidades como o centro histórico, colina do Bonfim, Lagoa do Abaeté, Aeroclube, e participou de mais de 200 eventos como feiras, congressos, shows e no receptivo dos cruzeiros marítimos;
- i) projeto linha turística com o objetivo de dotar a Cidade de estacionamentos nos principais pontos turísticos, totalizando em dezenove;
- j) promoção de *shows*, projeto Natal e *Reveillon* com um incremento, em dois anos, na taxa de ocupação da rede hoteleira, que passou de 30% em 1998 para 65% em 2000;
- k) projeto: “Empresários do setor de mergulho”.

Conforme depoimento do Diretor de Operações da Emtursa, na época, existe uma delimitação de ações na área turística entre o Estado e o município de Salvador, atuando ambos de forma articulada. O Estado, encarregado do plano mais estratégico e o Município mais operacional, cuidando da infraestrutura da cidade, na perspectiva de destino turístico, envolvendo construção e manutenção das vias de acesso, estacionamentos, iluminação, sinalização, limpeza urbana, arborização, construção e manutenção de praças, parques e seus monumentos, dentre

outros equipamentos, em parceria com outras esferas de governo e iniciativa privada. Por intermédio da Emtursa, que promove e também coordena os eventos da cidade, mais especificamente as festas populares e *shows*.

Em que pese os esforços para que se evite a superposição de ações, torna-se difícil separar, com precisão, onde começam e terminam as fronteiras dessas ações, pois o Estado também se envolve com ações ligadas diretamente à cidade do Salvador, atuando em infraestrutura urbana, cultura e turismo por via dos seus órgãos e entidades, por exemplo, os projetos desenvolvidos pela Secretaria de Cultura e Turismo, como, Bahia Literária, integrante do Programa Editorial criado em 1995 que visa criar oportunidade de socializar o conhecimento pelos processos de produção e difusão das obras literárias nos campos da memória, histórico-documental, institucional e outros gêneros diversificados como poemas, contos, ensaios, dentre outros; Projeto Quarteirão Cultural contemplando a restauração de dezoito imóveis no Centro Histórico do Salvador - Pelourinho, destacando-se como uma proposta contemporânea construída em concreto armado, inserida em um sítio tombado pelo Patrimônio Histórico Nacional e reconhecido como patrimônio da humanidade; Projeto Brasil 500 Anos executando diversos eventos em Porto Seguro e também em Salvador; Programa Fazcultura instituído pelo governo do estado mediante Lei 7.015, de dezembro de 1996, tem na sua Comissão Gerenciadora membros da Secretaria da Fazenda do Estado, Secretaria de Cultura e Turismo e comunidade cultural. Seus objetivos são: promover o incentivo ao estudo, à pesquisa, à edição de obras e à produção das atividades artístico-culturais nas áreas cênicas, plásticas e gráficas, cinema/vídeo/fotografia, literatura, museus; bibliotecas e arquivos, música, artesanato, folclore e tradições populares.

Um dos resultados alcançados foi a totalização, no ano de 2000, de investimentos do Estado de R\$ 10,5 milhões em 90 projetos. A SCT desenvolve outros projetos de incentivo à produção e difusão cultural como o teatro, a música, a dança, filmes, vídeos,

fotografia e outros, totalizando 282 eventos com um público de 445 mil pessoas; projetos de preservação e divulgação da memória histórica da Bahia; preservação do patrimônio histórico, artístico e arqueológico; finalizando com o desenvolvimento, divulgação e promoção do turismo.

Vale considerar ainda, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) por solicitação da Secretaria de Cultura e Turismo do Governo do Estado da Bahia, que visa o desenvolvimento estratégico para os municípios contidos no Polo Salvador e Entorno. Este plano atende às exigências e recomendações do Termo de Referência elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), conforme regulamento operativo do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil (Prodetur NE II).

Esse foi estruturado em sete tópicos: avaliação do Prodetur NE I; diagnóstico da área de planejamento; matriz *swot*; estratégias de desenvolvimento turístico; quadros prospectivos; planos de ação; e participação da comunidade. O documento original fornecido pela Secretaria de Cultura e Turismo apresenta 634 páginas, o que pode servir de base para diversas análises.

Fruto do planejamento estratégico, os investimentos nos últimos dez anos pelo Governo do Estado, visaram prioritariamente à proteção ao patrimônio histórico-cultural e a melhoria da infraestrutura de saneamento, como também, a busca de uma melhor utilização dos recursos naturais.

Continua o relatório afirmando que, para dar continuidade ao crescimento de maneira efetiva e sustentável há urgente necessidade de: promover um turismo que focalize a diferenciação, auferindo maior receita por turista em detrimento do número total de visitantes e, aumentar o associativismo entre os agentes econômicos ligados às atividades turísticas, para evitar que o aumento de fluxo seja maior que o aumento de receita.

As ações devem contemplar a possibilidade de descentralização de fluxos para um número maior de localidades. A participação

da comunidade por meio da sociedade civil, empresariado e poder público local, na discussão dos planos e na implementação das ações deve continuar sendo estimulada, permitindo maior envolvimento destes setores no processo de desenvolvimento turístico, garantindo a valorização e o crescimento do destino. Além das ações em curso, deve ser focada a questão ambiental e a valorização dos recursos naturais, históricos e culturais, além do preparo das comunidades para o exercício da atividade turística.

Políticas Públicas para o Turismo de Base Comunitária - TBC

Segundo Irving (2009, p. 113), o TBC é “[...] a proposta de desenvolvimento local, através da valorização da cultura e identidade, dos modos de vida, respeitando as dimensões de uma sociedade em seus aspectos sociais, políticos, culturais e humanos.” Essa abordagem pressupõe que a atividade turística desenvolva o local de forma sustentável, onde haja o respeito aos costumes da população receptora mediante a valorização da forma como ela se constitui. Deste modo, percebe-se que essa definição apresenta-se como um modelo de turismo desenvolvido e organizado em determinado local, onde as comunidades são vistas como participantes daquele cenário social, e, sobretudo, reconhecidas como a base dele.

Nesse sentido, entende-se por TBC, a forma de turismo onde a comunidade se organiza para promover essa atividade, atuando como protagonista nos bens e serviços gerados, por meio de rede e autogestão, numa perspectiva sustentável, solidária, colaborativa e coletiva, valorizando a identidade e cultura, bem como a preservação dos recursos naturais.

Autores apresentam a comunidade como organizadora e protagonista dessa atividade, Coriolano (2006) afirma que no TBC, os moradores são os articuladores e construtores da cadeia produtiva com base nos princípios do associativismo e cooperativismo. Este conceito difere do anterior quando propõe uma participação

ativa da comunidade, contudo não abrange todo o processo de planejamento da atividade.

Todavia, estudos recentes definem TBC como uma forma de organização e articulação da comunidade para promover o turismo, diferente do modelo convencional, onde existem diversos tipos.

Entendemos o turismo de base comunitária como uma forma de planejamento, organização, autogestão e controle participativo, colaborativo, cooperativo e solidário da atividade turística por parte das comunidades, que deverão estar articuladas em diálogo com os setores público e privado, do terceiro setor e outros elos da cadeia produtiva do turismo, primando pelo benefício social, cultural, ambiental, econômico e político das próprias comunidades. (SILVA et al., 2012, p. 11).

Esse conceito abrange toda a rede envolvida no Turismo de Base Comunitária, respeitando e identificando o papel de cada grupo no planejamento dessa atividade, em que unidos trabalham para a sua organização. Neste processo, a comunidade se configura como base de toda a estrutura, desde o planejamento à execução, tendo em vista que o papel dos órgãos públicos, privados e terceiro setor é dar apoio a essas organizações de base comunitária, sem interesses econômicos e políticos ou qualquer tipo de ato que beneficie diretamente as instituições envolvidas.

A organização do TBC no Brasil, comumente, ocorre mediante a elaboração de projetos consistentes na apresentação de alternativas para comunidades carentes e com potencial para a atividade turística, servindo de apoio na mobilização e formação destas, em turismo de base comunitária. Nesta perspectiva, em junho de 2008, foram selecionados 50 projetos por meio do Ministério do Turismo (Mtur), sendo todos organizados e catalogados nas cinco regiões brasileiras, onde, de acordo com Alves (2013), a maioria consiste em localidades rurais e Área de Proteção Ambiental (APA), identificando-se a escassez desta iniciativa no espaço urbano. Pelas suas características intrínsecas, e de acordo com o Mtur:

[...] turismo de base comunitária é compreendido como um modelo alternativo de desenvolvimento turístico, baseado na autogestão, no associativismo/cooperativismo, valorização da cultura local, e, principalmente, no protagonismo das comunidades locais, visando à apropriação por parte destas dos benefícios advindos do desenvolvimento da atividade turística. (BRASIL, 2008b, p. 1).

Na Bahia, ações voltadas para a organização do Turismo de Base Comunitária aparecem em algumas das Zonas Turísticas (ZT) do estado, entre elas a Costa do Cacau, Costa das Baleias e Chapada Diamantina. Com isso, foram aprovados quatro projetos entre 50 selecionados (ALVES, 2013, p. 33-34), conforme Quadro 1.

Estado/Projeto	Localidade
BAHIA	
1. Trilhas Griôs de Lençóis	Lençóis
2. Apoio ao Turismo de Base Comunitária Bahia	Lençóis
3. Ações Prioritárias para a Organização e Inserção Comunitária na Implantação e Gestão de Atividades Ecoturísticas no Complexo Estuarino do Cassurubá	Complexo Estuarino do Cassurubá- Caravelas
4. Base Local Ecoturismo-promovendo o Turismo de Base Comunitária na Costa do Cacau	Costa do Cacau

Quadro 1 – Projetos TBC do MTur, Bahia

Fonte: Elaborado por Katiane Alves e Francisca de Paula Santos da Silva, baseadas em Brasil, 2008b.

Em Salvador, há práticas de Turismo Comunitário organizadas por grupos que oferecem *tours* de um dia na comunidade, onde são apresentados os atrativos turísticos. Os roteiros são divulgados no *site* institucional da Empresa Salvador Turismo (SALTUR), órgão municipal de turismo, como *Tour Social de Base Comunitária*, referindo-se aos bairros Alto do Cabrito, Uruguai, Plataforma, e na Rua Calafate, situada na Fazenda Grande do Retiro.

Afora essas ações alternativas, existe a iniciativa para organização do Turismo de Base Comunitária no Cabula e entorno por meio do projeto de pesquisa e extensão da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), aprovado e financiado pelo edital 021/2010, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) intitulado como “Turismo de Base Comunitária na região do Cabula e entorno: processo de incubação de operadora de receptivos populares especializada em Roteiros Turísticos Urbanos Alternativos, Responsáveis, Sustentáveis e Solidários (RTUARSS)”.

Considerações Finais

Neste texto, apresenta-se uma contribuição para o entendimento da atividade turística no Brasil, na Bahia e em Salvador, contextualizando-a nos ambientes nacional, estadual e municipal. Pela natureza do turismo, reconhece-se, enquanto atividade econômica, questionando-se sobre a não valorização da cultura que não seja de massa, bem como a integração com o meio ambiente na definição de políticas públicas integradas.

Seu objetivo é situar as políticas públicas do segmento turístico em cada âmbito de governo no cenário nacional, estadual e municipal, mediante a descrição das competências institucionais dos órgãos e entidades públicas. Sugere-se a revisão de políticas públicas incluindo o favorecimento de outros modelos de organização do turismo, apresentando-se o turismo de base comunitária como alternativa, tendo em vista os contextos de municípios e estados do Brasil, (de) marcados pela rica diversidade ambiental e cultural que inclui folclore, culinária, música, a dança, arquitetura, o jeito de viver, dentre outras, e pelas tecnologias sociais oriundas da miscigenação de povos e grupos de etnias diferenciadas.

Referências

- ALVES, K. **Turismo de base comunitária e Educação: uso de RPG em processos pedagógicos**. Salvador: UNEB, 2013. Monografia.
- BAHIA. Secretaria da Cultura e Turismo. **A Secretaria, legislação e missão**. Disponível em: <http://www.cultura.ba.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Regimento_SECULT-DECRETO-N%C2%BA-10378.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2013.
- BAHIA. Secretaria da Cultura e Turismo. **Relatório Institucional - 2000**. Disponível em: <<http://www.secult.ba.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2003.
- BAHIATURSA. EMPRESA DE TURISMO DA BAHIA S.A. **Apresentação institucional**. Salvador: Bahiatursa, 2003.
- BAHIATURSA. EMPRESA DE TURISMO DA BAHIA S.A. **Missão**. Disponível em: <<http://www.bahiatursa.ba.gov.br/institucional/missao/>>. Acesso em: 18 jun. 2013.
- BARRETTO, M. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. São Paulo: Papirus, 2003.
- BRASIL. **Edital de Chamada Pública de Projetos MTUR n. 001/2008**. Apoio às iniciativas de turismo de base comunitária. Brasília, DF, 2008a.
- BRASIL. **Plano Nacional de Turismo (PNT): 2013-2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil**. Brasília: Ministério do Turismo, 2013b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_-_2013_2016.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2013.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur. **Finalidades e competências da Embratur**. Disponível em: <<http://www.embratur.gov.br>>. Acesso em: 07 nov. 2003.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Diretrizes, Metas e Programas - 2003/2007**. Brasília, DF, abr. 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Iniciativa do Turismo de Base Comunitária 2.632**. Brasília, DF, 2008b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/downloads/regionalizacao/Catlogo_Mtur_NOVO.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2013.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Regimento interno**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/regimento/>. Acesso em: 18 jun. 2013a.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/secretaria_programas/>. Acesso em: 20 ago. 2013b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1996.

CORIOLO, L. N. M. T. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

DUROZOI, G.; ROUSSEL, A. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Papirus, 1990.

EMTURSA. EMPRESA DE TURISMO DE SALVADOR. **Regimento da Emtursa**. Salvador, 1997a.

EMTURSA. EMPRESA DE TURISMO DE SALVADOR. **Relatório Institucional 1997/2000**. Salvador, 1997b.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 19-144, jan./fev. 2001.

IRVING, M. A. Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária: inovar é possível? In: BARTHOLO, R.; SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (Org.). **Turismo de base comunitária**: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

QUEIROZ, L. M. A. de. **Turismo na Bahia**: estratégia para o desenvolvimento. Salvador: Secretaria de Cultura e Turismo, 2002.

QUEIROZ, L. M. A. de. **A gestão pública e a competitividade de cidades turísticas: a experiência da cidade do Salvador**. 2005. 631 f. Tese (Doutorado em Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Barcelona, Barcelona, 2005.

SILVA, F. de P. S. da; SÁ, N. S. C. de (Org.). **Cartilha (in) formativa sobre turismo de base comunitária: “o ABC do TBC”**. Salvador: EDUNEB, 2012.

DOS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DA CIRCUNSCRIÇÃO TERRITORIAL DE POLÍCIA CIVIL DA BAHIA

José Arnaldo Santos
Leliana Santos de Sousa
Patrícia Carla Smith Galvão

Que procedimentos o sistema prisional do Estado poderia adotar na prática cotidiana das unidades prisionais de modo a respeitar os direitos fundamentais dos custodiados e dos operadores do sistema? Esta questão nos remete ao ambiente das unidades de polícia civil brasileiras, regional e local que tem sido frequentemente objeto de noticiários, onde se observa a inadequação estrutural e organizacional em duas categorias: nas acomodações e nas condições dignas de sobrevivência destinadas aos encarcerados, no sentido de uma possível ressocialização, de modo a garantir seus direitos humanos fundamentais; ou ainda, na fragilidade das condições que os gerenciadores da administração pública oferecem aos profissionais que laboram nas unidades policiais.

Essa problemática do não respeito aos direitos fundamentais dos custodiados nas Unidades Prisionais em geral e, em particular, no Estado brasileiro e, de forma específica, nas Circunscrições de Polícia Civil na Bahia é por demais inquietante, dada as condições dos presos que se encontram sob a custódia estatal. Constatamos que essas pessoas voltam para o convívio social, muitas vezes sem meios dignos de sobrevivência, isto em decorrência de que, quando em seus períodos de prisão, não tiveram atividades de inserção em um aprendizado profissional, educação básica e de lazer. São também, desprovidos de assistência médica, psicológica e jurídica, o que avilta o ser humano, degrada a personalidade e contribui para que o custodiado, tanto apenado quanto provisório, ao término do cumprimento da pena, quando liberto, venha para

o convívio familiar e social apresentando desequilíbrio psicossocial e emocional, o que, sob a perspectiva da equidade e paz social representa um risco ou perigo para a sociedade em geral.

Nas unidades prisionais do Estado, verificamos a existência de fatores que reforçam essa situação, tais como: alimentação inadequada, superpopulação carcerária, falta de assistência médica e jurídica os quais concorrem para o desrespeito aos direitos fundamentais da pessoa, e que afetam também, os profissionais que atuam nas unidades policiais enfrentando dificuldades, como a falta de infraestrutura para o exercício de suas atividades laborais, condições insalubres das instalações de trabalho, não reconhecimento profissional ou falta de formação educativa para melhor lidar diretamente com os custodiados (apenados ou provisórios), para a garantia dos seus direitos humanos fundamentais, o que é revelado na pesquisa empírica, indicando a necessidade de formação específica e continuada em Direitos Humanos dos referidos agentes.

Os Direitos Humanos (DH) referem-se à construção humano-social, cujo conceito vem historicamente se aprimorando no contexto da modernidade. Para se compreender a gênese dos DH é imprescindível considerar as principais características da transitoriedade social: as mudanças culturais, religiosas e as transformações, no contexto do desenvolvimento político-econômico, que tornam possível à pessoa reclamar pela sua liberdade religiosa, cultural, econômica, social e política.

Nesse sentido os direitos fundamentais ou DH estão entre os principais temas de interesse no debate jurídico contemporâneo, e se apresentam como objeto de grande número de processos investigativos da teoria jurídica.

Um fenômeno social histórico que colocou em cheque a condição humana e muito contribuiu para construção de um movimento em prol de se assegurar a garantia dos direitos fundamentais dos humanos foi o Holocausto. Na origem do Estado Moderno e o surgimento da era moderna verifica-se grande preocupação com os DH, o nascimento da indústria de altas tecnologias, de sindicatos de operários, etc., aparecendo também vários tipos de

crimes, de violações aos direitos fundamentais do homem, não obstante estratégias político-sociais que isentam a modernidade, mantendo o crime enquanto fenômeno de marginalização, que em conformidade com a interpretação do holocausto como explosão de forças pré-modernas (irracionais, bárbaras), considera-se não dominadas de modo eficiente pela modernização alemã. Logo, a leitura na era moderna é de que a razão legislativa veio a combinar bem com as práticas legais do Estado.

Para a constituição dos direitos humanos, o processo de formação do ideal dos direitos fundamentais é essencial. Isso que é denominado de trânsito à modernidade. A contribuição da modernidade para a solidificação das garantias aos direitos fundamentais surge no viés da responsabilidade de todo cidadão em cuidar das relações sociais, no sentido de assegurar os DH, contribuindo para o bem-estar da humanidade.

Direitos Fundamentais & Direitos Humanos: do Estado moderno ao Estado brasileiro

Os DH, observamos, constituem uma expressão moderna e, convém ressaltarmos, que sua cultura apresenta raízes distantes para além da modernidade. Ainda que consideremos ser o marco das declarações de direitos a época moderna e contemporânea, é de fundamental importância para a sedimentação do respeito aos DH lembrarmos que estes mesmos direitos constituem uma conquista ao longo da civilização.

A tendência da humanidade para com a justiça é bastante antiga e também vemos que “é tardia a complexidade desse projeto”. De acordo com Maués e Weyl (2010, p. 103), referindo-se a Hegel, as civilizações antigas constroem e utilizam suas representações subjetivas através da objetividade das realizações imediatas. Sendo assim, nota-se que “a natureza, que oferece as condições materiais da existência, representa uma significação mais extensa e profunda e oferece aos homens o fundamento real do direito e da justiça”. Nesse sentido, as sociedades antigas viviam da força do sagrado, a manifestação da vontade divina determinando os destinos

individuais e coletivos e as decisões. Temos assim os códigos orientais, como o de Hamurabi.

Constata-se também que a “vontade de Deus” se faz presente nas normas sociais conforme a mentalidade civilizatória vigente, desde a experiência dos Hebreus ou na antiguidade clássica até as civilizações atuais. Não obstante a aparente simplicidade, notamos que essa racionalidade “configura uma reconstrução imaginária da natureza”, nos fazendo vê-la “como paradigma para as relações humanas”. Sob essa ótica imaginária, os humanos elaboram um conceito de ordenamento, espelhando-se na natureza “[...] com a vantagem de absorver o inusitado e o caótico [...], no campo das possibilidades humanas” (MAUÉS; WEYL, 2010, p. 3-4). Segundo os autores, nosso atual desafio é similar ao enfrentado pela civilização antiga, pois partilhamos do movimento propulsor de compreensão do mundo.

Notamos que, nas últimas décadas, à sociedade brasileira vem revelando o crescer de forças sociais novas, estas nascidas das lutas contra a ditadura militar, que foi implantada no Brasil nos idos de 1964 e que sofrem influência, por um consenso de ordem mundial, onde está implícito que os DH devem vir a serem considerados os princípios fundamentais de uma sociedade livre, harmônica e justa. A Constituição brasileira de 1988, elaborada após o fim da ditadura militar, veio a ser a expressão dos anseios de liberdade e democracia do povo brasileiro e um instrumento legítimo de consagração, com grande força jurídica, dos anseios por justiça social e proteção da dignidade humana de grande parte da população brasileira que sempre foi vítima tradicional de uma ordem quase sempre injusta, que fazia a condenação da mesma à exclusão e à marginalidade.

Em decorrência dos anseios e das aspirações da sociedade brasileira, os constituintes de 1988 deixaram consignados, no texto da Constituição Brasileira Nova, os Direitos Fundamentais da Pessoa Humana, prevendo meios para sua garantia e fixando responsabilidades por respeito e promoção desses mesmos direitos. Considerada pelo seu conteúdo, a mais democrática das Cartas Magnas que o Brasil já teve inscrita na linhagem das Constituições democráticas europeias, elaboradas depois da Segunda Guerra mundial e das quais teve enorme influência.

Observamos, entretanto, que há uma injustiça histórica com relação aos direitos fundamentais no Brasil. Em nosso país existem variadas situações de marginalização e de injustiça social e isso está tão evidenciado que então passamos a ter uma visão de que nada de positivo podemos dizer com relação aos DH.

Desde o início da colonização do território brasileiro pelos portugueses no ano de 1500, foi estabelecida uma sociedade fortemente caracterizada pela diferenciação entre os senhores da terra e os “outros”. As primeiras pessoas a serem vítimas dessa sociedade foram os índios, habitantes das terras brasileiras que sofreram exploração perpetrada de várias maneiras pelo colonizador português, que tentava escravizá-los, drasticamente dizimando muitas etnias e tomando-lhes suas terras. Os indígenas eram acostumados a viver em liberdade, andando nus, caçando, pescando, em relação íntima com a natureza e tentaram fazer uma resistência à opressão do colonizador, mas a ambição de riqueza e a superioridade de armas destes foram mais fortes.

Segundo Dallari (2007), os historiadores calculam que no ano de 1500 existiram no Brasil entre quatro e cinco milhões de índios, mas ao longo dos anos eles foram dizimados por armas ou por falta de ambiente natural que lhes dessem condições de sobrevivência, conseguindo alguns grupos, viver em comunidades mais protegidas por florestas, e pouquíssimos grupos, isolados em algumas localidades litorâneas. Na contemporaneidade, restam menos de 900 mil índios no território brasileiro lutando pela terra e pela reconstrução cultural da língua, embora ainda, sendo vítimas da espoliação e das pressões da sociedade circundante.

Com a impossibilidade de escravização do índio, houve a escravidão de negros africanos que chegaram ao nosso território através dos portugueses, a partir das colônias que Portugal mantinha na África no século XV. A tragédia humana da escravidão dos negros para o nosso país só foi abolida em 1888. Acabando-se com a escravidão do negro no Brasil, nosso país passou a receber enormes levas de trabalhadores europeus que eram contratados para vir trabalhar no campo (DALLARI, 2007). Libertados os negros, estes, sem dinheiro, sem preparo profissional,

passaram a laborar em atividades as mais rudimentares possíveis, e, com remuneração muitas vezes ínfima tornaram-se vítimas do tratamento preconceituoso. Condições das quais se aproveitavam os colonizadores e “donos da lei” atribuindo-lhes o cometimento de delitos, agravando mais o preconceito, a discriminação e o racismo.

Recentemente, com a onda “democratizante” resultante da Segunda Guerra Mundial começaram a cair muralhas da marginalização com relação à população negra. Os negros lutam com consciência do corolário de injustiças de que foram vitimados e passam a se organizar e conquistar maiores possibilidades de progresso social. Dois fatos de suma importância para que os negros brasileiros comessem a se organizar para a reivindicação do direito à liberdade foram: o surgimento dos Estados Africanos da década de 60 do século passado e a mobilização política dos negros nos Estados Unidos da América do Norte.

A partir daí, aumentou o número de associações e movimentos de negros quase todos eles buscando seus vínculos culturais com a África. Embora haja ainda na sociedade brasileira uma arraigada resistência preconceituosa, é notória a existência de muitas organizações defensoras de DH que combatem as mais diferentes formas de discriminações, principalmente as que dizem respeito aos negros e povos indígenas e que apoiam, em muito, as suas reivindicações.

Decorrente dessa história, praticamente, os índios e os negros brasileiros, em sua maioria, encontram-se nas camadas sociais mais pobres da população brasileira. No entanto, eles vêm conquistando lugares nas Universidades e nas profissões que requerem as mais altas qualificações. A presença dos negros e indígenas nos cargos de representação política também vem aumentando e contribuindo muito para a melhoria da condição social desse segmento da população.

A Constituição brasileira de 1988 também estabelece em seus artigos, que direitos fundamentais outros, que venham ao longo do tempo sendo desrespeitados, tais como o respeito às diversidades religiosa e sexual; respeito aos idosos; respeito aos portadores de deficiência, devem sim, ser respeitados, e isso é uma evolução no âmbito social.

No Brasil, verificamos uma preocupação para com o respeito à dignidade da pessoa humana. Fica evidente na Constituição brasileira, elaborada em 1988, uma fixação dos princípios que deverão nortear um condicionamento e orientação com relação à aplicação de todas as suas normas e ainda às atividades legislativas, executivas, e judiciárias. Notamos que esses princípios estão enunciados em diferentes artigos. O Título I se denomina “Dos Princípios Fundamentais” e aí estão no art. 4º princípios que irão reger as atividades internacionais do Brasil, os seguintes: II. Prevalência dos Direitos Humanos; VIII repúdio ao terrorismo e ao racismo; no art. 170, estão expressos os princípios da ordem econômica, entre os quais estão inseridas a função social da propriedade e a redução das desigualdades sociais.

Portanto, de vários modos a Constituição brasileira assegura o uso e a defesa dos direitos fundamentais da pessoa. Vemos assim, pelo parágrafo II do art. 5º que os direitos e garantias expressos na constituição não fazem exclusão de outros decorrentes do regime e dos princípios constitucionais ou mesmo ainda, de tratados internacionais de que o Brasil seja parte. Na íntegra deste art. 5º encontram-se elencadas as principais garantias formais dos DH. Se conseguirmos colocar em prática o que está disposto na nossa lei maior, - A Constituição Brasileira -, diríamos então que, se respeitarmos os Direitos Fundamentais da pessoa humana faremos com que todas as pessoas tenham melhor qualidade de vida.

Considerando que os DH surgem devido às violações, enquanto desrespeito e rupturas para com a dignidade da pessoa humana, no sentido do reconhecimento das relações econômicas interpessoais, conforme nos esclarece Reis (2008) quando menciona o nascimento dos direitos públicos subjetivos – característicos do Estado de Direito, e do Estado dos Cidadãos –, escrevemos Cidadãos com C maiúsculo, dialogando com este autor, porque entendemos que sem estes não existiria o Estado de Direito.

Weber (2011, p. 56) considera que devemos ter o Estado contemporâneo como um grande grupamento humano politicamente organizado, ocupando território, e nesse território, é que surgem à violência e, conseqüentemente, os mais variados tipos de crimes. O

Estado usa a força para conter a violência e, considera-se que, se no seio estatal só existissem grupamentos sociais onde a violência não estivesse presente, fatalmente o conceito de Estado desapareceria. Por outro lado, observa-se que o Estado ao mesmo tempo em que deve combater a violência, tem uma relação íntima com esta, o que não deve ocorrer com a população que forma o seu território. As pessoas que formam o conglomerado humano estatal não têm o “direito” de fazer uso da violência, a não ser diante de casos em que o ente estatal a tolere. O Estado então é a única fonte que pode legitimar a violência. Observamos assim que o Estado consiste em uma relação de domínio do homem sobre o homem, fundamentada no instrumento da violência, considerada como legítima.

O Estado tem como um dos pilares da sua existência, a condição de que homens dominados venham a se submeter à autoridade perenemente requerida pelos dominadores, fazendo-se assim, um Estado eficiente, politicamente fortalecido. Seria o Estado-maior administrativo que vem a representar de maneira externa a organização de dominação política, como qualquer outra organização, não se inclinando a obedecer ao detentor do poder, apenas em razão de determinados entendimentos de legitimidade. A obediência seria então fundada em dois tipos de motivos relacionados a interesses pessoais: retribuição material e prestígio social (WEBER, 2011). Nessa linha de pensamento, é que a civilização se desenvolveu e quando o Estado começou a fazer a administração da justiça, mantendo a ordem e a Segurança Pública, contribuindo para a preservação social dos bens, surgindo a Polícia que se torna um braço armado do Poder Estatal.

Procedimentos Teórico-Methodológicos

A pesquisa sobre os DH dos presos custodiados e operadores do sistema na 20ª Delegacia Territorial da Polícia Civil Candeias - Bahia foi desenvolvida a partir da concepção de DH de maneira abrangente, trazida por autores como Dalmo de Abreu Dallari, no contexto da nova Constituição e com a perspectiva para o Brasil de uma sociedade mais justa. Flávia Piovesan (2010) e Sydney Guerra

contribuem com o histórico dos DH, uma visão dos DH e o Direito Constitucional Internacional e seus reflexos na Constituição Brasileira. De maneira mais específica, estabelece sua base, a partir da análise trazida por Ivan de Carvalho Junqueira (2005) e pelo texto da Constituição brasileira, associados à pesquisa de campo dos DH do preso. Autores como Loïc Wacquant, Patrícia Smith, Gey Espinheira, Leliana Santos de Sousa, dentre outros, contribuem para a análise dos quadros de respostas, visto que, esta pesquisa representa uma ação desenvolvida para indicar uma proposta epistemológica, na formação continuada dos atores envolvidos no contexto desse estudo.

Os sujeitos da pesquisa, a princípio, eram somente os custodiados, mas a reflexão sobre a pertinência da questão, em relação ao objeto de pesquisa, nos fez incluir os funcionários estatais que servem na referida Delegacia. Considerando o contingente de sujeitos, tomamos como amostra dos presos custodiados: cinco no total, sendo três do gênero masculino e dois do gênero feminino. Dos Agentes Estatais: três no total, sendo um do gênero masculino e dois do feminino.

A técnica de amostragem foi de caráter aleatório simples, probabilística, que correspondeu a aproximadamente 30% da totalidade dos presos masculinos e femininos custodiados, destacando que, do universo feminino, foram entrevistados 100% na 20ª Delegacia Territorial da Polícia Civil Candeias - Bahia. Foram entrevistados também, agentes estatais, funcionários desta mesma Unidade Policial considerando a relação da função exercida, por ser mais diretamente ligada à questão em estudo, do ponto de vista qualitativo. O método de abordagem, concernente à análise dos dados quantitativos e qualitativos, foi aplicado através de observação no dia a dia da circunscrição policial; entrevista estruturada com os presos custodiados e agentes estatais, sujeitos da pesquisa.

O método de tratamento dos dados constituiu-se através da construção de um quadro com os dados gerais: número total de presos custodiados; número total de agentes estatais; gênero; faixa etária e grau de escolaridade. Complementado por um quadro das

respostas das entrevistas, e textos complementares para a obtenção das análises qualitativas sobre os DH dos presos custodiados e sobre a formação e capacitação dos agentes estatais para desenvolver suas atividades profissionais. Foram selecionadas questões diferenciadas atendendo mais aos princípios do método qualitativo, referentes aos DH dos presos custodiados e à condição dos agentes estatais.

O Contexto Territorial - Candeias - Bahia

Toda efervescência, ao longo da história de constituição do município de Candeias, evidencia profundas transformações, da antes pacata cidade de Candeias, para um lugar de grandes e graves problemas que emergem e envolvem as pessoas e suas relações, gerando a criminalidade, contexto contemporâneo esse, que parece tornar-se ostensivo e que vem velozmente ganhando repercussão político-social.

Com a expansão desenvolvimentista no mundo, no Brasil, e no Nordeste, especialmente, na região do Recôncavo Baiano, aumenta também a necessidade de provisão material, infraestrutura e formação de pessoal, no que concerne à educação, saúde, habitação, emprego etc. De forma mais específica, na segurança pública, destacamos a necessidade de preparação no sentido da qualificação policial, que como observamos na prática da pesquisa, interfere diretamente não somente na capacidade, mas na qualidade da administração e na produção do dia a dia da própria segurança pública, compreendendo os diferentes níveis de atuação no espaço territorial das delegacias de polícia civil e dos seus agentes públicos (que inclui delegado, escrivão e agente policial). A qualificação objetiva o estabelecimento de uma relação mais salutar com a comunidade e entre os próprios agentes públicos, elevando o padrão de qualidade do serviço público de segurança. Considerando os Direitos Humanos Fundamentais e as prerrogativas do direito constitucional enquanto responsabilidade do Estado pela segurança pública, propusemos este estudo a partir das condições materiais e objetivas da 20ª Delegacia Territorial de Polícia Civil de Candeias no intuito de explicitar determinadas necessidades e contribuir para a busca de soluções.

Podemos verificar, conforme Ferreira (2003), que a Polícia Civil surge no Brasil, através do Alvará de 10 de maio de 1808, editado pelo Príncipe Regente D. João, criando assim a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, ficando então revogada a Intendência Geral de Polícia de Portugal, de 16 de janeiro de 1780, quanto à competência do Governo de Portugal para jurisdicionar no nosso Território, então colônia portuguesa. Com o Alvará assinado por D. João, implantou-se na Colônia a Investigação Criminal por intermédio da Polícia Judiciária, surgindo assim, a partir de 1875 o cargo de Delegado de Polícia, Bacharel em Direito.

Ainda segundo esse autor, houve tentativas no Código Processual Penal, de 3 de outubro de 1941, de suprimir da Polícia Civil as prerrogativas de Polícia Judiciária, o que hoje não é aceito, vez que a Constituição Federal de 15 de outubro de 1988 faz essa consagração em seu Capítulo III, IV, § 4º: “Às polícias civis, dirigidas por Delegados de Polícia de Carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de Polícia Judiciária e a apuração de Infrações Penais, exceto as militares”.

Quando dos primeiros anos da República, a Polícia Civil passou a funcionar mediante legislação estatuída na Constituição do Estado da Bahia, promulgada no ano de 1891, episódio que se estabeleceu até o ano de 1978.

Na estrutura organizacional do Estado da Bahia atualmente, “A Polícia Civil é um dos quatro órgãos que integram a estrutura da Secretaria da Segurança Pública com a finalidade de preservar a ordem e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Ela exerce as funções de polícia judiciária e investigativa apurando os ilícitos penais na forma da lei.” (FERREIRA, 2003, p. 22).

A Polícia Civil é regida pelo normatizado na Lei Orgânica da Instituição que encontra sua definição no Estatuto do Servidor Policial Civil, sendo feita a criação da cadeira de Policial Civil, vindo a ser o Delegado Geral a autoridade máxima que como todos os outros Delegados deve ser Bacharel em Direito, submetido a concurso público de títulos e provas e sendo também formado pela Academia de Polícia Civil - ACADEPOL.

A 20ª Delegacia Territorial da Polícia Civil – Candeias foi o lócus escolhido para a realização da pesquisa, inicialmente por ser o local de trabalho do pesquisador, o qual tem vivenciado no dia a dia, as relações da prática profissional do direito, neste ambiente, tendo sido a isto destinado pelo poder público. Esta Delegacia é situada na Cidade de Candeias - Bahia. Candeias, assim como toda cidade da federação brasileira, tem uma delegacia de polícia civil para apurar infrações penais com a finalidade de regular a ordem social e manter a ordem pública, buscando a plena efetivação da paz social.

A 20ª Delegacia Territorial da Polícia Civil de Candeias foi criada na década de 70 do século XX, no Centro de Candeias, sendo transferida no ano de 1989, na Gestão do Secretário de Segurança Pública Dr. Fernando Daltro, para sua nova sede Rua do Asfalto, s/nº, local onde se encontra até hoje.

A Bahia conta com várias delegacias de polícia civil, distinguindo-se pelo seu papel político-social, como territorial ou especializada. O município de Candeias conta com duas delegacias: uma territorial que atende a todo tipo de crimes ocorridos na sede e nos seus distritos, e uma especializada que é a delegacia de proteção à mulher, mais recentemente criada nesse município, por causa da grande incidência de violência vitimando a mulher. Para efeitos desse estudo, focalizaremos somente a 20ª Delegacia Territorial de Polícia Civil, a qual também se integra na estrutura da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia.

Esta Unidade tem a capacidade para 33 presos, distribuídos em 11 celas no total: sendo sete celas destinadas aos presos do sexo masculino e quatro ao sexo feminino. Cada cela tem capacidade para três presos. Atualmente a 20ª Delegacia Territorial de Polícia Civil de Candeias tem 18 presos, sendo 16 do sexo masculino e dois do sexo feminino. A 20ª Delegacia Territorial de Polícia Civil abriga presos temporários, pessoas que ainda não foram sentenciadas definitivamente pela justiça do Estado. O tempo máximo de prisão numa Delegacia Territorial vai depender do tempo que durar a tramitação do processo individual de quem está ali custodiado provisoriamente.

O quadro de pessoal se configura de: quatro Delegados Plantonistas e um Delegado titular; um Chefe de Custódia; um Chefe do Serviço de Investigações (SI); um Escrivão Chefe do Cartório; quatro Escrivães Plantonistas; dois auxiliares de limpeza; 28 Agentes Policiais.

A delegacia é composta de sala de recepção para atendimento ao público, onde são realizados os registros de queixas e ocorrências policiais com apresentação de presos ou não, com três computadores, dois sanitários, sendo um feminino e outro masculino, privativo dos funcionários da delegacia. Um sanitário para atendimento ao público e sala para realização de Auto de Reconhecimento de pessoas. Gabinete para Delegado Titular, com um armário, um computador e sanitário privativo, gabinete para Delegado Plantonista, contendo quatro armários para guarda de processos e materiais de trabalho e pertences pessoais dos plantonistas e escrivães. Pequeno dormitório, com cama e sanitário privativo, utilizado tanto por delegados quanto por delegadas e uma geladeira. Sala do Cartório; sala do Serviço de Investigações, cozinha e refeitório, dois dormitórios, sendo um masculino, com quatro camas e um feminino com três camas.

Em média, a Delegacia Territorial de Polícia Civil de Candeias faz um número de 20 registros policiais por dia, entre queixas dos mais variados crimes e ocorrências de prisões em flagrante delito.

Queixas relacionadas a crimes de menor potencial ofensivo são 90%, tais como, crimes contra a honra e lesões corporais. São registrados quase em sua maioria por pessoas que estão na faixa de 20 a 60 anos de idade, que compõem um público das classes sociais C e D, com baixo grau de escolaridade e que residem em locais mais humildes e chamados de periféricos, tanto na sede do município, quanto em seus distritos.

Outro aspecto que observamos é que, nos finais de semana, em decorrência de maior uso de bebidas alcoólicas por parte da população em geral, em folga de suas atividades profissionais, existe maior incidência da prática de crimes de homicídios e lesões corporais leves e graves. Fato observado não só na área de abrangência da 20ª Delegacia Territorial de Polícia, Candeias

Bahia. Podemos verificar esses acontecimentos em jornais e revistas de circulação local e nacional, o que nos remete aos aspectos explicitados nos Mapas da Violência, segundo Waiseifsz (2008, 2010), referentes aos municípios brasileiros e anatomia dos homicídios do Brasil, respectivamente.

Os funcionários da 20^a Delegacia Territorial de Polícia, Candeias Bahia, são Agentes Administrativos, Agentes Policiais, Escrivães de Polícia e Delegados de Polícia Plantonistas e Titular, cujo grau de instrução vai do Ensino Básico completo até o superior completo e pós-graduação *lato sensu*. Esses funcionários laboram uns em horário administrativo, trabalhando oito horas diariamente de segunda a sexta feiras; e outros em regime de plantão de 24 horas com folgas de 72 horas.

Quanto aos custodiados, pessoas que estão encarceradas na 20^a Delegacia Territorial de Polícia, Candeias Bahia, antes do cometimento de crimes, pelos quais estão sendo processadas, em grande parte, estavam desempregadas ou desenvolvendo atividades remuneradas na informalidade e, em sua quase totalidade, são semianalfabetas, originárias das camadas sociais mais vulneráveis da população da sede do município de Candeias e dos seus distritos.

Direitos Humanos: limites e possibilidades de humanização

A partir da prática metodológica que foi se estruturando com a pesquisa bibliográfica e a entrevista estruturada, identificamos dados que embora quantitativamente pequenos, são significativos não somente para um possível aprofundamento do estudo, mas para iniciarmos uma reflexão a respeito tanto das modalidades de formação do pessoal atuante na Polícia Civil, como também ao tratamento que lhe é dado e que por extensão é transferido ao custodiado.

Para esse estudo foram entrevistados três profissionais da Polícia Civil na ativa e cinco custodiados da 20^a Delegacia de Polícia Civil - Candeias-Bahia. Os profissionais, sujeitos da pesquisa, têm tempo de serviço de mais de dez anos; dois são recém-admitidos e um tem mais de dez anos atuando nessa Delegacia. Essa configuração

deve-se à Gestão do quadro geral da Polícia Civil da Bahia, o que demanda ampliação de alguns estudos realizados a exemplo do de Ferreira (2003), que trata da Gestão Policial Civil.

Esses dados nos fazem refletir sobre a questão da formação continuada dos Agentes da Polícia Civil, bem como a discrepância, não somente indicada nos níveis de estudo entre esses trabalhadores e os custodiados, mas aos níveis de estudo, na relação prisão e mercado de trabalho desqualificado, conforme Wacquant (2001).

Os profissionais atuantes da área da polícia civil têm acesso ao nível desejável e mais elevado da educação, o universitário, o Bacharelado em Direito ou a graduação. O que não ocorre com os custodiados entrevistados. A escolaridade varia entre não alfabetizados até séries do ensino médio. O que caberia um estudo interdisciplinar da relação Educação versus criminalidade. Da compreensão dos Direitos Humanos Fundamentais, obtivemos dos entrevistados um elenco de ideias ou condições associadas à educação, saúde, segurança pública, moradia, trabalho, condições dignas de sobrevivência como o direito à liberdade.

Quando se referem às condições das instalações e de trabalho da 20ª Delegacia Territorial de Polícia na cidade de Candeias-Bahia atenderem às necessidades dos profissionais, respondem que não existem condições salubres, mencionando aspectos de infraestrutura mínima como, por exemplo: “a rede de esgoto da unidade está fluindo a céu aberto”. Por um lado, constata-se, na observação do local, que há problemas na estrutura física coincidindo com os dados obtidos nas entrevistas indicando a necessidade de reforma do prédio e reparos internos concernentes a infiltrações, mofo, redes elétrica e hidráulica, o que qualifica o ambiente como insalubre. Por outro, os entrevistados reconhecem a existência de equipamentos e de que os mesmos satisfazem as necessidades para o desempenho do trabalho. Contudo observamos que esses equipamentos ainda deixam a desejar no que se refere à realização de serviços de manutenção da estrutura do prédio, que abriga a Unidade Policial, reparos da infraestrutura sanitária, substituição de móveis e equipamentos por mais avançados.

Perguntados sobre quais equipamentos seriam necessários para o bom desempenho dos trabalhos, há indicação geral de novos móveis, armamentos, coletes, viaturas policiais.

Também destacam para o bom andamento dos trabalhos, nessa Delegacia, a realização de “diligências, investigações e prisões”. O objetivo maior dos trabalhos realizados pela Polícia Civil é a feitura de Inquéritos Policiais e suas consequentes remessas à Justiça Criminal. Para a concretização desse feito é necessário que os policiais tenham amplas condições de trabalho, tais como viaturas e armamentos em perfeitas condições de condicionamento e instalações físicas adequadas para poderem melhor realizar atividades de Polícia Judiciária.

Em relação à questão sobre capacitação em DH para Agentes Policiais de Candeias, a resposta é da inexistência de Programas no sentido de que respeitem e façam com que sejam respeitados os Direitos Fundamentais da pessoa sob custódia penal do Estado. A justificativa da falta de respeito paira, muitas vezes, sobre as questões das tecnologias da supermodernidade e que mais se envidam esforços para a tecnologia do mercado capitalista, que se investe na formação dos Direitos da dignidade da Pessoa Humana. A esse respeito Espinheira (2004, p. 26) nos adverte:

A supermodernidade recoloca a questão do humanismo e o faz de modo ambíguo, prometendo a liberação da individualidade ao tempo em que compromete o indivíduo como ser emancipado, e faz dos Direitos Humanos universalizados o referencial para a construção de novos arranjos sociais e, conseqüentemente, de novos sujeitos.

Na observância dessa desproporção entre os investimentos para equipamentos e para pessoal, percebemos que, embora haja uma grande corrente comercial de equipamentos e tecnologias no mercado e um investimento estatal no sentido da aquisição objetivando não só equipar, mas nova aplicação tecnológica para a melhoria do serviço público, esse investimento ainda é restrito na Delegacia, limitando o trabalho da ação policial no atendimento das

necessidades dos direitos humanos fundamentais dos custodiados e o resguardo do seu próprio direito humano.

Sem respostas para as outras questões, visto que há falta ou desconhecimento sobre Capacitação em DH, no viés da pesquisa, a proposta é de junto à Academia de Polícia Civil da Bahia (ACADEPOL) dar continuidade ao estudo sobre Programas de Capacitação no que diz respeito à dignidade, direitos fundamentais e a ressocialização, haja vista que:

A produção faz o consumidor; o consumidor torna-se o que consome. As relações humanas transformam-se em relações entre coisas: dinheiro e mercadorias, e se esvaziam de humanidade. A tecnologia não é apenas o que está por trás, como um meio, é o próprio produto consumido a produzir o ser que o consome como um ser-no-mundo, o seu estar-no-mundo e o seu ver-o-mundo. A tecnologia liberta e aprisiona. Próteses materiais e imateriais; tangíveis e intangíveis são incorporadas e introjetadas e, assim, nos tornamos novos seres, mais autônomos, mais dependentes das tecnologias que se tornam imperativas. (ESPINHEIRA, 2004, p. 26).

Quando perguntamos sobre as condições materiais de sobrevivência das pessoas apenadas sob custódia, percebemos a sensibilidade dos funcionários estatais, pelo sentimento de desvalorização, mais um indicador afetivo da necessidade da administração estadual implementar ações públicas no sentido de oferecer ótimas condições de trabalho, considerando o apreço pela própria profissão. Esses profissionais buscam formas de “resiliências”, destacando aspectos positivos, o que, sob o olhar de um estranho talvez passassem despercebidos, considerando-se a condição material real. Observamos ainda o cuidado dos entrevistados em zelar pelo nome da instituição. Isto parece ser uma postura comum aos servidores públicos estatais, como observamos na pesquisa em educação:

A origem daqueles interlocutores e a continuidade dentro de um sistema de significações tiveram como

substrato o desejo de acesso e de qualidade de um serviço público, construídos dentro de um espaço-tempo-histórico com o sentimento da necessidade de reconhecimento-integração individual e coletiva de um grupo social. (SOUSA, p. 43, 1998).

É observado, em termos de DH, que a questão da sobrevivência está relacionada às condições regulamentares e às relações estabelecidas em Lei específica para o processo prisional do custodiado até sua finalização. Por exemplo, direito a banho de sol, quando as acomodações da Delegacia não têm área suficiente. E também diz respeito ao tempo que o custodiado leva na Delegacia, pois que “toda custódia de delegacia só se presta para prisões provisórias”.

Constata-se que as condições oferecidas na 20ª Delegacia Territorial de Polícia Civil Candeias - Bahia não se adequam ao que é estabelecido na Lei de Execução Penal em relação aos custodiados. Nesse sentido, compreende-se que: “[...] Acabar com a custódia de presos nas DT de Polícia seria uma boa ação estatal para se promover os direitos humanos [...]” (entrevistado 2, informação verbal) deve ser um ponto importante para reflexão nos debates contemporâneos sobre os DH.

Tanto as condições de trabalho para os funcionários da delegacia, quanto às condições de acomodações nos cárceres para os custodiados não obedecem aos fundamentos dos direitos humanos, porque faltam mecanismos da administração pública estadual para fazer reforma geral na 20ª Delegacia Territorial. Também implantando meios para uma melhor sobrevivência dos custodiados. (Profissional, entrevistado 2, informação verbal).

Conclui-se que há desconhecimento sobre o processo de ampliação e implementação das ações realizadas pelo Estado (pela Secretaria de Segurança Pública, ou pela Secretaria de Direitos Humanos, ou por outra Secretaria) que busquem diretamente promover os DH, como podemos observar nas respostas às entrevistas das quais destacamos:

A meu ver não existem ações realizadas pelo Estado, pela Secretaria de Segurança Pública, ou pela Secretaria de Direitos Humanos ou por outra Secretaria na cidade de Candeias, buscando promover os Direitos Humanos na 20ª Delegacia Territorial de Polícia Civil. (Profissional, entrevistado 1, informação verbal).

Em resposta sobre a participação em Programa de Capacitação em DH voltados para Agentes Policiais e a respeito dessa iniciativa, as respostas vêm no sentido de que é o que corresponde ao desejo e vontade dos servidores, pois sentem necessidade de melhor qualificação para atender às demandas atuais da profissão. Vejamos:

Penso que seria ótimo que houvesse um programa de capacitação em direitos humanos voltado para agentes policiais que laboram na 20ª Delegacia Territorial de Polícia, pois só assim nós passaríamos a melhor respeitar os direitos fundamentais da pessoa humana, principalmente das pessoas custodiadas na delegacia supracitada. (Profissional, entrevistado 1, informação verbal).

Há necessidade de um olhar institucional não sobre a Unidade de Candeias, mas um olhar junto à Unidade de Candeias, que busque congregar e escutar seus funcionários e reunir esforços para superação do desafio de atendimento dos direitos fundamentais da pessoa humana, tanto dos custodiados, quanto daqueles que lutam e zelam no dia a dia para melhoria do atendimento à comunidade na perspectiva da equidade social.

Os custodiados concebem os DH a partir da prática vivenciada no dia a dia, do tratamento e das condições em que se encontram na Unidade Prisional. Por um lado, destacam-se as condições do ponto de vista da Administração Pública, que deriva da política estratégica governamental. De outro lado, evidencia-se a limitação das relações existentes, condicionadas à emancipação e às transformações de vida que são produzidas pelas lutas de todos os dias, conforme podemos verificar nas afirmações dos

entrevistados, nessa pesquisa, e na concepção de que: “os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem” (BOBBIO, 2004, p. 20).

De acordo com Marrul (2004), na perspectiva da humanização, observamos que os entrevistados não apresentam uma visão reducionista dos DH, pelo contrário, sua visão formada pelo sentimento de falta, frustrações, situação de miséria e impotência é coerente com a teoria da indivisibilidade dos DH, afirmada enquanto princípio ao lado da universalidade na Conferência de Teerã, que contradiz o pensamento fragmentado dos DH. “Uma vez que os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização plena dos direitos civis e políticos, sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais é impossível.” (MARRUL, 2004, p. 10).

Percebemos as falas dos custodiados como uma reivindicação de atendimento aos seus direitos fundamentais, como boa saúde, melhor alimentação, educação, moradia, e higiene nas celas, tratamento respeitoso, melhor assistência médica. Do mesmo modo compreendemos a necessidade de melhor atendimento (bom ambiente de trabalho, limpeza, material e equipamento de qualidade) para os funcionários que lidam com os custodiados nas instâncias da 20ª Delegacia Territorial de Polícia Civil de Candeias. Conforme respostas, o ambiente destinado aos presos integra a mesma infraestrutura do prédio com seus setores de trabalho, logo, este sendo um ambiente sem as devidas condições materiais de infraestrutura e espirituais, a possibilidade da humanização se esvai como o “esgoto a céu aberto”, assim como a fronteira entre a possibilidade de violência e não violência amplia e aprofunda portos de passagem para o desvio da conduta humana.

Neste sentido, tem-se o raciocínio sobre a necessidade de manter o olhar voltado as próprias práticas - ou num aspecto mais amplo, sobre a proposta de intervenção - pensando-as nas circunstâncias decorrentes da convivência, na

constituição de um circuito prático-analítico entre o que é proposto, realizado, analisado e reelaborado, pelos indivíduos e neles próprios, de efetivação no ato de fazer e de implicação no instante seguinte. (SMITH; DIAS, 2008, p. 196).

No sentido da espiritualidade, o culto às religiões poderá favorecer a resiliência, por um lado, dos custodiados, no sentido de não reincidirem no crime cometido e até passarem a atuar como defensores dos DH, tornando-se agentes sociais; pode representar um benefício individual e social. Para os profissionais, favorece a resiliência com o serviço público, consigo mesmo e com suas escolhas, na perspectiva de desenvolver o sentimento de coletividade, solidariedade e compaixão. Por outro lado da reflexão, tanto dos custodiados quanto dos profissionais, no que se refere à criação de novos interesses para melhorar o nível de capacitação na profissão, abrange as relações sociais e humanas, a formação ou pós-graduação: *lato e stricto sensu*, nas áreas das ciências humanas e sociais e dos direitos humanos.

Na acepção da prática resiliente dos DH, busca-se o que se traduz na Conferência de Teerã, mencionada por Marrul (2004, p. 10):

Os principais objetivos dessa Conferência eram rever e avaliar os avanços dos direitos humanos, identificar meios de superar obstáculos, examinar a relação entre desenvolvimento e direitos humanos, examinar os meios de aprimorar a implementação dos tratados, avaliar a eficácia dos métodos existentes, elaborar recomendações para avaliar a eficácia dos tratados e elaborar recomendações para assegurar recursos para a implementação dos tratados. Essa Conferência foi marcada pela sua grande complexidade, tendo em vista a quantidade de países (165) e de Organizações não Governamentais que dela participaram e o difícil momento histórico marcado por uma intensa recessão econômica, pelo crescimento da pobreza extrema e pela implosão de conflitos internos em vários países. A complexa realidade contemporânea e a difícil tarefa de realizar esses direitos, em sociedades distintas em suas tradições culturais e características

econômicas e sociais, estão refletidos na Declaração e no Programa de Ação de Viena.

Ainda segundo Marrul (2004, p. 10):

A I Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Teerã, de 22 de abril a 13 de maio de 1968, proclamou a superação da competência nacional exclusiva, a asserção da capacidade internacional das organizações internacionais e aumentou o reconhecimento da capacidade dos indivíduos. Além disso, com a Conferência de Teerã, os princípios da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos foram afirmados e puseram um final “teórico” à visão compartimentada dos direitos humanos.

As entrevistas confirmam que os custodiados e os profissionais convergem para a visão contextualizada dos DH.

Quanto às respostas sobre assistências médico-odontológica oferecidas pelo Estado, às questões: ‘já utilizou este serviço e quando? Como foi o serviço prestado?’, fica evidente a limitação das assistências, tanto jurídica quanto médico-odontológica, as quais são prestadas muito precariamente, praticamente apenas, em casos de necessidade de hospitalização do custodiado. Não há atendimento regular com relação à garantia dos DH Fundamentais, pois quando a comida, o *habitat* e as relações são as piores possíveis, então o estado geral de saúde (físico-social-mental) da pessoa fica afetado, e neste caso, por se tratar de pessoas que cometeram infrações, o dano é no sentido da humanidade. É universal.

Outra assistência fundamental no que concerne ao respeito à dignidade, é a assistência jurídica. Esta fica a desejar no âmbito da Delegacia, por demorar muito e por não ter um acompanhamento mais contundente dos poderes públicos imbricados na ação processual, para sua maior eficácia. O problema é que falta formação continuada dos funcionários, em todos os níveis, onde se possa refletir sobre a condição

humana e acerca da multiplicidade e diversidade de mecanismos causadores da pobreza e da miséria humanas, considerando-se a relação com os também diversos mecanismos de proteção dos direitos civis e políticos. Parece faltar, principalmente, maior preocupação do ponto de vista da Gestão Federal e Estadual em incitar os funcionários às práticas pautadas nos princípios da universalidade e indivisibilidade dos DH.

Conclusão

Constatamos que, os tipos de violação dos DH se caracterizam pela não compreensão da concepção dos Direitos Humanos Fundamentais na prática do dia a dia e no exercício profissional dos Agentes Estatais, em geral, como consequência das condições materiais de existência no sentido marxista, que objetivamente se apresentam na:

- instalação de infraestrutura (física, material e equipamentos)
- religião
- alimentação
- assistência médica
- assistência jurídica

A hipótese de pesquisa de que há circunstâncias que violam os DH dos custodiados no âmbito das circunscrições policiais, se confirma, na medida em que observamos as respostas dos entrevistados em função das concepções e evolução histórica dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana no mundo e especificamente no Brasil. Notadamente não esgotamos a pesquisa, pois precisaríamos de um tempo maior dedicado ao processo de investigação e de uma variação, inclusive, de métodos, no sentido de criar diferentes relações. Concordamos com o que escreve Smith e Dias no seu artigo 'A representação dos medos: a plasticidade das emoções.'

Ainda no momento deste escrito questões de implicação na pesquisa não foram de todo visualizadas. Culmina-se, portanto na construção de um texto a tentar considerar aspectos que não se opõem ou negam; inferidos a partir de circunstâncias vivenciadas na concretude do cotidiano e das relações pessoais, e que assim apenas complementam ou somam na análise de determinada realidade. (SMITH; DIAS, 2008, p. 197).

Nesse sentido, ampliamos nossa reflexão a respeito da efetividade de programas interdisciplinares de capacitação dos Agentes Estatais na perspectiva de melhoria do tratamento pessoal, melhoria das unidades prisionais, na agilidade do trabalho burocrático administrativo e processual, de modo a referendar possibilidades de ressocialização do indivíduo. Isto nos parece ser senso comum entre os atores implicados na instituição, seja do ponto de vista teórico ou prático. De um jeito ou de outro, cientificamente se exigem provas, e a entrevista, enquanto dispositivo metodológico nos possibilitou não somente estudo teórico dos DH, mas reflexão quanto ao conhecimento local e interação, ao mesmo tempo, entre os Agentes Estatais, o pesquisador e os custodiados, enquanto atores que nos levam à reflexão de que:

A afirmação da ciência na história, quando objetiva o conhecimento com métodos próprios de enunciação, de demonstração, de raciocínio e de provas, contesta a possibilidade do conhecimento local e do globalizado, já que esses conhecimentos exigem uma interação entre o pesquisador e o pesquisado. (SOUSA, 1998, p. 42)

Consideramos a necessidade urgente de ações públicas por parte do Estado no sentido de humanizar as unidades prisionais estatais da Bahia, dando-lhes, por exemplo, melhores condições de trabalho para o desempenho das atividades dos agentes policiais, reformas na infraestrutura física da unidade policial, reconhecimento profissional com rebatimento em remuneração condigna, e formação psicossocial e assistência psicológica.

De outro modo, melhores condições de sobrevivência aos custodiados, inserindo atividades de lazer e produtivas nesses locais, boa assistência médica, jurídica e religiosa, objetivando que os custodiados venham a ter um tratamento em consonância com os DH, no sentido do retorno à liberdade, após julgamento e possível cumprimento de pena, voltado à ressocialização e atuação para o bem social.

Sugerimos, pois, a formação em serviço na área dos DH dos Agentes Estatais nas unidades prisionais da Bahia, a exemplo dos trabalhos que desenvolvemos na pesquisa social interdisciplinar com base na teoria de Kohn (1986), “A pesquisa pelos práticos: implicação como modo de produção de conhecimento” e, com “a metodologia e prática do trabalho em comunidade”, de Espinheira (2008), que, a nosso ver, possibilitaria melhor tratar os problemas de sobrevivência dos custodiados de um modo geral, além de implicações na formulação de reivindicações que objetivem melhores condições de trabalho para os operadores do sistema. Nesse sentido, pode-se buscar a parceria e a colaboração entre a Secretaria de Segurança Pública, universidades e centros de pesquisas em educação e desenvolvimento humano, para uma efetivação gradual de um programa envolvendo profissionais de diferentes áreas do conhecimento e que sejam mantidas localmente nas Delegacias de Polícia, alternativas estas às condições que Wacquant (2001) denomina de “As Prisões da Miséria”.

Referências

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho, apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DALLARI, D. de A. O Brasil rumo à sociedade justa. In: SILVEIRA, R. M. G. et al. **Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Ed. da UFPB, 2007. p. 29-49.

FERREIRA, N. J. C. **Novo modelo de gestão Policial Civil da Bahia**. Salvador: Editor SPARTAC, 2003.

ESPINHEIRA, G. Direitos humanos: o dever de ter direitos, a reforma do passado e a conquista do presente. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 14, n. 1, p. 25-36, jun. 2004.

ESPINHEIRA, G. **Metodologia e prática do trabalho em comunidade**: ficção do real: observar, deduzir e explicar - esboço da metodologia da pesquisa. Salvador: EDUFBA, 2008.

JUNQUEIRA, I. de C. **Dos direitos humanos do preso**. São Paulo: Lemos e Cruz, 2005.

KOHN, R. C. La recherche par les praticiens: l'implication comme mode de production des connaissances. **Bulletin de Psychologie**, v. 39, n. 377, p. 817-826, 1986.

MARRUL, I. B. A indivisibilidade dos direitos humanos: da desagregação à integração. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 14, n. 1, p. 9-24, jun. 2004.

MAUÉS, A.; WEYL, P. Fundamentos e marcos jurídicos da Educação em direitos humanos. In: GODOY, R. M. et al. **Educação em direitos humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. Brasília: Secretaria Especial os Direitos Humanos, 2010.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

REIS, J. T. dos. **Direitos humanos sistematizados**: questões comentadas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SMITH, P.; DIAS, N. A representação dos medos: plasticidade das emoções. In: ESPINHEIRA, G. (Org.). **Sociedade do medo**. Salvador: EDUFBA, 2008.

SOUSA, L. S. de. A entrevista, o imaginário e a intuição. In: GAUTHIER, J. H. M. et al. **Pesquisa em Enfermagem**: novas metodologias aplicadas. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1998.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Tradução André Teles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WAISEIFSZ, J. J. **Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros**: 2008. Ministério da Justiça, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/rl000005.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

WAISEIFSZ, J. J. **Mapa da Violência 2010**: anatomia dos homicídios no Brasil. Instituto Sangari, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/rl000005.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2011.

INTERVENÇÕES PÚBLICAS EM ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS: um estudo comparativo na cidade de Feira de Santana, Bahia

Maria Leny Souza Oliveira
Elvia Miriam Cavalcante Fadul
Hélio Ponce Cunha

A moradia representa uma necessidade básica do homem desde os primórdios da civilização, quando os primatas recorriam às cavernas e às árvores em busca de proteção, de abrigo. Em seguida, quando o homem passa a viver em sociedade, surgem novas formas de convivência humana que caracterizam um novo espaço habitado, as cidades. Nesse novo ambiente, a habitação continua a ter função de abrigo, porém, já acrescida da função econômica de propiciar a reprodução da força de trabalho.

A Agência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (HABITAT) define a habitação adequada como sendo aquela que apresenta requisitos mínimos de estrutura física apropriada, devendo oferecer segurança física para seus ocupantes, conter serviços essenciais voltados para o conforto, saúde e nutrição, sem desconsiderar abastecimento de água e serviços de esgoto. A acessibilidade representa, também, um critério indispensável à boa moradia (ABIKO, 1995), ou seja, a localização deverá permitir acesso aos serviços públicos tais como, escola, segurança, serviços de saúde e proximidade ao emprego. Abiko (1995) atribui, ainda, à habitação, a função de espaço ocupado pela população, antes e depois do enfrentamento de uma nova jornada de trabalho.

Nesse contexto do habitar urbano, surgem as configurações irregulares de habitação ou as subnormalidades habitacionais, as favelas, cenário de habitações precárias, aqui compreendidas como unidades habitacionais irregulares, casas, barracos, ocupando,

ou tendo ocupado, terreno de propriedade alheia, dispostas de forma desordenada e densa. As características dos aglomerados subnormais se encaixam na definição de favelas, e, em sua maioria, são carentes de serviços públicos essenciais e demandam investimentos. O IBGE considerou como aglomerados subnormais as favelas e assemelhados, isto é, mocambos, alagados, barrancos de rio, entre outros, e caracterizou como ocupações desordenadas aquelas onde o morador tem a posse de terra ou o título de propriedade. Zaluar e Alvito (2004) registram que “a favela ficou conhecida como áreas de habitações irregulares construídas, sem arrumamentos, sem plano urbano, sem esgotos, sem água, sem luz” (ZALUAR; ALVITO, 2004, p. 7). Esses autores acrescentam que essa precariedade urbana resulta da pobreza de seus habitantes e da omissão do poder público.

A distinção entre a moradia em favela de outras formas de habitação é, sobretudo, a natureza da ocupação. Os domicílios subnormais encontram-se espalhados em mocambos e favelas que geralmente são construídos em locais de ocupação ilegal do solo, edificados em terrenos de propriedade alheia (pública ou privada), dispostos de forma desordenada e densa, alheios à preservação dos ecossistemas existentes. A definição de Abiko (1995) parece ser a que mais se aproxima do conceito dos aglomerados subnormais aqui focalizados:

Conjunto de unidades domiciliares, construídas de madeira, zinco, lata papelão ou mesmo alvenaria, distribuídas desordenadamente em terrenos cuja propriedade individual do lote não é legalizada para aqueles que os ocupam. Essas áreas em sua maioria situam-se em declividade ou inundáveis. (ABIKO, 1995, p. 13).

A contínua pressão sobre as cidades, provocada pelo fluxo ininterrupto de pessoas, aliada à falta de planejamento adequado, vem provocando um crescimento desordenado e fragmentado da malha urbana, gerando problemas na distribuição de serviços e infraestrutura, além da degradação ambiental e social. De fato,

com o processo de industrialização, alteram-se as condições de vida do trabalhador braçal, provocando, inicialmente, um intenso deslocamento da população rural para as cidades, foco da produção industrial, gerando grandes concentrações urbanas pelo intenso crescimento demográfico decorrente da força de trabalho vinda do campo. Segundo Hobsbawn (1995), nesse período, o desenvolvimento urbano significou um processo de segregação de classes, que empurrava os novos trabalhadores pobres para as grandes concentrações de miséria, alijadas dos centros de governo e dos negócios.

A urbanização acelerada e a produção de favelas no Brasil remetem à questão da habitação ao déficit habitacional, tanto qualitativo, quanto quantitativo, e às ações do poder público no sentido de reduzir ou minimizar esta situação. Nesse processo de industrialização e crescimento populacional, o Estado opta por incentivar a produção, definindo setores prioritários para investimentos, esquecendo da urbanização das cidades. Os recursos destinados ao desenvolvimento urbano são ínfimos e disputados por todos os grupos sociais, fazendo com que o clientelismo, muitas vezes, seja utilizado como critério na distribuição de benefícios a grupos ou a indivíduos. Segundo Villaça (1986 apud Oliveira, M., 2005), o número de financiamentos concedidos pelo Sistema Financeiro de Habitação - SFH por programas, no período de 1964 a 1984, correspondeu a um total de 4,5 milhões de unidades. Deste número apenas 1,5 milhão de unidades (33,6%) destinaram-se às camadas populares, sendo produzidas apenas 250 mil unidades em programas alternativos, o que equivale a uma renda mensal de 1 a 3 salários mínimos.

Percebe-se, portanto, uma defasagem entre crescimento populacional, oferta de novas moradias e investimentos públicos em políticas habitacionais. Esta redução de investimentos em políticas públicas federais no setor habitacional, além do processo de descentralização sem a repartição clara e institucionalizada de competências, responsabilidades e recursos para as esferas subnacionais, terminam por agravar, ainda mais, o déficit habitacional na maioria dos municípios brasileiros. Com a

ausência de um planejamento urbano efetivo, as cidades e suas favelas vão sendo marcadas pela precariedade, por um aspecto de desarrumação. Dozena (2001), afirma que as favelas brasileiras não contam com apoio governamental e, praticamente, nenhuma delas é servida de esgoto canalizado ou de rede geral de água, o que provoca crises sanitárias capazes de atingir não apenas a população nelas residente, mas as pessoas de renda mais alta, que residem em outros locais, pois, tanto o esgoto *in natura*, quanto o lixo, são escoados para as áreas nobres vizinhas.

Feira de Santana é um exemplo típico desta forma de urbanização espontânea e irregular que faz parte do cenário de quase todas as cidades brasileiras. É a segunda maior cidade do estado da Bahia e, de acordo com informações do IBGE (2010), o município pertence ao Território de Identidade “Portal do Sertão” que integra 17 municípios, com uma população estimada de 911.184 habitantes. Esse território, do qual Feira de Santana é o seu principal componente, delimita o Recôncavo e o Semiárido fazendo a convergência de perfis notoriamente bem delineados pelos costumes e tradições que estão presentes na vida de sua população. Entre esses municípios, ocorre um intenso fluxo de pessoas e mercadorias. Conforme a SEI (2006), Feira de Santana foi o quadragésimo sétimo município criado no estado da Bahia e faz parte da Região Econômica do Paraguaçu que abrange 42 municípios, com uma população estimada em 2008 de 1.390.445 (IBGE, 2010), representando 9,6% da população do estado, sendo de relevante importância para a região do Paraguaçu, representando uma referência urbana na Região Nordeste, principalmente pela localização e pelo poder atrativo de moradia e emprego que a distinguem. É o município mais populoso do interior do estado, contando com, aproximadamente, 600 mil habitantes, e vem apresentando altos índices de crescimento populacional devido ao vigor de sua economia e a sua localização estratégica privilegiada, que atrai grande contingente populacional. O comércio forte, a implantação de uma zona industrial, o crescimento do setor pecuário e a expansão do setor de serviços nas últimas décadas têm se constituído em um convite à migração, fazendo deste

fenômeno um dos traços marcantes do seu processo de ocupação e desenvolvimento.

Sem uma política habitacional definida, presencia-se então, nesse município, um amplo processo de produção de habitações de forma irregular e de ocupação informal e desordenada do território urbano. Como consequência, percebe-se o surgimento de aglomerados em situação de subnormalidade, caracterizados tanto pela qualificação do tipo de habitação, como pela sua distribuição no espaço ocupado. São submoradias em estado de penúria, construídas em sua maioria de madeira, papelão e alvenaria sem reboco, com um nível de insalubridade e implicações ambientais decorrentes, sem regularização fundiária, ou seja, os moradores não têm a posse legal do terreno. Por ser pouco acidentada, a topografia da cidade facilita a invasão, não apenas com favelas, mas, também, com a construção de loteamentos irregulares.

Grande parte dessas moradias é construída em áreas de preservação ambiental ou de mananciais hídricos, em locais de tráfego difícil devido ao traçado irregular e à falta de pavimentação das ruas, sem infraestrutura adequada para habitação, além da ausência de áreas de lazer, saúde, educação e saneamento básico. Nessas condições, esses assentamentos em geral não estão sujeitos a desabamentos, nem a desmoronamentos, como em outras cidades brasileiras de topografia acidentada, mas a inundações e alagamentos. Não houve, durante as últimas décadas, qualquer intervenção pública promovendo melhoria nas condições desses aglomerados habitacionais precários, nem no sentido de remoção dessas favelas, nem de reurbanização.

Entretanto, em abril de 2001, a prefeitura detectou e hierarquizou as áreas compostas por assentamentos subnormais e elegeu aquelas consideradas prioritárias, com base na caracterização física, nos aspectos socioambientais e nas precárias condições de moradias dos assentados. Para a seleção de propostas de atendimento, essas áreas foram hierarquizadas de forma a se determinar o grau de subnormalidade do assentamento. Após esse Diagnóstico Preliminar, Hierarquização dos Assentamentos Subnormais e Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS,

o governo municipal reconheceu a incapacidade do município de desenvolver uma política habitacional capaz de equacionar o problema da subnormalidade que, além de aspectos habitacionais e de infraestrutura, abrange, também, questões socioeconômicas e ambientais. Em face dessa realidade, o município aderiu ao Programa Habitar Brasil/BID com o objetivo de viabilizar a formação de uma estrutura capaz de gerir a política habitacional em Feira de Santana.

Vinte e sete áreas foram hierarquizadas, seis obtiveram a maior pontuação e dois desses assentamentos chamaram a atenção por atingirem pontuação máxima e bastante aproximada: o assentamento Fonte de Lili, que obteve a pontuação máxima de subnormalidade, e o Tanque do Urubu, que ficou em segundo lugar. Contudo, em 2003, o governo municipal firmou convênio com o Governo Federal através do Programa Habitar Brasil - BID para construção de moradias, melhoria da infraestrutura e saneamento básico apenas no assentamento Fonte de Lili. O Fonte de Lili foi reurbanizado através deste Programa, enquanto o Tanque do Urubu apresenta, ainda hoje, um quadro de submoradias e condições mínimas de habitabilidade, carência de serviços públicos e equipamentos sociais, permanecendo com as mesmas características do início da ocupação, há vinte anos.

Como se tratou da primeira intervenção direta do município em um assentamento subnormal, atuando na urbanização e regularização fundiária, como parte integrante de uma política municipal de habitação, este estudo busca ressaltar as possibilidades e apontar as limitações de uma intervenção pública planejada, focalizando a questão da moradia numa perspectiva mais ampla do que, a de simples abrigo e proteção e, considerando que a melhoria do padrão de vida não se restringe apenas ao conforto da casa. O estudo procura mostrar que, apesar de as intervenções públicas planejadas gerarem melhorias visíveis em áreas urbanas degradadas, elas carregam limitações substantivas, não apenas constatadas pelo observador externo, mas, também, percebidas pelos próprios atores, objetos da intervenção. O outro assentamento, o Tanque do Urubu, é trazido ao texto como forma de ilustrar não

apenas a permanência de subcondições de moradia pela ausência de intervenção, como também, o processo de decisão quanto à localidade a ser beneficiada pela intervenção pública.

Este texto organiza-se de modo a apresentar, inicialmente, o município de Feira de Santana, destacando os fatores que levaram ao surgimento de assentamentos subnormais neste município e os programas habitacionais implementados nessa região. Destaca a formação dos dois assentamentos, identificando as intervenções do governo municipal quanto à habitação e infraestrutura na localidade de Fonte de Lili, e como essas intervenções vêm contribuindo para a melhoria das condições de moradia dos habitantes dessa localidade, sobretudo quando comparadas com as condições anteriores e, também, com as do assentamento Tanque do Urubu. Ressalta, por fim, as dificuldades de melhoria no padrão de vida dessa população na percepção desses moradores, tanto daqueles que experimentaram um programa de intervenção pública, quanto daqueles que se ressentem da ausência de ações públicas efetivas.

Feira de Santana: crescimento demográfico e urbanização

Com uma extensão territorial de 1.344 km² o município, formado por oito distritos, contava, em 2010, com uma população de 556.642 mil habitantes. Raros municípios baianos apresentaram entre 1960 (104,0 ha) e 1996 (335,2 ha), um ritmo de crescimento populacional tão vigoroso quanto o de Feira de Santana. Com taxas de crescimento médio anual sempre superior a 2%, o município alcançou seu pico de crescimento entre 1970 e 1980, com uma taxa de 4,52% ao ano. Nessas décadas, período em que se inicia a industrialização do município a cidade acolheu milhares de pessoas, tornando-se destino final para os que buscavam melhores condições de vida e de emprego. O crescimento populacional vai diminuindo a partir daí, apresentando, em 1996, seu índice mais baixo, com 2,08% ao ano (IBGE, 1996). Ainda assim, de 1991 a 2000 a cidade apresentou um crescimento populacional maior que o do estado da Bahia e do país. Com uma taxa de urbanização elevada, cerca de 87%, bem acima da média do estado, e com as

mais altas densidades demográficas do estado, aproximadamente 357,85 habitantes por km², a carência habitacional do município se agravou ao longo dos anos, principalmente para a população inserida na faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos.

A ocupação demográfica do território feirense reflete a evolução, as formas e as relações atuais de produção e ocupação sobre o espaço. Tal ocupação ocorre de maneira diferenciada, com ritmo e movimento diversificados, na medida em que a cidade vem recebendo, principalmente nas últimas décadas, contingentes cada vez maiores de pessoas que se deslocam da zona rural para a zona urbana em conjunto com as migrações externas provenientes de outras cidades e estados. Essas ocupações ocasionaram estrangulamentos no tecido urbano, falta de moradia e de serviços públicos.

As consequências do elevado déficit habitacional agravaram-se nos últimos anos (1980 a 2000) com forte retração das ações do governo federal no setor habitacional. Cerca de 25% do estoque de domicílios do município de Feira de Santana em 2001 estava situado em assentamentos subnormais, em terrenos tanto públicos quanto de propriedade privada, localizados quase sempre em áreas remanescentes de conjuntos habitacionais, inadequadas para moradia (SEPLAN, 2001). Este processo de periferação do município continuou se desenvolvendo de forma vertiginosa, basicamente na horizontalidade. Novos agrupamentos urbanos, formados por população de baixa renda, instalam-se sem qualquer cumprimento de normas ou leis de uso e ocupação do solo (SEPLAN, 2001). Existem, hoje, na cidade, 27 favelas irregulares e clandestinas, com 23.000 casas edificadas, alojando uma parcela considerável da população (SEPLAN, 2001). Algumas favelas encontram-se fora da área de risco, mas a grande maioria inclui-se em áreas que podem sofrer inundações em períodos de chuvas intensas, outras estão próximas de mananciais e em áreas de preservação ambiental. A população das favelas equivale a um total de 13.610 habitantes. A Rocinha e o Prato Raso detêm o maior número de moradores. A Fonte de Lili tem uma população de 600 habitantes e Tanque do Urubu, 350 habitantes, ambas situadas em área de risco de inundações constantes (SEPLAN, 2001).

O município não possui um controle efetivo das áreas reconhecidas como subnormais, apesar de dispor de um aparato legal para disciplinar a ocupação do solo, qual seja a Lei nº 1615/92 de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo, que, dentro do Código de Obras, propõe parâmetros específicos para a população de baixa renda sem, no entanto, instituir as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. E, também, a Lei Complementar nº 1612/92 do Código do Meio Ambiente, a qual elenca normas para a construção de obras, com possibilidade de intervenção em caso de descumprimento. No entanto, sem qualquer sistema de fiscalização e sem orientação eficiente, a administração pública facilita o surgimento das invasões que representam uma grande área na extensão do município e a proliferação de assentamentos subnormais, que se espalham por todo o perímetro urbano.

Programas Habitacionais em Feira de Santana

Feira de Santana não dispunha, até o ano de 2001, de uma política habitacional, nem tampouco eram aplicados, pelo município, os instrumentos relativos ao uso e ordenamento do solo urbano. Algumas Iniciativas isoladas de programas habitacionais foram empreendidas, a exemplo do INOCOOP, do PLANOLAR e do Plano Habitacional do Município, mas de pouca abrangência e efetividade.

A primeira Cooperativa Habitacional - INOCOOP foi criada em 1969, iniciando em 1970, a construção do primeiro conjunto habitacional. Em 25 anos foram construídos seis conjuntos de casas, com 1.692 unidades e sete conjuntos de apartamentos, com 1.854 unidades, perfazendo, em 18 anos, um total de 3.546 unidades. A demanda habitacional estimada em 1983 pelo Plano Estadual de Habitação era de 10.703 unidades para a população com renda inferior a cinco salários mínimos e, em 1989, existiam 21.000 famílias cadastradas no programa de habitação popular da Secretaria Municipal de Habitação Popular (LIMA, 1994).

O Plano Municipal de Habitação Popular - PLANOLAR foi criado pela Lei nº 825/77, e objetivava favorecer o acesso da população mais pobre à casa própria. Consistia na doação de

lotes com área em torno de 10m² para famílias de baixa renda, juntamente com materiais de construção para uma unidade básica que era construída pelos adquirentes por meio de processo de autoconstrução. As despesas com o material eram ressarcidas aos cofres da Prefeitura pelo beneficiário. O Programa enfrentou problemas tais como: a escassez de recursos; o clientelismo histórico; o fato de o trabalhador situar-se numa faixa miserável da população o que o levava a vender o lote e o material de construção (LIMA, 1994). O PLANOLAR conseguiu construir no período de 1977 a 1982, 600 unidades habitacionais, distribuídas em sete núcleos populares. De 1983 a 1987, foram construídas 496 unidades, utilizando-se o Projeto Mutirão em bairros e em distritos, e, no período de 1988 a 1992, foram distribuídos 4.286 lotes. Esses núcleos estão localizados na periferia e, em alguns casos, em áreas inadequadas para a moradia, como, pântanos, terrenos acidentados, próximos de redutos contaminados pela poluição e por esgotos, sem infraestrutura básica, podendo ser caracterizado, pelo seu aspecto, como uma favela construída pelo poder público. O PLANOLAR foi extinto e após a sua extinção o poder público municipal limitou-se a desenvolver ações pontuais que consistiam na doação de lotes às famílias carentes que solicitassem tal benefício.

O Plano Habitacional do Município proposto em 1996 pelo Departamento de Habitação da Secretaria de Desenvolvimento Social para substituir o PLANOLAR, sequer conseguiu sair da esfera das discussões políticas. Este Plano, tinha como entidades promotoras das condições necessárias para a sua implementação: a iniciativa privada, que funcionaria como agente financeiro, financiando um percentual de cinquenta por cento do valor dos imóveis, e a Prefeitura Municipal a quem caberia à complementação dos recursos financeiros e a intermediação entre as famílias supostamente beneficiadas pelo Plano Habitacional com os agentes financeiros. O Plano Habitacional proposto em 1996 tornou-se inviável, principalmente devido à falta de recursos públicos para o investimento, e a impossibilidade das famílias de baixa renda, e ainda aquelas famílias sem renda comprovarem rendimentos para adquirir os imóveis conforme exigido pelos agentes envolvidos.

Os Assentamentos: Fonte de Lili e Tanque do Urubu

FONTE DE LILI

Resultante da falta de planejamento urbanístico, em Feira de Santana, nasce há mais de 30 anos o assentamento Fonte de Lili. Este fica localizado dentro do anel de contorno, a 300 metros do centro da cidade, numa área de propriedade particular, no bairro Queimadinha, e tem como principais vias de acesso, a Avenida Maria Quitéria, as ruas da Concórdia, Paulo VI e Teixeira de Freitas. Devido a sua ocupação de forma desordenada, interrompe a continuação das ruas Colatina, Londrina, Artur Neiva e Rio Grande. Em seu entorno encontra-se a Avenida Maria Quitéria, principal via de acesso ao local, área nobre e de vital importância para a cidade, que funciona como moradia e comércio. Segundo dados do Projeto de Participação Comunitária: Fonte de Lili (2001), a área desse assentamento fazia parte de uma pequena fazenda de propriedade de Leolino Lourenço da Silva (Senhor Lili) que deu o nome à fonte. Nela funcionava um curtume e, posteriormente, uma olaria. A fonte foi construída próxima a uma lagoa, com a finalidade de abastecer a olaria. Devido à grande vazão da fonte, ocorreu o aumento do espelho d'água da lagoa em cujas imediações foram levantadas algumas casas destinadas aos colonos da fazenda.

De acordo com alguns moradores, o processo de ocupação da área se deu em três etapas: na 1ª etapa, na década de 1960, foram construídas algumas casas para moradia dos colonos que trabalhavam na olaria existente na fazenda; na 2ª etapa, na década de 1970, com a desativação da olaria, os herdeiros da fazenda passaram a alugar as antigas residências dos colonos e a comercializar, de forma irregular, lotes da área; e na 3ª etapa, por volta de 1985, iniciou-se um processo de invasão da área que se intensificou a partir de 1992, em face do PLANOLAR, que atuou distribuindo materiais de construção (PROJETO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA: FONTE DE LILI, 2001). A partir de então foi possível verificar o adensamento da área de maneira desordenada e sem infraestrutura,

com o resultado de graves impactos ambientais tais como o aterro da lagoa, a contaminação do lençol freático, a poluição da área consequente ao lançamento de esgotos e ao acúmulo de lixo, além do risco de alagamento (PLANO ESTRATÉGICO MUNICIPAL DE FEIRA DE SANTANA, 2001).

- Infraestrutura do Assentamento

Fonte de Lili faz parte do Complexo que forma a Lagoa do Prato Raso que, por sua vez, forma o Riacho Principal, afluente integrante da bacia do Rio Jacuípe. A sua água serve para o uso doméstico e para a lavagem de roupa. O acesso ao local é fácil, através da Avenida Maria Quitéria e das ruas Londrina e Concórdia, que são pavimentadas e possuem sistema de drenagem, mas, o sistema de circulação interno, é precário, devido à ocupação desordenada que obstruiu a construção de ruas e as vias de circulação, problema agravado com o aterramento da lagoa.

Segundo dados da SEPLAN (2003) a iluminação pública era precária, mas 89,63% das moradias tinham acesso à rede oficial de energia elétrica, 18,52% utilizavam ligações clandestinas e 1,39% não possuíam energia elétrica. O abastecimento de água, de responsabilidade da Empresa Baiana de Água e Saneamento-EMBASA, atendia regularmente a 38,42% das casas. Um percentual de 35,65% das habitações era desprovido desse serviço e utilizavam a água da Fonte de Lili, e 25% fazia uso irregular da rede oficial ou recorriam às ligações clandestinas. É perceptível o risco iminente de contaminação da água pelos resíduos provenientes do esgoto que corre a céu aberto e das infiltrações de água contaminada através do lençol freático. Em relação ao saneamento básico 67,60% do esgoto sanitário era lançado na superfície, e 17,59%, ligados à rede pública, apenas 9,72% utilizavam fossas e sumidouros, e 5,09% das residências lançavam os esgotos em um canal de macrodrenagem que corta o assentamento. Levantamento da SEPLAN (2001) revela que, a limpeza urbana era precária, 7,87% dos moradores jogam lixo em terrenos baldios, 2,31%, na rua; 22,69% têm coleta na porta da casa, e 66,67% depositam em pontos de lixo nas ruas do entorno.

• Perfil Habitacional

A ocupação da área ocorreu de forma irregular, e apenas poucos imóveis são escriturados o que faz com que a maior parcela da população (82,87%) não contribua com o IPTU. A grande maioria ocupa terreno invadido, o equivalente a 72,69%. Fonte de Lili possui 226 domicílios, totalizando 784 habitantes, dentre os quais predomina o sexo feminino (52,81%). Essa população na faixa etária entre 22 e 59 anos (46,94%) é procedente do próprio município (62,37%) e da zona rural (16,32%). O Cadastro Físico Socioeconômico demonstra que os moradores residem na área entre um e cinco anos (30,08%); 26,10% residem entre 6 e 10 anos e 20,36%, entre 11 e 15 anos, apenas 11,06% residem no local há mais de 15 anos. O maior número de assentados exerce atividade informal, grande parte são lavadeiras de roupas e carregadores de mercados. A renda dos chefes de domicílio varia entre 0 e 3s salários mínimos (94,25%) (OLIVEIRA, 2005).

As unidades habitacionais, na sua maior parte, são compostas por sala, quarto e um vão para cozinha. Poucas casas têm piso de cimento, e muitas delas, ainda têm piso de terra batida. Predominavam as casas de alvenaria (89,81%) em péssimas condições de uso, cobertas com telha de cerâmica (63,42%). Aproximadamente 121 habitações não dispunham de sanitário, o equivalente a 56,02% das moradias. Verificou-se, no local, barracos construídos com papelão, lona e plástico, divididos pelo imaginário dos moradores, apenas com um vão onde estão a cama, o fogão pequeno e alguns utensílios domésticos. Predominava a coabitação entre as famílias ou os grupos multifamiliares.

Os moradores se amontoavam em meio ao lixo acumulado, disputavam o solo com animais e tinham como vista de fundo o esgoto a céu aberto. Quase toda a área do assentamento está localizada sobre um lençol freático que, após tentativas de aterramento pelos moradores, resultou em um grande pântano cheio de lama e resíduo.

TANQUE DO URUBU

O assentamento Tanque do Urubu situa-se no vetor Noroeste da cidade, próximo ao aterro sanitário do município, dentro do Anel de Contorno, no bairro Jardim Cruzeiro, estende-se para além desse limite alcançando o bairro Nova Esperança e acolhe uma população estimada de 1.750 habitantes, distribuída por 320 moradias. Parte dessa população ocupa uma faixa de preservação permanente à margem de um córrego. A área caracteriza-se como periférica, com a aparência de assentamento, com poucas casas construídas e muitos lotes ainda vagos. O sistema de deslocamento, como o acesso dos moradores e a circulação interna é dificultado pelas ruas sem pavimentação e de traçado irregular, o que é agravado em épocas de chuva.

Localizada na Bacia do Jacuípe a favela é cortada pelo Riacho do Urubu, o qual é usado como receptor de dejetos da população local e das adjacências. A ausência de drenagem representa um alto risco de inundação nas partes baixas, e a falta de esgotamento sanitário constitui uma séria ameaça à saúde dos moradores. A ocupação desordenada, aliada à falta de controle vem resultando em efeitos negativos, a exemplo de: assoreamento das margens do Ribeirão do Urubu, impermeabilização do solo, desmatamento, formação de depósitos de lixo, empobrecimento da fauna, poluição e contaminação do Riacho do Urubu.

• Perfil Sociodemográfico dos Moradores

A maioria das famílias encontra-se nesse assentamento há mais de dez anos, sinal de estabilidade ou, pelo menos, de intenção de permanecer, apesar das condições físico-urbanas adversas. Dentre os moradores, predominam os naturais do estado da Bahia, da zona urbana, o equivalente a 97%, junto aos poucos nascidos em outros estados. Cinquenta por cento atuam no setor terciário, são autônomos e não contribuem para a Previdência Social. Predominam, nas famílias, pessoas do sexo masculino, 67%, e a maioria, 72%, situa-se na faixa etária acima de 14 anos.

(CADASTRO DA SEPLAN -2005). Considerando-se a existência de uma média de 4,05% pessoas por domicílio e uma renda média de um salário mínimo, deduz-se uma renda per capita abaixo de 0,25 SM. Portanto, abaixo da linha da pobreza, referência utilizada pela Organização das Nações Unidas na avaliação das condições de vida da população (SEPLAN, 2005).

- Perfil Habitacional

As moradias podem ser consideradas sub-habitações. Algumas construções bloqueiam parcialmente as ruas. Outras foram edificadas em vias sem alinhamento definido. A maioria dos imóveis (76,02%) foi informada como sendo próprios ou em processo de aquisição, consideradas as diferentes situações para caracterizar a propriedade. Cabe registrar que se trata da propriedade da construção, não do terreno. A maioria, 47,7%, possui recibo de aquisição, outros 13,8% têm contrato de compra e venda e 10,41% informam possuir escritura. Alvenaria é o material usado na construção de 97,09% dos imóveis. A cobertura predominante em 89,10% é telha cerâmica, 7,26%, laje, 2,66%, telha de fibrocimento.

Embora o percentual seja reduzido, quase 1% dos imóveis possui cobertura improvisada, com lona ou outro material, indicador da precariedade da construção. Os dados pesquisados revelaram que 74,33% das moradias possuem banheiro. Desses, 72,64% têm vaso sanitário, com ou sem caixa de descarga. Diversas casas não possuem banheiro completo, verifica-se a ausência de vaso sanitário e fossa (SEPLAN, 2005).

- Infraestrutura

Em 84,75% dos imóveis do Tanque do Urubu, a energia é fornecida pela rede elétrica da COELBA. Em 3,63% das casas este serviço não está disponível, possivelmente devido a questões econômicas, e, as ligações clandestinas, alcançam 11,62% dos imóveis (SEPLAN, 2001). A coleta de lixo em 94,67% dos casos é feita de forma regular em dias alternados. No entanto, em algumas

ruas, nas quais não há acesso para o veículo, o lixo fica ao acaso, formando pontos de atração para animais. Há sítios na localidade que se apresentam bastante comprometidos com a presença de lixo, existe a coleta do lixo, no entanto os moradores colocam o lixo nas ruas em dias que não há coleta. As imediações do aterro aí localizado são também utilizadas para descarte de lixo de forma inadequada. Não existe rede coletora de esgotamento sanitário e 60,53% dos moradores despejam os dejetos diretamente na rua ou no córrego. Apenas uma linha de ônibus regular e uma de transporte alternativo realizam o serviço nesta área, e, parte das vias locais não apresenta condições para circulação de transporte coletivo.

A Intervenção Pública na Fonte de Lili: possibilidades e limitações

Assim, a Fonte de Lili foi eleita como área prioritária para intervenção, pois, segundo os critérios adotados para detectar áreas com profunda subnormalidade, este assentamento apresentou a pior situação em termos de problemas ambientais decorrentes da contaminação, devido à presença de um canal de drenagem, vindo de outros bairros, com ligações clandestinas de esgoto doméstico e água de uma nascente que desaguava exatamente no local. A Fonte de Lili destacou-se, ainda, por ser uma das áreas mais carentes, com alto grau de pobreza e adensamento, e com moradias sem unidades sanitárias. Outro fator marcante na escolha foi a localização deste assentamento, que se situa em uma das áreas da cidade de Feira de Santana considerada nobre, com acesso à Avenida Maria Quitéria, local de moradia da classe média e alta da cidade.

Após ter sofrido intervenções do Projeto Ação Comunitária Fonte de Lili, o ambiente construído deste sítio foi amplamente modificado, apresentando um cenário visualmente novo e diferente do ponto de vista estético. Cumprindo os critérios da parceria firmada entre o Programa Habitar Brasil/BID e a Prefeitura Municipal de Feira de Santana, foram destruídas apenas as moradias caracterizadas no diagnóstico inicial do projeto como barracos, e aquelas que se encontravam em péssimas condições de habitação.

As demais foram contempladas com alguns benefícios, tais como: construção de banheiro com sanitário, instalação de tanque para o armazenamento de água para consumo e melhorias no telhado. A parceria previa um padrão único de moradia, obrigando o executivo a seguir este padrão e atender ao previsto no projeto, cumprindo as regras impostas pelo Banco.

Para alguns moradores, a nova casa significou a saída de um local insalubre e deteriorado, para outro, com boas condições, como se depreende do depoimento a seguir:

“Morava em barraco, as fezes eram jogadas no córrego, quando chovia inundava tudo. Havia muita lama, mau cheiro, já acordei com a água tomando toda a minha casa. Minha casa agora está em boas condições. Estou satisfeita, pois morava em um barraco sem água, sem energia elétrica, sem sanitário. Hoje até calçamento já está chegando. Quando vim morar aqui fugindo do aluguel, isso aqui não tinha nada; ruas escuras, lixo amontoado e lama. Depois de muito tempo mudou para melhor.”
(Informação verbal)

Para outros moradores, o fato de ser contemplado com uma nova residência significou ter um pouco mais de tranquilidade, pois anteriormente prevalecia a coabitação, com mais de uma família por residência. “Meus filhos ganharam sua casinha, agora estou tranquila. Antes morávamos todos nesta casa. Agora cada filho tem sua família e sua moradia.” (Informação verbal)

Ainda assim, a despeito desse depoimento, foi possível constatar, durante a pesquisa de campo, que nem todas as residências coabitadas, nem mesmo aquelas em péssimas condições de moradia, foram beneficiadas pelo projeto ou, ainda, obedeceram à premissa de separar as famílias. Em outras palavras, nem todas as famílias receberam novos imóveis ou intervenções no antigo. Tal situação pode ser subentendida da fala de um morador, a seguir transcrita: “Eu moro aqui há dez anos. Já tinha casa com sanitário. Para mim não deram nada. Para meu filho casado tive que construir um quartinho anexo, um vão sem cozinha nem sanitário”. (Informação verbal)

O que este morador deixa transparecer na sua fala é que, na produção e distribuição de casas, houve privilégios baseados no clientelismo. A forma de realocação das famílias para as novas casas não teve o cuidado necessário, desconsiderando os laços afetivos já existentes entre os moradores de uma determinada vizinhança. Muitos não se manifestaram satisfeitos com a nova vizinhança. Isso porque os moradores da Fonte de Lili não foram envolvidos diretamente no Projeto Ação Comunitária Fonte de Lili. Não houve, na fase preliminar do projeto, a participação da comunidade visando estabelecer prioridades e discutir as propostas. Os moradores foram apenas informados sobre os trabalhos que seriam realizados na localidade e sobre os benefícios aos quais teriam direito.

Ao tratar desse assunto cabe lembrar a reflexão de Abiko (1985, p. 21):

“A urbanização de favelas é um projeto que necessita da participação da comunidade, de forma intensa e articulada. Sem dúvida são os moradores das favelas que têm as melhores condições de conhecimento da comunidade, do sítio ocupado, de suas necessidades e prioridades.” (Informação verbal)

Com o projeto, todas as moradias do sítio, as novas habitações e as casas antigas, encontram-se ligadas à rede de esgotamento sanitário. As falas dos entrevistados retratam essa melhoria: “Antes a gente vivia na sujeira, não tinha esgotamento sanitário, as fezes estavam em todo lugar. O canal de macrodrenagem não existia, os dejetos das casas corriam para as ruas.” (Informação verbal)

De fato, em visita ao local, constata-se efetivamente que toda a rede de esgotamento sanitário e de águas pluviais está instalada. Hoje o esgoto gerado na Fonte de Lili é lançado na rede pública de esgoto e sofre tratamento adequado. A intervenção na Fonte de Lili promoveu ainda impactos socioambientais positivos na cidade, pois contribuiu para a redução da poluição da Lagoa do Prato Raso e do Riacho Principal, ambas afluentes do Rio Jacuípe que abastece o município e região circunvizinha. As ruas principais e vias de acesso

foram pavimentadas com paralelepípedos atendendo a um sonho antigo dos moradores: “Quando vim morar aqui não tinha nada. Os caminhos foram abertos pelos moradores, as casas obstruíam ruas, e tudo era um mar de lama, hoje até calçamento tem, é um sonho.” (Informação verbal)

As famílias das 83 moradias que foram derrubadas passaram a viver em novas casas de alvenaria, piso de cimento, telhado de cerâmica, compostas de quarto, sala, banheiro e cozinha, pintadas de branco, ainda sem muros, e com um espaço para quintal e *hall* de entrada. Apesar do espaço da nova casa ser considerado pequeno, as novas moradias refletem, em parte, os desejos e sonhos dos moradores, porém ainda é comum se ouvir queixas quanto à forma de seleção das famílias que receberam novas casas. Alguns apontam que o tamanho da nova residência não condiz com o número de membros da família, e chegam a sentir saudades da antiga habitação. Ainda assim, o fato do projeto ter previsto a reurbanização e não a remoção dos habitantes foi, para eles, um ganho, como traduzem os depoimentos a seguir:

“A casa é boa porque é nova, porém é muito pequena e frágil, somente um quarto, tenho família grande, cinco filhos homens e dois netos. Os homens dormem no chão da sala, não posso misturar crianças e adultos. Tenho saudades da minha velha casa, apesar de estar ruim para morar, tinha mais cômodos.” (Informação verbal)

“As casas para onde levaram os moradores são pequenas e o espaço também é pequeno. O bom é que foi aqui mesmo, senão teríamos problemas de emprego, com filhos.” (Informação verbal)

“A casa é boa, é nova, deveria ser maior, de onde saiu é o céu. O bom mesmo é que ficamos aqui mesmo na Fonte. Pensei que iam levar a gente pra longe daqui.” (Informação verbal)

Sabe-se que a remoção da população residente em favelas para outras áreas constituiu uma das primeiras formas de intervenção pública nessas localidades. A partir de 1970, segundo Abiko (1995, p. 21) ganharam fôlego propostas de intervenção com vistas à

urbanização de favelas, objetivando promover o reordenamento físico, a regularização fundiária, a implantação de infraestrutura e dos serviços urbanos, e atender a alguns critérios, um dos quais, manter a população no próprio local.

Contudo, verificou-se que as intervenções físicas só resolvem parte dos problemas vividos pela população da Fonte de Lili. Apesar de, as intervenções do Projeto Ação Comunitária Fonte de Lili terem obtido êxito na reconfiguração do ambiente construído em termos de conforto, salubridade e organização do espaço coletivo, os problemas na localidade vão além do que os olhos podem ver. A violência cresce a cada dia, com arrombamentos nas moradias além de algumas ruas serem utilizadas como pontos de repasse e consumo de drogas ilícitas. Os moradores consideram necessária a instalação de um Posto Policial, confiantes de que tal ação (re)estabeleça a segurança no local. Nesse mesmo sentido, Rosa Filho (2002) ao discutir a política de reurbanização de favelas no município de São Paulo a partir de 1992, ressalta que, “se a reurbanização de favelas não vier acompanhada de uma série de investimentos sociais que garantam a inclusão social desses moradores no tecido urbano do município, em nada adianta urbanizar” (ROSA FILHO, 2002, p. 73-74). Os depoimentos dos entrevistados ilustram essa constatação:

“O problema da violência é grave. Não queremos que nossos filhos se envolvam com marginais. Eles vêm de outras ruas e bairros para fazerem ponto de venda de drogas aqui.” (Informação verbal)

“O principal problema daqui são as drogas e a vagabundagem. Se tivesse ocupação para os jovens estaríamos tranquilos... falta segurança, um posto policial e atuação da polícia.” (Informação verbal)

Sabe-se, também, que os moradores da Fonte de Lili não dispõem de transporte urbano, situação que é amenizada pelo fato de o local situar-se na proximidade do centro da cidade. O lixo ainda preocupa os residentes e, mesmo com acesso à água potável da EMBASA muitos utilizam, ainda, a água da fonte que está contaminada. De modo geral é possível perceber que o espaço físico no qual

está localizado o assentamento foi beneficiado, apesar de ainda existirem traços da antiga Fonte de Lili, principalmente localizados nas antigas moradias, que não sofreram qualquer transformação e destoam do novo padrão habitacional da localidade. Algumas casas que sofreram apenas melhoramentos, tais como a construção de um banheiro e instalação de tanque para água potável, mantêm a mesma aparência externa anterior. A maioria delas sequer é rebocada, o que destoam da imagem do novo ambiente.

Além deste aspecto, houve também limitações quanto ao atendimento das questões sociais, culturais e de pertencimento dos moradores. Aspirações, desejos e necessidades não aparentes, reveladas durante a pesquisa de campo, não foram percebidas pelo poder público, nem tampouco levadas em consideração no momento da intervenção. Não houve perda de qualidade de vida, mas, também, não são percebidos ganhos significativos no sentido de melhoria dos padrões de vida desta população.

Tanque do Urubu: efeitos da ausência de uma intervenção pública

Critérios idênticos aos aplicados para o assentamento Fonte de Lili serviram para identificar o grau de subnormalidade do Tanque do Urubu, e a sistemática de hierarquização o colocou em segundo lugar no ranking das subnormalidades. No entanto, este assentamento nunca obteve qualquer atenção do setor público que resultasse em melhoria nas condições de habitação desta população. Com relação à sua localização é um assentamento periférico. Situa-se no vetor norte da cidade, em área periférica sem qualquer destaque, podendo passar despercebido aos olhos dos que passam pela BR 116.

O assentamento está situado em uma área de manancial hídrico, com alto grau de risco de inundação ao qual é sujeito em épocas de chuva, pela ausência de esgotamento sanitário. Entre 31% a 60% da sua população reside em habitações sem segurança, na sua maioria compostas, produzidas com lona e madeira. Destaca-se, principalmente, pelo fato de que programa

algum de reurbanização ou melhoramento foi implementado no local (HIERARQUIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS, 2001).

Um olhar sobre o Assentamento Tanque do Urubu revela um espaço em precárias condições de habitabilidade, onde faltam equipamentos urbanos, postos de saúde, centro comunitário e posto da Polícia Militar. Grande parte das habitações está construída a margem de um riacho que recebe os dejetos da cidade de Feira de Santana. Essas moradias foram produzidas pelos próprios moradores em regime de mutirão e nelas residem várias famílias, ou seja, predomina a coabitação. Os espaços são separados por objetos ou cortinas e o quintal desemboca em um matagal. Não existe pavimentação no conjunto.

Quase sem nenhum poder aquisitivo, essas famílias sobrevivem de políticas assistencialistas como bolsa família, bolsa renda e vale gás. Boa parte dos moradores declara viver na informalidade ou de ilusão, deixando escapar a ansiedade por melhorias, serviços públicos e um *habitat* mais humanizado. No cotidiano do local a nota triste é a presença de crianças em meio ao lixo acumulado e sobre as saídas do sistema de esgotamento da cidade. A violência é constante, assim como a impunidade. Observam-se rostos ansiosos, de janela a janela, à espera de um milagre. Tais observações remetem à fala de Caldas (1998) quando assegura que o espaço da “cidade informal”, “ilegalmente” construído, “clandestinamente” concebido, torna-se a “cidade real”, retratando a dinâmica de uma sociedade conflituosa e contraditória.

A infraestrutura urbana inexistente ou ineficiente nesses locais, não oferece qualidade de vida para os seus moradores. Sem infraestrutura urbana, o assentamento Tanque do Urubu é o exemplo típico de uma comunidade que carece de serviços públicos essenciais. Falta-lhe pavimentação, saneamento básico, rede de captação de águas pluviais. As ruas são de terra batida, irregulares, o esgoto corre a céu aberto por toda a sua extensão. Os moradores abriram valas para o escoamento das águas servidas e as águas de chuva. Os problemas de carência de serviços públicos são inúmeros como se constata em diversos depoimentos:

“Problemas, moça, aqui têm muitos, sujeira, inundações, ratos, doenças, insetos, cobras, o mau cheiro é insuportável. Falta ônibus, escolas e creches.” (Informação verbal)

“Falta tudo, transporte é ruim, não passa ônibus, não tem posto de saúde, nem programa de saúde da família, não somos atendidos por agentes comunitários.” (Informação verbal)

“O grave aqui é a falta de emprego, a violência... tem até homicídios, drogas, creche nem se fala, escolas somente até a 4ª série, ginásio tem que sair daqui, é longe.” (Informação verbal)

“A saúde de todos é fraca, muita poeira, problemas respiratórios, de pele, gripes constantes, para chegar ao posto de saúde andamos aproximadamente três quilômetros, o desemprego é grande, a maioria vive da fé. Estamos sozinhos.” (Informação verbal)

Boa parte da população joga o lixo nas ruas ou nas encostas e nas bocas de lobo. Essa postura é percebida como incorreta, mas não é resolvida.

“Falta consciência para a limpeza, o lixo aqui vive com o povo... quando chove as saídas de água ficam entupidas devido ao lixo colocado nos córregos e bocas de lobo.” (Informação verbal)

“Houve um acidente fatal nas últimas chuvas de outubro de 2005, um homem e uma mulher foram empurrados pela enxurrada e arrastados por debaixo da ponte, ele se salvou e a mulher morreu, foi encontrada debaixo do lixo a três quilômetros daqui.” (Informação verbal)

“A vivência no Tanque com lixo é algo difícil, tem insetos e mau-cheiro constante, nossos filhos, todos, eles têm problemas de respiração.” (Informação verbal)

A relação dos moradores do Tanque do Urubu com o governo local é marcada, principalmente, pelo descrédito e pela desconfiança, conforme revelam os depoimentos:

“As ruas são ruins [...] poderiam colocar cascalho [...] é tão simples [...] nem isso fazem [...] muitos vem aqui e saem acenando [...] a população fica esperançosa e nada acontece. Todos os governos esqueceram o local. Desconhecemos se há algo previsto de bom para o Tanque. Agora surge nova expectativa com esse programa, tomara aconteça. Estamos sendo informados agora, não conhecemos regras e critérios.” (Informação verbal)

As falas das famílias entrevistadas sugerem que o local foi esquecido pelas autoridades públicas, que somente o frequentam durante o período eleitoral:

“Alguns prefeitos prometeram o calçamento e a rede de esgotamento sanitário, nunca chegou... agora, parece que teremos esses serviços...O sistema de fossas não existe em 90% das casas, tudo é canalizado diretamente para o esgoto grande...” (Informação verbal)

“Quando chove a água desce da cidade e inunda tudo aqui, invade as casas... já tirei meus filhos de dentro de casa com ajuda dos vizinhos senão iam morrer, tinha água em tudo, mais ou menos um metro e meio de água. O lixo jogado no local errado entope tudo e aí haja água.” (Informação verbal)

O assentamento Tanque do Urubu resulta de uma combinação de pobreza e baixa renda, com as inadequações do sistema de produção, que levou os seus habitantes a improvisar uma moradia dentro de suas possibilidades financeiras, ainda que não atenda às condições desejáveis do *habitat*. Sem outra opção, aguardam ações do poder público, como deixa transparecer a fala seguinte:

“Eu vim morar aqui por causa do aluguel, não podia pagar, com o Projeto da Prefeitura quero uma casa nova, com sanitário... Precisamos de melhorias de tudo, mas, uma casinha melhor seria bom para nossos filhos [...] Essa moradia é tudo que possuo, mas rezo para ter outra melhor [...] Se o prefeito

olhasse por nós, quem sabe [...] Dessa vez tenho esperança de melhoria [...]”(Informação verbal)

Os entrevistados afirmaram que, desde que vieram morar no Tanque do Urubu, nenhuma melhoria ou intervenção pública foi realizada. Revelaram que promessas de novas unidades habitacionais, infraestrutura e saneamento sempre houve, mas apenas no palco do discurso eleitoral. Passadas as eleições o local é novamente esquecido.

Conclusão

O processo de urbanização do município de Feira de Santana favoreceu, ao longo de sua trajetória, o crescimento de invasões e a formação de assentamentos urbanos subnormais. A favelização dentro e fora do anel de contorno resulta, principalmente, da inexistência de políticas habitacionais no município, sobretudo voltadas para as populações carentes.

O nível de subnormalidade, a miséria humana e as subcondições de moradia, segundo o discurso oficial, motivou o governo municipal a buscar soluções para os problemas que acometiam a localidade Fonte de Lili. Com as intervenções do Projeto Habitar Brasil BID o assentamento Fonte de Lili experimentou melhorias significativas no seu ambiente físico quando comparado com a situação imediatamente anterior. É relevante ressaltar que, em termos de resultados no mínimo ambientais, de salubridade e de dignidade da condição humana, a intervenção é importante, necessária e benéfica, como revela o estudo da localidade aqui apresentada. No entanto, as transformações no ambiente físico não geram transformações no ambiente social e cultural, mantendo-se as mesmas condições e os mesmos tipos de problemas anteriores à intervenção. Por fim, o assentamento Tanque do Urubu, localidade periférica, ajuda a salientar que as intervenções públicas em áreas urbanas degradadas são ainda pontuais e isoladas, fazendo com que, mesmo em um município aparentemente próspero, ainda se mantenha grande parcela da

população em sítios onde persistem um quadro de submoradias e condições mínimas de habitabilidade.

Referências

ABIKO, A. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: Escola Politécnica USP, 1995. Texto Técnico.

BAHIA. Prefeitura Municipal de Feira de Santana. Lei nº 1.615, de 11 de novembro de 1992. Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo. Feira de Santana, BA, 1992.

CALDAS, J. **Espaços urbanos**: uma produção popular. 1998. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

DOZENA, A. **São Carlos e seu Desenvolvimento**: contradições urbanas de um polo tecnológico. 2001. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

FEIRA DE SANTANA. Secretaria Municipal de Planejamento. **Hierarquização de assentamentos subnormais**. Feira de Santana, 2001.

HOBBSAWN, E. J. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1996**. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2001**. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

LIMA, R. L. de C. **A ocupação da periferia em Feira de Santana: o perfil socioeconômico do bairro George Américo**. Monografia (Graduação) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 1994.

OLIVEIRA, E. E. **O desigual combinado: habitação social e processo de periferização urbana em Feira de Santana**. 2005. Dissertação (Mestrado em Análise Regional) – Universidade de Salvador, Salvador, 2005.

OLIVEIRA, M. L. S. **Múltiplos olhares sobre intervenções públicas em assentamentos subnormais no município de Feira de Santana**. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração Estratégica) – Universidade de Salvador, Salvador, 2005.

ROSA FILHO, A. **As políticas do poder executivo na remoção e/ou reurbanização de favelas no município de São José dos Campos - SP**. 2002. Dissertação (Mestrado) – PPDRU, São José dos Campos, 2002.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. **Um século de favela**. 4. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

POLÍTICAS PÚBLICAS: uma proposta para discussão

José Cláudio Rocha

O presente trabalho intitulado Políticas Públicas: uma proposta para discussão foi redigido a partir das pesquisas e estudos que vêm sendo realizadas no âmbito do Grupo de Pesquisa Gestão, Educação e Direitos Humanos (GEDH), do Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias (DCHT), Campus XIX, Camaçari, vinculado aos Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* Doutorado Multi-Institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento (DMMDC) e Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologia aplicada à Educação (GESTEC), da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Bahia, Brasil.

Com uma atuação interdisciplinar, criado e certificado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) desde 2007, o GEDH é formado por pesquisadores brasileiros e estrangeiros, alunos de pós-graduação, bolsistas de iniciação científica, estudantes, gestores públicos, professores da rede de educação básica, militantes de direitos humanos e membros da sociedade civil organizada com o objetivo de realizar estudos e pesquisas aplicadas que levem ao fortalecimento do Estado democrático, ao desenvolvimento humano, social e econômico sustentável (com fundamento na cidadania e nos direitos humanos) e a proposição de soluções criativas e inovadoras para a gestão e os grandes desafios nacionais.

Nesse aspecto, o GEDH tem foco não no problema, mas na solução de questões sociais que possam se transformar em medidas concretas como políticas públicas, ações afirmativas, boas práticas para a gestão, planos, programas e projetos, mecanismos de participação popular, enfim toda e qualquer proposta que aponte

para a criatividade e inovação na administração, principalmente, na administração pública.

O grupo de pesquisa atua através de programas e projetos que são realizados com apoio de agências de fomento e participação de professores, alunos e membros da sociedade civil organizada. Como exemplo, podemos citar o Observatório da Educação: direitos humanos, cidadania e violência; rede de pesquisa liderada pelo GEDH/UNEB, com a participação de grupos de pesquisa e programas de pós-graduação da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Católica do Salvador (UCSAL), financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pela *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi)*. Podemos citar também, os projetos de pesquisa, Políticas Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação: limites e desafios, financiados com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (*Fapesb*), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da UNEB; e o Projeto CriaAtivos: construindo um novo mundo, financiado com recursos da Superintendência de Educação Profissional (SUPROF), da Secretaria de Educação do Estado da Bahia. Ao todo, o grupo manteve seis projetos de pesquisa em atividade no ano de 2013, articulando mais de 30 pessoas entre bolsistas e voluntários.

Do ponto de vista metodológico, o GEDH tem, como método de investigação científica e pesquisa aplicada, a metodologia conhecida como *Right Based Approach - RBA* (Abordagem Baseada em Direitos), método proposto pelas Nações Unidas (ONU), principalmente, para o trabalho com o direito ao desenvolvimento em comunidades. Essa metodologia vem sendo utilizada e aperfeiçoada pelo GEDH como “pesquisa em ação”, de caráter qualiquantitativo, que tem como eixos de desenvolvimento o *Empowerment* (empoderamento) da sociedade civil organizada e o *Accountability* (responsabilização) dos gestores públicos (ROCHA, 2013).

A expressão *empowerment* pode ser traduzida para o português pelo neologismo “empoderamento” sendo um conceito

complexo que toma emprestado noções de distintos campos de conhecimento (ciência política, sociologia, economia, direito, administração, filosofia, psicologia dentre outros). Este conceito começou a ser utilizado na ciência política nos anos 1970/80 e se desenvolveu nos anos 1990, a partir da redemocratização dos Estados Nacionais. É fruto das lutas sociais, por participação social e política do cidadão, nas decisões do Estado, e tem como base as lutas pelos direitos humanos, pelo desenvolvimento sustentável, pela não discriminação em razão de gênero, etnia ou classe social. Fundamenta-se na ideologia de ação social presente nas sociedades dos países desenvolvidos na segunda metade do século XX.

Para a RBA essa noção de empoderamento da sociedade civil organizada recebe os aportes dos movimentos de luta pela afirmação da cidadania e dos direitos humanos em distintas esferas da vida social como a saúde, educação, assistência social etc. Em última análise, essa expressão tem sido empregada na luta para construção da emancipação social e política das comunidades, sobretudo, daquelas em situação de vulnerabilidade social (ROCHA, 2013).

O outro lado dessa moeda é o *accountability*, isto é, se de um lado a RBA trabalha a ideia de empoderamento da comunidade, do outro a metodologia aponta para a formação dos gestores públicos no que diz respeito a sua responsabilização junto às comunidades. A expressão *accountability* é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. A tradução possível para a língua portuguesa é responsabilização, e significa que quem desempenha funções de importância na sociedade e gestão pública deve regularmente explicar o que anda a fazer, como faz, por que faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir.

Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou. A obrigação de prestar contas, neste sentido amplo, é tanto maior quanto à função é pública, ou seja, quando se trata do desempenho de cargos pagos pelo dinheiro do cidadão. É um conceito da esfera ética com

significados variados. Frequentemente é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade civil, imputabilidade, obrigações e prestação de contas. Na administração, a *accountability* é considerada um aspecto central da governança, tanto na esfera pública como na privada (ROCHA, 2013).

A RBA é, portanto, uma metodologia de “pesquisa em ação” (GATTI, 2008) para projetos e programas que atuem na perspectiva do desenvolvimento humano, econômico, e social sustentável, especialmente, em setores como educação, saúde, assistência social, moradia, saneamento básico, HIV/AIDS, geração de emprego trabalho e renda, relações de trabalho, relações de gênero, relações raciais, relações sociais, direito a ter direitos, dentre outros (ROCHA, 2013, p. 59).

Essa metodologia tem como público alvo, de um lado, a sociedade civil organizada e, de outro, os gestores públicos que são articulados através de um processo de qualificação e mobilização para a participação cidadã na construção de políticas públicas que possam efetivar direitos humanos e de cidadania das comunidades envolvidas.

Políticas Públicas: um conceito em discussão

Cada dia se torna mais difícil conceituar os objetos históricos e sociais. A complexidade e a diversidade do conhecimento estão aí a reduzir nossas certezas e a polissemia é a situação mais comum nas ciências humanas e sociais. Por outro lado, as metodologias de pesquisa e investigação social não se desenvolvem no mesmo ritmo desses objetos, isto é, da realidade concreta. A figura que nos vem à mente para retratar essa conjuntura é a de uma pessoa arrastando apressadamente uma pesada mala, com a alça quebrada, em uma estação, tentando pegar o trem da história.

A compreensão desses objetos históricos e sociais, no entanto, é fundamental para avançarmos na solução dos problemas e lutas sociais. Para tanto, é preciso formular conceitos e significados para as categorias sociais nos diferentes contextos. Nesse aspecto, citando o saudoso jurista e filósofo da linguagem Luís Alberto Warat, os objetos históricos e sociais devem ser definidos de forma clara,

precisa, sem rodeios e, sempre que possível, de forma afirmativa e não negativa (WARAT, 2004).

Com a definição de políticas públicas, não é diferente, existem hoje muitas teorias que falam sobre essa temática trazendo diferentes significados. Isso nos causa apreensão porque com a polissemia pode vir à banalização do conceito e o esvaziamento de direitos conquistados pelas lutas sociais. As palavras são elementos chaves no discurso político e as elites, ao perceberem isso, tomam para si essas palavras, mudando seu sentido, apropriando-se do seu significado, com o risco de se fazer ‘tabula rasa’ de conquistas históricas e sociais importantes para a humanidade. Acreditamos que, em certa medida, isso vem acontecendo com o conceito de políticas públicas; diferentes escolas teóricas se apropriaram desse conceito, dando-lhe um significado a partir de suas visões de mundo. O discurso dos políticos brasileiros, por sua vez, assimilou essa expressão e passou a utilizá-la de forma corrente em qualquer situação. Lógico, quem discordaria que aos ouvidos do cidadão soa melhor a expressão “políticas públicas”, do que “política governamental” ou “política de governo”. Na onda do politicamente correto, as políticas públicas se tornaram uma nova moda entre os partidos políticos brasileiros.

Em vista disso, considerando os limites de um texto dessa natureza, pretendemos discutir e propor um conceito para as “políticas públicas”, que seja mais afinado com o ideal de participação popular cidadã, presente em nosso texto constitucional e legislação infraconstitucional. Entendemos que o elemento central que qualifica uma política como pública é a participação popular cidadã, garantida pela existência de mecanismos de participação popular cidadã, em todo o processo de formulação da política, isto é, desde seu planejamento até a sua avaliação.

Políticas Públicas e Racionalidade Emancipatória

A origem da discussão sobre políticas públicas está na crise de racionalidade e mudança de paradigma que perpassa os diferentes campos das ciências humanas e sociais nos últimos anos, criando uma dificuldade em encontrar novos parâmetros de verdade diante

da crise de fundamento que vive a sociedade contemporânea. As verdades metafísicas, teológicas e racionais que sustentaram, durante séculos, as formas de saber e racionalidade dominantes não conseguem mais responder inteiramente às inquietações e às necessidades do presente estágio de desenvolvimento da sociedade humana. Nesse novo mundo, os modelos culturais, normativos e instrumentais que fundamentaram o modo de vida, a organização social os critérios de cientificidade tornaram-se insatisfatórios e limitados (WARAT, 2004).

A crescente descrença em modelos filosóficos e científicos que oferecem mais diretrizes e normas seguras, do que, possibilidades de ação, abre espaço para se repensar padrões alternativos de fundamentação. Os paradigmas, que produziram um *ethos* marcado pelo idealismo individual, pela racionalidade liberal e pelo formalismo positivista, bem como os que mantiveram a lógica do discurso filosófico e científico, têm sua coerência questionada e substituída por novos modelos de referência.

Esses novos paradigmas estão diretamente vinculados a fatores como: a crescente complexidade dos conflitos sociais; a mudanças no plano econômico, social e político; a mudanças na cultura e no comportamento das pessoas; a excessiva concentração e mobilidade do capital mundial; as novas tecnologias de comunicação e informação; a um novo mundo que está em construção não se sabe por quanto tempo. Na medida em que a sociedade é compreendida como um sistema necessariamente conflituoso, tenso e em permanente transformação, toda e qualquer análise passa a ser considerada válida apenas se for capaz de identificar os fatores de mudança responsáveis pela contínua inadequação dos modelos culturais tradicionais.

A moderna cultura liberal burguesa e a expansão material do capitalismo produziram uma forma específica de racionalização do mundo; essa racionalização, enquanto princípio organizativo define-se como racionalidade instrumental positiva, que não liberta, mas reprime, aliena e coisifica os seres humanos. A lógica da moderna estrutura do saber político e jurídico desdobra-se em dois paradigmas hegemônicos: o racionalismo metafísico natural (jus naturalismo); e o racionalismo lógico e instrumental (positivismo).

Esses dois paradigmas, em verdade, já nos disse Bobbio (2006), são complementares e não divergentes.

O esgotamento e a crise do atual paradigma para as ciências tradicionais descortinam, lenta e progressivamente, o horizonte para a mudança e a reconstrução de paradigmas, modelados por contradiscursos críticos desmistificadores. Deste modo, ao acelerar a identificação das contradições do senso comum, realizando análises fragmentárias próprias de um processo de produção de um novo conhecimento científico, ou contradiscurso, intervêm decisivamente no pensamento dogmático, estimulando a revisão e a mudança de seus pressupostos metodológicos e temáticos.

A transformação do paradigma, no âmbito do político e do jurídico, representa também a substituição e a construção de um novo conceito de racionalidade. O modelo tradicional de racionalidade tecnoformal é suplantado pelo modelo crítico-interdisciplinar da racionalidade emancipatória (WARAT, 2004).

Na prática libertadora, redefine-se a noção superior de racionalidade, que, como pressuposto do pensamento e da ação, apresenta um projeto transcendente que não mais oprime, mas busca libertar o sujeito histórico e a sociedade como um todo. Assim, a nova racionalidade emancipatória, sem negar a racionalidade técnico-instrumental inerente à dominação do positivismo moderno, leva-nos a pensar na existência de outro fundamento ético-político, bem como, na reconciliação das normas que regulam socialmente o mundo sistêmico, como mundo da vida, e, nas possibilidades de edificação de novo paradigma teórico-crítico para as ciências sociais e humanas como um todo.

As políticas públicas – com foco na responsabilização do Estado com a cidadania e com a efetivação dos direitos humanos – são um aspecto prático e concreto, dessa nova racionalidade que se quer emancipatória, fundado num novo modelo teórico interdisciplinar e crítico.

Políticas Públicas e Democracia

O sistema político que mais se adequa a esse novo paradigma interdisciplinar, crítico e emancipatório, sem a menor dúvida,

é o sistema democrático. Nos últimos anos esse pensamento tem significado um processo de redemocratização dos Estados nacionais, principalmente, em nossa região (América Latina). Esse novo Estado democrático e de direito tem consagrado como princípio de atuação, a responsabilidade do Estado com a cidadania e com a proteção e defesa dos direitos humanos. Temos defendido em outros estudos que o Estado contemporâneo tem abandonado sua formação clássica para assumir, paulatinamente, um papel de Estado orientador, regulador e promotor da cidadania e dos direitos humanos, tendo nas políticas públicas sua principal linha de ação.

Podemos destacar dois momentos históricos para esse novo paradigma do Estado no Brasil. O primeiro é a promulgação da Constituição Federal de 1988 que consagrou o respeito à cidadania e à dignidade humana como fundamentos do Estado brasileiro. O segundo momento, vem com o Governo Lula que buscou efetivar direitos humanos através de políticas públicas. Cabe destaque também o fato de o parágrafo único do artigo primeiro da CF/88 estabelecer a democracia participativa como sistema político brasileiro: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O sistema da democracia participativa é a combinação do sistema representativo com mecanismos de participação direta do cidadão na gestão pública, a exemplo das políticas públicas.

No Brasil o princípio da participação popular viveu momentos distintos. Dividimos esse princípio em pelo menos três momentos: participação popular comunitária, participação popular contestatória e participação popular cidadã (ROCHA, 2009).

Participação Popular Comunitária

A ideia da participação popular apareceu no Brasil no início do século XX enquanto participação comunitária. A participação comunitária representou um novo padrão de relação Estado-sociedade para dar respostas ao grave problema da relação com a pobreza. Caracterizou-se por dirigir-se aos mais pobres e por ressaltar os valores da educação, do trabalho e do coletivismo como

caminhos para o progresso. Para estas concepções a comunidade era definida como social e culturalmente homogênea, com identidade própria e uma suposta predisposição à solidariedade e ao trabalho voluntário de autoajuda. O Estado, por sua vez, estimula em muitos casos, a capacidade de a comunidade unir-se, organizar-se, esforçar-se, enquanto solução em si mesma. A população deixa de ser alvo inerte de uma ação controladora e passa a ser chamada a cumprir um papel minimamente ativo e consciente sem, contudo, participar do processo de decisão e avaliação da política.

Esse tipo de participação ficou consagrado pelos chamados mutirões, onde o Estado fornecia o material e a população entrava com o trabalho, em prol de sanar problemas relacionados à prestação de serviços sociais básicos.

Participação Popular Contestatória

Nos anos 1970, com base em doutrinas socialistas, a participação popular passa a ter um sentido explícito de luta e contestação contra as limitações governamentais à tentativa de conquista do poder pelas classes populares. O espaço de participação ultrapassa os limites do setor público, alcança o conjunto da sociedade e do Estado e ocorre uma radicalização da prática ao articular a mobilização dentro das instituições, como as formas de luta, resistência e organização das classes populares. Para estes grupos, qualquer forma de aproximação com o Estado é vista como cooptação e o sentido da participação é o de acumular forças para a batalha permanente pela mudança geral do modelo existente.

Participação Popular Cidadã

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, uma série de trabalhos passa a ressignificar o sentido da participação popular na perspectiva não de superação do Estado, mas de controle social do Estado. A participação passa a acontecer nos chamados espaços públicos de negociação e consenso social, onde há o diálogo público entre o Estado e a sociedade civil. O Estado democrático e de direito

reconhece a necessidade de defender a sociedade contra os eventuais excessos no funcionamento da máquina estatal, através da divisão de funções entre os poderes e de mecanismos recíprocos de controle, em nome da sociedade. A novidade nos anos 1980 é justamente a ideia de que esse controle seja feito pela sociedade através da presença e da ação organizada de seus segmentos. O processo que viabilizou a abertura política e a redemocratização do país trouxe à cena, novos atores, e orientou a ação para a criação de espaços públicos não estatais de pactuação e superação dos obstáculos, pelo diálogo e pelo consenso. Do lado da sociedade, torna-se visível a presença de diversos atores sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania, disputando, com igual legitimidade, espaço e atendimento pelo poder estatal.

Neste caso, a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade civil organizada, tendo sua base na universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais; na ampliação da dimensão da cidadania e da democracia, e numa nova compreensão do caráter e do papel do Estado pós-moderno. A participação cidadã requalifica a participação popular nos termos de uma participação que interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública regido pelos critérios da equidade e justiça. A participação cidadã passa a ser compreendida como a relação que se estabelece entre: o primeiro setor (governo), com o segundo setor (mercado) e com o terceiro setor (sociedade civil organizada). Redefinindo papéis no fortalecimento da sociedade civil, através da atuação organizada dos indivíduos, grupos e organizações, tendo em vista a assunção de deveres e responsabilidades políticas, como também, a criação e exercício de direitos relacionados ao controle social do Estado e do mercado em função de parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos.

Nesta perspectiva, a participação cidadã diferencia-se das outras formas de participação, na medida em que não busca realizar funções próprias do Estado, como a prestação de serviços. Não se constitui, outrossim, na mera participação em grupos ou associações para defesa de interesses específicos, ou simples expressão de identidades. Essa dimensão da participação popular, própria da sociedade civil, é a que

garante o exercício da democracia para além dos espaços formais de poder e da representatividade eleitoral. Esta perspectiva leva em conta os interesses do conjunto da população, em especial dos excluídos e dos pobres, e tenta refletir uma visão abrangente e integrada do território, da sociedade e das questões do desenvolvimento, e que se volta, estrategicamente, para o médio e o longo prazo.

A participação cidadã é vista como um processo capaz de gerar uma nova dinâmica de organização social, fomentando a intervenção da população nas políticas públicas. Não se esgota dentro do projeto, mas relaciona-se diretamente com questões amplas, tais como democratização, equidade social, cidadania e defesa dos direitos humanos. Neste sentido, requer a democratização do poder sobre o uso de recursos financeiros e sobre a definição e implementação de políticas públicas.

O Conceito de Políticas Públicas

O conceito de políticas públicas está intimamente ligado, portanto, ao sistema político da democracia participativa, a ideia de cidadania ativa e participação cidadã consagrada com a constituição Federal de 1988. As políticas públicas podem ser consideradas como diretrizes e princípios norteadores de ação do poder público; são regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, são mediações entre atores da sociedade e do Estado, são políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação, e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Para ser uma política pública, a ação do Estado, através de uma lei ou programa deve prever, em todos os momentos de desenvolvimento da política, mecanismos de participação popular, da proposição à avaliação.

Nem sempre “políticas governamentais” ou de “Estado” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público. As políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas, por aqueles que ocupam o poder, entretanto, influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. Por fim, são as políticas públicas uma conquista da sociedade para toda a sociedade e devem ser compreendidas nessa perspectiva cidadã que aponte para uma maior participação e emancipação da comunidade.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

Brasília: Senado Federal, 2012.

BOBBIO, N. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia. São Paulo: Ícone, 2006.

GATTI, B. A. **A construção da pesquisa em Educação no Brasil.**

Brasília, DF: Plano, 2002. 86p.

ROCHA, J. C. **Metodologia da pesquisa para cursos de graduação e pós-graduação, presenciais e EaD**: uma introdução à abordagem baseada em direitos. Curitiba: Appris, 2013.

ROCHA, J. C. **Teoria do Estado Democrático**: os mecanismos de participação popular em debate. Salvador: EDUNEB, 2009.

WARAT, L. A. **Epistemologia e ensino do Direito**. Curitiba:

Fundação Boiteux, 2004.

A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE À EVASÃO NA EJA: um estudo da situação no município de Itaquara, Bahia

Patrícia Santiago Ferreira

O presente texto tem como objetivo investigar as causas e consequências da evasão escolar na Educação de Jovens e Adultos (EJA) na Escola Municipal Dr. Rômulo Galvão de Carvalho, com o intuito de buscar soluções para diminuí-la, a partir de políticas públicas, inseridas neste ambiente escolar.

A escolha do título deste texto remete-nos à relação com o citado público, e a uma determinada experiência em coordenação pedagógica da EJA, como partícipe da constante luta na educação brasileira, para erradicar e/ou diminuir a evasão escolar, situação que distorce a finalidade de alfabetizar para o desenvolvimento humano.

A educação representa a oportunidade de desenvolvimento das habilidades e a confirmação das competências. Nesta perspectiva, faz-se necessário a existência de uma escola comprometida que possa preparar o cidadão para conviver em sociedade, não se preocupando apenas com a aquisição da leitura e da escrita, mas com o preparo para o mundo. Segundo Freire (1989, p.72), “[...] a alfabetização é mais do que simples domínio mecânico para técnicas de ler e escrever. Com efeito, ela é o domínio dessas técnicas em termos conscientes.” A partir dessa ideia surge a educação de jovens e adultos como uma modalidade de ensino, respaldada por lei e destinada a pessoas que não tiveram acesso, por algum motivo, ao processo de escolarização do ensino regular, na idade adequada.

O município de Itaquara ainda ostenta um grande número de jovens e adultos analfabetos ou com distorção idade/série que possuem as mais diferentes histórias de vida. A implantação dessa

modalidade no município de Itaquara se deve a necessidade de assegurar o direito à educação aos jovens e adultos, conhecendo melhor sua realidade social, econômica e cultural, oportunizando o acesso à permanência e continuidade dos estudos, porém os resultados obtidos não são satisfatórios. A maioria dos jovens e adultos, por diversos motivos preponderantes, abandonam os bancos escolares não conseguindo a oportunidade de mudança na sua história educacional.

Para realização deste trabalho, foram utilizados os métodos de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A população pesquisada foi constituída de professores e alunos da EJA, e utilizou-se o método qualitativo e quantitativo, a técnica de coleta de dados, de observação direta e extensiva, através da aplicação de questionário. As informações recolhidas foram tabuladas e analisadas, estabelecendo relação entre as respostas fornecidas e a narrativa dos fatos.

É necessário avaliar determinadas questões, deste sistema para EJA, que carece de uma análise tanto das técnicas aplicadas, como das causas que estão colaborando para o aumento da evasão. As considerações finais apresentam a tentativa de auxiliar as controvérsias entre os membros da escola, a fim de que possamos contribuir para a diminuição da evasão escolar, a partir das políticas públicas educacionais.

Políticas Públicas Educacionais na EJA: algumas considerações

Estudos retrospectivos da educação de jovens e adultos demonstram a luta para que esta fosse considerada uma modalidade de ensino. Em se tratando da educação brasileira, este fato fica explícito à medida que o acesso à educação era considerado privilégio de poucos. Vê-se que desde o início, no período colonial, a exclusão tornou-se característica da educação, onde só uma parcela da população tinha acesso ao mundo das Letras, cujo objetivo era gerar lucros, como afirma Lopes e Sousa (1999, p. 3):

Inicialmente a alfabetização de adultos para os colonizadores, tinha como objetivo instrumentalizar

a população, ensinando-a a ler e a escrever. Essa concepção foi adotada para que os colonos pudessem ler o catecismo e seguir as ordens e instruções da corte, os índios pudessem ser catequizados e, mais tarde, para que os trabalhadores conseguissem cumprir as tarefas exigidas pelo Estado.

As constituições de 1934 e 1988 (BRASIL, 1934, 1988) marcaram o progresso educacional estendendo a todos o direito à educação, dando início à concretização do sistema educacional brasileiro. É através desse direito, redigido na carta de 34, que a educação de jovens e adultos começa a ser contemplada e a ser pensada como modalidade de ensino.

Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Art. 150 - Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;

Mesmo estando amparada na Lei, as políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil sofreram com a inexistência de prosseguimento. O direito adquirido na Constituição de 1934 só será efetivado na constituição de 1988. É proclamado no art. 205 o direito à educação ao cidadão brasileiro, após longo período de regime autoritário, instaurando a República.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No art. 208, inciso I e VI, vê-se que nesta constituição a educação de jovens e adultos adquiriu seu maior avanço perante lei. Aos jovens e adultos é conferido o acesso ao ensino, bem como, a exigência da oferta no período noturno, dando a oportunidade da educação à clientela de trabalhadores.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

Após oito anos de estudo, é instaurada a Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b) que inclui a modalidade EJA na educação básica, trazendo uma nova concepção da EJA, onde atribui a responsabilidade do Estado em criar condições para que os diversos segmentos sejam beneficiados com as ofertas de vagas.

Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

§ 1º. Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º. O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

Art. 38. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º. Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2º. Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames.

Nos anos 1990, houve a extinção da Fundação Educar, órgão que mantinha os convênios para que os estados e municípios desenvolvessem a educação de jovens e adultos, em virtude da carência de recursos públicos para a educação, priorizando-se então, a instrução das crianças. Desta forma, é notória, a transferência das atividades da EJA, da União para os estados e municípios.

A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 relata que: “modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (BRASIL, 1996a). Cria o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF esperando contemplar todos os níveis do ensino fundamental. Este fato ocasionou um aumento na oferta da EJA por parte dos municípios; visando inibir este crescimento, ocorre à retirada da EJA do recebimento do FUNDEF, ocasionando a ausência de financiamento e atrasando o desenvolvimento dessa modalidade. Com esta situação, a EJA retoma ao seu posto de desprivilegiada da educação.

O Parecer 11/2000 (BRASIL, 2000) apresenta as diretrizes curriculares nacionais para a educação de jovens e adultos, trazendo novidades como a função reparadora atribuída a esta modalidade.

[...] a função reparadora da EJA no limite, significa não só a entrada no circuito dos direitos civis pela restauração de um direito negado: o direito de uma escola de qualidade, mas também o reconhecimento de uma igualdade ontológica de todo e qualquer ser humano. Desta negação, evidente na história brasileira, resulta uma perda: o acesso a um bem

real, social e simbolicamente importante. Logo, não se deve confundir a noção de reparação com a de suprimimento. (PARECER 11/2000, p. 7)

A escola, enquanto instituição de socialização do conhecimento revela-se como um espaço de efetivação das práticas pedagógicas visando à preparação do cidadão, fazendo jus à sua função reparadora. Através do Parecer 11/2000, a passagem das responsabilidades desta modalidade, do governo federal para o municipal, fica explícita em documento e muitos municípios conseguiram atender os vários segmentos populares. Os art. 7º e 8º aumentam a oferta de vagas para a clientela da educação de jovens e adultos, inserindo os adolescentes nas classes destinadas a adultos.

Art. 7º Obedecidos o disposto no Art. 4º, I e VII da LDB e a regra da prioridade para o atendimento da escolarização universal obrigatória, será considerada idade mínima para a inscrição e realização de exames supletivos de conclusão do ensino fundamental a de 15 anos completos.

Art. 8º Observado o disposto no Art. 4º, VII da LDB, a idade mínima para a inscrição e realização de exames supletivos de conclusão do ensino médio é a de 18 anos completos.

As consequências, como os altos índices de evasão escolar, não foram cogitadas, preocupou-se apenas em inserir a população na escola, sem verbas e sem experiência, para atender as exigências da crescente demanda de jovens. As políticas públicas que busquem mantê-los na instituição, com uma aprendizagem significativa, não foram pensadas e agregou-se à EJA, um problema, denominado evasão escolar.

EJA e Evasão Escolar na Escola Municipal Dr. Rômulo Galvão de Carvalho

A escola deve estar preparada para receber e formar jovens e adultos, oriundos de uma sociedade desigual. Neste sentido, a

EJA, enquanto modalidade de ensino contempla diversas pessoas, de diferentes idades e sexos, porém a oferta de vagas a vários segmentos populares não está garantindo a permanência na escola, mas ocasionando altos índices de evasão escolar.

Várias são as causas que podem levar a evasão, como: oportunidade de trabalho no horário da aula; difíceis condições de acesso; falta de segurança; ausência de professor, carência de material didático; e insatisfação com a instrução recebida. Fatos estes, que favorecem a junção entre as escolhas pessoais e as deficiências do sistema de ensino.

O abandono da escola pelo aluno ao lado da repetência é considerado um dos principais problemas da educação brasileira. Cabendo aqui lembrar que também um dos fatores que causam essa evasão é o desânimo dos alunos pelas sucessivas repetências. Dessa forma, repetência e evasão estão relacionadas. (MAGABENTO, 2009).

O problema da evasão escolar tornou-se nacional, ocupa vasto espaço no panorama das políticas públicas educacionais, estando ligado a fatores sociais, culturais, políticos e econômicos, o que prova que a escola não é uma instituição isolada, e que a vida cotidiana está inserida no contexto escolar. Mesmo atingindo grande parcela das escolas brasileiras, cada localidade convive com seus reais motivos de evasão, que fazem parte do processo histórico do lugar e vão de encontro à clientela da escola.

A clientela da EJA da Escola Municipal Dr. Rômulo Galvão de Carvalho é composta por adultos desempregados, domésticas, trabalhadores urbanos e rurais, enquanto outros são de jovens com descentralização familiar.

De acordo com esta realidade, tem-se um elevado número de matrículas no início do ano letivo que se perdem, no decorrer do ano, ocasionando a necessidade de intervenção tanto da escola quanto do município, enquanto elaboradores de políticas públicas educacionais, para diminuir a evasão escolar. Este fato pode ser

comprovado no Gráfico 1, referente as matrículas e evasões dos anos 2009, 2010 e 2011.

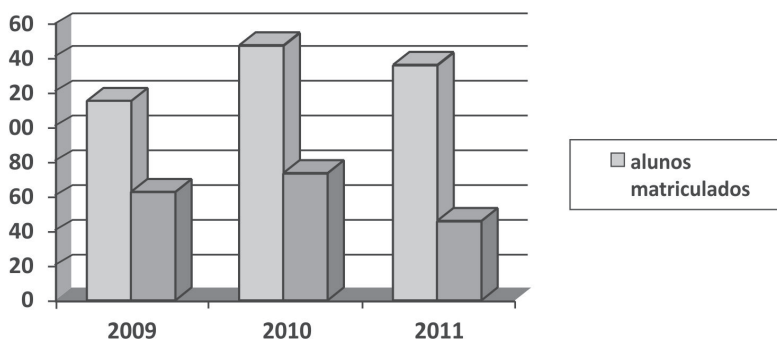


Gráfico 1 – Demonstrativo de evasão - ano 2009, 2010 e 2011

Fonte: Documentos da escola.

Para conhecer as causas e consequências da evasão escolar na modalidade EJA, no município de Itaquara, foi realizado um estudo, utilizando a técnica de observação direta e extensiva, através da aplicação de questionário com os professores e alunos, que serviu de auxílio para o desenvolvimento da pesquisa. O questionário, não identificado, foi preparado da seguinte forma: o instrumento apresenta uma introdução explicativa que solicita deles à colaboração através de entrevista elaborada com sete questões objetivas e uma subjetiva, as quais envolvem temas como o perfil socioeconômico e cultural, grau de escolaridade dos professores, táticas pedagógicas e justificativas dos porquês da evasão.

Resultado da Investigação com Docentes da EJA

A população da pesquisa foi constituída de oito professores que lecionam na modalidade EJA, a faixa etária concentra-se de 31 a 53 anos, demonstrando que os mesmos possuem uma extensa bagagem de vida, porém 60% possuem mais de dez anos de serviço em docência e 80% atuam na modalidade EJA a menos de

cinco anos, 90% dos professores são do sexo feminino e 70% dos professores são efetivos. Reportando-nos à formação acadêmica, encontramos que 50% são graduados, porém 40% não atuam na sua área de formação. Este panorama traçado inicialmente para auxiliar o desenvolvimento do questionário, apresenta índices que podem influenciar no problema da evasão escolar, sendo necessário destacar a atuação dos professores em áreas que não condizem com a sua formação. O professor deve buscar aperfeiçoamento visando desenvolver um trabalho de qualidade, que desperte no aluno a capacidade crítica da realidade. Neste caso há uma incoerência entre a teoria e a prática. De nada adianta os esforços e preparo na vida acadêmica para atuarem em áreas distintas, cujos profissionais estão despreparados e desmotivados para lecionar.

Ao serem indagados sobre o motivo de lecionarem na EJA, 30% dos professores relataram que lecionam na EJA devido à necessidade de estarem empregados e 70% responderam que se identificam com a modalidade. Vê-se que a maioria dos professores leciona na EJA por escolha própria, fato satisfatório para o desenvolvimento de atividades didático-pedagógicas que venham atender à necessidade dos educandos, valorizando a diversidade cultural e permitindo a transformação da realidade de vida.

Palheta e Reis (2008, p.7 apud OLIVEIRA, 2005) afirmam que “[...] a metodologia deve ser entendida como um processo em que se aplicam diferentes métodos, técnicas e materiais”. Nesta perspectiva perguntamos aos professores sobre as práticas pedagógicas que utilizam em sala de aula, 100% afirmaram que utilizam o livro didático e trazem atualidades de acordo com a realidade dos alunos. Os professores atribuem este diferencial aos planejamentos em grupo, que buscam adequar o livro didático à realidade dos alunos, fato comprovado na diminuição das taxas de evasão do ano em curso.

A formação continuada como critério de atualização e até mesmo como apresentação da modalidade EJA aos professores, viria a ser o método enriquecedor e motivador neste panorama, mas ao serem questionados sobre a formação continuada 90% dos professores informaram que a escola não oferece formação continuada,

consequentemente, 60% relataram conhecer superficialmente as políticas públicas destinadas a EJA e 40% relataram que não conhecem as políticas públicas da EJA.

Com relação ao principal motivo da evasão escolar na EJA, 50% afirmaram que o motivo é o desinteresse do aluno e 50% apontam a clientela de adultos e adolescentes juntos. Cabe ressaltar que existia no questionário a opção despreparo dos professores, mas todos os professores se sentem aptos a lecionar na EJA, mesmo em disciplinas não condizentes com sua formação acadêmica.

Ao serem perguntados, se a escola desenvolve política de combate à evasão na EJA, 70% afirmaram não existir política de combate à evasão, cabendo à direção e coordenação pedagógica a articulação entre a comunidade escolar, enquanto que 30% afirmam que existe, porém, só na teoria. É sabido que o combate à evasão não deve partir só da gestão da escola e por isso indagamos o que os professores fazem para combater a evasão e 100% afirmam que suas aulas são atrativas. Contudo, os comentários, anteriormente relatados, legitimam a necessidade de políticas públicas educacionais atuantes na Escola Municipal Dr. Rômulo Galvão de Carvalho a fim de reverter às dificuldades de trabalhar na EJA.

Resultado da Investigação com Discentes da EJA

A população da pesquisa foi constituída de dez alunos de diferentes turmas que estudam na modalidade EJA, com faixa etária de 16 a 47 anos, demonstrando uma distorção idade-série. Ao serem questionados sobre o motivo pelo qual estudam na EJA, 40% relataram que estudam na EJA por que trabalham durante o dia, 20% afirmam que não tiveram oportunidade de estudar na idade adequada e 40% destacam que não querem estudar nos turnos diurnos. Através destes dados, é possível constatar alguns fatores que podem ser determinantes no processo de evasão: o primeiro é o “cansaço”, pois esses alunos trabalham em atividades grosseiras, muitos em atividades rurais, mas se matriculam e vêm para escola, com perspectivas de mudanças; o segundo é a escolha do turno noturno, por ser mais satisfatório e cômodo o que

pode vir a prejudicar o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem da turma.

No que se refere às práticas docentes, 30% afirmam que as aulas são atrativas e dinâmicas, 70% afirmam que os professores seguem o livro didático, mas trazem atualidades condizentes com a realidade. A deficiência de informações sobre as políticas públicas educacionais são reafirmadas nas respostas dos alunos, pois 80% afirmam que não conhecem as políticas públicas e 20% asseguram que conhecem superficialmente.

Os próprios alunos, 60%, alegam que o principal motivo de evasão escolar é o desinteresse dos alunos, muitas vezes este desinteresse pode ser uma atitude de disfarçar sua deficiência em aprendizagem, retratados na falta de motivação e posterior abandono escolar. Faz-se necessário a atenção da escola e de todos os seus integrantes, enquanto lugar de busca para sanar o problema da evasão.

No que se refere às políticas de combate à evasão, 70% dos alunos relataram que na escola não existe política de combate à evasão e 30% não sabem responder esta pergunta. Tem-se a descrição da escola enquanto neutra na resolução desse problema. No que diz respeito à indagação sobre as ações da escola para combater evasão 70% afirmam que ocorrem conversas sobre a importância de frequentar a escola e 30% afirmam que a escola não faz nada. Através desse cenário, vê-se a emergência de mudanças oriundas de iniciativas da comunidade escolar.

Sugestões do Grupo Escolar para Combater a Evasão

O grupo escolar inserido na pesquisa tem inquietude em sanar os problemas que geram a evasão escolar. Desta forma, sugerem algumas iniciativas que podem fazer com que as políticas públicas educacionais da EJA sejam atuantes no âmbito escolar. Os pesquisados citam a atuação do conselho escolar como fonte primária de atuação das políticas públicas educacionais, uma vez que o conselho direciona as políticas públicas que são desenvolvidas no ambiente escolar, dando suporte para o processo

de democratização no interior da escola, como descrito no portal do Ministério da Educação e Cultura (MEC):

Cabe ao Conselho Escolar zelar pela manutenção da escola e participar da gestão administrativa, pedagógica e financeira, contribuindo com as ações dos dirigentes escolares a fim de assegurar a qualidade de ensino. Eles têm funções deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadoras, garantindo a gestão democrática nas escolas públicas.

Cabe destacar as sugestões referentes ao desenvolvimento de projetos que valorizem a realidade do aluno, uma vez que os projetos constituem uma nova forma de apresentar a aprendizagem alcançada na escola, permitindo que os alunos atuem ativamente no processo de ensino-aprendizagem, favorecendo a interpretação da realidade, por meio de indagações que possuem respostas na sua vivência cotidiana.

Os pesquisados também propõem que esforços sejam realizados para efetivar a capacitação de professores, uma vez que a urgência de formação continuada tornou-se um fato concreto na nossa realidade educacional, cabendo ao professor identificar os problemas apresentados e que caminho percorrer para o progresso da sua qualidade educacional, como afirma Freire (1996, p. 44):

A formação dos professores é um momento fundamental para a crítica sobre a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática. O próprio discurso teórico, necessário à reflexão crítica, tem de ser de tal modo concreto que quase se confunda com a prática.

Considerações Finais

Buscou-se neste estudo, analisar as causas e consequências da evasão escolar, abordando a atuação das políticas públicas educacionais para a população da EJA, no município de Itaquara. Os resultados apresentados permite-nos fazer algumas considerações.

Esta pesquisa deixa claro que as políticas públicas educacionais destinadas à EJA não podem ser vistas como meras leis aprovadas, pois são de essencial importância para o desenvolvimento de uma educação de qualidade. É preciso que a sociedade participe do processo de desenvolvimento das políticas públicas, através da socialização das informações, e, da transformação dessas informações, em decisões.

Diante dos resultados apresentados pela pesquisa, fica explícito que os professores, mesmo com suas limitações, procuram adotar práticas pedagógicas condizentes com a realidade dos alunos, mas fatores como a falta de formação continuada e a escassez de informação sobre a EJA influenciam ativamente no problema da evasão. Como consequência, surge a omissão das pessoas, o que gera a falta de comprometimento e consequentemente a aceitação da realidade imposta. É neste círculo vicioso que encontramos professores e alunos desinformados sobre a política pública da qual fazem parte, fato que influencia no crescimento dos motivos agravantes da evasão, como o desinteresse do aluno e a dificuldade dos professores em trabalhar com a clientela de adultos e adolescentes. A escola, por sua vez, não tem interferido para a mudança deste panorama, por não estar preparada para lidar com os fatores sociais, políticos, culturais e econômicos que estão inseridos no ambiente, deixando que se concretize o comodismo visto no histórico da EJA.

A realidade da Escola Municipal Dr. Rômulo Galvão de Carvalho não está de acordo com a proposta da EJA e cabe à instituição ouvir a comunidade escolar. Visto que as sugestões descritas na pesquisa são benéficas e indispensáveis para transformação da realidade, indicam estas, formas de como eles podem, e de como devem, contribuir para que a escola exerça sua função na formação da cidadania.

É preciso mudanças nas quais se efetivem as políticas públicas educacionais, sendo necessária a participação de todos, através da implantação de políticas direcionadas à EJA por parte do governo; dos planos inovadores que se transformam em política de combate à evasão, por parte da escola; da busca dos professores por metodologias que se adaptem à realidade do aluno e,

principalmente, da motivação dos alunos para continuarem seus estudos na modalidade EJA.

Em suma, a evasão escolar na EJA deve ser vista pela educação atual como um desafio que exige a estruturação do sistema de ensino, não priorizando algumas modalidades, mas se propondo a desenvolver ações específicas para EJA.

Esta pesquisa não encerra a discussão sobre a evasão escolar na Escola Municipal Dr. Rômulo Galvão de Carvalho, mas espera-se que estes resultados possam servir de estímulo para o debate e para a diminuição dos índices da evasão, na modalidade EJA, no município de Itaquara.

Referências

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Rio de Janeiro: Casa Civil, 1934. Disponível em: <[http:// planalto.gov.br/](http://planalto.gov.br/)>. Acesso em: 30 ago. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14. Brasília, DF: Casa Civil, 1996a. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

BRASIL. Lei 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Casa Civil, 1996b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 25 set. 2011.

BRASIL. Parecer CBE 2000. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília, DF: Casa Civil, 2000. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

BRASIL. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 30 ago. 2011.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

LOPES, S. P.; SOUSA, L. S. **EJA**: uma educação possível ou mera utopia? Disponível em: <<http://www.cereja.org.br/>>. Acesso em: 22 set. 2011.

MAGABENTO. **Ensaio - Reflexões sobre a Evasão Escolar**: possíveis causas e consequências. 20 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.magabento.wordpress.com.>>. Acesso em: 25 set. 2011.

PALHETA, P. I. das G.; REIS, A. G. Dificuldades do aprender a aprender na educação de jovens e adultos do ensino profissionalizante. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 1., 2008, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Cefet-MG, 2008. Disponível em: <<http://www.senapt.cefetmg.br/>>. Acesso em: 25 set. 2011.

PARTICIPAÇÃO POPULAR: elemento fundamental para a formulação de políticas públicas

Maria de Lourdes Albuquerque de Souza

Pretende-se, neste texto, defender a ideia de que a participação popular é um dos elementos fundamentais do processo de formulação de políticas públicas. Para tanto, trazemos à análise o caminho percorrido na construção das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, estabelecidas na Resolução CEB/CNE, nº 01/2002. Um exemplo do resultado exitoso da mobilização dos povos do campo, essas diretrizes não foram formuladas como um instrumento legal, imposto, autoritário, que despreza o povo do campo, mas sim como o fruto de um processo histórico de participação dos movimentos sociais, sindicatos dos trabalhadores rurais, ONG, universidades e setores da sociedade preocupados com as desigualdades existentes entre a educação urbana e a educação rural.

Acreditamos que o processo de participação popular, que contribuiu para a construção das Diretrizes Operacionais da Educação Básica Para as Escolas do Campo e acompanhou todo o ciclo de formulação e implementação dessa política pública, pode ser um exemplo estimulante para o conjunto da sociedade brasileira na busca por seus direitos.

Para cumprir nosso propósito, estruturamos o texto, derivado da pesquisa, em três partes: na primeira fazemos uma revisão dos aspectos básicos das políticas públicas; em seguida, trabalhamos o conceito de participação como um processo de conquista e, por último, apresentamos o processo histórico da formulação das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, destacando o papel fundamental da mobilização

social na luta por uma educação que proporcione condições para o desenvolvimento socialmente justo, no espaço diverso e multicultural do campo.

POLÍTICAS PÚBLICAS – UMA REVISÃO DOS ASPECTOS BÁSICOS

Definindo Política Pública

Iniciando a nossa busca por encontrar um conceito para ‘política pública’ verifiquemos a etimologia dos termos. A palavra política, do grego *politiké*, significa a arte ou ciência da organização, direção e administração das nações ou estados. Já a palavra pública, do latim *publicus*, significa aquilo que pertence ou é relativo ao povo, que serve para uso de todos; que todos têm o direito em comum. Juntas, as duas palavras nos levam a entender que as políticas públicas são o resultado da ação do Estado (política) na administração e alocação de recursos e provisão de bens e serviços públicos para a sociedade.

No entanto, de acordo com Souza, C. (2003, p. 12; 2006, p. 21), “[...] não há uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública”. A autora traz para a discussão definições de alguns outros estudiosos do assunto:

- a) “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas” (MEAD, 1995);
- b) “um conjunto específico de ações de governo que irão produzir efeitos específicos” (LYNN, 1980);
- c) “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS, 1986);
- d) Bachrach e Baratz (1962) mostraram que “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”; nessa mesma direção, Dye (1984)

fazendo uma síntese, define política pública “como o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Essas definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas, e, de acordo com Souza, C. (2003), superestimam aspectos racionais e procedimentais dessas políticas. Segundo a autora, os críticos dessas definições consideram que elas, ao deixarem de lado as discussões, em torno de ideias e interesses, dos conflitos e dos limites que cercam as decisões governamentais e as possibilidades de cooperação, entre governo e outros agentes, deixam escapar a essência do que é uma política pública.

No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. (SOUZA, C., 2006, p. 25)

Para Souza, C. (2006, p. 26), política pública pode ser resumida como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo “[...] colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação” e, quando necessário, propor reformulações nos cursos das ações implementadas.

De acordo com Oliveira Júnior e Soares (2011), a política pública é uma norma jurídica (criada pelo Poder Legislativo, e, controlada pelo Poder Judiciário, com a participação ativa do Ministério Público, da Defensoria Pública e do povo, para aperfeiçoar os seus efeitos); executada pelo Estado Constitucional, na sua tarefa de garantir e tornar eficazes os **direitos fundamentais** das pessoas e fortalecer os laços de solidariedade social. Política pública, na perspectiva da garantia de proteção aos direitos fundamentais, segundo esse autor, é um mandamento finalístico, estabelece

um fim ou objetivo que fomenta ou realiza determinado direito, passando a compor seu regime jurídico.

Pelo exposto e levando em consideração as definições de Silva e Melo (2000), Rúa (1998) e Meny e Thoening (1992), se pode chegar a uma definição, aplicável ao nosso país, de que Política Pública é uma ação realizada pelo Estado para cumprir e efetivar o que está prescrito na Constituição Federal Brasileira no que diz respeito à garantia dos direitos fundamentais; que obedece e/ou resulta de um conjunto de leis, planos, normas que atuam em áreas como Economia, Educação, Meio Ambiente, Saúde, Segurança, Trabalho, Ciência e Tecnologia. As políticas públicas são uma resposta do Estado para atender às demandas e problemas que afetam as pessoas e são também, o resultado da força de pressões realizadas por diversos agentes na busca por resolver seus conflitos e atender aos seus interesses.

Podemos entender, portanto, que políticas públicas são o conjunto de decisões e ações de um governo para solucionar problemas que, em um dado momento, os cidadãos e o próprio governo de uma comunidade política consideram prioritários ou de interesse público. A partir dessa definição, verificamos que a tarefa dos dirigentes não consiste apenas em suprimir as divergências de opinião e os conflitos de interesse. Ao contrário, cabe-lhes, basicamente, assegurar que todos os interesses (de indivíduos ou de grupos) possam ser expressos, tentando apenas harmonizá-los com a preocupação da equidade. Nesse contexto, a função do dirigente seria essencialmente de mediador ou de árbitro.

O Ciclo das Políticas Públicas

O processo de constituição de uma política pública não é linear, é um ciclo que se retroalimenta a cada turno, isto é, ao ser avaliada uma política pública pode produzir novas demandas para a fase de implementação.

De acordo com Souza, C. (2003) e Meny e Thoening (1992), que consideram políticas públicas um sistema de ação pública, o processo de constituição de uma política pública é composto de

algumas fases principais, a cada uma corresponde um sistema de ações específicas, atores e relações também específicos e compromissos diferenciados:

1. Identificação de um problema, ou seja, ingresso de uma demanda na agenda pública
2. Formulação de alternativas de solução – etapa em que são elaboradas e negociadas as possíveis alternativas de ação para o enfrentamento do problema
3. Tomada de decisão – momento de formulação da política propriamente dita; é o momento em que é escolhida uma alternativa de solução que se converte em política legítima
4. Implementação da política – momento da execução das ações
5. Avaliação da ação – momento em que se avaliam os resultados da ação, que pode resultar em uma nova política ou em uma reformulação ou ajuste desta

As fases de constituição de uma política pública não seguem um caminho linear, pois, no processo, pode se observar a sobreposição de fases e mesmo o retrocesso a fases anteriores.

As Demandas e os Atores Políticos

Segundo Easton, citado por Rua (1998), o sistema político processa demandas e apoios do ambiente externo e do próprio sistema político, resultando nas políticas públicas. Dessa forma, a atividade política se destina, em sua atividade maior, a buscar alternativas para atender às demandas que lhe são dirigidas, tanto por atores externos como pelos próprios atores políticos, e ainda, para fazer a articulação dos apoios necessários à sua atuação. Rua (1998) ressalta que as políticas públicas são **públicas** e não privadas ou apenas coletivas. Essa dimensão não diz respeito à sua incidência populacional ou territorial, mas, é o **caráter imperativo** da política

pública. As políticas públicas são decisões e ações revestidas da autoridade e soberania do poder público.

As demandas ao poder público podem ser **novas** (resultam do surgimento de novos atores políticos); **recorrentes** (resultam de problemas não resolvidos ou mal resolvidos e que, por isso, retornam à agenda governamental) e as **demandas reprimidas** (geradas pelo “state affairs” – estado-de-coisas, ou por falta de tomada de decisão). As políticas públicas, segundo Souza, C. (2006, p. 26):

[...] após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. [...] Muitas vezes a política pública também requer a aprovação de nova legislação.

De acordo com Rua (1998), é na tentativa de processar demandas que se desenvolvem aqueles procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflito que caracterizam a política pública. Os atores envolvidos nesses conflitos são os chamados atores políticos que podem ser identificados como aqueles indivíduos que têm alguma coisa em jogo na política em questão - quem pode ganhar ou perder, quem tem seus interesses afetados pelas decisões que compõem a política (SOUZA, C., 2003). Segundo Silva e Melo (2000) os atores do processo de formulação de políticas públicas podem ser identificados como:

- Atores Públicos
 - Políticos - indivíduos que exercem mandato eletivo;
 - Burocratas / tecnocratas - indivíduos que ocupam cargos que requerem conhecimentos especializados, ou se situam em uma carreira pública; controlam, principalmente, recursos de autoridade e informação; têm projetos políticos pessoais ou organizacionais.

- Atores Privados
 - Trabalhadores - indivíduos que manifestam seu poder através de ações organizadas e coletivas (sua capacidade de pressão está relacionada à importância estratégica do seu setor ocupacional).
- Atores Internacionais - instituições e organizações que detêm um forte poder de agenda, como os organismos multilaterais de financiamento, tais como: FMI e organismos de política internacional – ONU e Unesco; empresas do mercado transnacional legalizado, como as empresas de telecomunicações, ou entidades ilegais (tráfico de drogas, de pessoas, armas); organizações não governamentais com forte poder de pressão (Green Peace, Anistia Internacional...).
- Mídia - agentes formadores de opinião, que, apesar de não atuarem diretamente sobre o governo, têm poder de mobilização de outros atores. A mídia pode ser, ao mesmo tempo, um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses.

Cada um desses atores possui preferências, que são alternativas de solução para um problema que mais o beneficia, e, recursos de poder, que exercem através da influência, da capacidade de afetar o funcionamento do processo, persuasão, organização, capacidade de formar opiniões.

Participação – um processo de conquista

A participação popular tem se tornado um princípio central na tomada de decisão no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Em muitos lugares do mundo, os governos começaram a construir um engajamento dos cidadãos nos seus processos de planejamento e implementação de políticas

sociais. Essa participação pode se dar através de grandes consultas populares (como os plebiscitos), pesquisa de opinião, fóruns de discussão, entre outras formas, onde os cidadãos deliberam e influenciam no planejamento, organização, execução e avaliação dos impactos de ações governamentais.

No entanto, a participação é um termo passível de inúmeras interpretações e significados. Souza (2000) faz um estudo deste conceito e nos traz as conclusões, a seguir expostas, a partir de alguns autores.

Habermas (apud SOUZA, M., 2002, p. 73) afirma que “[...] participar significa que todos podem contribuir, com igualdade de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade”, ou seja, “[...] participar consiste em construir comunicativamente o consenso quanto a um plano coletivo”. Assim, a participação requer o sentido da construção de algo que pertence a todos e que tem diretamente a ver com a qualidade de vida de cada um, seja no sentido da realização pessoal, seja pelos benefícios que dela advêm. O compromisso que gera a participação requer a repartição coletiva do sucesso, não apenas da responsabilidade.

Citando Demo (1999, p. 18), a autora alerta para o fato de que devemos estar atentos para o fato de que participação, no sentido legítimo do termo, é um processo “[...] infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo.” Participação não é algo acabado. Não é algo concedido ou dado. Participação “[...] é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual” (DEMO, 1999, p. 18).

Continuando, Souza, C. (2002) afirma que o homem é criador por natureza, no entanto, enquanto ser social, já nasce num contexto historicamente dado. Encontra, em tal contexto, um conjunto de relações e instituições que o fazem ocupar posições que independem de decisões próprias, assumindo inclusive, determinado sistema de pensar e agir. Como a participação é um processo social que existe independente da interferência provocada por um ou outro agente externo, ela pode ser considerada, então, como o próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os desafios sociais, nos quais ele próprio está situado.

A autora segue afirmando que a participação é um fenômeno vital, sobretudo para os desiguais, que em si são minoria, mas que, quando organizados, mostram um forte poder de influência. Na realidade, afirma Souza, C. (2002, p. 77),

A minoria organizada tem a vantagem de apresentar um grau elevado de qualidade organizativa. A mobilização em grande escala também é uma estratégia de influência ostensiva, no entanto perde, para o pequeno organizado, em relação à resistência ao tempo, às lideranças fortes, aos intervencionismos entre outros elementos.

Outro aspecto a ser levantado é a luta pelo poder. Participar significa redistribuir bens e poder, assim não há como evitar o confronto entre os lados desiguais: quem tem mais e quem tem menos (recursos, informação...). Se concordarmos que primeiro vem à dominação e, só após, vem à conquista pela participação, o que podemos visualizar é o confronto entre os dois grupos – ‘o grupo dos iguais’, uma minoria privilegiada, e ‘o grupo dos desiguais’, uma maioria desprivilegiada que sustenta os privilégios da minoria. Dentro desse contexto, a participação concretizada, ameaça, traz riscos a quem está no poder, e, conseqüentemente, gera a luta pelo poder.

A participação se concretiza a partir do funcionamento de determinados mecanismos, tais como: o voto, o plebiscito, a representação política – utilizados mais frequentemente nas sociedades ocidentais da atualidade, variando em cada sociedade e em cada momento histórico. Esses mecanismos são conquistados pela população, ou a ela outorgados, em função do próprio processo participativo.

Cabe-nos, neste momento lembrar, o conceito de “participação cidadã” de Teixeira (2000, p. 45):

[...] é um processo complexo e contraditório de relação entre a sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, mediante a assunção de deveres

e responsabilidades políticas específicas e, por outro, pela criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.

Definida assim, a participação supõe “tomar parte”, “fazer parte”, “ser parte” de um ato ou processo, ou seja, refere-se à intervenção dos cidadãos em atividades públicas, enquanto portadores de interesses sociais, coletivos (MENDES, 1995, p. 41).

Outro ponto que vale destacar é o fato de que, como afirma Demo (1999), talvez não esteja em nossos hábitos participar. Parece ser mais prático receber as coisas dos outros; é uma questão milenar; uma situação provocada por uma sociedade autoritária e que convive com regimes autoritários. Nestes termos, a participação assusta e ameaça o *status quo* a ponto de encontrarmos situações onde se impede o desenvolvimento dos sistemas básicos de educação, no intuito de não proporcionar aos interessados condições de reconhecer seus direitos e de exigí-los. A dominação torna-se mais fácil em uma sociedade de analfabetos, de trabalhadores semiqualeificados ou desqualificados; é mais fácil perpetuar o poder em uma sociedade que não consegue se organizar para exigir seus mínimos direitos (SOUZA, 2002). Assim, o processo participativo pode ser encarado como uma “[...] formidável aventura histórica a ser cumprida pela humanidade” (DEMO, 1999, p. 21).

A história da Educação do Campo é uma história de luta e participação popular com suas raízes nas lutas dos movimentos sociais por uma educação mais justa e sustentável na zona rural, as quais resultaram em algumas políticas públicas, destacando-se as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.

Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo – uma história da participação popular na construção de políticas públicas

Em 1998, período em que se inicia mais fortemente o movimento pela Educação do Campo, o analfabetismo da população rural, na

faixa etária acima de 15 anos, era de 32%, enquanto somente 2% dos jovens que moravam na zona rural frequentavam o ensino médio.

Em 2011, o meio rural brasileiro ainda apresentava os mais baixos índices de escolaridade de toda a sociedade. Apesar do número de letrados ter se reduzido expressivamente ao longo da última década, um dado continua estagnado: a taxa de analfabetismo no campo é o dobro da média nacional. De acordo com o IBGE (2012), em 2011 a taxa de pessoas analfabetas com mais de 15 anos na zona rural era de 21,2%, enquanto que, na cidade, a taxa encontrada foi de 6,5% para o mesmo ano. Os dados do IBGE revelam ainda, que, se um em cada dez brasileiros, com mais de 15 anos de idade, não sabe ler nem escrever, mais de 60% dessas pessoas residem na zona rural. São cerca de 30 milhões de pessoas (a maioria do Nordeste brasileiro), que representam 21,7% da população brasileira. Complementando essa informação, o Panorama da Educação do Campo revela que 70% dos alunos das escolas do campo estão nas séries iniciais do ensino fundamental.

O Cenário e a Demanda por uma Política Pública para a Educação do Campo

As estatísticas apontadas acima delineiam um panorama resultante de um processo econômico, social, cultural e de políticas educacionais, traçado em nosso país, que nos deixou como legado um quadro de precariedade no funcionamento da escola rural:

[...] em relação aos elementos humanos disponíveis para o trabalho pedagógico, a infraestrutura e os espaços físicos inadequados, as escolas mal distribuídas geograficamente, a falta de condições de trabalho e de formação específica para atuar no meio rural, além de salários desestimulantes para o exercício profissional. Além de todas essas questões de infraestrutura, pessoal e outros, há uma herança mais cruel: a escola rural desrespeita a realidade onde está inserida, destrói a autoestima dos camponeses, não se coloca a serviço de seu crescimento. (SILVA, 2005, p. 31).

Sabemos que a situação da educação no país não é problemática apenas no meio rural, mas nele é mais grave, pois além de não se considerar o contexto onde a escola está inserida e nem a realidade dos homens e mulheres do campo, os governos sempre direcionaram para a escola rural políticas compensatórias. O poder público nunca esteve preocupado em formular diretrizes políticas e pedagógicas específicas que regulamentassem como a escola deveria funcionar e se organizar e qual seu projeto político; tampouco se destinou dotação financeira específica que possibilitasse a institucionalização e manutenção de uma escola rural em todos os níveis, com qualidade. Não se constituiu o campo como espaço prioritário para a ação institucionalizada do Estado, através de diferentes políticas públicas e sociais (SILVA, 2005).

O Processo Histórico

No final da década de 1980, a mobilização da sociedade brasileira em torno do processo Constituinte pela democratização do nosso país e a afirmação de uma cultura de direitos, garantiu importantes conquistas populares e espaços de discussão das políticas públicas. Com efeito, a Constituição de 1988 tornou-se: “[...] a expressão dessa demanda, ao incorporar o princípio da participação direta na administração pública, o referendo e o plebiscito, além da criação de conselhos gestores como forma de intervenção popular nas definições políticas do país.” (SILVA, 2005, p. 33).

A Constituição de 1988 não apenas reconheceu as necessidades sociais, como preconizou o direito de acesso universal a serviços e bens coletivos e, para isso, foram criados mecanismos institucionais para os processos descentralizadores que se seguiram. No entanto, nesse processo, o mais importante foi a ampliação das perspectivas da participação popular na concepção e implementação das políticas públicas.

Igual contribuição, para a ação dos movimentos sociais em busca de políticas públicas para a educação do campo, veio no final dos anos 1990, com o amplo processo de discussão da educação como um direito subjetivo que se evidenciou em todo o mundo. No

centro dessas discussões, a Declaração de Jomtien de Educação para Todos, da qual o Brasil é signatário, conseguiu colocar a política educacional, a política social e o desenvolvimento como elementos centrais na busca pela equidade e justiça social, no mundo inteiro.

A partir daí, a educação passa a ser concebida, cada vez mais, como um direito fundamental e uma responsabilidade social que os governantes de todo o mundo devem assumir, uma vez que a escola básica, pública e gratuita continua sendo o espaço privilegiado para a aquisição de competências e habilidades fundamentais ao exercício da cidadania.

No Brasil, o proclamado direito universal à Educação tem sido uma dura conquista dos movimentos populares e do movimento sindical, especialmente dos trabalhadores e trabalhadoras da educação pública, nas esferas federal, estadual e municipal, tendo como referência a Constituição de 1988, e mais recentemente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9.394/1996 (LDB), como marco legal nesse processo de afirmação da educação no âmbito dos direitos humanos e sociais. (SILVA, 2005, p. 33).

Em sequência à aprovação da LDB formulou-se uma série de diretrizes, e planos, visando à regulamentação do funcionamento, e, à organização administrativa e curricular da escola no Brasil. Como consequência desse processo de elaboração da legislação educacional, aconteceu uma descentralização administrativa e orçamentária das políticas públicas, envolvendo processos de distribuição, redistribuição ou reordenamento do poder na sociedade: maior autonomia aos estados, municípios e Distrito Federal, e, também, maior responsabilidades para os movimentos sociais e a sociedade civil, na gestão das políticas públicas e na articulação com a sociedade, na luta para atender as necessidades coletivas e o bem comum, dentre estas, o direito subjetivo à educação.

A partir de 1996, assistimos à concretização de um processo intenso de mobilização dos trabalhadores e trabalhadoras do campo e suas organizações sociais pela construção do que veio a se constituir em um novo capítulo da história da educação brasileira, marcando o nascimento de um projeto de educação: a Educação do Campo.

Conforme relata Arroyo e colaboradores (2008), “[...] assistimos a uma marcante e instigante presença dos sujeitos do campo na cena política e cultural do país”, esses sujeitos se organizaram na tentativa de mudar o panorama da educação na zona rural. Os povos organizados do campo conseguiram agendar na esfera pública a questão da educação como questão de interesse nacional ou, pelo menos, se fizeram ouvir como sujeitos de direito. (Elementos para um Plano Nacional de Educação do Campo - SECAD/MEC).

Como consequências desse processo de discussão, de mobilização e de luta em defesa de Políticas Públicas para a Educação do Campo, são elaboradas e promulgadas as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, conforme histórico que apresentamos a seguir.

1996 - Promulgação da LDB que, em seu art. 1º, estabelece que “a educação é o conjunto de processos formadores que passa pelo trabalho, pela família, pela escola, pelo movimento social”. “Toda educação escolar terá que vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”;

1997 - I Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária (promovido pelo MST, com apoio da Unesco, Unicef, CNBB e UnB) - nesse encontro ficam firmados alguns conceitos como: povos do campo, cultura como modo de vida, relação com a produção, tempo e espaço, meio ambiente, organização da família e do trabalho.

1998 - I Conferência Nacional “Por uma Educação Básica do Campo”, cujo texto preparatório (escrito por uma equipe indicada pelas entidades promotoras: CNBB, MST, Unesco, Unicef e UnB) articula denúncia com várias proposições; serviu de base para as discussões dos encontros estaduais realizados durante o ano de 1998 e alimenta, até hoje, o debate conceitual e político da Educação do Campo (ARROYO et al., 2005). Os pontos centrais da Conferência foram:

- refletir sobre a necessidade de uma pedagogia e organização escolar ligadas às identidades culturais e aos tempos e espaços, e modos de vida do campo;
- fazer a vinculação política sobre o lugar do campo na construção de um projeto de nação;

- fazer a vinculação das políticas públicas sobre a educação com outras questões do desenvolvimento social do campo (estradas, serviços de comunicação, cultura, assistência técnica, saúde, transporte e lazer).

2001 - O Conselho Nacional de Educação, através da sua Câmara de Educação Básica, iniciou discussão sobre a pertinência da elaboração de diretrizes operacionais do campo, como uma demanda dos diferentes movimentos sociais e educacionais existentes no campo, há muito presentes na pauta político-educacional do país, e para atender as exigências do art. 28, da LDB.

Ainda naquele ano, o CNE deliberou sobre a realização de audiências públicas para ouvir as propostas dos representantes dos órgãos normativos estaduais e municipais, dos movimentos sociais do campo, das Universidades, ONGs e demais setores da sociedade que atuam na realidade do campo brasileiro. Aconteceram duas audiências públicas e um seminário organizado pela Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) que contou com a participação das federações e de entidades que atuam na educação do campo em todo o país. Desse seminário foram retirados os subsídios para a elaboração da proposta apresentada pela CONTAG na segunda audiência pública da Câmara da Educação Básica que contou com a participação de cerca de dez entidades e do MST.

2002 - Em 3 de abril foram aprovadas as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo, na Resolução nº 01/2002, da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional da Educação (CNE).

A Concretização da Política Pública - as diretrizes operacionais para a Educação Básica nas escolas do campo

A professora Edla de Araújo Lira Soares, relatora do Processo que trata das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, ao apresentar à Câmara de Educação Básica do CNE, o seu parecer nº 26/2001, destacou que alguns estudiosos consideram “numa visão idealizada das condições

materiais de existência na cidade e de uma visão particular do processo de urbanização”, que a especificidade do campo constitui “uma realidade provisória que tende a desaparecer, em tempos próximos, em face do inexorável processo de urbanização que deverá homogeneizar o espaço nacional”, visão reforçada pela concepção das políticas educacionais, que tratam o rural, tendo como parâmetro o urbano. No entanto, pondera:

Já os movimentos sociais do campo propugnam por algo que ainda não teve lugar, em seu estado pleno, porque perfeito no nível das suas aspirações. Propõem mudanças na ordem vigente, tornando visível, por meio das reivindicações do cotidiano, a crítica ao instituído e o horizonte da educação escolar inclusiva. (BRASIL, 2004, p. 5).

A eminente relatora, no seu parecer, levou em consideração o pronunciamento das entidades presentes no Seminário Nacional de Educação Rural e Desenvolvimento Local Sustentável que propugnava que se considerasse o campo:

[...] como espaço heterogêneo, destacando a diversidade econômica, em função do engajamento das famílias em atividades agrícolas e não-agrícolas (pluriatividade), **a presença de fecundos movimentos sociais, a multiculturalidade, as demandas por educação básica e a dinâmica que se estabelece no campo a partir da convivência com os meios de comunicação e a cultura letrada.** (BRASIL, 2004, p. 5-6, grifo nosso).

Nas suas considerações finais, a relatora afirma que:

Entende a Câmara da Educação Básica que o presente Parecer, além de efetivar o que foi prescrito no texto da Lei, atende a demandas da sociedade, oferecendo subsídios para o desenvolvimento de propostas pedagógicas que contemplem a mencionada diversidade, em todas as suas dimensões. Ressalte-se nesse contexto a importância dos Movimentos Sociais,

dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, da SEF/MEC, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), das universidades e instituições de pesquisa, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, das Ong's e dos demais setores que, engajados em projetos direcionados para o desenvolvimento socialmente justo no espaço diverso e multicultural do campo, confirmam a pertinência e apresentam contribuições para a formulação destas diretrizes. (BRASIL, 2004, p. 6).

Aprovadas por unanimidade, as Diretrizes Operacionais passaram a orientar, já como uma política pública de Educação do Campo, os sistemas de ensino em todos os níveis, na oferta da educação básica para a população do campo. Em seus 15 artigos, explicitam a identidade da escola do campo, não como uma identidade circunscrita a um espaço geográfico, mas sim, vinculada aos povos do campo, ou seja, todos aqueles que vivem nas sedes dos 4.485 municípios rurais do nosso país (VEIGA, 2002).

De acordo com Silva (2005), atendendo à demanda dos povos do campo que foram traduzidas pelos diversos atores que contribuíram para sua formulação, as Diretrizes Operacionais conseguiram expressar uma concepção de educação do campo como uma concepção político-pedagógica voltada para dinamizar a ligação dos seres humanos com a produção das condições de existência social, na relação com a terra e o meio ambiente, incorporando os povos e o espaço da floresta, da pecuária, das minas, da agricultura, os pesqueiros, caçaras, ribeirinhos e extrativistas (Resolução CEB/CNE nº 01/2001, art. 2º§ Único) (BRASIL, 2001).

Conclusão

Consolidadas como uma política pública no seio da política educacional brasileira, as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo permitiram uma abordagem mais ampla do tema, à medida que se situaram entre outras políticas

sociais e passaram a ocupar uma posição de destaque no contexto das ações governamentais.

Seus princípios éticos da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum, fundamentaram a identidade de uma escola do campo e para o campo. Seus art. 3º, 6º e 7º, evidenciam a responsabilidade do poder público com relação à oferta educacional (organização do sistema e estrutura escolar) e a regulamentação das próprias diretrizes; já os art. 4º e 5º determinam o que e como ensinar na escola (Proposta Pedagógica e Organização Curricular); os art. 8º, 9º, 10º e 11º estabelecem quais devem ser os mecanismos da 'gestão escolar' e a forma de estabelecer 'parcerias' (relação entre escola, comunidade local, movimentos sociais, órgãos normativos do ensino e os demais setores da sociedade), garantindo a consolidação da autonomia das escolas e o fortalecimento dos conselhos gestores, de forma a possibilitar à população do campo viver com dignidade e com a efetividade do controle social da qualidade da educação oferecida.

As Diretrizes também atendem, em seus art. 11º, 12º e 13º, à demanda pela formação do professorado estabelecendo o direito à formação inicial, em todos os níveis, e um processo permanente de formação continuada em serviço, possibilitando que o ensino tenha a mesma qualidade no campo e na cidade. E, por fim os art. 14º e 15º, reafirmam e asseguram, para as escolas do campo, o que está previsto na legislação, a respeito do financiamento da educação escolar no Brasil (art. 212 da Constituição Federal, art. 68 da LDB e FUNDEB).

Consideramos, então, que a formulação das Diretrizes Operacionais da Educação Básica para as escolas do campo cumpriu o ciclo de formulação e implementação de uma política pública, restando o processo de monitoramento, fiscalização e avaliação, como responsabilidade do conjunto da sociedade, em especial dos povos do campo. Assim, sua operacionalização tem sido monitorada constantemente através da realização de Fóruns Municipais e Nacionais de Educação do Campo, projetos de extensão universitária e pesquisa acadêmica, e já se tem resultados desse monitoramento.

Em agosto de 2012, as entidades integrantes do Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC), reunidas em Brasília, com a participação de 16 movimentos e organizações sociais e sindicais, do campo brasileiro, e 35 instituições de ensino superior, fizeram um balanço crítico da Educação do Campo no Brasil e publicaram um Manifesto à sociedade brasileira fazendo denúncias sobre o esvaziamento dos espaços de diálogo e construção de políticas públicas com a participação popular no âmbito do Ministério de Educação; bem como, o flagrante desvirtuamento do que foi apresentado nas Diretrizes Operacionais e outros instrumentos legais que dizem respeito à Educação do Campo. Esse manifesto apresenta propostas para a efetivação das conquistas dos povos do campo em sua histórica luta por uma Educação do Campo.

O nosso entendimento acerca da temática, está em estreita consonância com o que pensa Demo (1999), ou seja, todo processo de participação é uma conquista, e as Diretrizes Operacionais são uma conquista dos povos do campo, por isso, é preciso que todos eles e o conjunto da sociedade brasileira, sejam porta-vozes dessas diretrizes para assegurar seu cumprimento em nossos municípios e estados.

Referências

ARROYO, M. G.; CALDART, R. S.; MOLINA, M. C. (Org.). **Por uma educação do campo**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.394**. Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Diretrizes operacionais para a educação básica das escolas do campo**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. **Resolução CEB/CNE nº 01/2002**. Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo. Brasília, DF, 2002.

- DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- MENDES, E. L. **O orçamento do governo local sob condições de participação dos cidadãos**: o caso da Prefeitura de Santos. 1995. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1995.
- MENY, I.; THOENING, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.
- OLIVEIRA JÚNIOR, J. A.; SOARES, M. C. F. Direitos humanos e democracia: interfaces a partir de políticas públicas. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 16, n. 1, p. 33-46, jan./abr. 2011.
- RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. São Paulo: Mimeo, 1998.
- SILVA, M. do S. Diretrizes Operacionais para Escolas do Campo: rompendo o silêncio das políticas educacionais. In: BAPTISTA, Francisca M. C.; BAPTISTA, Naidison de Quintela (Org.). **Educação rural**: sustentabilidade do campo. 2. ed. Feira de Santana, BA: MOC; UEFS; Pernambuco: SERTA, 2005. 204p.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características determinantes de avaliação de programas e projetos. Campinas: UNICAMP, 2000. UNICAMP. (Caderno 48).
- SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 368-375, jul./dez. 2006.
- SOUZA, M. de L. Albuquerque de. **Participação, o desafio da administração da Educação**: o caso da Escola Família Agrícola de Valente/Ba. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002. 140 p.

TEIXEIRA, C. E. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.**

Salvador: AATR-BA, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: jan. 2013.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias.** Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: serviços de segurança pública prestados pela PMBA, em Itamaraju, Bahia – Ronda Escolar e Programa Educacional de Resistência às Drogas

Sidney Rodrigues de Oliveira

Com o advento do estado democrático de direito, as questões relacionadas à segurança pública no Brasil passaram a ser encaradas com mais seriedade pelos governantes e com maior preocupação por parte da sociedade, principalmente no que diz respeito aos direitos humanos e à prevenção da criminalidade. O crescimento desenfreado da violência, fenômeno que preocupa a sociedade como um todo, tornou-se um problema de insegurança pública no Brasil, o qual exige solução a curto e médio prazo.

Tanto é verdade que, nos programas de governo, a questão da segurança pública tem sido tratada pelo Estado, de forma a garantir este dever. Por outro lado, a sociedade civil vem concebendo a segurança pública não apenas como uma responsabilidade da administração estatal nas suas três esferas de governo, mas como um direito e, sobretudo, uma responsabilidade da sociedade, conforme declara a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 144: “a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”.

O texto aborda a experiência da Polícia Militar da Bahia (PMBA), na cidade de Itamaraju, na perspectiva de um policiamento comunitário, em dois projetos: Ronda Escolar e Programa Educacional de Resistência às Drogas. Trata-se, portanto, de um estudo de caso, de natureza exploratória e descritiva, com aporte na literatura e documentação oficial.

Políticas de Segurança Pública

O Estado, objetivando garantir a ordem pública, a incolumidade física das pessoas e seu patrimônio, age por meio dos órgãos que

compõem o sistema de defesa social, implementando as suas políticas voltadas para a segurança pública. E a PMBA, como uma das forças responsáveis pela execução das políticas de segurança pública, preocupada com o crescimento da violência urbana, e em meio às cobranças da população, tem buscado medidas de prevenção e de repressão à criminalidade que impliquem na melhoria de seus indicadores.

Dada à ineficácia da repressão nos dias atuais, destaca-se, entre as alternativas que se tem buscado no âmbito da prevenção, o policiamento comunitário. Tal modelo de policiamento bastante defendido pelos governantes na seara da Segurança Pública, a exemplo do Governo baiano que, em seu plano de governo, o acolhe entre as ações previstas para a sua política de segurança pública, sendo observado pela Secretaria de Segurança Pública e cobrado quanto à sua execução, ainda que sem o suporte necessário, junto às forças policiais do estado.

Todavia, esse modelo de policiamento inovador, para a sua implementação, passa por dificuldades e resistências que precisam ser compreendidas e vencidas a fim de que a sua efetivação se concretize junto à sociedade. Pois, o policiamento comunitário serve tanto para a melhoria dos serviços de segurança pública prestados à população – onde o cidadão passa a ser visto como um cliente – como também para que as forças policiais acompanhem a dinâmica social, garantindo a sua sobrevivência enquanto instituições integrantes do sistema de defesa social.

Do Policiamento Tradicional para o Policiamento Comunitário

Quando se discute a segurança pública, a sociedade, afrontada pela violência urbana que faz o cidadão conviver entre o medo de ser assaltado ou morto na próxima esquina, sempre cobra imediatismo do Estado, exigindo um número maior de policiais e de viaturas nas ruas e, na tentativa de se dar uma resposta, na maioria das vezes, atacam-se os efeitos esquecendo-se das causas que devem ser observadas e combatidas, mais do ponto de vista social do que pela ótica policial do enfrentamento armado.

As polícias militares têm como pilares básicos a hierarquia e a disciplina, estando subordinadas ao Exército Brasileiro (EB) e a algumas de suas doutrinas, por serem consideradas constitucionalmente forças auxiliares deste. Assim sendo, essas forças tiveram um vasto emprego no período da ditadura militar, na repressão aos movimentos sociais, por serem suas atividades militares voltadas para segurança interna do país. Tal fato preservou o EB e atraiu o olhar de desconfiança e medo para as forças auxiliares, algo que, mesmo com as polícias militares procurando se afastar desse modelo que gera medo e distanciamento, algo que já não é mais aceitável em uma democracia, ainda permanece em maior ou menor grau em alguns lugares do Brasil.

Por conta das arbitrariedades praticadas pelas polícias militares contra a população no regime de exceção, há uma grande desconfiança social em relação às forças policiais, observadas pela população através das lentes sujas da violência e da corrupção e consideradas ineficazes no combate à criminalidade. Na tentativa de reverter esse quadro, a filosofia de Polícia Comunitária foi colocada em prática por algumas polícias militares brasileiras, como as dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná dentre outros, recebendo nomenclaturas como Policiamento Comunitário, Policiamento Interativo, Policiamento Solidário e Polícia Cidadã. Esta última se trata de um projeto, idealizado pela polícia militar baiana, inspirado no modelo de policiamento comunitário (KAHN, 2002, p. 8).

Essa forma de policiamento tem a sua origem nos Estados Unidos e Canadá, nas décadas de 1970 e 1980, mas a ideia de polícia comunitária vem se propagando na América Latina, principalmente, nos países que tiveram um passado autoritário, desde a década de 1990. O manual do curso de Gestão de Qualidade em Segurança Pública define o policiamento comunitário como:

[...] uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que, tanto a polícia quanto a comunidade, devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver

problemas contemporâneos tais como: crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida. (BAHIA, 2003a, p. 10).

Na Polícia Militar da Bahia, em meados da década de 1990, algumas mudanças nesse sentido ocorreram, mais precisamente no ano de 1995, quando esta corporação firmou um convênio com a Universidade do Estado da Bahia, por meio de sua Escola de Administração, dando origem ao então o Programa de Modernização da PMBA. Este programa contou com vários estudos e projetos, dentre os quais se destaca o Projeto Polícia Cidadã que buscou a melhoria dos serviços de segurança pública prestados pela instituição, aproximando a polícia da comunidade, sendo implementando, a partir de 1997, em algumas unidades da Corporação. Naquele momento, até o fardamento da PMBA, com base em estudos de cromoterapia, foi mudado da cor azul-petróleo, mais ostensivo, para uma tonalidade cáqui; objetivando, desta forma, romper com a imagem que a comunidade tinha da corporação, em que, a antiga farda estaria associada à repressão policial.

Desde então, a PMBA vem incutindo, na sua tropa, a filosofia de polícia comunitária, com o objetivo de reduzir a distância que há entre a polícia e a comunidade, conquistando a confiança da população. Nesse sentido, Kahn (2002, p. 40) diz que “[...] o policiamento comunitário deve ser pensado não apenas como um instrumento de eficiência no combate ao crime, mas como um modelo de policiamento democrático que substitua o medo por uma relação de confiança mútua entre polícia e sociedade”.

Dessa forma, de acordo com o Manual do Curso de Promotor Nacional de Polícia Comunitária, no policiamento comunitário, percebem-se a ocorrência das seguintes características:

A polícia é o público e o público é a polícia; os policiais são aqueles membros da população que são pagos para dar atenção em tempo integral às obrigações dos cidadãos; na relação com as demais instituições de serviço público, a polícia é apenas

uma das instituições governamentais responsáveis pela qualidade de vida da comunidade; o papel da polícia é dar um enfoque mais amplo visando a resolução de problemas, principalmente por meio da prevenção; a eficácia da polícia é medida pela ausência de crime e de desordem; as prioridades são quaisquer problemas que estejam afligindo a comunidade; a polícia se ocupa mais com os problemas e as preocupações dos cidadãos; o que determina a eficácia da polícia é o apoio e a cooperação do público; o profissionalismo policial se caracteriza pelo estreito relacionamento com a comunidade [...] (BRASIL, 2008, p. 48).

No entanto, como o policiamento comunitário nem sempre é um mecanismo eficaz na resolução de crimes, as pessoas tendem a ver como mais eficiente o policiamento tradicional, aquele que se manifesta diariamente, aos olhos da população, através das fardas, viaturas, armas e emprego da força. Todavia, o choque de realidade vem quando essas pessoas deixam de serem as “vítimas da vez” para se tornarem autoras de infrações que exigem a intervenção policial. Visto que, na maioria das vezes, passam a assumir posturas mais críticas diante da ação policial, nem sempre compreendida pela população pelo fato de a polícia lidar diretamente com os principais bens do ser humano, a saber: a vida e a liberdade. Tal situação apenas faz valer a máxima do meio policial que diz “a polícia que esperamos para nós não é a mesma que desejamos para o próximo”.

Nessa linha, o Manual do Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária enfatiza que no policiamento tradicional:

A polícia é uma agência governamental responsável, principalmente, pelo cumprimento da lei; na relação entre a polícia e as demais instituições de serviço público, as prioridades são muitas vezes conflitantes; o papel da polícia é preocupar-se com a resolução do crime; as prioridades são, por exemplo, roubo a banco, homicídios e todos aqueles envolvendo violência; a polícia se ocupa mais com os incidentes; o que determina a eficiência da polícia é o tempo de resposta; o profissionalismo policial se

caracteriza pelas respostas rápidas aos crimes sérios; a função do comando é prover os regulamentos e as determinações que devam ser cumpridas pelos policiais; as informações mais importantes são aquelas relacionadas a certos crimes em particular; o policial trabalha voltado unicamente para a marginalidade de sua área, que representa, no máximo 2 % da população residente ali onde “todos são inimigos, marginais ou paisano folgado”, até prova em contrário[...] (BRASIL, 2008, p. 48).

Não obstante, há de ser considerado que a sociedade deseja uma polícia educada, inteligente e capaz de fazer frente à criminalidade de forma eficiente e que, além disso, seja guardião do estado de direito democrático. Mas como se chegar a isso? Levando-se em consideração o que já foi discutido até o momento, acerca do policiamento comunitário, resta agora saber o que fazer para que ele seja implementado e atinja a sua finalidade.

Sabe-se que todo processo de mudança enfrenta resistências, principalmente, quando se trata de mudança de atitudes e comportamentos herdados de uma cultura organizacional. Nesse diapasão, no entender de Fleury (apud BERGUE, 2010, p. 22), a cultura organizacional pode ser compreendida como um:

[...] conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionam bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas.

Assim sendo, a instituição policial que deseja colocar em prática a filosofia da polícia comunitária, precisa se preparar e, ao mesmo tempo, conscientizar a comunidade que será o alvo do novo serviço. O “preparar-se”, consiste em buscar a conscientização do agente policial. Afinal, não se transforma de forma mágica a mentalidade de policiais mais antigos, habituados a um *modus operandi*, dos que passaram pela corporação transmitindo aos mais novos a imagem

de que o bom policial tinha que ser durão, andar cheio de armas e ser temido em vez de respeitado; preparar-se, é incentivar e motivar o envolvimento de todos os policiais militares com a causa; é estar aberto a reclamações e sugestões da comunidade, a fim de melhor servir ao cidadão; é promover cursos, seminários e palestras sobre as questões inerentes à segurança pública; é estabelecer linhas de ação.

Concomitantemente, a preparação da comunidade onde será implantado o policiamento comunitário também é muito complexa, uma vez que envolve a necessidade do rompimento com a resistência de muitas pessoas que, por terem sido alcançadas de alguma forma pela violência policial ou marginal, em algum momento, deixaram de confiar na polícia, sendo também necessário o despertar da população para o resgate do tão ausente sentimento de comunidade.

Segundo Peruzo (2011, p. 4), para que se caracterize uma comunidade, alguns elementos, tais como: interação, participação, confluência em torno de interesse, algumas identidades, caráter cooperativo e sentimento de pertencimento são imprescindíveis. Tal sentimento de comunidade pode ser percebido na passagem de ações individualistas para ações de interesse coletivo, na confluência de ações tendo em vista alguns objetivos comuns e maior conscientização das pessoas acerca da realidade na qual estão inseridas.

Assim, faz-se necessária a aproximação da polícia dessa comunidade, levantando informações sobre os seus principais problemas, identificando suas lideranças, promovendo reuniões, criando o Conselho Comunitário de Segurança Pública, buscando soluções e, por fim, efetivando o policiamento comunitário. Nesse contexto, o policial comunitário, trabalhando de forma preventiva e repressiva, orientará os moradores quanto à tomada de medidas de segurança pessoal, através de visitas e palestras sobre prevenção do crime, colaborando assim com o aumento da sensação de segurança na comunidade.

Para avaliar o policiamento comunitário, após a sua implementação, é necessário levar em consideração fatores como o sentimento de confiança da população na polícia, a participação

da comunidade, a satisfação do policial com o serviço e a redução da sensação de insegurança na localidade onde foi implantado, o que hoje já é uma realidade no Rio de Janeiro, através do policiamento realizado pelas Unidades de Polícia Pacificadora em áreas outrora dominadas pelo tráfico de drogas que, dada a ausência do Estado, o traficante era visto pela comunidade como um herói dos excluídos.

Policamento Comunitário em Itamaraju

A cidade de Itamaraju, localizada no Extremo Sul do estado da Bahia, com uma população de 63.069 habitantes, ocupa a vigésima quarta posição entre as cidades mais populosas do estado da Bahia, conforme o último censo demográfico do IBGE, e tem como atividades econômicas a exploração da agricultura, da pecuária e do comércio. Assim como as demais cidades brasileiras, também enfrenta o problema crescente da criminalidade e da violência urbana que tem, atualmente, como principal agente promotor, associado à deficiência de outros fatores estruturais de uma sociedade, o tráfico e consumo de drogas, ou seja, uma triste realidade perceptível por aqueles que sofrem com o medo, independente de estatística criminal que prove essa relação.

Os serviços de segurança pública prestados pelo Estado à população da cidade de Itamaraju são realizados pela PMBA, através da 43ª Companhia Independente de Polícia Militar (43ª CIPM), uma de suas unidades espalhadas por todo território baiano. A 43ª CIPM, por sua vez, tem uma área de responsabilidade territorial que compreende as cidades de Itamaraju, Prado e Jucuruçu, cumprindo o seu mister por meio do policiamento ostensivo motorizado, com policiais trabalhando em viaturas de duas e quatro rodas, realizando rondas pelos bairros, priorizando o centro da cidade no horário de funcionamento do comércio, e atendendo aos chamados da comunidade através do seu número de emergência (190), além de desenvolver outras ações voltadas para a prevenção.

No ano de 2004, a 43ª CIPM implementou, em Itamaraju, um projeto piloto de policiamento comunitário nos bairros Primavera,

Liberdade, Urbis II, Urbis III, Itatiaia e Furlan, que passou pela sensibilização e estimulação de moradores na criação de um conselho comunitário de segurança, constituído por autoridades e moradores. Estruturado o conselho, houve a ativação de um Posto de Policiamento Comunitário, com sede no bairro Urbis II, que ficava aberto 24 horas e contava com uma viatura, na qual, dez policiais militares recém-formados trabalhavam sob a égide da filosofia de Polícia Comunitária, revezavam-se diariamente, em guarnições compostas por dois policiais, atendendo exclusivamente aos moradores desses bairros, sem que o serviço sofresse solução de continuidade. Como resultado, houve a redução dos crimes e uma visível satisfação da população que passou a se sentir mais segura com a presença da polícia, que realizava o patrulhamento com visitas às escolas, aos comerciantes e moradores, fazendo registrar essas ações preventivas em formulários que também levavam a assinatura dos visitados.

No entanto, esses serviços foram prestados apenas pelo período de um ano, esbarrando-se nas limitações impostas pela instituição – viatura velha e sem combustível, escassez de efetivo etc. – e nos interesses de alguns integrantes civis do conselho que passaram a olhar para a função que exerciam como um trampolim político, a exemplo do Conselho Comunitário de Segurança da Cidade Baixa, que compreende o centro comercial da cidade baixa e os bairros Jaqueira, BNH I, Baixa Fria, Novo Prado, Várzea Alegre, São Domingos, Cristo Redentor e Corujão, criado depois do primeiro conselho, porém, ambos encontram-se inativos, com o policiamento tradicional voltando a ser uma opção nas suas áreas de atuação.

Não obstante, a 43ª CIPM, percebendo que apenas a modalidade de policiamento tradicional não atende à demanda pelos serviços de segurança pública da sociedade itamarajuense, resolveu complementá-la com outras ações preventivas. Então, a partir do ano de 2009, implementou ações de policiamento comunitário que realmente transmitissem uma maior sensação de segurança à população e melhorassem a imagem da polícia perante a comunidade, através da Ronda Escolar e do Programa Educacional

de Resistência às Drogas (PROERD), com enfoque na comunidade escolar do município.

Ronda Escolar

A Ronda Escolar, no âmbito da Polícia Militar da Bahia, foi criada em 26 de março do ano de 2003, através da portaria nº 001/2003 do Comando Geral da PMBA, tendo a sua implementação, na região do interior do estado, regulamentada pela Diretriz Operacional nº UPO/005/2003, do Comando de Operações da Corporação, na qual o Coordenador de Operações, à época, fez a seguinte recomendação aos comandantes das unidades da PMBA nas quais o serviço seria implantado:

Considerando que a violência inerente à nossa sociedade a cada dia tem se mostrado como um grande desafio a ser enfrentado com muita determinação e práticas para controlá-la. Considerando que a violência escolar ultimamente tem sido crescente, e por isso, a presença do policiamento ostensivo motorizado, como medida administrativa preventiva, tem que ser intensificada, a fim de coibir/inibir a ação delituosa e de vândalos que porventura ocorra contra a rede de ensino da Região do Interior. Desse modo, recomendo aos Comandos de Policiamentos Regionais elaborar através da OPM subordinadas, Plano de Policiamento Ostensivo Motorizado, implantando a RONDA ESCOLAR, em benefício de toda rede de ensino, com o objetivo primordial de oferecer o máximo de proteção e segurança ao corpo docente e discente, bem como seus familiares e cidadãos outros que frequentem as referidas escolas e suas cercanias, para tanto será observada essa diretriz. (BAHIA, 2003b, p. 1).

Atendendo ao ditame dessa diretriz, que disciplinava o novo serviço, a 43ª CIPM passou a prever a passagem, em ronda, das viaturas do serviço operacional nas escolas públicas e particulares da cidade de Itamaraju. Entretanto, o serviço prestado ainda não

estava à altura daquilo que se poderia chamar de uma verdadeira ronda escolar, pois, a Unidade não dispunha de uma viatura que pudesse ser direcionada apenas para aquele serviço específico, tampouco possuía efetivo em quantidade que permitisse a ativação do serviço e com qualificação para lidar com as questões inerentes ao ambiente escolar.

Contudo, no ano de 2005, no Colégio José de Anchieta, que fica no bairro Várzea Alegre, o estudante Manoel da Conceição foi assassinado dentro da sala de aula em que estudava vítima de disparos de arma de fogo efetuados por um desafeto que se evadiu do local sem ser preso. Tal fato gerou uma grande repercussão na cidade, levando a comunidade escolar a clamar por mais segurança.

Embora os problemas continuassem se apresentando no ambiente escolar e a 43ª CIPM atendesse dentro da sua limitação, o Projeto Ronda Escolar, instituído pela PMBA, só foi alavancado na cidade de Itamaraju, no ano de 2009, com policiais militares que tinham o perfil adequado sendo afastados do serviço operacional e qualificados para esta atividade, mediante cursos, palestras e noções de direito, à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente. Uma vez qualificados para o serviço em questão, policiais militares do sexo masculino e feminino, conhecidos na corporação como dupla “Romeu e Julieta”, passaram a trabalhar em uma viatura padronizada, atendendo exclusivamente às escolas.

A Ronda Escolar na cidade de Itamaraju realiza diariamente várias ações com fulcro na prevenção do crime e na pacificação do ambiente escolar, isso se dá através de rondas nas imediações das escolas, visitas e palestras, tanto nas unidades escolares das redes pública e particular, o que tem melhorado significativamente os serviços prestados e rendido vários elogios à corporação.

A Ronda Escolar na cidade de Itamaraju realiza diariamente várias ações com fulcro na prevenção do crime e na pacificação do ambiente escolar, isso se dá através de rondas nas imediações das escolas, visitas, palestras nos colégios e escolas, tanto da rede pública como da rede particular de ensino, o que tem melhorado significativamente os serviços prestados e rendido vários elogios à corporação.

O Manual de Proteção Escolar e Promoção da Cidadania (SÃO PAULO, 2009, p. 13) diz que “[...] os conflitos não constituem obstáculos à paz, porém a resposta dada aos conflitos pode torná-los negativos ou positivos, construtivos ou destrutivos, razão pela qual suas formas de resolução ou mediação tornam-se foco de atenção e intervenção.” Nesse contexto, o projeto em tela, busca por meio de um plano de ação, diminuir as ações daqueles que praticam delitos ou atos infracionais dentro ou nas imediações das unidades de ensino da cidade de Itamaraju. A Ronda Escolar procura trabalhar em parceria com a direção das escolas e quando se depara com a prática de um ato infracional cometido por algum aluno, este é convidado a participar de uma reunião na qual se fazem presentes todos os envolvidos, buscando-se encontrar uma solução aceitável por meio da mediação de conflitos.

Observa-se no Relatório Anual de Ações da Ronda Escolar da 43ª CIPM - 2009/2010 (BAHIA, 2003b) que houve casos em que, a consenso das partes, os policiais militares chegaram a realizar reunião na casa dos pais que não tinham tempo para acompanhar o desempenho dos filhos na escola, a fim de que tivessem ciência dos fatos por eles praticados, lavrando-se em seguida um Boletim de Ocorrência onde todos assinaram. Em situações mais graves, tipificadas como ato infracional, sendo a criança o autor, será esta apresentada ao Conselho Tutelar, sendo adolescente, será conduzido para a Delegacia de Polícia local, com a devida comunicação ao Conselho Tutelar, para a adoção das medidas legais.

A equipe da Ronda Escolar da 43ª CIPM trabalha com um plano de ação preventivo e socioeducativo que visa colaborar com a formação individual e coletiva da criança e do adolescente, por meio de orientações, e com a proteção ao corpo docente e discente. As palestras ministradas em sala de aula versam sobre prevenção da criminalidade, violência, drogas, prostituição, educação para o trânsito e assédio sexual.

Desde a sua implementação na cidade, os dados registrados, a partir do ano de 2009, dão conta que foram realizadas um grande número de ações preventivas pela Ronda Escolar nas escolas, sendo contemplada uma quantidade de 49 (quarenta e nove) unidades

escolares da sede do município e o número de 15.475 alunos, conforme Quadro 1.

ANO	VISITAS	PALESTRAS
2009	166	122
2010	286	86
Total	452	208

Quadro 1 – Quantitativo das Ações da Ronda Escolar nos anos de 2009 e 2010

Fonte: Relatório Anual da Ronda Escolar da 43ª CIPM (BAHIA, 2009-2010a).

Observa-se também, no Quadro 1, quando se compara o número de visitas e palestras que aconteceram nos anos de 2009 e 2010, que houve uma diminuição do número de palestras deste em relação àquele. A explicação está no fato da viatura da Ronda Escolar ter ficado parada, em função de problemas mecânicos, por vários meses nesse ano. Porém, o trabalho foi realizado a pé com uma intensificação maior nas escolas que ficam na região central da cidade, em detrimento das escolas que ficam na periferia, dada a distância para o deslocamento dos policiais. Porém, diante de ocorrências mais sérias, que fugiam do controle das escolas que ficam nessas áreas de exclusão social, a Ronda Escolar se deslocava até mesmo com a utilização de meios próprios, a fim de levar uma solução para os problemas que eram apresentados.

Percebe-se, da análise de relatórios elaborados pelos policiais militares empregados nesse serviço e de vários documentos oriundos das unidades escolares, quer para solicitar policiamento, quer para elogiar o trabalho desenvolvido, que a Ronda Escolar tornou-se uma ferramenta indispensável à segurança das escolas, como se verifica no trecho de um ofício, encaminhado ao Comandante-Gestor da 43ª CIPM, no final do ano letivo de 2010, proveniente da Escola Municipal Cristo Redentor que fica na região periférica da cidade:

Para que o trabalho desta instituição tivesse êxito nesse ano de 2010, cheio de percalços e incertezas, contamos mais uma vez com o apoio de todos os funcionários e com a colaboração e parceria da PM de Itamaraju com o seu projeto Ronda Escolar, que tem mostrado uma qualificação especial para o trato com a criança e adolescente. Pois, em suas visitas a esta instituição escolar, interagiu com os funcionários e adentrou às salas de aulas para conversar com alunos, com o objetivo de conscientizá-los sobre o papel enquanto educandos e cidadãos, além de mostrar para a escola que, no momento em que precisar, poderá contar com o apoio das autoridades constituídas para fazer valer a lei. Consideramos que a polícia é mais que um agente para fazer com que as nossas crianças e jovens não se desviem do caminho correto. Com esse trabalho educacional nas escolas, a polícia se antecipa prevenindo para que não haja o delito [...] (Ofício: Protocolo 0504100644078/ 2010).

Diante dessa nova realidade apresentada, vê-se que essa é uma iniciativa na seara da segurança pública que, mesmo com as suas limitações, tem apresentando resultados positivos e que os policiais militares empregados na Ronda Escolar tem seguido a Diretriz Operacional nº 092-COPPM (BAHIA, 2010, p. 65) que adota práticas previstas no Manual de Procedimento do Policial Comunitário:

Art. 25 - O patrulheiro comunitário deve assumir comportamentos e adotar procedimentos adequados segundo os locais de trabalho.

Art. 26 - Nas escolas os procedimentos devem obedecer os seguintes critérios:

Nos contatos com a Direção, certificar-se das novidades diárias e semanais, procurando solucionar os problemas existentes;

Nos contatos com professores, alunos e pais de alunos usar de cortesia e civilidade, visando obter estima e confiança;

Proceder visitas constantes às escolas durante os turnos de serviço;

Proceder a travessia de alunos sempre que o local exigir.

Nos finais de semana e feriados orientar a vizinha da escola a acionar ao polícia através do número de emergência diante de alguma eventualidade.

Através da Ronda Escolar, a 43ª CIPM tem promovido uma cultura de paz não só no ambiente escolar, como também colaborado para com o desenvolvimento da cidadania que ultrapassa os limites do espaço escolar, ajudando a ressignificar valores que influenciam no comportamento das pessoas na sua vida em sociedade. Assim, mesmo indo além da sua competência constitucional, assumindo responsabilidades de cunho mais social e educativo, a PMBA também sai ganhando com essas iniciativas, na medida em que o policial passa a ser visto como um promotor da cidadania e a contar com o reconhecimento e o respeito da população.

Sendo assim, necessário se faz que o Estado incentive projetos como este que vem dando certo na cidade de Itamaraju, pois, não demanda um alto custo na sua manutenção e satisfaz a parcela da população alvo. Não se alcança a eficácia e a eficiência no serviço de segurança pública se os recursos humanos não tiverem os meios necessários para o exercício de sua atividade, a exemplo de viaturas em boas condições, tendo em vista que os policiais da Ronda Escolar utilizam um veículo antigo, que se encontra desgastado e incapaz de atender plenamente as necessidades da equipe. Ressalta-se que o veículo em questão foi usado por muitos anos no policiamento tradicional, sendo reaproveitado pela unidade quando da implantação do serviço da ronda para as unidades escolares, no ano de 2009. Tal realidade, por si só, ainda que os policiais tenham boa vontade e identificação com a causa, agrega mais um fator gerador de desmotivação, comprometendo-se assim um serviço que se tem tornado tão importante para a comunidade escolar itamarajuense.

Programa Educacional de Resistência às Drogas

As drogas têm sido consideradas um dos grandes problemas sociais do país, proliferando-se dos grandes centros urbanos para as pequenas cidades, afetando homens e mulheres, ricos e pobres, adultos e jovens, requerendo uma intervenção conjunta de toda a sociedade na redução de seus malefícios que de certa forma afetam a todos.

Atualmente, a questão das drogas no Brasil tem atraído à preocupação de governantes, da sociedade civil organizada e, principalmente, da população que cobra das autoridades governamentais uma intervenção mais eficiente, visto que o crescimento da criminalidade e da violência urbanas vem sendo atribuído à influência do tráfico e ao consumo de drogas.

De acordo com o resultado de uma pesquisa realizada pelo IBOPE a pedido da Confederação Nacional das Indústrias (CNI, 2011), a segurança pública e a questão das drogas foram apontadas como segundo e terceiro lugar no *ranking* dos principais problemas do Brasil, respectivamente, com 33 e 29% das assinalações, que, se consultadas conjuntamente, assumem o primeiro lugar com 56%. Ainda, nessa pesquisa, os entrevistados entenderam que para melhorar a segurança pública, o combate ao tráfico deve ser visto como uma prioridade pelos governos, mas deixaram claro que políticas sociais são mais eficazes para a redução da criminalidade do que as ações repressivas; essa assinalação foi de 70% nas cidades acima de 20.000 habitantes.

Uma das ações da Política Nacional Antidrogas é o Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) que, na Bahia, começou a ser implementado a partir do ano de 2002, em algumas escolas de Salvador, e hoje tem a sua aplicação em todo o estado, sendo disciplinado pela Portaria nº 038/CG/07 (2007), do Comando Geral da PMBA, que instituiu o programa no âmbito de toda a Corporação, como medida proativa para o controle da violência e da criminalidade, em complementação às ações preventivas referentes ao consumo indevido de substâncias psicoativas.

O PROERD tem suas origens no programa norte-americano DARE, implantado em 1983 pelo Departamento de Polícia de

Los Angeles. Atualmente, é parâmetro para projetos próprios, conduzidos em aproximadamente 55 países. Seu início no Brasil remonta ao ano de 1992, quando a Polícia Militar do Rio de Janeiro (PMERJ) desenvolveu uma primeira alternativa de prevenção primária voltada para a população escolar e sob o enfoque da afetividade e de uma cultura de paz. O programa foi escolhido pelas Polícias Militares por ter se apresentado como um dos mais completos na prevenção às drogas, podendo sofrer as devidas adaptações requeridas pela nossa sociedade, complementando o projeto pedagógico das unidades de ensino.

De acordo com o Livro do Estudante, o PROERD é um trabalho de parceria entre a Polícia Militar, Escolas e Famílias para prevenir o abuso de drogas e violência entre jovens estudantes do Ensino Fundamental (PMBA, 2007, p. 3). O programa é aplicado em escolas da rede oficial de ensino, destinando-se, prioritariamente, a estudantes na faixa etária de nove a 14 anos. Durante o semestre letivo, dez aulas são ministradas por policiais militares habilitados. O conteúdo é baseado no modelo da educação afetiva e desenvolvido com o auxílio de um 'Livro do Estudante'.

Ao final da aplicação do PROERD na unidade escolar, os alunos que a ele foram submetidos recebem um *kit* contendo boné e camisa com a logomarca do programa, o que os habilita a participarem de uma formatura, que conta com a presença de familiares, educadores, policiais e pessoas da comunidade. Na oportunidade, fazem o juramento assumindo o compromisso de dizerem não às drogas. Neste ato, ainda recebem certificados de conclusão de curso e os alunos que obtiverem a melhor Redação Proerd, sobre um tema relacionado à prevenção das drogas, são premiados com medalhas e brindes.

Aplicação do PROERD em Itamaraju

A cidade de Itamaraju também tem padecido desse grande mal social que se tornaram as drogas e, embora não tenha sido realizado um estudo específico no sentido de verificar a relação das drogas com a criminalidade e o número de homicídios, a sociedade tem feito essa associação pelo fato do problema ser visível aos

olhos de todos, afetando seres ainda em formação como crianças e adolescentes.

A fim de dar uma resposta para essa problemática social, diferente daquela oferecida pelo policiamento tradicional voltado para a repressão, que atinge apenas os efeitos trazidos pela droga e não as causas, a 43ª CIPM implementou na cidade de Itamaraju, com sua abertura realizada no dia seis de abril do ano de 2009, na Escola Inácio Tosta Filho, as ações do Programa Educacional de Resistência às Drogas, adotado pela PMBA, e que hoje é uma realidade em várias cidades brasileiras.

O início do programa na unidade escolar sempre é antecedido por uma reunião com professores e pais, objetivando a divulgação do trabalho a ser desenvolvido e a motivação de todos para aderirem à causa. Dentro da filosofia da polícia comunitária, essa aproximação do policial militar com a comunidade escolar pode colaborar até mesmo com o aumento da sensação de segurança no momento em que estiver aplicando o programa em determinada escola.

As aulas do programa estimulam as crianças a pensarem nas consequências das escolhas que fazem, reforçam a autoestima, ensinam maneiras corretas de lidar com as pressões do grupo e a identificar alternativas positivas, promovendo no último encontro uma formatura na qual as crianças assumem um compromisso pessoal de resistirem às drogas e a violência. A filosofia do Programa prevê o direcionamento de atividades aos pais/responsáveis, promovendo a reflexão sobre a importância da família como ambiente primeiro da prevenção.

O policial militar instrutor do PROERD precisa ter aptidão para tal atividade. No caso da 43ª CIPM, foi selecionada a 1º Sargento PM Romenny Larissy Favarato, por ter uma experiência com magistério antes de seu ingresso na Corporação. Porém, antes de começar a trabalhar na atividade, a policial militar precisou passar por um curso de formação de instrutores com duração de 80 h/ aulas ministradas por mentores do programa. Nesse curso, os policiais conhecem o programa, aprendem métodos voltados para a educação infanto-juvenil, acercam-se das características de cada droga, as causas que levam à dependência, as formas de prevenção e tratamento.

O policial militar “proerdiano” deve ser empregado exclusivamente nas atividades do programa, e dentre as suas atribuições estão à obrigação de comparecer sempre fardado nas escolas contempladas pelo programa e não portar armamento, além de assumir posturas que se enquadram no perfil de policial comunitário como: ter atitude participativa, apresentar soluções alternativas nas resoluções de problemas e buscar parceria e interação com a comunidade escolar (Portaria 038/CG, 2007).

Os relatórios anuais de atividades do PROERD, elaborados pelo policial militar instrutor, referentes aos anos de 2009 e 2010, apontam que, depois da sua aplicação nas escolas públicas do município os educadores dessas unidades escolares acenaram de maneira positiva, através de ofícios encaminhados à 43ª CIPM, demonstrando satisfação com o programa, enquanto outras escolas pleitearam a oportunidade de também recebê-lo.

Desde a sua implementação na cidade de Itamaraju, o PROERD já contemplou um número de 1.710 crianças, conforme se verifica no Quadro 2.

ANO	Nº DE ALUNOS	Nº DE ESCOLAS
2009	863	9
2010	847	9
Total	1.710	18

Quadro 2 – Quantitativo de alunos contemplados pelo PROERD em Itamaraju

Fonte: Relatório Anual de Atividades do PROERD da 43ª CIPM (BAHIA, 2009-2010b).

Esse número de crianças alcançadas pelo PROERD poderia ter sido bem maior se houvesse, na unidade, um número também maior de policiais habilitados para a atividade, uma vez que, a 43ª CIPM, encontra-se aguardando a abertura de cursos de formação de instrutor para capacitar mais policiais, dispondo no momento, de apenas um policial instrutor habilitado. Este, também aplica o programa em escolas da cidade de Prado, a 55 km de Itamaraju, e já não consegue atender à necessidade dos municípios, parte da área de responsabilidade territorial da unidade.

Dificuldades Encontradas

Embora o PROERD venha dando a sua parcela de contribuição na prevenção contra o uso e abuso de drogas na cidade de Itamaraju, alguns fatores impedem o programa de alcançar o seu objetivo da forma como foi projetado. Por exemplo, o policial militar instrutor no seu contato com alunos tem constatado que alguns deles têm dificuldades na leitura, na escrita e na interpretação das atividades, o que prejudica o andamento das aulas e a elaboração da Redação Proerd ao final do curso. Essas observações são levadas ao conhecimento da direção da escola para que esses alunos recebam uma maior atenção.

Mesmo sendo empregado numa atividade que lida com crianças e adolescentes, o policial “proerdiano” também corre alguns riscos que podem comprometer a sua segurança, uma vez que faz contato direto com alguns alunos que já foram aliciados pelo tráfico em bairros periféricos, chegando a afrontá-lo em alguns momentos. Logo, trata-se de um contrassenso da portaria institucional que disciplina a atividade do PROERD exigir que o policial instrutor não porte o seu armamento no momento em que ele está em sala de aula. Como na 43ª CIPM o policial militar instrutor é do sexo feminino, é necessário que este seja acompanhado por outro, geralmente um policial integrante da Ronda Escolar, para reforçar a sua segurança em bairros onde não tem policiamento e que há uma incidência de tráfico de drogas.

A 43ª CIPM, ao final do programa, envia esforços no sentido de realizar a formatura dos alunos “proerdiano” e proceder com a entrega dos certificados e das premiações àqueles que tiverem suas Redações PROERD selecionadas em cada escola. Todavia, por falta de verba orçamentária e de parcerias com o poder público e com o comércio local, a formatura só foi realizada da forma prevista, e, ainda assim, com dificuldades, no ano de 2009; algo que acaba frustrando os alunos que criam uma expectativa em relação à formatura, e veem cair por terra a oportunidade de serem reconhecidos em um ato solene perante a comunidade.

Entretanto, mesmo em meio a essas dificuldades, o programa demonstra a sua importância ao munir esses jovens de informações que os prepararão, para tomada de decisão, diante de uma oferta de drogas. Por tal razão, precisa ser expandido por todas as cidades, mas com o devido suporte que garanta a sua efetividade nos moldes preestabelecidos, reduzindo a demanda por drogas, prevenindo o abuso de álcool e outras substâncias e construindo uma cultura de paz que ultrapasse os muros da escola e produza reflexos em toda a sociedade.

Comentários Finais

Após o estudo sobre o Policiamento Comunitário e a sua exteriorização na cidade de Itamaraju, por meio das ações da Ronda Escolar e do PROERD, constata-se os bons resultados obtidos e conclui-se que a PMBA, embora nem sempre conte com a simpatia da totalidade da população, preconceito herdado dos tempos em que a força policial foi usada de forma tendenciosa na manutenção de um poder autoritário, ou por conta das arbitrariedades praticadas por alguns dos seus integrantes, é considerada uma instituição consciente do seu papel social e de sua importância no estado democrático de direito. Do ponto de vista da filosofia de polícia comunitária, é possível a instituição transformar a realidade, melhorando os resultados da segurança pública e contribuindo para que o Estado garanta o bem-estar social da população, a partir de sua preocupação com a comunidade escolar e com a problemática social gerada pelas drogas.

Entretanto, é importante salientar que o policiamento comunitário não deve ser apresentado como uma utopia e tampouco, como acontece nos dias atuais, ser utilizado nos discursos políticos como uma solução efetiva para os problemas da segurança pública no país. Pois, como se sabe, fatores como desemprego, deficiência dos serviços de saúde, saneamento básico e educação, desestruturação familiar, má distribuição de renda e a falta de suporte dado pelo Estado aos órgãos de defesa social, criam um ambiente favorável ao aumento da criminalidade e da

violência. Ou seja, muita coisa ainda precisa ser feita na seara social para que um dia se tenha o policiamento comunitário que a sociedade sonha e merece. Partindo, principalmente, do resgate do tão ausente sentimento de comunidade em uma sociedade que evolui materialmente e se distancia dos bons valores e de uma cultura de paz.

Por fim, ainda que se tenha uma realidade social desfavorável, marcada por dificuldades e resistências às inovações, a 43ª CIPM deve insistir e investir no policiamento comunitário, qualificando os seus recursos humanos e estimulando a participação da comunidade nas questões relacionadas à segurança pública não só no município de Itamaraju, mas também nas outras cidades que ficam na sua área de responsabilidade territorial. Essa ferramenta torna-se indispensável a uma nova maneira de fazer acontecer à segurança pública, possibilitando enfrentar com mais eficiência a criminalidade, onde marginal passa a ser tratado com o rigor previsto em lei e o cidadão com respeito aos seus direitos e as garantias individuais. Desse modo, será possível acompanhar a dinâmica da sociedade até que se chegue ao dia em que todos os serviços prestados pelo Estado sejam também comunitários, principalmente, a educação. Assim, a polícia deixará de ser lembrada como a primeira solução para todo e qualquer problema que se apresenta nas comunidades e que, por vezes, pode ser solucionado com uma mediação simples do conflito.

Referências

BAHIA. Polícia Militar da Bahia. **Curso de Gestão da Qualidade em Segurança Pública**: polícia comunitária e qualidade. Salvador, 2003a.

BAHIA. Polícia Militar da Bahia. **Diretriz Operacional nº 038-CG/07**. Institui o PROERD no âmbito da PMBA. Salvador, 2007a.

BAHIA. Polícia Militar da Bahia. **Diretriz Operacional nº 092-COPPM/2010**. Fortalecimento da Doutrina de Emprego Operacional com ênfase na Filosofia de Polícia Comunitária. Salvador, 2010.

- BAHIA. Polícia Militar da Bahia. **Diretriz Operacional UPO/005/2003**. Implantação da Ronda Escolar na Região do Interior do Estado da Bahia. Salvador, 2003b.
- BAHIA. Polícia Militar da Bahia. **Livro do Estudante PROERD**. Salvador, 2007b.
- BAHIA. Polícia Militar da Bahia. **Projeto Polícia Cidadã**. Salvador, 2003c.
- BAHIA. Polícia Militar da Bahia. 43ª CIPM. **Relatório Anual da Ronda Escolar da 43ª CIPM**. Itamaraju, BA, 2009-2010a.
- BAHIA. Polícia Militar da Bahia. 43ª CIPM, **Relatório de Atividades do PROERD da 43ª CIPM**. Itamaraju, BA, 2009-2010b.
- BERGUE, S. T. **Cultura e mudança organizacional**: módulo básico do Curso de Gestão e Especialização em Segurança Pública. Santa Catarina: Departamento de Ciências da Administração/ UFC; Brasília: CAPES; UAB, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Manual do Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária**. 2. ed. Brasília, DF, 2008.
- CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **Pesquisa CNI-IBOPE**: retratos da sociedade brasileira: segurança pública. Brasília, DF: CNI, 2011. Disponível em: <http://www4.ibope.com.br/download/111019_cni_seguranca.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2011.
- KAHN, T. **Velha e nova polícia**. São Paulo: Scurezza, 2002.
- PERUZZO, C. M. K. Comunidades em Tempos de Rede. In: PERUZZO, C. M. K.; COGO, Denise; KAPLÚN, Gabriel (Org.). **Comunicación y movimientos populares: ¿quais redes?**. Porto Alegre: Ed. Unisinos, 2002. Disponível em: <<http://www>>

ciciliaperuzzo.pro.br/artigos/comunidades_em_tempos_de_redes.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2011.

SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria da Educação. Fundação para o Desenvolvimento da Educação. **Manual de Proteção Escolar e Promoção da Cidadania**: sistema de proteção escolar. São Paulo, 2009.

A IMPORTÂNCIA DO BAIRRO DO CABULA (SALVADOR, BAHIA, BRASIL) E DA VIA PORTUÁRIA PARA A MOBILIDADE URBANA

Aliger dos Santos Pereira
Fabiano Viana Oliveira

Introdução

Esta pesquisa analisa as contribuições do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na área de infraestrutura rodoviária, mais especificamente, na obra da Via Portuária e sua importância para o município de Salvador, o bairro do Cabula e adjacências. A partir da indagação: como a obra da Via Portuária é capaz de proporcionar maior mobilidade para a localidade do Cabula e adjacências?

O objetivo é o de identificar o que foi realizado e as possíveis contribuições na área de mobilidade promovidas pelo PAC através da Via Portuária no Cabula e adjacências, após a finalização das obras. Para realizar o trabalho foi feita uma abordagem dedutiva e qualitativa através de pesquisa exploratória e bibliográfica entre os anos de 2007 até 2010.

Esta delimitação do estudo corresponde, no primeiro período, em 2007, à implantação do PAC no Brasil e na Bahia pelo ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, já 2010 corresponde à finalização da primeira etapa do PAC.

O texto é dividido em três partes, a primeira mostra, de forma rápida, o significado do PAC na infraestrutura rodoviária no Brasil, Bahia e Salvador (BANCO MUNDIAL, 1994; BENITEZ, 1988; BAHIA, 2010; BRASIL, 2001, 2004; SILVA, 1982). Já a segunda parte faz um rápido histórico do bairro do Cabula presente no município de Salvador (FERNANDES, 2004; GOTTSCHALL, 2006; JHSF; PLANARQ, 2011), a terceira parte mostra os investimentos e as

contribuições do PAC na infraestrutura rodoviária a partir da Via Portuária no bairro do Cabula e localidades adjacentes, bem como, as possíveis contribuições dos projetos territoriais associados ao PAC, caso sejam concluídos em sua íntegra, afinal, o PAC não se constitui em uma Política Pública isolada, e sim, em uma forma de interligar outros programas governamentais, de gestão territorial, em nível federal, estadual ou municipal.

O PAC e a Infraestrutura Rodoviária na Cidade de Salvador (BA)

De acordo com o Banco Mundial (1994) a infraestrutura corresponde à parte do capital global das economias regionais e nacionais que, normalmente não é administrado pelo mercado, e sim, politicamente. Sua importância é reforçada, pois representa um instrumento direto da política pública de ataque às disparidades regionais de desenvolvimento.

Para Benitez (1988, p. 144), a infraestrutura é a parte do capital global que combina e associa a simbologia do “capital” e do “público” para fornecer transporte, abastecimento de energia, sistema de comunicações, redes de água e esgoto, instituições de ensino, órgão de saúde, instalações de segurança, entre outros.

O PAC constitui um tipo de programa baseado no estabelecimento de parcerias público - privadas, tendo em vista que o governo, incapaz de suprir todas as necessidades de investimentos dessa ordem, repassa para o setor privado a responsabilidade de investir na expansão e melhoria desta infraestrutura, segundo seus critérios de prioridade.

Segundo o Banco Mundial (1994), neste programa, o governo busca realizar a correção das falhas do mercado, e também estabelecer políticas para coordenar interações setoriais, objetivando melhorar o desempenho dos serviços de infraestrutura e para promover decisões de investimentos regionais pelo capital privado. Desta forma, espera-se que haja uma integração entre o capital privado e o público, em escala tanto nacional como regional.

Na sua concepção inicial, para o período de 2007 a 2010, o PAC projetou a realização de investimentos orçados em R\$ 503,9 bilhões,

sendo R\$ 67,8 bilhões do governo federal e R\$ 436,1 bilhões das empresas estatais federais e do setor privado. Sem haver concretizado o que projetara (pelo menos na sua integridade), programou em 2010 para o período de 2011 a 2014, uma “segunda” fase do PAC, com previsão de investimento de R\$ 958,9 bilhões. Após o ano de 2014 a estimativa é a de injetar mais R\$ 631,6 bilhões em obras totalizando o R\$ 1,59 trilhão, para esta segunda fase (PAC, 2010).

A Bahia foi contemplada, na primeira etapa do PAC, com recursos de R\$ 41,9 bilhões para obras de infraestrutura, estando projetada, para a segunda etapa, mais R\$ 9,3 bilhões, totalizando o valor de R\$ 51,2 bilhões. Entre os anos 2007 até 2010, 20% do total dos recursos do PAC foram para a área logística, 47% para a energia e 33% para a área social (BAHIA, 2010; CASA CIVIL BAHIA, 2010).

Outro aspecto observado é que a infraestrutura logística é composta pelo eixo de rodovias, ferrovias, aeroportos e portos. O eixo rodoviário contempla 85% dos investimentos, ou seja, R\$3.413,7 milhões, com um total de sete obras em todo o estado, onde a Via Portuária (Rótula do Abacaxi) constitui-se em apenas uma das obras. O governo da Bahia optou pelas obras rodoviárias para promover a mobilidade dos cidadãos em seu território.

A mobilidade é uma característica que deve estar associada às pessoas e aos bens, pois “corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às necessidades de deslocamentos, considerando as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas” (BRASIL, 2004, p. 13). Já a acessibilidade “[...] é definida como o grau relativo de facilidade com que um ponto do espaço geográfico é atingido, a partir de um outro lugar [...]” e a interação refere-se “[...] a todas as formas de movimento entre dois ou mais lugares [...]” (SILVA, 1982, p. 51).

A mobilidade urbana em Salvador e no Cabula com o uso do PAC busca um conjunto de políticas de transporte, circulação, acessibilidade e trânsito, presentes nesta cidade e no bairro, bem como, as demais políticas urbanas; de forma a valorizar o cidadão na efetivação de seus anseios e necessidades, de forma a

verificar os principais problemas e perspectivas das condições de deslocamento na cidade de Salvador. Afinal, o deslocamento não contempla apenas as condições de ir e vir, mas também o conceito de mobilidade associado à preocupação da sustentabilidade.

O conceito de mobilidade urbana sustentável é defendido pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que fornece aos governos municipais mecanismos para gerenciar e combater a especulação imobiliária, o uso indevido do espaço urbano e o desrespeito aos direitos básicos do cidadão. Com o objetivo de definir a função social das cidades no Brasil, em seu art. 2º, o Estatuto deixa claro seu caráter de inclusão urbana ao apresentar, em seu primeiro parágrafo, “a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as atuais e futuras gerações”; completando no parágrafo quinto, com “oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais” (Lei Federal 10.257/2001).

O referido Estatuto define a mobilidade urbana sustentável como:

[...] o conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável-baseado nas pessoas e não nos veículos. (BRASIL, 2004, p. 13).

Constata-se que qualquer política de mobilidade urbana sustentável deve respeitar os princípios universais e de benefícios da maioria da população. Tendo como seus principais resultados um maior dinamismo urbano, uma maior e uma melhor circulação de pessoas, bens e mercadorias, objetivando valorizar a característica principal do espaço urbano, que é ser um espaço de congregação e cruzamento de diferenças, da criação do novo num ambiente dinâmico e público.

A Região Metropolitana de Salvador, RMS, foi instituída em 1973 pelo governo militar. A CONDER foi criada para planejar e infraestruturar a região, mas falhou e perdeu o foco, sendo transformada em uma empresa para fazer obras em todo o estado. A única tentativa de planejamento da RMS, o CIA, só se preocupou com a indústria, visando os incentivos da SUDENE. Nenhuma atenção ao transporte, habitação, saneamento, saúde, educação, cultura e turismo. Não se pode resolver nenhum desses problemas dentro dos limites de cada município e partido, senão com políticas de Estado. (AZEVEDO, 2009).

Percebe-se que a cidade de Salvador tem uma grande carência na infraestrutura de transporte urbano, responsável pela mobilidade, circulação e acessibilidade dos seus cidadãos. Um exemplo disso é a distribuição das linhas de ônibus da cidade, que está dividida em quatro regiões de integração, existindo maior concentração nas áreas do subúrbio e do miolo, 68,4%, considerando um universo de 425 linhas divulgadas no *site* da Transalvador. O restante, 134 linhas, estão espalhadas pela orla e centro. Percebe-se que 67% do total dessas, (cerca de 300), registravam até 20 minutos de intervalo entre um ônibus e outro. O restante, 33% (125), ficava acima dos 20 minutos. O tempo médio da linha foi de 2h19min, considerando o trajeto de ida e de volta, o que torna o sistema de transporte da cidade ineficiente, com os usuários do serviço encontrando coletivos superlotados, percursos longos e demorados, resultando em uma espera excessiva nos pontos (SALVADOR, 2009).

Entre 1995 e 2008, ou seja, num período de 14 anos, a frota de ônibus cresceu 17,1%, enquanto o número de passageiros transportados caiu 9,19% e as viagens foram reduzidas em 2,9%. Tal fato fez com que em mais de uma década, Salvador passasse a contar com mais ônibus fazendo menos viagens, transportando menos passageiros, o que causou elevado custo para o sistema. Para se ter uma ideia, o índice de passageiros transportados por quilômetros (IPK) saiu de 2,42%, em 1995, para 1,78, em 2008 (queda de 27,3%). Como reflexo, o valor da tarifa em 14 anos subiu 150% e a inflação acumulada do período foi de aproximadamente 109% (BRITO, 2009).

Tais fatos vão de encontro ao conceito básico de mobilidade urbana social, que é defendido pelo geógrafo Paul Claval, de que, a cidade é um espaço que deve ser capaz de promover a interação social.

A razão da ineficiência do sistema de transporte rodoviário de Salvador está também relacionada com a falta de logística na distribuição das linhas, em conjunto com um trânsito cada vez mais congestionado, no qual os coletivos disputam as ruas com os mais de 600 mil automóveis (estimativa do ano de 2009). Desta maneira, a cidade do Salvador possui um emaranhado de ruas e veículos:

[...] onde há diversas questões que interferem de modo negativo para o desenvolvimento da mobilidade urbana, abrangendo diversas áreas de conhecimento. Essas questões se expressam nos congestionamentos de veículos, no alto custo das tarifas do sistema público, nos inúmeros acidentes, na segregação social, na sustentabilidade ambiental, na falta de ciclovias e pela desarticulação política administrativa de planejamento e gestão de escala metropolitana. Sendo que tal panorama possui sua raiz, devido principalmente ao tipo de modelo operacionalizado e adaptado ao longo do tempo, que prioriza a locomoção do modal motorizado individual, o automóvel. (RODRIGUES; CAMPOS, 2009).

O Bairro do Cabula e sua Relação com o Município de Salvador

Salvador, capital da Bahia, possui a maior população do estado e é a terceira cidade do Brasil, com aproximadamente 3,0 milhões de habitantes. Nela está o maior centro administrativo, financeiro, de comércio e de serviços, respondendo por cerca de 35,0% da arrecadação estadual de ICMS no ano de 2009 (BAHIA, 2009).

O valor do PIB *per capita* do município de Salvador era de R\$ 9.239,75 em 2007. Através da avaliação do PIB de Salvador percebe-se que o setor agropecuário contribui com 0,1%, a parte industrial com 14,6% e o setor de serviços com 85,3%.

Outro aspecto que mostra a dependência municipal em relação ao setor terciário é o aumento do ISS. Para que se possa ter uma ideia, em 2003 este imposto correspondia a 21% da arrecadação municipal, em 2006 passou para 47,6% e, atualmente, corresponde a quase 70% da arrecadação.

A partir daí, buscou-se analisar os postos de trabalho (SEI, 2009). Percebe-se que 19,8% da população economicamente ativa estão na área de comércio, seguido pela atividade de prestação de serviços em atividades imobiliárias (12,1%), os serviços domésticos (9,6%) e, em seguida, o turismo, alojamento e alimentação com 7,4%. A área de educação corresponde a 7,3%, a área de transporte, armazenagem e comunicação com 6,6% e a administração pública, defesa e seguridade social também com 6,6%. Assim, estes seis setores juntos contemplam 69,4% das vagas de trabalho do município.

Então, de acordo com o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE (2011), constatou-se que as principais empresas que prestam serviço à cidade são distribuídas da seguinte forma: 41,5% são da área de comércio, 13,3% das organizações que atuam em serviços administrativos e complementares e, 7,1% prestam serviço na área de turismo, alimentação e alojamento. Entretanto, percebeu-se que as três citadas e mais as relacionadas com construção e atividades imobiliárias, além das atividades profissionais, científicas e técnicas, tiveram entre 2007 e 2008 um aumento que variou entre 3 a 7% no número de empresas que foram criadas nestas quatro áreas do setor terciário.

O aumento das empresas de construção está relacionado com as diversas construções presentes na cidade, bem como, com as obras do PAC.

Até a década de 1950, o Cabula era praticamente formado por fazendas produtoras de laranja. Durante o Século XIX, a localidade serviu de esconderijo para escravos fugitivos que formavam o chamado Quilombo do Cabula, o que explica a origem do nome da localidade e a forte herança africana representada pelos inúmeros terreiros de Candomblé existentes na região (FERNANDES, 2004).

Neste mesmo período, houve a expansão da cidade do Salvador de forma horizontal, o que propiciou a vinda de uma praga que

destruiu os laranjais do Cabula. Consequentemente a população da localidade promoveu uma transformação no uso do solo e na vida da localidade.

A partir da década de 1970, os órgãos públicos promoveram um processo de industrialização no sentido da região norte de Salvador, o que resultou no crescimento do Cabula. A localidade, na época, tinha uma população de aproximadamente 30 mil habitantes. Pode-se destacar, neste contexto, a construção da nova estação rodoviária no vale do Camaragibe, a instalação do primeiro *shopping center* de porte (Iguatemi) nas imediações da estação e a expansão imobiliária na Pituba e adjacências. Também merece destaque a transferência de grande parte das instituições públicas do poder estadual para o Centro Administrativo da Bahia (CAB), localizado em uma área do entorno de um trecho, da então, recém- construída, Avenida Luiz Viana Filho (Paralela) (GOTTSCHALL, 2006).

Diante deste contexto, a década de 1970 foi marcada por um ritmo muito acelerado nas transformações vivenciadas pela localidade, com destaque para a implantação de grandes equipamentos públicos e/ou privados. Na área habitacional, em função da velocidade do processo de urbanização, as antigas fazendas foram sendo vendidas e divididas em lotes menores fazendo com que as antigas áreas verdes fossem substituídas por conjuntos habitacionais e também por invasões (JHSF; PLANERQ, 2011, p.160).

Durante as décadas seguintes, o bairro do Cabula continuou crescendo dentro dos padrões econômicos da cidade do Salvador. Para se ter ideia, o Cabula hoje possui basicamente atividades relacionadas ao setor terciário e cerca de 136 mil habitantes.

Pode-se destacar, no Cabula, os diversos shoppings da área (como por exemplo, *Plaza Shopping Cabula*, *Shopping Conexão Comercial*, o *Cabula Tropical Center* e o *Cabula Master Shopping*), supermercados (por exemplo, hipermercado *Wall-Mart*), clínicas, restaurantes (exemplo: *Paraíso Tropical* que se destaca por funcionar dentro de um sítio com uma grande horta e diversas

árvores frutíferas que servem de insumos para a elaboração de pratos exóticos da culinária baiana), Universidade (UNEB), escolas, serviços públicos (como por exemplo, Posto do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), muitas lojas que oferecem diversos produtos, e, terreiros de candomblés que servem como atrativos turísticos (como por exemplo: o *Ilê Axé Opô Afonjá*, o *Adê Iso*, *Viva Deus* e o *Ilê Ebi Oká*). A maior parte das atividades é do setor terciário, cujos empreendimentos estão próximos da BR-324 e da Via Portuária.

Em relação à área de lazer, o Cabula possui uma:

[...] completa desassistência das comunidades da vizinhança e área de influência indireta quanto a espaços públicos para o lazer – locais para o descanso e o divertimento propiciando o desenvolvimento pessoal e social (JHSF; PLANERQ, 2011, p. 205).

Entretanto, percebe-se no bairro do Cabula um grande investimento da área imobiliária, com a compra de chácaras para a construção de condomínios residenciais e empresariais, como o empreendimento Horto Bela Vista, em fase de construção, próximo a Via Portuária, e com previsão de entrega para 2013.

Os Investimentos do PAC de Infraestrutura Rodoviária (Via Portuária) no Bairro do Cabula e Localidades Adjacentes

A principal obra do PAC na área de infraestrutura rodoviária presente no Cabula é a Construção da BR-324/BA na antiga “Rótula do Abacaxi”. É uma obra que já foi concluída a um custo de R\$129,5 milhões, e está relacionada diretamente à Via Expressa.

Nesta obra, foram realizadas vias elevadas sobre: a antiga Rótula do Abacaxi e a ladeira do Cabula; a linha do Metrô, a interligação do Largo Dois Leões e a Cidade Nova; o túnel na Ladeira da Soledade e o elevado sobre a Avenida Jequitaia e Oscar Pontes, em Águas de Meninos. Deste conjunto de obras, a interseção localizada na Rótula do Abacaxi constitui-se no trecho onde há um conjunto de viadutos que leva à BR-324.

A Construção da BR-324/BA, na antiga “Rótula do Abacaxi”, visou facilitar o escoamento de produtos agrícolas como soja e manufaturados, buscando solucionar os grandes conflitos de tráfego existentes no local, com a ampliação do número de faixas da Av. Heitor Dias e da Estrada da Rainha. Também se pretende diminuir o fluxo de cargas pesadas dentro da cidade do Salvador, de forma que estas sigam diretamente para a zona portuária e/ou BR-324. O empreendimento da BR-324/BA planeja, por outro lado, favorecer a mobilidade dos pedestres com a construção de calçadas e ciclovias, para assim, proporcionar lazer à localidade, e, a ligação entre bairros, por passarelas, potencializando a revitalização destes e do comércio do entorno.

As Figuras 1 e 2 mostram que a obra, geograficamente, fica na parte central da Cidade de Salvador, além de estar próxima à BR-324, via de ligação interestadual e regional, com sentido duplo de tráfego e três faixas de rolamento para cada lado. Futuramente, esta ficará próxima do complexo de integração de transporte urbano, público (metrô e ônibus), pois estará nas proximidades da estação de metrô, na parte denominada de acesso Norte, que integra sete estações nas regiões centro e norte da cidade, com fluxo previsto de 80.000 passageiros/dia. A obra interligará as principais avenidas da cidade (Av. Bonocô, Av. dos Rodoviários, Av. Barros Reis), que dará acesso a *shoppings* e a estação rodoviária e de transportes da cidade. De acordo com estudos (JHFS, 2010) o local tem uma população de área de influência de 2,3 milhões de habitantes.

A Construção da Via Portuária de Salvador (BR-324/BA - Via Expressa ao Porto de Salvador), que se encontra em obras, tinha uma previsão de ter gasto, até 2010, o valor de R\$ 43,8 milhões, e após este ano há uma previsão de investir mais R\$207,7 milhões. Entretanto, no decorrer das obras, houve um replanejamento nos custos e ela passou a ter um investimento de R\$ 380 milhões, sendo R\$ 340 do PAC e R\$ 40 milhões do governo do estado. Até o final de 2010, já foram gastos com a obra R\$ 274,4 milhões distribuídos da seguinte forma:

- R\$ 154 milhões para a construção dos viadutos, abertura de túneis, desapropriação de imóveis e pequenas intervenções viárias como: asfaltamento, calçamento e sinalização;
- R\$ 120,4 milhões para o ente privado responsável pela construção, ou seja, a construtora OAS ficou em oitavo lugar no recebimento do dinheiro total do PAC em nível nacional e auxiliou na reeleição governamental do candidato Jacques Wagner para governador da Bahia. A construtora doou 5,64% do total de recursos da campanha de Jacques Wagner.

Em relação à obra do PAC da Via Portuária, no final do ano de 2010, restava apenas 27,77% de investimento total da obra para ser pago, ou seja, R\$ 105,6 milhões. Entretanto ainda falta:

- pagar R\$ 120 milhões para a OAS;
- realizar as obras de infraestrutura, urbanismo e lazer;
- desapropriar 421 imóveis com o valor de R\$15 milhões, sabendo-se que foram utilizados R\$ 34,2 milhões para desapropriar 350 imóveis, ou seja, cada imóvel ficou em média com R\$ 0,097 milhões, assim para os outros 421 imóveis seriam necessários R\$ 40,8 milhões, o que mostra a insuficiência de recursos .

Constata-se também que ainda há R\$ 158 milhões para serem gastos nesta obra, e este dinheiro é oriundo de convênio entre a

Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado (Sedur) com o Departamento Nacional de Trânsito (Dnit).

As Contribuições do PAC na Infraestrutura Rodoviária (via portuária) no Bairro do Cabula e Localidades Adjacentes

A Figura 3 mostra a importância da Via Expressa Portuária, pois auxiliará no escoamento da produção integrando o Porto de Salvador à BR- 324 e à BR-010. Percebe-se que esta, foi uma obra iniciada durante o PAC (2007-2010) e que continua em andamento, pois, resta, após o ano de 2010, 4,3 km de pista e 2,3 km de pista de rolamento (com representação em vermelho, Figura 3). A finalização da obra com a pista de rolamento estava prevista para 30/5/2011, mas, houve um replanejamento do cronograma e definiu-se a nova data para o final do ano de 2011.

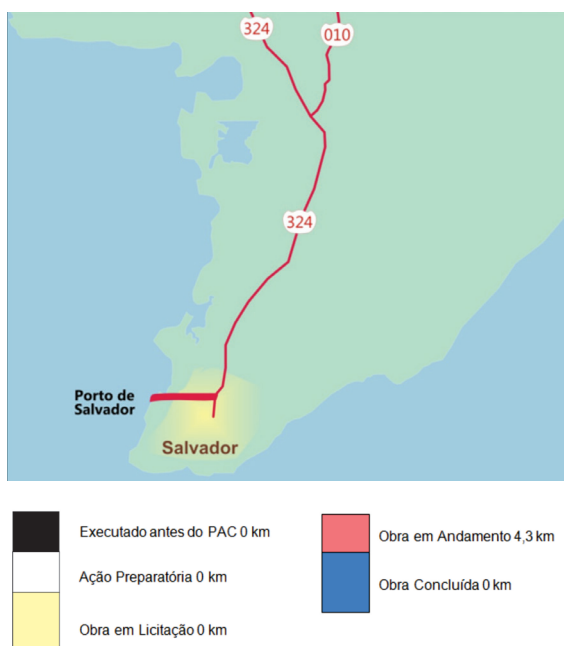


Figura 3 – Via Expressa Portuária de Salvador, Bahia, 2009

Fonte: DNIT, 2009.

Quando todas as obras da Via estiverem concluídas, a mesma terá 14 viadutos, quatro passarelas, três túneis e ciclovia. A Via Expressa visa integrar a BR-324 ao Porto de Salvador (Figuras 1 e 2), facilitando o acesso dos transportes de carga ao porto, que é um dos principais portões de escoamento da produção baiana. Entre os efeitos positivos, a obra viária irá desafogar o tráfego em áreas de grande congestionamento da cidade, a exemplo da Rótula do Abacaxi, Ladeira do Cabula, avenidas Bonocô e San Martin, Largo dos Dois Leões e Baixa de Quintas. Também haverá a criação de um novo acesso à cidade baixa da capital baiana e uma redução de 3,5 mil metros em relação ao percurso atual, que é de 7,4 mil metros.

Outro aspecto desta construção é que aproveitará a inacabada Via Portuária (Comércio) e passará pela Ladeira do Canto da Cruz, Estrada da Rainha, avenidas Glauber Rocha, Heitor Dias, chegando à antiga Rótula do Abacaxi, que fará a interligação com a BR-324. Estima-se que, quando estiver finalizada, passará a receber, diariamente, 62 mil carros, sendo que, 3 mil de carga e 59 mil comuns, 3 milhões de *containers*, um aumento considerável, visto que, hoje suporta no máximo 250 mil *containers*.

Outro fato observado é que, em meados de 2010, houve a divulgação da obra da ponte Salvador-Itaparica, mas esta obra não faz parte do PAC-1 e sim do PAC-2, e seu edital está previsto para o primeiro semestre de 2011. Caso seja executada trará para a Baía de Todos os Santos o km zero da BR-242. Esta rodovia cruzará o estado da Bahia até Brasília, e terminará próxima à ponte da BR-116, sobre o Rio Paraguaçu. Assim, a obra da Ponte de Salvador-Itaparica promoveria a interligação com a Via Expressa a partir da localidade próxima ao Porto de Salvador.

Percebe-se que a obra do PAC busca uma integração entre o transporte rodoviário, através das diversas rodovias, com a parte portuária. Os principais produtos que são transportados na Via Portuária são: os móveis, os metais, os produtos químicos, os alimentos, as bebidas, as borrachas e os derivados do petróleo.

Entretanto, até o final do ano de 2010, apenas cinco viadutos foram concluídos da Via Portuária, sendo que, um deles continua

interditado. Este viaduto tem a denominação de viaduto 12 e liga a BR- 324 a Avenida Heitor Dias.

A Via Portuária tem ligação direta com a BR-324. A BR -324/BA (Figuras 2 e 3) é responsável em ligar Salvador à Feira de Santana; nela há um fluxo médio de 18 mil veículos por dia, onde 65% do total destes veículos são carros de passeio. Constata-se também que a BR-324/BA tem ligação com as rodovias estaduais denominadas de BA-526 e BA-528, ambas têm uma trajetória que chega aos terminais portuários, à Base Naval de Aratu e ao Complexo Industrial de Aratu (CIA) - área com a presença de indústria (Figura 4).

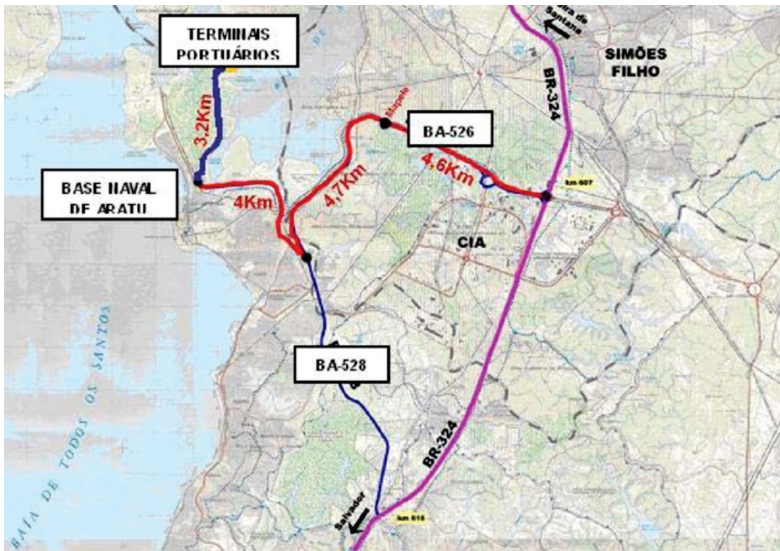


Figura 4 – Ligação da BR-324/BA com rodovias estaduais e os terminais portuários

Fonte: ANTT, 2008.

No PAC está previsto também a concessão da BR-116/324. Tal análise é importante, uma vez que, a BR-324 integra o bairro do Cabula em Salvador, com isso, a concessão visa integrar os municípios de: Amélia Rodrigues, Candeias, Conceição do Jacuípe, Feira de Santana, Salvador, Santo Amaro, São Sebastião do Passé e

Simões Filho, melhorando a mobilidade entre eles. A rodovia BR-116 possui cinco pedágios, localizados nos municípios de: Santo Estevão - BR-242, Milagres - Brejões, Jequié - Manuel Vitorino, Poções - Planalto, Veredinha - Cândido Sales. Já a rodovia BR-324 possui dois pedágios situados em: Simões Filho - acesso às cidades de Candeias e Jacuípe (BA-515) - Amélia Rodrigues.

Os pedágios também serão distintos. Quem quiser viajar de Salvador para Feira de Santana, terá que arcar com R\$ 3,40, sendo R\$ 1,70 em cada trecho médio de 60km. Para percorrer entre Feira e a fronteira com Minas, serão mais R\$ 11 - R\$ 2,20 em cada trecho, nas praças de Santo Estevão, Milagres, Manoel Vitorino, Poções e Veredinha. Para veículos como ônibus, caminhões e carretas, o valor ainda não está definido. (PITOMBO, 2009).

A concessão da BR-116-324 busca também o desenvolvimento econômico nos estados da Bahia e Espírito Santo, bem como das indústrias locais e dos produtores agrícolas e de celulose. Facilitará ainda a integração regional, dada a importância da BR-116 para a ligação do transporte rodoviário entre o Nordeste e as regiões Sudeste e Sul do país. Além disso, a obra alavancará o desenvolvimento da área de influência da região metropolitana de Salvador, que detém 70% do PIB do estado.

A concessão busca um modelo de gestão da rodovia através de parcerias federal, estadual e privada, em que o ente privado ficaria com os riscos de gestão, e o governo apenas com a fiscalização e o controle da rodovia de forma a: melhorar os custos de manutenção e logístico da rodovia para tornar os produtos regionais mais competitivos, promover a redução dos acidentes, através da melhoria das rodovias, devido à implantação de dispositivos de segurança.

A Rodobahia deve duplicar a BR-116 e a BR-324 de forma a propiciar segurança aos cidadãos. De acordo com o Edital da Agência Nacional de Transportes Terrestres (2008), a BR-116 deve ter a capacidade mínima de 28.000 veículos/dia e a BR-324 a capacidade de 70.000 veículos/dia.

Ocorreram três principais problemas que proporcionaram o atraso da Via Portuária: a greve dos funcionários da construção civil, ocorrida de março até maio de 2010; a desapropriação dos imóveis localizados na Avenida Heitor Dias, relacionada com os bairros Sete Portas, Largo Dois Leões, Baixa de Quintas e Estrada da Rainha; e as chuvas que ocorreram em Salvador no mesmo período da greve da construção civil. Em relação à desapropriação constatou-se que:

Do total de 771 imóveis a serem derrubados, 350 já foram desapropriados, representando um gasto com indenizações de R\$ 34,2 milhões, dos R\$ 49,5 milhões previstos. A expectativa é que as próximas indenizações comecem a partir de fevereiro deste ano. Um dos principais impasses é o fato de a maioria dos proprietários residentes não ter documentação de posse regularizada, e comerciantes apresentarem resistência em aceitar a indenização do Estado (Conder), sob a alegação de que os valores oferecidos estão abaixo do estipulado pelo mercado. (JORNAL A TARDE, 2010).

Apesar de as pessoas alegarem que as indenizações possuem valor abaixo do mercado, em conversa informal com os negociantes da região, percebe-se que muitas casas estão para desabar, ou não têm a documentação de posse, ou seus proprietários estão resistindo para receber o pagamento das indenizações.

No caso dos proprietários de imóveis que apresentam risco iminente de desabamento, eles mostram-se ansiosos para receber, o mais rápido possível, a indenização da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER). Com relação aos imóveis sem documentação, percebe-se que as pessoas já habitam neles, em período, cuja média é de aproximadamente 35 anos, e nunca se preocuparam em regularizá-los. Torna-se necessário a regularização destes, em cartório, caso contrário, os imóveis serão desapropriados por ordem de um mandado judicial. Para aquelas pessoas que tiverem o documento regularizado, a CONDER depositará o dinheiro no Banco do Brasil, referente ao valor do respectivo

imóvel. Afinal, na gestão territorial, os interesses individuais, não podem sobrepor às necessidades coletivas.

Outro fato constatado é que a CONDER já realizou diversas visitas aos imóveis desta região, mas ainda não definiu como será a desapropriação, se de forma total ou parcial. Consequentemente, a CONDER também não estipulou quando será realizada a indenização e qual o valor a ser pago por estes imóveis.

A obra da Via Portuária, também estará integrada com as questões de mobilidade intraurbana. As ações serão consolidadas em dois grandes planos: Rede Integrada de Transporte (RIT), Sistema BRT (*Bus Rapid Transit*) e Programa de Obras Viárias (PROVIA).

A RIT prevê a implantação de um Sistema Multimodal de Transporte de Passageiros. As principais ações compreendem: a modernização dos trens do subúrbio ferroviário; a complementação da linha 1 do Metrô (Lapa/Acesso Norte), atingindo o percurso de 12 km entre Lapa e Pirajá e a revitalização do Plano Inclinado (Liberdade/Calçada).

O sistema BRT estava planejado para um total de 135 km de corredores de ônibus. Na primeira fase, serão 36 km de vias segregadas para ônibus que contemplarão as avenidas: Paralela, ACM, Juracy Magalhães, Barros Reis e Vasco da Gama. Já na segunda etapa, 44 km de vias percorrerão as avenidas Jorge Amado/Edgar Santos, Pinto de Aguiar/São Rafael, Gal Costa, Dorival Caymmi/São Cristóvão e Barroquinha/Sete Portas/Heitor Dias (na proximidade do Cabula e da Via Portuária). Mas, devido a interesses internacionais, o mesmo será substituído por metrô de superfície, para contemplar a copa de 2014.

Posteriormente, mais 55 km de vias (denominados de “Rota Fluida”) serão implantados com propostas de adequação viária para dar maior fluidez à circulação dos ônibus e ao tráfego de veículos em geral, abrangendo as avenidas Silveira Martins, Afrânio Peixoto (Suburbana), Orla Marítima, Aliomar Baleeiro (E.V.A.) e São Caetano, dentre outras. Está prevista também a extensão até o município de Lauro de Freitas, apoiada nos 9 km iniciais da Estrada do Coco (BA-099), e do Aeroporto Internacional.

Já o programa PROVIA será voltado para tentar solucionar os maiores engarrafamentos da cidade na região do Iguatemi, Bonocô e Paralela e ainda incrementar soluções de trânsito, disponibilizando em torno de 59 quilômetros, de cinco novas vias, para o trânsito rápido, sendo as principais a Linha Viva e a Avenida Atlântica. Para isso, serão duplicados 33 km de avenidas já existentes, preparadas para receber o Sistema BRT e a execução de novas conexões viárias em desnível nos pontos críticos do Iguatemi, Bonocô, Lucaia, Parque da Cidade, Jardim dos Namorados, Jardim de Alah e Paralela.

Está prevista também a construção de uma nova via expressa, chamada de ‘Linha Viva’, que será mais uma alternativa à Avenida Paralela, com 20 quilômetros de pista dupla, com três faixas de tráfego por sentido, ligando Bonocô e Rótula do Abacaxi ao Aeroporto. Construída sob o regime de PPP, terá cobrança de pedágio. O tempo total estimado de deslocamento não ultrapassará os 15 minutos, beneficiando uma população de 780 mil moradores, residentes na sua área de influência direta. Será implantada na faixa de domínio das linhas de transmissão da CHESF, com nove conexões com o sistema viário existente: viadutos, alças e rampas; vinte ligações viárias simples, por viaduto. Também funcionará como opção de apoio à Avenida Paralela, estabelecendo uma ligação direta do Centro Tradicional e Histórico de Salvador ao CIA-Aeroporto (BA-526) e ao novo trecho da Estrada do Coco (BA-099), através de sua conexão com a Avenida Mário Leal Ferreira (Vale do Bonocô), permitindo uma alternativa de trânsito sem necessidade de utilizar a região do Iguatemi. Atenderá, também, aos bairros de Pernambués, Cabula, Retiro, Saboeiro, Narandiba, Imbuí, CAB, Sussuarana, S. Rafael/S. Marcos, Parque de Pituauçu, “Miolo” de Salvador, Centro Tecnológico da Bahia, Alphaville II, Bairro da Paz, Mussurunga e São Cristóvão.

Com base no apresentado, percebe-se que o PAC visa uma política de mobilidade urbana traduzida por um conjunto de medidas a serem adotadas que englobam, basicamente, duas vertentes: a primeira é voltada para a questão energética, relativa à melhoria do consumo de combustíveis, adoção de fontes alternativas e inovações tecnológicas nos veículos automotores, e a outra, que tem merecido

maior atenção da comunidade técnica de transportes, que consiste na adoção de políticas de gerenciamento da demanda, o que inclui o reordenamento do uso do solo para reduzir viagens motorizadas, o incremento do uso do transporte público coletivo e o estímulo aos modos não motorizados. Uma política de reordenamento do espaço urbano deverá ocorrer através da descentralização dos serviços, especialmente os de saúde, educação e o comércio, de forma a aumentar a produtividade do transporte público, associando a queda da demanda motorizada com a diminuição da oferta, promovendo-se a redução do número de viagens ociosas ou desnecessárias por transporte coletivo ou particular, já que o atendimento dessas necessidades da população passaria a se dar no bairro do Cabula e adjacências, de forma descentralizada.

Uma das consequências importantes da adoção dessa política seria um menor número de ônibus e carros circulando na cidade, o que resultaria, com certeza, em uma melhoria da qualidade ambiental. Complementarmente, essa política de descentralização deverá promover a redução de percursos, estimulando dessa maneira o uso dos modos não motorizados, não só para o lazer, mas para o trabalho, pelas facilidades criadas para os deslocamentos de ciclistas e pedestres. Para isso, seria necessário um tratamento responsável para os deslocamentos a pé e de bicicleta, como modos de transporte, com vias exclusivas, iluminadas e sinalizadas e com planejamento específico, reduzindo-se gastos com combustível e, conseqüentemente, a poluição atmosférica, recriando-se uma nova qualidade de vida.

Conclusão

A Via Portuária é uma obra que promove a mobilidade tanto intra como interurbana. A obra não foi concluída até o final de 2010, pois apenas cinco viadutos foram inaugurados de um total de 14. De acordo com o planejamento governamental, até o final de 2011, a Via Portuária terá todos os seus viadutos funcionando. Mesmo não estando concluída, ela viabilizará o trânsito na localidade. Entretanto, os efeitos da sua integral mobilidade somente ocorrerão

a partir do momento em que sejam concretizados os projetos rodoviários e portuários integrados a ela.

Os projetos rodoviários interurbanos relacionados com a Via Portuária têm relação direta com a BR-324. A concessão da BR-324/116, por exemplo, promoverá a interligação dos municípios de Salvador e Feira de Santana de forma mais ágil, além dos municípios adjacentes à BR-324/116. A BR-324 também promoverá a proximidade com os Portos de Salvador, a Base Naval de Aratu e o CIA; além de interligar de forma mais eficiente a Região Nordeste com o Sul e o Sudeste do país.

Em nível intraurbano, percebe-se que já há a diminuição do tráfego na região. Se os projetos da RIT, da PROVIA e da Linha Verde, forem concretizados, haverá uma maior descentralização das rotas de transporte, presentes em Salvador, propiciando uma maior mobilidade, acessibilidade, e, integração do miolo da cidade com a área central; com a faixa da Orla Atlântica; a parte antiga da cidade, o Subúrbio Ferroviário e o aeroporto Luís Eduardo Magalhães. Os Projetos da RIT, da PROVIA e da Linha Verde, embora promovam menos mobilidade, contaminam mais o meio ambiente, quando comparados ao metrô, que também tem interligação com 'a obra' tratada neste texto. Se o metrô for concluído integrará os moradores de Cajazeiras e Águas Claras com o novo centro comercial de Salvador que está próximo dos bairros: Pernambués, Caminho das Árvores, Pituba, Itaipara e Stiep.

Caso a Ponte que liga Salvador a Itaparica fique pronta, a Via Expressa será importante, pois, ligará Salvador a Brasília através da BR-242.

Outro aspecto a ser considerado é que as cargas portuárias não entram mais na zona intraurbana da cidade de Salvador, pois a Via Portuária direciona a carga diretamente para o Porto, proporcionando maior segurança para os cidadãos, já que muitas cargas possuem produtos químicos e derivados de petróleo e elas não transitarão na cidade.

Caso todos os projetos associados à Via Portuária forem concretizados diminuirá a distância e o tempo de deslocamento dos cidadãos/usuários e dos produtos transportados, tanto em

nível inter como interurbano. Conseqüentemente os custos de deslocamento serão diminuídos e o preço do produto final também. Assim, os cidadãos terão mais tempo para suas atividades de lazer, além de poderem utilizar transportes coletivos de maior qualidade e com acessibilidade para todos.

A Via Portuária, apesar de ser uma obra local, situada no bairro do Cabula, em Salvador, constitui-se em um empreendimento que interfere nas redes de transporte logístico tanto regional como nacionalmente.

Referências

ANTT. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. Portal da ANTT. Edital. 2008. Disponível em: <www.antt.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2012.

AZEVEDO, Paulo Ormindo de. **A grande e a pequena Salvador**. Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,OI4076265-EI6578,00-A+Grande+e+a+Pequena+Salvador.html>>. Acesso em: 22 out. 2010.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Diretrizes Estratégicas da Bahia. **Recuperar e ampliar a infraestrutura econômica e a logística**: plano plurianual de 2008-2011 da Bahia. Salvador, 2010.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Simples Nacional**. Salvador, 2009. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/especiais/ISeminario_simples_nacional_estado.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1994**: infrastructure for development. Washington, 1994.

BENITEZ, R. M. O capital social fixo como insumo do desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 29, n. 2, p. 143-157, abr./jun. 1998.

DNIT. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE. 2009. **Portal do DNIT**. Disponível em:<<http://www1.dnit.gov.br/>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, 10 de julho 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>>. Acesso em: 05 jul. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)**. Brasília, DF, nov. 2004. (Cardernos MCidades Desenvolvimento urbano, n. 1).

BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/conheca/>>. Acesso: 10 jan. 2009.

BRITO, A. (Org.). **O poder da cidade: limites da governança urbana**. Salvador: EDUFBA, 2009.

CASA CIVIL BAHIA. **Informações e Relatórios sobre o PAC da Bahia de infraestrutura (2007-2010)**. Salvador, 2010.

FERNANDES, R. B. et al. O crescimento urbano em salvador e os impactos ambientais na formação do Cabula - bairro popular estratégico da cidade. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 9, n. 521, 10 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-521.htm>>. Acesso em: 24 jan. 2009.

GOTTSCHALL, Carlos Santos et al. **Centro da Cultura de Salvador**. Salvador: EDUFBA; SEI, 2006. 237 p.

JHSF. JHSF SALVADOR EMPREENDIMENTOS E INCORPORAÇÕES. Salvador, 2010. Disponível em: <<http://www.belavistashopping.com.br/localizacao.asp>>. Acesso em: 14 mar. 2011.

JHSF; PLANARQ. JHSF SALVADOR EMPREENDIMENTOS E INCORPORAÇÕES; PLANEJAMENTO AMBIENTAL E ARQUITETURA. **Estudo de impacto urbano ambiental (EIUA) para o empreendimento do Horto Bela Vista**. Salvador, 2011.

JORNAL A TARDE. Cidades. **Desapropiação das obras da Via Portuária**. 23 jan. 2010. Cidades. Disponível em: <www.atarde.com.br>. Acesso em: 23 jan. 2010.

PITOMBO, J. P. Desafios e percalços das BRs 324 e 116. **Jornal A Tarde**, Salvador, 25 jul. 2009. Caderno de Economia. Disponível em: <www.atarde.com.br>. Acesso em: 23 jan. 2010.

RODRIGUES, L. H. C. H.; CAMPOS, M. M. **Fluxos Urbanos: arte e arquitetura em locais de movimento** (Região Leste de Vitória). [S.l.], 2009. Disponível em: <http://revistamdc.files.wordpress.com/2009/07/larissa-rodrigues_cicau.pdf>. Acesso em: 12 out. 2009.

SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. Secretaria de Transporte e Infraestrutura (SETIN). **Seminário de Planejamento da infraestrutura da cidade de Salvador**. Disponível em: <http://www.urbanizacao.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=37&Itemid=127>. Acesso em: 15 out. 2009.

SEI. SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Sistema Pesquisa de Emprego e Desemprego. **O mercado de trabalho na Região Metropolitana de Salvador em 2009**. Salvador, 2009. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BA61C88A12362/PED_RMS_anual_2009.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2015.

SILVA, S. C. B. de M. e. Cartografia da acessibilidade e da interação no estado da Bahia. **Geografia**, v. 7, n. 13-14, p.51-74, out.1982.

GESTÃO PÚBLICA

AUTARQUIA EM REGIME ESPECIAL: os limites da autonomia universitária

Lídia Boaventura Pimenta

Gestão Universitária é temática que sempre instiga esta autora. Durante o curso de doutorado, cujo objeto de estudo consistiu no processo decisório na Universidade *multicampi*, foi abordado como tópico, para subsidiar a citada pesquisa, a prerrogativa de autarquia em regime especial que qualifica a instituição universitária mantida pela administração pública da esfera estadual, em específico a Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Tal prerrogativa, muitas vezes despercebida pelos gestores públicos, possui um por- quê de existir. A instituição universitária tem a finalidade, em termos gerais, de produzir e difundir o conhecimento, promover a qualificação e capacitação das pessoas, bem como, impulsionar a pesquisa e o desenvolvimento científico, proporcionar a descoberta e a aplicação de novas tecnologias, caracterizando-se como importante vetor no fomento do desenvolvimento econômico e social e na construção da cidadania, no âmbito local, regional e nacional.

Os fins acima referidos atribuem objetivos simultâneos e de natureza distinta à universidade, o que a classifica como organização complexa, com uma estrutura de poder composta por diversos colegiados de natureza deliberativa, considerando que, na esfera setorial, atuam os conselhos de departamento e os colegiados de curso. Quanto à administração superior, as decisões dependem do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE), Conselho Universitário (CONSU), e do Conselho de Administração (CONSAD), entendidos como um colegiado externo à universidade, pois representam a relação entre a autarquia universitária e a Secretaria da Educação, órgão da administração estadual centralizada ao qual está vinculada.

Ressalte-se que para atingir seus objetivos, a instituição universitária, mantida pela administração pública, é obrigada a imprimir uma dinâmica de gestão, muitas vezes divergente da execução implementada pelas outras autarquias, também integrantes da estrutura estatal. Observa-se que o prazo para a realização das ações na universidade, especificamente no que diz respeito à área de ensino, corresponde a um semestre letivo, aproximadamente quatro meses, diferente do exercício civil composto por doze meses. A sua atuação exige adoção de soluções para os problemas ou entraves, de forma rápida, com o objetivo de assegurar a consecução normal do mencionado período.

Deste modo, por exemplo, as disciplinas ou componentes curriculares devem ser oferecidos em obediência ao que preveem os projetos pedagógicos dos cursos; as pesquisas devem ser desenvolvidas em observância aos cronogramas e orçamentos apresentados nos respectivos projetos aprovados pelas agências de fomento; situação similar acontece com as atividades de extensão, incluindo-se, ainda, a área administrativa (atividade meio) da instituição, a qual provê os meios para que as citadas áreas finalísticas (ensino, pesquisa e extensão) possam atuar. Todas as ações aqui mencionadas implicam em despesas, não importa o montante, trata-se de investimento do erário.

Contudo, o setor público sofre os efeitos de toda uma legislação no tocante à gestão de pessoas, orçamentária, financeira, contábil e patrimonial que, em diversas situações, dificultam a execução do ensino, pesquisa e extensão por força dos procedimentos e prazos que são estabelecidos nas leis, decretos, resoluções ou instruções normativas específicas para as citadas áreas. Assim, a iniciativa de elaborar este trabalho surgiu do seguinte questionamento: **como se distingue a autarquia comum e a autarquia universitária em regime especial dos componentes da administração pública do estado da Bahia?** A delimitação da área de estudo orienta o estabelecimento do objetivo a se alcançar com a pesquisa, qual seja: identificar as peculiaridades da autarquia universitária criada em regime especial em relação à autarquia comum, ambas constituídas por lei como pessoas jurídicas de direito público,

utilizando-se como referência: a) o conceito de autarquia; b) as finalidades e competências de autarquia no estado da Bahia, com base na legislação; e, c) identificação das peculiaridades da autarquia universitária criada em regime especial, mantenedora de universidade estadual.

Este estudo foi incitado no desejo de manifestar a inquietação, com a qual convive o gestor universitário em seu cotidiano, pois este é conhecedor das demandas específicas e dinâmicas decorrentes do funcionamento da instituição, a fim de exercer sua função, a qual exige o processo rápido de tomada de decisão. Por outro lado, este gestor está sujeito às amarras da legislação vigente, porém antiga, ainda que o privilégio de autonomia didático-científica, administrativa, gestão financeira e patrimonial, esteja assegurado pela Constituição Federal de 1988, Constituição Estadual de 1989, a Lei nº 9394 de 1996, denominada Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB), bem assim as leis - que criam (Lei Delegada 66/1983) e a que reestruturam (Lei Estadual nº 71716/1997) a própria instituição universitária.

Em atenção à metodologia, o trabalho enquadra-se em uma pesquisa descritiva, a qual Antonio Carlos Gil (2002, p. 42) assevera como a “descrição das características de determinada população ou fenômeno”. Neste sentido, no intuito de compreender as características inerentes à autarquia, neste texto denominada autarquia comum apenas com o fim de possibilitar a diferenciação, entre esta, e a autarquia em regime especial, pertencentes à estrutura organizacional do Estado da Bahia. Identificam-se como autarquias comuns: Superintendência de Construções da Bahia (SUCAB), Instituto Baiano de Metrologia e Qualidade (IBAMETRO), Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI) e Superintendência de Desenvolvimento Industrial e Comercial (SUDIC).

Quanto à autarquia em regime especial, está a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), vinculada à Secretaria da Educação do Estado da Bahia, estruturada sob o regime *multicampi*, cujos *campi* estão instalados na capital e em vinte e três municípios do interior, totalizando vinte e nove unidades universitárias, além de órgãos suplementares de natureza interdisciplinar e de apoio

administrativo. A diversidade de municípios nos quais a UNEB vem atuando de maneira crescente, enquadra, também, a instituição em uma dimensão multirregional,

A pesquisa descritiva alinha-se à abordagem qualitativa, cuja obtenção de informações e dados de fontes bibliográficas, documentais e eletrônicas acontece “[...] em forma de palavras ou imagens e não de números” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 48-49). Os autores ainda ressaltam que: “A palavra escrita assume particular importância na abordagem qualitativa, tanto para o registro dos dados como para a disseminação dos resultados.” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 48-49).

Esta produção contém cinco partes, além desta introdução. Autarquia constitui-se objeto da segunda seção, a qual apresenta o significado do referido termo no sentido *lato*; a terceira aborda a autarquia em regime especial, no sentido de evidenciar a peculiaridade em relação à autarquia comum. Em seguida, apresentam-se as finalidades e competências das autarquias objeto do estudo, a conclusão e a última parte elenca as fontes que serviram de base para a construção do presente trabalho.

Autarquia

A administração pública representa a organização e a gerência de pessoas e materiais para a consecução dos propósitos de governo, pela realização de serviços com o objetivo de atender às necessidades coletivas (MEIRELLES et al., 2011). A atuação e gestão estabelecem-se por intermédio de suas entidades, constituídas como pessoas jurídicas; de seus órgãos, entendidos como centros de decisão, os quais, embora sem personalidade jurídica própria, são incumbidos da realização das atividades da entidade a que pertencem e de seus agentes, representados pelas pessoas, cidadãos, investidos em cargos e funções, de forma definitiva ou temporária e de quem depende a ação eficaz e eficiente do setor. Saliente-se que na administração pública, a vontade tem origem na lei, a qual estabelece o que deve ser objeto de execução pelo administrador (DI PIETRO, 2012).

Acreditando-se na maior eficiência da administração descentralizada, por estar mais próxima da demanda pelo serviço público a ser prestado, o Decreto-Lei Federal 200/67 foi responsável pela promoção de significativas alterações em termos de estrutura e normas na organização da administração pública brasileira. O referido Decreto institucionalizou, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e orçamento, com ênfase no orçamento-programa, a descentralização e o controle dos resultados. A ênfase consistia na descentralização das atividades, mediante a concessão de autonomia à administração indireta, através da criação de fundações e autarquias. Surgem, então, duas novas entidades no setor público: as entidades autárquicas e as entidades fundacionais.

O interesse, neste trabalho, concentra-se nas entidades autárquicas ou simplesmente autarquias. De acordo com Cretella Júnior (1980 apud DI PIETRO, 2012, p. 483), a palavra autarquia é resultado da composição de dois termos “*autós* (= próprio) e *arquia* (= comando, governo, direção), significando, à letra, etimologicamente, “comando próprio, direção própria, auto-governo.”

As autarquias, segundo Meirelles e colaboradores (2011, p. 67) são “[...] pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou”, mas sem subordinação hierárquica, apenas uma relação de vinculação. Complementa Di Pietro (2012, p. 485) quando cita as características básicas de uma autarquia: criação por lei, personalidade jurídica pública, capacidade de autoadministração, especialização dos fins ou atividades e sujeição a controle ou tutela.

À entidade a qual está vinculada a autarquia, cabe acompanhar o desenvolvimento das atividades previstas, por meio da execução financeira e contábil, como forma de garantir a prestação daquele serviço pelo Estado, o qual foi objeto da criação da referida autarquia. Trata-se apenas do controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes, no exercício de gestores públicos.

De maneira geral, na relação autarquia em regime especial e a administração centralizada à qual está vinculada, cabe à segunda

efetuar tão somente a supervisão, visando assegurar: a realização dos objetivos fixados nos atos de criação do órgão da administração descentralizada; a harmonia com a política e a programação do governo no setor onde atua e, administrativamente, a eficiência e a autonomia, operacional e financeira, da referida autarquia.

Como já mencionado, a própria lei que cria a autarquia destinada a executar atividades de caráter público, sob o controle e tutela do Estado, confere-lhe também serviço autônomo, personalidade jurídica, patrimônio e receita próprias. As áreas de maior frequência de atuação das autarquias são previdência e assistência, a exemplo do *Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)*; cultura e educação, em que estão inclusas as universidades; e, econômicas, com a finalidade de controlar e incentivar a produção, circulação e consumo.

Autarquia em Regime Especial

A entidade autárquica pode, ainda, ser criada como autarquia em regime especial. Neste sentido, de acordo com Meirelles e colaboradores (2011, p. 389), “[...] é toda aquela a que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a estas entidades de personalidade jurídica.”

Oliveira (1977) ressalta que a diferença entre a autarquia de regime especial e a autarquia comum consiste na autonomia. Para o autor, esta deve ser mais ampla, garantindo que a mesma se governe, com base na legislação, estatuto e regimento próprios, visando objetivos específicos, a exemplo da criação do seu quadro de pessoal, fixação de níveis de remuneração, estabelecimento dos regimes de trabalho e disciplinar, remanejamentos orçamentários, distribuição de sua estrutura administrativa, didática e científica e a adoção de um regime financeiro e contábil que atenda às peculiaridades de uma autarquia universitária.

Em particular, quando a atividade a ser desenvolvida consiste no oferecimento de educação superior, a autarquia mantenedora

da instituição de educação superior é legalmente denominada como autarquia em regime especial, designação que tem sido tradicionalmente adotada no setor público brasileiro.

A UNEB, autarquia em regime especial, integra a administração indireta do Estado da Bahia, ao lado da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), possuindo cada qual sua respectiva estrutura e gestão. As quatro universidades são vinculadas à Secretaria de Educação do Estado e compõem o sistema de ensino superior estadual. Tal particularidade já indica que a organização, o funcionamento, as normas administrativas e suas próprias características são distintas de outras autarquias no âmbito do Estado da Bahia, a exemplo da SUCAB, Ibametro, SEI e SUDIC.

A peculiaridade do regime especial, na autarquia mantenedora da universidade pública, segundo Oliveira (1977), decorre de fatores específicos e justificados, tendo em vista que a instituição de ensino superior tem a responsabilidade de formar profissionais e especialistas em várias áreas de atividades, bem como fomentar e disseminar o conhecimento, atendendo à sociedade, inclusive, às outras autarquias.

À universidade é concedida a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial pela Constituição Federal de 1988 (Art. 207), acompanhada pelas constituições estaduais. A autonomia didático-científica consiste na competência em estabelecer sua política de ensino, pesquisa e extensão, criar, modificar, fundir ou extinguir cursos, conferir graus, expedir diplomas e certificados, assim como outorgar bolsas, prêmios, títulos e outras dignidades universitárias.

No caso de universidade pertencente à esfera pública, acrescente-se que a autonomia administrativa refere-se à faculdade para elaborar e reformular o seu estatuto e normas complementares; regimento geral e regimentos internos, bem assim manuais; dispor sobre o pessoal dos seus quadros docente e técnico-administrativo; prover os cargos de provimento temporário; contratar obras e serviços de que necessitar;

apresentar ao chefe do poder executivo plano de cargos e salários, bem como os nomes para exercer os cargos de Reitor e Vice-Reitor escolhidos pela comunidade universitária.

Por último, a autonomia de gestão financeira e patrimonial retrata a competência da universidade para gerar e captar recursos, incorporar bens e recursos ao seu patrimônio, elaborar e administrar seu orçamento e plano de trabalho, manter em suas contas os saldos anuais dos respectivos recursos, contabilizando-os, como receita patrimonial por exercício civil.

Apesar de garantida pela Constituição Federal, a autonomia universitária não consegue se concretizar em sua plenitude nas autarquias universitárias, por vezes em consequência da burocracia estatal, bem como da dependência direta dos recursos repassados pelo tesouro federal, estadual ou municipal. Contudo, a estrutura corporativa das universidades, estabelecida em decorrência da atuação de docentes via grupos, por área de conhecimento, possibilitou-lhes a preservação de alguma autonomia (RANIERI, 1994).

A administração pública tem legislação específica que orienta a sua atuação, principalmente, no que diz respeito às áreas de gestão de pessoas, execução orçamentária e financeira, contábil e patrimonial, tais como: a inflexibilidade dos planos de cargos e salários; o processo de admissão de pessoal por meio de concurso público; salários pouco competitivos para servidores técnicos administrativos das universidades; impossibilidade de oferecer remuneração adicional a professores convidados para o desempenho de atividades inerentes à função docente; demora do processo de aquisição de materiais necessários em sala de aula, a exemplo do curso de nutrição, onde a compra deve ser realizada no máximo por semana; dificuldade na importação de equipamentos e reagentes utilizados nas aulas e pesquisas, dentre outros.

Estes fatores subsidiaram a iniciativa do legislador em defender a mantenedora da universidade do setor público como autarquia em regime especial, visando garantir uma autonomia na gestão de seus recursos orçamentários, como prevê a Constituição Federal, de fixar normas sobre as funções de confiança, bem como de

admitir e promover docentes e técnicos. O objetivo consistia em possibilitar uma maior delegação de responsabilidade e poderes para a valorização do esforço, da criatividade e iniciativa da comunidade universitária.

No entanto, o que se observa na prática é uma execução lenta, dificuldades na composição dos quadros permanentes de docentes e técnico-administrativos, inclusive em relação à realização de concursos públicos para provimento dos quadros permanentes, posto que a instituição universitária, mantida pelo Estado, está sujeita aos limites impostos pela legislação que regulamenta as diversas áreas de ação, de forma idêntica às autarquias comuns. Acrescentem-se outros aspectos referentes à programação do desembolso para a manutenção e priorização de investimentos, os quais acontecem a partir do Ministério ou Secretaria de Estado, órgão da administração centralizada à qual está vinculada. Assinala-se, assim, certa dependência da autarquia em relação à administração centralizada.

A gestão de uma instituição com tais características não é tarefa fácil para muitos gestores, principalmente quando se incorporam fatores externos às instituições, ou seja, as exigências e expectativas da sociedade em relação ao que a universidade possa lhe oferecer, pela ânsia por conhecimento e pelo acesso rápido e fácil a inúmeras fontes de informação.

A legislação que disciplina a educação superior no país discrimina processos autônomos, mas não abandona a postura da concessão de privilégios para aquelas universidades (públicas e privadas) que atendam a padrões considerados exemplares, ainda que não os defina explicitamente (RANIERI, 2000), em especial no que tange à pós-graduação *stricto sensu* e recursos destinados para o desenvolvimento de pesquisas junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Nina Ranieri, salienta que de maneira geral, a LDB de 1996 não cria amarras institucionais ou burocráticas. Privilegia ampla liberdade em todos os sistemas de ensino, como também destaca a importância da formação de profissionais da educação. Apesar

disso, concentra na União poderes de formulação, execução e avaliação da política nacional de educação e poderes de controle que alcançam estudantes, cursos e instituições, com abrangência desde o rendimento escolar do ensino fundamental e médio, aos cursos das instituições de ensino superior. (RANIERI, 2000).

O Capítulo IV do Título V da mencionada lei aborda especificamente a educação superior, e dispõe como finalidades da educação superior:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas

e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição. (LDB, 1996).

Observa-se a amplitude das finalidades da instituição universitária, prevista na lei maior, que rege o sistema de educação nacional. Abrangem o ensino, a pesquisa, a criação artística e a extensão, com o objetivo de permitir o processo de desenvolvimento da pessoa humana em seus mais elevados níveis, o que se coaduna com o disposto no inciso V do art. 208 da Constituição Federal de 1988, quanto à garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, de acordo com a capacidade de cada cidadão.

Autarquia Comum x Autarquia Universitária

Em atenção ao exposto, registra-se a autonomia como principal característica de uma autarquia. Autonomia necessária no intuito de permitir o desenvolvimento das ações de maneira mais próxima do cidadão e, desta forma, viabilizar a finalidade do órgão da administração descentralizada. Neste contexto, evidencia-se no Quadro 1 os atos de criação e reestruturação de quatro autarquias comuns e uma autarquia em regime especial, que compõem a estrutura da administração estadual, bem assim as respectivas finalidades, a fim de caracterizar os referidos órgãos.

INSTITUIÇÃO	CRIAÇÃO	FINALIDADE
<p style="text-align: center;">UNEB</p>	<p>Lei Delegada nº 66, de 1 de junho de 1983, reestruturada pelas Leis nº 7.176 de 10 de setembro de 1997, nº 7.435 de 30 de dezembro de 1998, nº 7.601, de 14 de fevereiro de 2000, 8.256, de 16 de maio de 2002, nº 8.823, de 19 de setembro de 2003, nº 8.824, de 22 de setembro de 2003 e nº 8.631 de 12 de junho de 2003.</p>	<p>Desenvolver, de forma harmônica e planejada, a educação superior, promovendo a formação, o aperfeiçoamento dos recursos humanos, a pesquisa e extensão, bem como estimular a implantação de cursos e <i>campi</i> universitários, nas regiões do estado, observadas as suas peculiaridades e a legislação federal pertinente.</p>
<p style="text-align: center;">SUCAB</p>	<p>Lei Delegada nº 14, de 06 de abril de 1981, reorganizada pelas Leis nº 4.697, de 15 de julho de 1987 e nº 6.074, de 22 de maio de 1991, modificada pelas Leis nº 7.435, de 30 de dezembro de 1998, nº 7.554, de 13 de dezembro de 1999, nº 8.628, de 05 de junho de 2003, e nº 9.388, de 20 de janeiro de 2005 e reestruturada pela Lei nº 10.955, de 21 de dezembro de 2007.</p>	<p>Gestar a política de edificações públicas do estado da Bahia, coordenar os programas relativos à construção, ampliação, reforma, manutenção, conservação, urbanização e paisagismo dos prédios públicos, inclusive na área do Centro Administrativo da Bahia (CAB).</p>

Quadro 1 – Finalidades de autarquias

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de legislação consultada no Diário Oficial do Estado da Bahia (2013).

INSTITUIÇÃO	CRIAÇÃO	FINALIDADE
IBAMETRO	Lei nº 2.547, de 07 de junho de 1968, como órgão em regime especial, alterada a natureza jurídica para autarquia pela Lei nº 6.980, de 25 de julho de 1996, e modificado pelas Leis nºs 7.141, de 30 de julho de 1997, e Lei nº 8.822, de 19 de setembro de 2003.	Executar a política metrológica definida na legislação, e as políticas voltadas à melhoria da qualidade de produtos e serviços presentes no mercado, ao desenvolvimento da competitividade empresarial e à informação e educação para o consumo.
SEI	Lei nº 6.812, de 18 de janeiro de 1995 e reorganizada pela Lei nº 9.513, de 06 de junho de 2005.	Elaborar estudos e projetos, bem como prover a base e difundir as informações estatísticas e geográficas, visando à formulação e avaliação de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento para o estado.
SUDIC	Lei nº 6.074 de 22 de maio de 1991.	Executar programas e projetos de desenvolvimento industrial, comercial e de serviços, bem como gerir os distritos industriais do estado.

Quadro 1 – Finalidades de autarquias

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de legislação consultada no Diário Oficial do Estado da Bahia (2013).

As finalidades constantes do Quadro 1 confirmam a peculiaridade da autarquia universitária, posto que a implementação da educação superior, que abrange ensino, pesquisa e extensão, interfere de forma direta na formação do homem e no desenvolvimento socioeconômico, político, étnico-cultural, artístico e literário da região e do país, conforme dispõe o Regimento Geral da UNEB (Decreto nº 13.664, 2012) e corrobora com o que menciona Oliveira (1977), quando relata que a universidade prepara os profissionais para atuar, inclusive, nas outras autarquias.

Neste sentido, a concepção e implementação da política de edificações, da política metrológica, de projetos, da gestão da área industrial, dentre outras, decorrem da atuação da universidade em acordo com a peculiaridade e demanda local, regional e nacional. A LDB de 1996 reforça tal entendimento, ao conceituar, no Art. 52, as universidades como “instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”. Inference-se, portanto, que a categoria de autarquia em regime especial quando da criação da autarquia universitária tem justificativa em decorrência da densa finalidade desta, respaldada, também, pelo disposto no Art. 54 da aludida LDB, o qual cita: “As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal”.

Em relação ao desempenho acadêmico-científico, área finalística da autarquia universitária, o Art. 53. da citada LDB, assegura a autonomia ao prever que:

[...] no exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino; (Regulamento)

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

II - ampliação e diminuição de vagas;

III - elaboração da programação dos cursos;

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;

V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente. [...] (Lei nº 9394, 1996).

A própria LDB (1996) enfatiza, ainda, que no exercício da sua autonomia as universidades públicas, também, deverão implementar

na área meio – administrativa, financeira, contábil e patrimonial – as seguintes ações: propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, bem assim o plano de cargos e salários; elaborar as normas concernentes à gestão de pessoas em conformidade com a legislação vigente; aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, em acordo com os recursos alocados pelo respectivo poder mantenedor; elaborar os orçamentos anuais e plurianuais; adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento; realizar operações de crédito ou de financiamento para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos, conforme disciplina a legislação específica; efetuar transferências, quitações dentre outros procedimentos de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu desempenho.

A despeito do acima descrito, no âmbito da gestão estadual baiana, a autonomia em questão é assegurada de forma ampla para a área fim. Porém, em relação às ações da área meio estão asseguradas aquelas concernentes à aprovação e execução de planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, considerando os limites orçamentários e financeiros e, à elaboração dos orçamentos anuais e plurianuais, ainda que em obediência à cota de recursos estabelecida pelas Secretarias de Planejamento (SEPLAN), Fazenda (SEFAZ), com atuação sistêmica e Educação (SEC). As outras ações dependem de liberações das citadas Secretarias de Estado, bem assim da Secretaria de Administração (SAEB), à qual cabe a gestão de pessoas, administrativa e de patrimônio do ente da Federação, ao lado das citadas SEPLAN e SEFAZ.

Outro item constante da legislação pesquisada, no sentido de configurar as peculiaridades da autarquia universitária, criada em regime especial comparada à autarquia comum, consiste na competência das autarquias escolhidas para o desenvolvimento deste trabalho. Foi extraído dos respectivos regimentos o elenco de competências, a fim de possibilitar melhor entendimento da peculiaridade da instituição universitária, conforme evidenciado nos Quadros 2 a 6.

Nº	ESPECIFICAÇÃO
1	Instituir, organizar, redimensionar, desativar e extinguir cursos de graduação/habilitações ou de pós-graduação, para atender ao desenvolvimento social, econômico e cultural da Bahia e do Brasil.
2	Elaborar Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); Projeto Pedagógico Institucional (PPI); Projeto Pedagógico de Curso (PPC); e Currículo como documentos nos quais a UNEB explicita seu posicionamento a respeito de sociedade, de educação, de ser humano e assegura o cumprimento de suas políticas e ações, de forma articulada, bem como modificá-los, observadas as normas pertinentes.
3	Fixar o número de vagas de seus cursos e habilitações, bem como redimensioná-las de acordo com a capacidade institucional e as demandas regionais.
4	Estabelecer o regime didático dos diferentes cursos, bem como linhas de pesquisa e de programas de extensão universitária.
5	Definir critérios para a seleção, admissão, promoção e habilitação de estudantes.
6	Conceder graus, diplomas, certificados, títulos e dignidades universitárias.
7	Definir a política geral e de expansão da Universidade.
8	Elaborar e reformular os Regimentos dos órgãos de deliberação superior, dos Departamentos e demais órgãos da Universidade.
9	Propor reforma, em conformidade com a legislação vigente, do Estatuto e deste Regimento Geral.
10	Organizar e disciplinar o processo eleitoral para a escolha dos nomes dos dirigentes da Universidade, na forma como dispuser a legislação específica.
11	Conceber e realizar concursos públicos para o Quadro Docente e Técnico-Administrativo, bem como o processo seletivo discente para o acesso à Universidade.
12	Prover cargos permanentes ou temporários, bem como praticar os demais atos de gestão de pessoas, conforme a legislação aplicável.
13	Celebrar acordos, convênios e contratos para atender às suas finalidades.

Quadro 2 – Competências da UNEB

Fonte: Decreto nº 13.664. DOE (2012).

Nº	ESPECIFICAÇÃO
14	Exercer o regime disciplinar no âmbito da Universidade.
15	Elaborar sua proposta orçamentária e executar seu orçamento.
16	Decidir sobre a distribuição, no âmbito da Universidade, dos seus recursos financeiros, observada a sua programação.
17	Administrar seu patrimônio e decidir sobre as alienações.
18	Aceitar subvenções, doações, legados e cooperação financeira, mediante termo próprio ou convênio com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras.
19	Promover a criação de fundos especiais para o custeio das atividades específicas.

Quadro 2 – Competências da UNEB

Fonte: Decreto nº 13.664. DOE (2012).

Nº	ESPECIFICAÇÃO
1	Elaborar, coordenar, executar e fiscalizar os projetos arquitetônicos, de engenharia e complementares, urbanísticos e paisagísticos, nas edificações públicas.
2	Elaborar e coordenar os programas de manutenção preventiva e conservação das edificações públicas.
3	Promover estudos para padronização das construções e elaborar normas de manutenção e conservação de edifícios públicos.
4	Promover, pesquisar e desenvolver trabalhos técnicos com soluções funcionais e econômicas, visando o aperfeiçoamento da tecnologia na área de edificações públicas.
5	Administrar, disciplinar, preservar e fiscalizar o uso e a ocupação do solo na área do CAB e promover as medidas necessárias à concessão de direito real de uso.
6	Administrar, manter e preservar as áreas verdes do CAB, inclusive o Horto, promovendo o cultivo de plantas destinadas à utilização em projetos paisagísticos.

Quadro 3 – Competências da SUCAB

Fonte: Decreto nº 11.749. DOE (2009).

Nº	ESPECIFICAÇÃO
1	Promover o equilíbrio das relações comerciais por intermédio da fiscalização e verificação metrológica de produtos e instrumentos de medir regulamentados.
2	Assegurar, através da fiscalização, o cumprimento das normas técnicas que regulamentam a comercialização de produtos que afetam o meio ambiente, a saúde ou a segurança do cidadão.
3	Inspeccionar e certificar a capacitação de veículos e equipamentos utilizados no transporte rodoviário e ferroviário de produtos perigosos.
4	Expedir instruções e editar normas sobre assuntos relacionados com a sua finalidade e competência.
5	Lavrar e processar autos de infração, aplicando as penalidades previstas na legislação específica.
6	Interditar e apreender instrumentos ou produtos que se apresentarem em desacordo com as especificações legais.
7	Oferecer serviços de calibração metrológica em grandezas de interesse do parque industrial.
8	Oferecer serviços de certificação da conformidade ou avaliação da qualidade de produtos, serviços, pessoas ou sistemas de gestão.
9	Assegurar a qualidade, a confiabilidade e a rastreabilidade metrológica aos serviços de verificação e calibração realizados.
10	Oferecer serviços de disseminação seletiva de informações técnico-científicas de interesse do setor produtivo e da população, na sua área de competência.
11	Assegurar suporte técnico-científico às iniciativas, programas e políticas do setor público.
12	Assegurar retorno social ao contribuinte, através da participação indireta na melhoria da qualidade metrológica dos bens e serviços colocados à disposição do consumidor.

Quadro 4 – Competências do Ibametro

Fonte: Decreto nº 8.694. DOE (2003).

Nº	ESPECIFICAÇÃO
1	Coordenar e executar as atividades de produção, análise e disseminação das informações de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica, necessárias ao conhecimento da realidade física, social e econômica do Estado.
2	Executar as atividades relativas à produção de indicadores econômicos e sociais.
3	Executar as atividades referentes à coleta, normatização, armazenagem, análise, produção e divulgação de dados estatísticos necessários ao planejamento.
4	Coordenar as atividades de geração e sistematização de dados, necessários ao funcionamento de um sistema de contas regionais para o Estado.
5	Executar as atividades referentes à coleta, sistematização, análise e armazenagem de informações sobre recursos naturais para subsidiar o planejamento do Estado.
6	Elaborar, coordenar e executar estudos e análises sobre os recursos naturais e ambientais do território baiano.
7	Planejar, coordenar, organizar e executar atividades referentes à divisão territorial do Estado quanto as suas fronteiras e limites municipais.
8	Manter atualizados os dados sobre limites intermunicipais e interestaduais do Estado.
9	Planejar, organizar, coordenar e executar a produção cartográfica, em pequena e média escala do espaço territorial baiano e os levantamentos de natureza geodésica, necessários ao mapeamento do Estado.
10	Elaborar e manter atualizados os documentos cartográficos sobre recursos naturais do Estado.
11	Articular-se com áreas de informações dos órgãos e entidades da administração estadual, orientando-os no aperfeiçoamento da produção e uso das informações,
12	Proceder, periodicamente, a avaliação do desempenho global e setorial da economia, bem como à análise da conjuntura socioeconômica do Estado.

Quadro 5 – Competências da SEI

Fonte: Decreto nº 9.712. DOE (2005).

Nº	ESPECIFICAÇÃO
13	Promover, coordenar e elaborar pesquisas e estudos socioeconômicos necessários ao desenvolvimento do Estado.
14	Propor alternativas de políticas de desenvolvimento global, regional e setorial, tendo em vista subsidiar os organismos estaduais, regionais e nacionais de planejamento.
15	Subsidiar a elaboração de planos anuais, plurianuais, globais e setoriais de desenvolvimento, de programas especiais e de planos e programas interinstitucionais do Governo do Estado.
16	Apoiar a elaboração de projetos, visando a captação de recursos nacionais, internacionais e estrangeiros para a execução de programas necessários ao desenvolvimento econômico e social do Estado.
17	Articular-se, permanentemente, com instituições públicas e privadas, com atuação em planejamento e execução de políticas de desenvolvimento econômico e social, no âmbito federal, regional ou estadual, buscando o cumprimento de sua finalidade.

Quadro 5 – Competências da SEI

Fonte: Decreto nº 9.712. DOE (2005).

(Continua)

Nº	ESPECIFICAÇÃO
1	Realizar estudos técnicos que subsidiem a formulação de políticas e o planejamento e execução de programas visando a expansão ordenada dos setores industrial, comercial e de serviços.
2	Executar, no seu âmbito de atuação, a política de desenvolvimento econômico, de forma articulada com os órgãos e entidades competentes.
3	Orientar empresários na identificação de oportunidades de investimento na indústria, comércio e serviços, através da elaboração de estudos de viabilidade socioeconômicos.
4	Elaborar projetos de implantação, expansão, modernização e realocização, informando aos empresários quanto à utilização de mecanismos de financiamento, além de fornecer assistência técnica necessária.

Quadro 6 – Competências da SUDIC

Fonte: Decreto nº 580. DOE (1991).

Nº	ESPECIFICAÇÃO
5	Divulgar, junto aos empresários, as políticas, programas e incentivos oferecidos para o desenvolvimento dos setores industrial, comercial e de serviços e assessorá-los na obtenção desses benefícios.
6	Elaborar programas de treinamento e aperfeiçoamento dos dirigentes e do pessoal técnico-administrativo das empresas.
7	Promover e apoiar eventos que visem o desenvolvimento dos setores industrial, comercial e de serviços.
8	Adquirir áreas necessárias à implantação de distritos industriais e polos de desenvolvimento econômico, podendo aliená-las, locá-las ou conceder o respectivo direito real de uso.
9	Exercer, na área de sua jurisdição, o controle e gerenciamento ambiental dos recursos naturais, obedecida a legislação específica em vigor e em consonância com as diretrizes emanadas dos órgãos competentes.
10	Fiscalizar a utilização das áreas que vender, proteger as que se encontrem desocupadas e administrar as de uso comum.
11	Apoiar e estimular as associações e cooperativas de comercialização e de serviços e ações consorciadas entre as empresas dos setores da indústria, comércio e serviços.
12	Realizar programas específicos de apoio ao setor informal, objetivando gerar maior número de empregos.

Quadro 6 – Competências da SUDIC

Fonte: Decreto nº 580. DOE (1991).

Os Quadros 2, 3, 4, 5 e 6 evidenciam, de pronto, a peculiaridade da autarquia universitária ao apresentar a competência de criar, organizar ou extinguir cursos para atender ao desenvolvimento social, econômico e cultural local e nacional. A oferta de cursos viabiliza a produção e difusão do conhecimento, mais ainda, qualifica o profissional e oportuniza um melhor exercício de cidadania. Na mesma linha de análise, apresenta-se a faculdade de conceder graus, diplomas, certificados, títulos e dignidades universitárias, concebida como ato de reconhecimento de práticas do cidadão,

em decorrência da conclusão do curso ou do desempenho de ações relevantes à sociedade.

Outra peculiaridade atribuída à universidade refere-se à competência desta em organizar e disciplinar o processo eleitoral para a escolha dos nomes de seus dirigentes, conforme preconiza a legislação vigente. Situação que não se aplica às autarquias comuns, nas quais os dirigentes máximos são indicados e nomeados pelos chefes do poder executivo, sem a ocorrência de consulta ou eleição pela comunidade de servidores da autarquia.

Ressalte-se ainda, a especificidade da composição da comunidade da autarquia universitária, da qual fazem parte três segmentos bem definidos: discentes e os profissionais docentes ou técnicos administrativos. São dois tipos de vínculos: exercício funcional ou de trabalho e de estudante ou usuário. Já nas autarquias comuns o quadro de pessoal é composto por profissionais com escolaridade superior, médio ou fundamental, distribuídos nos diversos níveis de hierarquia. Não há pluralidade de vínculo com a autarquia.

Registra-se que as competências referentes às autarquias comuns são entendidas como operacionais diretamente relacionadas à finalidade da instituição respectiva, quais sejam: elaborar, coordenar, executar, fiscalizar, lavrar e processar autos de infração, inspecionar, dentre outras, realizadas pelos profissionais e especialistas formados pelas universidades, mantidas pelo próprio setor público, instituições de ensino superior, vinculadas à iniciativa privada. Reflexão que reforça a afirmativa de Oliveira (1977), mencionada anteriormente, quanto à responsabilidade da instituição de ensino superior de formar profissionais e especialistas em várias áreas de atividades para atuarem em outras autarquias.

Conclusão

A discussão referente às peculiaridades da autarquia em regime especial, em relação à autarquia comum, ambas constituídas por lei como pessoas jurídicas de direito público, é tema presente na atuação dos gestores universitários. A autarquia é órgão da administração indireta, seja na esfera federal, estadual ou municipal,

com a finalidade de descentralizar a prestação do serviço público, objeto de sua criação, e melhor atender, por estar mais próximo de quem a demanda.

Neste contexto, a autarquia em regime especial, entidade mantenedora de universidade integrante do setor público, goza de maior autonomia, face à especificidade de sua finalidade, atuação junto à sociedade, forma de organização da estrutura e de funcionamento. Esta maior autonomia é assegurada na legislação brasileira concernente à educação superior.

Considerando as finalidades e competências de autarquias comuns e autarquia universitária na administração estadual baiana, entende-se não se tratar apenas de denominação em lei, mas de característica particular da instituição que participa da promoção do desenvolvimento econômico e social, regional e nacional, responsável pela formação do profissional, do cidadão.

Contudo, a maior autonomia fica restrita à área finalística – desempenho do ensino, pesquisa e extensão – por existir leis, decretos, resoluções ou instruções, específicas que respaldam a ação universitária. Quanto à área meio, a execução deve obedecer à legislação que normatiza a gestão de pessoas, execução orçamentária e financeira, contábil e patrimonial. Ressalte-se que, esta é aplicada tanto para a administração centralizada, quanto para a administração descentralizada, inclusive as autarquias em regime especial.

Referências

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BAHIA. **Decreto Estadual nº 580 de 04 de novembro de 1991**. Constitui a Superintendência de Desenvolvimento Industrial e Comercial (SUDIC), extingue o Centro Industrial de Aratu-CIA, Centro de Desenvolvimento Industrial e Comercial (CEDIC) e a Empresa Pública Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 30 maio 2013.

BAHIA. **Decreto nº 8.694 de 29 de outubro de 2003**. Homologa a resolução nº 002/2003, do Conselho de Administração do Instituto Baiano de Metrologia e Qualidade (IBAMETRO). Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

BAHIA. **Decreto nº 9.712 de 14 de dezembro de 2005**. Homologa a Resolução nº 1/2005, editada pelo Presidente do Conselho de Administração da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

BAHIA. **Decreto nº 13.664 de 07 de fevereiro de 2012**. Dispõe sobre o Recredenciamento da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BAHIA. **Lei nº 6.074 de 22 de maio de 1991**. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

BAHIA. **Lei Delegada nº 14 de 06 de abril de 1981**. Cria a Superintendência do Centro Administrativo da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 02 jul. 2013.

BAHIA. **Lei Delegada nº 66, de 1 de junho de 1983**. Cria a Universidade do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BAHIA. **Lei nº 6.812 de 18 de janeiro de 1995**. Cria a Secretaria da Cultura e Turismo, introduz modificações na estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

BAHIA. **Lei nº 6.980 de 25 de julho de 1996**. Altera a natureza jurídica, a denominação e a organização do Instituto de Pesos e Medidas da Bahia (IPEMBA) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

BAHIA. **Lei nº 7.176 de 10 de setembro de 1997**. Reestrutura as Universidades Estaduais da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BAHIA. **Lei nº 7.435 de 30 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a organização e estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BAHIA. **Lei nº 7.554 de 13 de dezembro de 1999**. Institui a Gratificação pela Execução de Serviços do Programa de Edificações Públicas do Estado da Bahia, altera a estrutura de cargos em comissão de órgãos e entidades da administração pública estadual e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 02 jul. 2013.

BAHIA. **Lei nº 7.601, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera dispositivos da Lei nº 7.176 de 10.9.97 e Lei nº 7.435 de 30.12.98. Dispõe sobre a organização e estrutura da administração pública do poder executivo estadual. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BAHIA. **Lei nº 8.256, de 16 de maio de 2002**. Altera a estrutura de cargos em comissão da Universidade do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BAHIA. **Lei nº 8.822 de 19 de setembro de 2003**. Altera a denominação, finalidade, estrutura organizacional e de cargos em comissão do Instituto Baiano de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - IBAMETRO e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

BAHIA. **Lei nº 8.628 de 05 de junho de 2003**. Modifica a vinculação estrutural da Superintendência de Construções Administrativas da Bahia (SUCAB). Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 02 jul. 2013.

BAHIA. **Lei nº 8.631 de 12 de junho de 2003**. Altera a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Universidade do Estado da Bahia, determina o remanejamento dos cargos de provimento

efetivo da extinta Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CEPED), e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BAHIA. **Lei nº 8.823, de 19 de setembro de 2003.** Estabelece o quadro de cargos de provimento permanente do magistério público das universidades do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BAHIA. **Lei nº 8.824, de 22 de setembro de 2003.** Estabelece os cargos de provimento permanente do quadro de pessoal de instituições do ensino superior do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BAHIA. **Lei nº 9.388 de 20 de janeiro de 2005.** Altera a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e da Superintendência de Construções Administrativas da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 02 jul. 2013.

BAHIA. **Lei nº 9.513 de 06 de junho de 2005.** Altera a finalidade, estrutura organizacional e de cargos em comissão da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

BAHIA. **Lei nº 10.955 de 21 de dezembro de 2007.** Modifica a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, disciplina o Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia e o Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, em observância ao art. 249, da Constituição Federal de 1988, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BOGDAN, R. C; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em Educação:** uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: LDA, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.legislabahia.ba.gov.br/>.

planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 2007**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm> Acesso em: 29 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Autonomia Universitária**. Brasília, 1999.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, H. L. et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

OLIVEIRA, J. A. de. A universidade como autarquia de regime especial. In: SEMINÁRIO DE DIREITO EDUCACIONAL, 2, 1977, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Unicamp; CENTAU, 1997.

RANIERI, N. **Autonomia universitária**: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Edusp, 1994.

RANIERI, N. **Educação superior**: Direito e Estado: nova Lei de Diretrizes e Bases. São Paulo: Fapesp, 2000.

INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: análise da capacitação de gestores de cultura no território da Baía do Jacuípe, Bahia

Jaqueline Cardoso da Silveira

Os projetos na área da gestão cultural surgem da necessidade de se promover o bem-estar social, a partir de uma relação flexível entre o Estado e a sociedade, propiciando, assim, a gestão participativa.

Diversas ações têm sido empenhadas no intuito de promover a inovação no serviço público, objetivando a melhora qualitativa ou quantitativa das práticas correntes. Nesse caso, cabe ao gestor saber lidar e priorizar os recursos disponíveis com ações que, efetivamente, melhorem as condições da sociedade local.

Com recursos cada vez mais escassos para atender às demandas crescentes da sociedade, a inovação é apontada como requisito necessário para a solução dos problemas e desafios enfrentados atualmente pela administração pública. É preciso inovar, fazer diferente para alcançar a eficácia, eficiência e efetividade, objetivos intrínsecos na administração pública.

O acesso à informação tem despertado no cidadão a importância do exercício da cidadania no processo de crescimento e desenvolvimento do país, e, para a busca de melhores condições de vida. Nesse contexto, destaca-se a necessidade dos dirigentes das instituições governamentais em adotar instrumentos de gestão, que os permitam aperfeiçoar a utilização dos recursos disponíveis.

Para isso, as ações operacionais do governo devem ser decorrentes de um plano de gestão estratégica, vislumbrando a possibilidade de implantar outros planos que inovem a gestão pública. Em 2004, o Ministério da Cultura (MinC) iniciou uma inovação, no tratamento com a cultura, que está apoiada no Programa Nacional de Cultura e de forma mais específica no

Programa Cultura Viva. Além da implantação dos **Pontos de Cultura**, com a missão de “desesconder” o Brasil, reconhecer e reverenciar a cultura viva de seu povo, mostrando um país que vem sendo escondido do próprio povo, a partir da desvalorização do mesmo. Segundo a definição proposta na avaliação do Programa Cultura Viva: “Os pontos de cultura, eixo central do programa e principal foco desta pesquisa avaliativa, são unidades de produção, recepção e disseminação culturais em comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais.” (SILVA, 2010).

Em 2010, já existiam cerca de, 3,109 Pontos de Cultura, segundo dados do MinC, presentes em mais de mil municípios brasileiros. Embora grande parte desse contingente se concentre nos grandes centros e, principalmente, na zona urbana, percebe-se a inserção das cidades e regiões mais periféricas na adesão ao projeto. Isso se deve ao fato do Ponto de Cultura não ser um espaço cultural feito pelo Governo para a sociedade, e sim um espaço já constituído na comunidade que, por meio de alguns critérios, serão destacados no desenvolvimento desse trabalho, e passam a integrar o quadro de ações designadas como parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

Neste estudo, buscou-se analisar os impactos da criação dos Pontos de Cultura em municípios interioranos, mais especificamente no território Bacia do Jacuípe, investigando como ocorre a qualificação dos profissionais de cultura na região. Para auxiliar no alcance desse objetivo foi necessário desencadear outros objetivos específicos tais como: avaliar a eficácia da capacitação do gestor cultural na região pesquisada; analisar os impactos da atuação do gestor cultural frente à comunidade local.

Desta forma, considera-se como problema central da pesquisa, o impacto que a falta de qualificação profissional dos gestores ocasiona no desenvolvimento e manutenção do Ponto de Cultura. Nesse sentido, foi preciso, inicialmente, entender como funcionam e se articulam os órgãos analisados, para só depois determinar, de fato, se a atuação desse profissional, uma vez capacitado, geraria maiores benefícios.

A figura de um gestor é sem dúvida de grande importância em qualquer organização. Partindo dessa premissa é que se procurou investigar de que maneira ele atua junto às atividades desenvolvidas pelos Pontos de Cultura analisados. Além disso, seria interessante saber, como o Estado tem contribuído para a profissionalização desses trabalhadores, que tipo de cursos técnicos, de graduação, aperfeiçoamento ou de capacitação têm sido ofertados, tendo em vista que há uma parceria, onde se pressupõe que é preciso que cada integrante assuma e honre com suas responsabilidades.

As reflexões sobre o campo teórico e conceitual da pesquisa estão organizadas em quatro momentos. Inicialmente, foi realizada uma investigação acerca da formação dos territórios de identidade, aferindo como se deu a formação, o que diferencia e/ou aproxima os municípios envolvidos e as dificuldades em buscar alternativas viáveis a cada realidade. Nesse cenário, observou-se também a maneira como uma atuação regionalizada proporciona a territorialização da cultura e o conceito de pertencimento, assim como a importância das Conferências de Cultura realizadas, do nível nacional ao local, possibilitando a integração da ação, criando uma parceria entre os envolvidos.

Enquanto pesquisa bibliográfica e documental, foi necessário realizar um levantamento e uma análise dos instrumentos normativos do Estado Brasileiro e das diretrizes políticas do Governo Lula no campo da cultura, abrangendo o período de 2004 a 2010. O segundo momento, portanto, agrega-se a esse estudo, de uma forma contextualizada, na atuação dos Pontos de Cultura existentes, mostrando a importância deste local de encontro cultural, a formação educacional dos gestores, o comprometimento com a função, a utilização dos recursos e a participação em editais de fomento à produção ou divulgação cultural. Averiguaram-se também os fatores seletivos à inclusão, ou não, de Pontos de Cultura em alguns municípios, tentando esclarecer as razões de tal fato. Este momento foi estruturado tomando como base as entrevistas realizadas com os gestores nas cidades que têm Pontos de Cultura e nas localidades em que não existem. As entrevistas foram respondidas pelo Secretário

de Cultura do município, e seus dados foram organizados em forma de gráficos, de maneira a proporcionar maior visualização e esclarecimentos das questões abordadas.

Uma proposta de diretriz e ação para a política pública de cultura contida no Plano Nacional de Cultura (PNC) e que atende de forma articulada, é a de “estabelecer parcerias entre os órgãos de educação, cultura, Sistema S e ONGs para a realização de cursos de capacitação em centros culturais e outros espaços” (BRASIL, 2007, p. 78). No estudo, o terceiro momento se dispõe a justificar, e de alguma forma, noticiar a existência de qualificação profissional na área da cultura e de produção cultural, inclusive ofertada por órgãos conveniados ao Programa Mais Cultura, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e a Secretaria de Cultura do Estado.

Divulgar e participar, de tais eventos, é de suma importância para a qualificação dos gestores, demonstra a relevância de se atualizar, o que, conseqüentemente, se transformará em benefícios não só para o cidadão, mas, principalmente, para a sua atuação enquanto profissional. Apoderar-se dessa ferramenta de aprimoramento e inclusão gera um engajamento mais interessado entre atores e gestores, ao promover uma participação efetiva de setores da sociedade na discussão e formulação das políticas públicas de cultura.

Com base nesses dados e tomando a cultura como um todo, é que foi abordado no quarto momento, como a valorização da cultura, enquanto mecanismo de integração social se consolida como afirmação identitária e desenvolvimento regional, trazendo melhorias aos municípios no que se refere aos indicadores e concedendo visibilidade à região. É o retorno que a sociedade espera ao investir na cultura e, sobretudo, ao investir na valorização do ser humano e de suas manifestações.

Tomando essa pequena amostra, diante de um número bem mais significativo ao tratar-se da Bahia como um todo, foi possível detectar alguns indicadores positivos. Embora esse estudo tenha dimensões locais, o que se objetivou foi impulsionar ações de cunho mais abrangente que possam diagnosticar a atuação dos Pontos de Cultura em outras localidades, divulgando esses

trabalhos e, ao mesmo tempo, proporcionando a continuidade do 'órgão'. A parceria com o Estado e com a União é um grande passo na garantia de permanência do programa, entretanto, vale ressaltar que é preciso cuidar não só do espaço físico e das atividades artísticas, mas, sobretudo, é necessário capacitar, formar pessoas que estejam qualificadas para atuar junto a esses órgãos. Sabe-se que a burocracia e os encargos administrativos acabam por tomar um tempo precioso, porém tornam-se ações frutíferas garantindo a participação em editais e concessões.

A proposta desse estudo surgiu, inicialmente, de um déficit visível, na região, de pessoas qualificadas para tratar de temáticas tão abrangentes, de agentes de cultura no sentido mais amplo da palavra. Assim, chegou-se, por fim, à conclusão de que a qualificação de pessoal irá valorizar a cultura e a educação na Bacia do Jacuípe, desenvolvendo propostas que agregam conhecimentos técnicos necessários para o trabalho com a gestão, com a ressignificação de indicadores e a adesão às políticas de cultura. Dessa forma, esse trabalho torna-se significativo por detalhar o acesso à cultura, tomando como ferramenta essencial o gestor cultural e, conseqüentemente, sua melhor formação profissional.

Formação e História: Território de Identidade Bacia do Jacuípe

Segundo a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), o território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial.

Em 2003 o Ministério do Desenvolvimento Agrário iniciou a implantação de uma política nacional visando o desenvolvimento pautado na concepção de territórios. Esta é mais uma tentativa de promover o desenvolvimento econômico de forma menos

concentrada. A ideia de Território de Identidade ganhou espaço no Brasil e muitos estados passaram a planejar suas políticas de acordo com as demandas dos respectivos territórios. De acordo com a divisão definida pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), em parceria com outras instituições, a Bahia possui vinte e seis Territórios de Identidade. A configuração desses territórios aparece como uma boa alternativa para o desenvolvimento de políticas públicas mais integradas entre os municípios, os quais devem possuir características comuns do ponto de vista econômico, social, cultural, institucional etc. Entretanto, se as comunidades, que fazem parte de um determinado território, não possuem tais semelhanças, não se pode afirmar que entre elas exista uma “identidade” e, dessa forma, as políticas, eventualmente direcionadas a esses grupos de municípios, não terão os efeitos esperados.

Assim, para introduzir a discussão e o percurso de construção dessa pesquisa, delinea-se o panorama de desenvolvimento do *corpus* em análise, o Território Bacia do Jacuípe. Situado no sertão baiano, é constituído por 14 municípios do semiárido, cada um com suas especificidades político-administrativas, contudo preservam suas identidades e semelhanças geofísicas, culturais e econômicas. Os municípios que constituem o Território Bacia do Jacuípe ainda se apresentam com características eminentemente rurais, embora algumas cidades já se destaquem em áreas como o comércio e a indústria. Oferecem produções culturais diversificadas, como o **samba de roda**, presente na maioria dos municípios e visto como uma atividade cultural que expressa legitimidade ao território. Outras manifestações são o reisado, teatro, música, dança etc. Além das contemporâneas, desenvolvidas por grupos independentes como: Hip Hop, Pagode, skate, serigrafia, pintura em telas, capoeira, fotografia, etc. Muitas datas comemorativas como as religiosas, semanas de cultura, aniversários de emancipação municipal, dentre outras, dão movimento não só à vida sociocultural, como também à economia do território, servindo de oportunidade para apresentações culturais que ressignifiquem o valor cultural dessas manifestações. Nesse contexto, Vilutis (2009, p. 47) afirma:

Não cabe ao Estado executar, produzir ou criar cultura, mas experimentar novas culturas políticas por meio da formulação e execução democrática de políticas públicas. Estas devem ter o papel genérico de estimular as criações culturais com ampla participação da sociedade civil e forte integração das políticas culturais e sociais.

Desta forma, tem-se uma atuação regionalizada, que parte da nacional à local, por meio das Conferências de Cultura definidas como: “espaços de participação social onde ocorre a articulação entre Estado e sociedade civil para analisar a conjuntura da área cultural e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas de Cultura” (BRASIL, 2011, p. 47). Esse instrumento tem permitido o entrelaçamento de propostas e o agrupamento de forças para a consolidação da cultura nos municípios.

Ponto a Ponto se vai Longe

Da mesma forma que um bordado requer pontos realizados com cuidado, atenção e minúcia, os Pontos de Cultura assim devem ser tratados, pois são neles que se gerencia uma rede de informações, promoções, eventos, capacitação e envolvimento comunitário, beneficiando diferentes gêneros e idades.

A proposta de trabalhar com os Pontos de Cultura torna-se muito envolvente, visto que as atividades podem ser analisadas em eventos, mostras e conferências, demonstrando a fertilidade desse projeto. O território Bacia do Jacuípe possui sete espaços denominados Pontos de Cultura, presentes em cinco cidades, nos quais se realizam as mais diferentes ações e projetos. Como forma de aprofundar a pesquisa, foi elaborado um questionário com 16 perguntas a serem respondidas pelo gestor cultural ou, na falta do representante do ‘órgão’, como ocorreu na maioria das cidades, pelo Secretário de Cultura do município. A adesão ao programa Ponto de Cultura é realizada mediante habilitação por parte dos interessados. “A seleção de quais pontos serão os participantes do programa e receberão recursos é realizada

por meio de comissão que analisa os projetos apresentados em decorrência de chamada por edital público” (SILVA; ARAUJO, 2010, p. 63). Tal adesão, parte, primeiramente, do interesse dos órgãos. A partir da coleta desses dados foi possível organizar gráficos que caracterizam o território e que demonstram a abrangência das ações, à atuação do gestor cultural, a participação em eventos, assim como, em editais de fomento à cultura. A análise da coleta foi realizada na sequência.

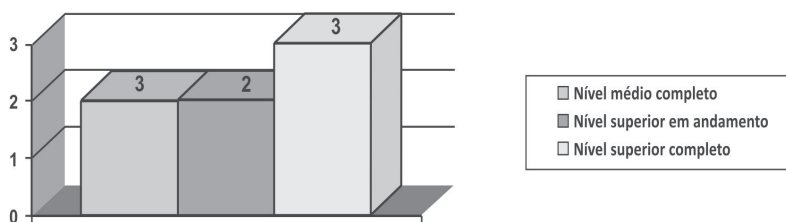


Gráfico 1 – Escolaridade máxima dos gestores culturais

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Um dos aspectos analisados foi o grau de escolaridade que o gestor cultural possui. Este fator é importante, na medida em que fornece conhecimentos básicos em categorias que a função exige. Desta forma observou-se que os gestores com nível superior (2 pedagogos, 1 administrador) têm participado de maneira mais intensa na organização, administração e gerenciamento do Ponto de Cultura, atuando de modo efetivo com o acompanhamento, a prestação de contas e a participação em editais. Já os gestores com menor escolaridade, confirmam sentir dificuldades com as formalidades administrativas, o que aparece como impasse na renovação de contratos e crescimento da atividade.

De acordo com Melo (2010, p. 8):

A secularização e a autonomia adquirida pela cultura como campo social passou a requerer profissionais diferenciados que deram origem ao profissional da cultura. Esta profissão é pouco conhecida e ainda está em processo de constituição. [...]

Atualmente, a gestão de organizações culturais é uma área que tem chamado atenção particular dos pesquisadores da cultura. A necessidade de aprimoramentos em gestão tem sido um debate comum entre profissionais que lidam com iniciativas culturais seja no âmbito público ou privado.

O plano de levar as políticas culturais a todos os territórios da Bahia, que estavam excluídos, faz parte da proposta do Programa Nacional de Cultura. Infelizmente, esse projeto ainda está longe de ser concluído, pois, a depender da caracterização da região, é possível perceber a dificuldade em participar dos editais. As exigências técnicas e formais ainda são os principais problemas, porém a falta de pessoas capacitadas para atuar na função é apontada como um grande obstáculo pelos municípios em que não há Ponto de Cultura.

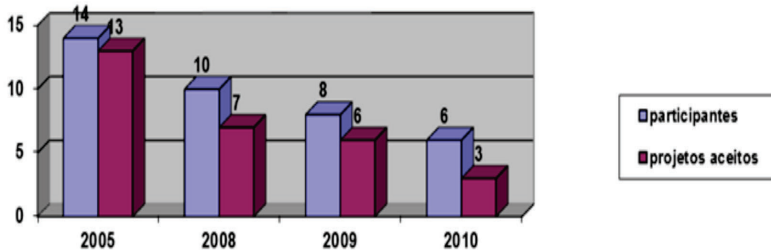


Gráfico 2 – Participação em editais

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

O papel do gestor de organizações culturais se diferencia dos demais tipos de gestores pela necessidade de conhecerem e serem sensíveis ao processo de criação artística (CUNHA, 2007; VILLAS-BOAS, 2005), fazendo deles não somente gestores, mas, muitas vezes também produtores culturais e público consumidor. Atentando para as atividades desenvolvidas, se percebeu as limitações a que estão submetidas muitas regiões e seus gestores. A maior oferta de participação ocorre em apresentações culturais e em cursos de artesanato, mas quando observada a produção audiovisual a

oferta cai consideravelmente. Tal aspecto envolve não só a falta do profissional que oriente o curso, mas também a pouca experiência técnica com os novos recursos por parte do gestor cultural. Uma outra dificuldade recorrente é a frequente descontinuidade de projetos em virtude de trocas de gestão, muitas vezes fazendo com que o órgão ou instituição sofra mudanças, especialmente de pessoal, de quatro em quatro anos.

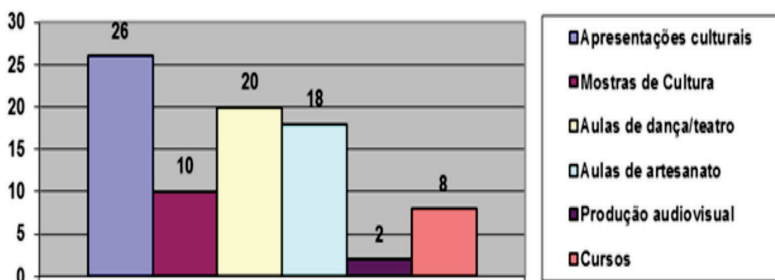


Gráfico 3 – Atividades desenvolvidas (2008-2010)

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Outro importante aspecto questionado se refere às dificuldades enfrentadas pelos gestores culturais durante a gestão. O setor cultural ainda enfrenta sérios problemas relacionados à escassez de recursos destinados ao Ministério, às Secretarias e demais órgãos públicos da cultura. A recente institucionalização da cultura e a ampliação das funções do Estado favoreceram o surgimento da figura do gestor cultural, mas as demandas por parte do Estado ainda têm sido maiores do que a oferta de profissionais capacitados para funções de coordenação, chefia ou direção em órgãos e espaços culturais públicos, justificando nossa pesquisa.

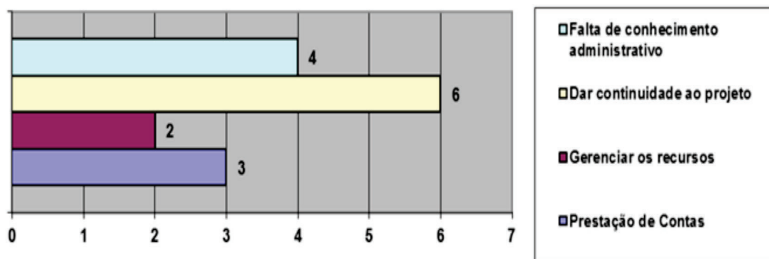


Gráfico 4 – Principais dificuldades dos gestores culturais

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

A realidade mostra que a gestão de espaços, projetos e programas culturais públicos estão sujeitos a muitos problemas, enfrentados também em outras áreas da administração pública e que são incompatíveis com a atividade cultural: pouca agilidade, como um dos reflexos do excesso de formalidades burocráticas para compras, reformas, contratações e realização de serviços; utilização precária de recursos; dificuldades ou impossibilidade de captação de apoios ou patrocínios; impossibilidade de gerir-se com seus próprios recursos.

A falta de gestores culturais profissionalizados na região agrava este quadro, fazendo com que os cargos sejam ocupados por profissionais advindos do meio artístico, acadêmico ou da área privada que, mesmo fazendo um bom trabalho, demoram a compreender e habituar-se aos procedimentos próprios da Administração Pública acarretando atraso no desenvolvimento dos projetos. E ainda há casos em que o conhecimento teórico ou a experiência prática na atividade cultural não são suficientes para contemplar as especificidades da gestão cultural em âmbito governamental, que envolve a concepção de políticas públicas em benefício da coletividade à operacionalização de ações e projetos nas mais diversas áreas. Sendo assim, faz-se mister ressaltar, a urgência em oportunizar um maior número de cursos para estes gestores.

A Profissionalização como Alternativa

Tendo em vista os mecanismos da gestão pública, há uma recente preocupação com relação aos resultados do Projeto Pontos de Cultura, integrante do Programa Cultura Viva, que previa até 2010 a implantação de mais de dois mil pontos de cultura, subsidiados pelo Governo Federal, em todo o país. Diversos autores têm discutido a distorção entre os objetivos da política de democratização cultural e as formas possíveis de consecução dos resultados, com base em todas as dificuldades e carências apresentadas anteriormente. Uma das questões é levantada por Simis (2007, p. 147-148):

Como viabilizar esses pontos de cultura sem que a estrutura burocrática seja um impedimento para a participação de projetos ousados, do cotidiano ou experimentais, e de amplas camadas da população? Como ampliar o público participante das chamadas públicas sem atrelar estruturas burocráticas que absorvam parte do financiamento que deve ser para a atividade fim? Por outro lado, como facilitar o elo entre o governo e os participantes sem desproteger o dinheiro público? Como trazer equipamento e financiamento para a comunidade sem tutelá-la, sem impor um modelo organizacional? Essas são sem dúvida questões que devem preocupar os atuais “intelectuais orgânicos”.

Em um panorama de escassez de recursos e de pessoal, é preciso criar mecanismos para suprir condições imediatas, e como isso tem ocorrido? Que papel o Estado tem desempenhado na formação de seus gestores? Essas e outras perguntas têm sido alvo de investigação. E, embora a pesquisa não seja conclusiva, identificou-se algumas, ainda que escassas, tamanha a demanda da região e da Bahia, possibilidades de profissionalização em torno da área cultural. Talvez o problema maior não seja a falta desses cursos, e sim o pouco acesso dos envolvidos, já que grande parte deles é realizada nos grandes centros e normalmente não conseguem agrupar as realidades de zonas mais periféricas como é o caso da região em estudo.

Entretanto, os cursos existem tanto na área pública quanto na rede particular. Alguns exemplos são: **Programa de Capacitação em Projetos Culturais, oferecido em diversas localidades do Brasil em forma de oficinas semipresenciais. No que concerne ao Estado Bahia, a oficina foi realizada em 2009 na cidade de Ilhéus com 71 participantes de diversas regiões. Em 2010 e 2011 as oficinas presenciais aconteceram em São Francisco do Conde e Vitória da Conquista, respectivamente.**

No relatório final organizado pela UFBA “Mapeamento da formação e qualificação em organização cultural no Brasil”, observou-se alguns dados importantes, tais como: ‘a região Nordeste tem 22,66% das instituições, com destaque para os estados da Bahia (10,16%), Piauí (4,30%) e Ceará (2,73%) (RUBIM et al., 2008, p. 9)’. Apesar de se tratar de uma pesquisa em nível nacional, oferece uma porcentagem significativa de acesso a curso na área, embora a pesquisa também constate que: ‘a maior parte das instituições pesquisadas que trabalham com formação em organização cultural são privadas (49%), seguidas de públicas (29%) e outras (22%) (RUBIM et al., 2008, p. 9)’.

No documento das diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura, a questão da formação em cultura aparece de forma mais consistente como um eixo dentro de uma das cinco estratégias gerais para o PNC. Segundo o plano, deve-se ‘ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável’. Complementada na “Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”, a formação nessa área é pensada como uma das bases para que se consiga implementar uma política cultural para todo o país:

A formação de pessoal em política e gestão culturais é estratégica para a implementação e gestão do Sistema Nacional de Cultura, pois se trata de uma área que se ressentir de profissionais com conhecimento e capacitação no campo da gestão de políticas públicas. O Programa Nacional de Formação na Área da Cultura visa exatamente estimular e fomentar a qualificação nas áreas consideradas vitais para o funcionamento do Sistema, capacitando gestores públicos e do setor privado

e conselheiros de cultura, que são os responsáveis por sua implementação (BRASIL, 2009, p. 24)

Estas e outras considerações acerca dos principais problemas da cultura na Administração Pública, são evidentes, e estão presentes também, em análise da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), sobre a gestão pública da cultura no Brasil:

Apesar da intenção de conferir à cultura o status real de política pública no Brasil, a área ainda sofre com a falta de recursos humanos qualificados, seja devido à falta de recursos na administração pública, ou em razão da maior abrangência do objeto da ação cultural, que exige perfis profissionais cada vez mais diversificados. Definir as responsabilidades dos órgãos públicos e privados e da sociedade civil, construir instrumentos de governança, introduzir atividades intersetoriais, intensificar a qualificação profissional e criar novos conceitos e mecanismos de financiamento da produção cultural são desafios enfrentados pelos setores público e privado e pela sociedade civil. (UNESCO, 2007)

Para os gestores dos Pontos de Cultura, a necessidade de desenvolver conhecimentos de administração está associada às exigências e responsabilidades advindas da participação em editais públicos na maioria das vezes. O fato de serem contemplados pelo edital dos Pontos de Cultura faz com que uma parte significativa dos gestores, reconheça a necessidade de se relacionar com o poder público para atuar na área sociocultural. Estas correlações indicam a importância da cultura como um meio de educação para a cidadania e para as melhorias consequentes de uma sociedade mais conhecedora de sua cultura.

“Renovando a Cultura, Cultura se Faz”

Esse é o nome de um dos Pontos de Cultura ora analisados, situado na cidade de Baixa Grande, este parece resumir bem, a

ideia proposta nesse texto. É partindo da valorização da cultura, e, conseqüentemente, de quem a gerencia, que se realiza, de fato, uma gestão compartilhada, tornando a cultura, um direito de todos. Hall (1978, p. 80) afirma que: “[...] a cultura possui três características: ela não é inata, e sim aprendida; suas distintas facetas estão interrelacionadas; ela é compartilhada e de fato determina os limites dos distintos grupos. A cultura é o meio de comunicação do homem”.

E por acreditar no potencial regenerador e transformador da cultura, é que se objetivou atentar para a singularidade da ação cultural, que fomenta o direito de participar do processo de criação cultural e dos resultados de sua transformação, assim como se propõem os Pontos de Cultura.

Nota-se que a institucionalização da cultura como forma de acesso ao direito universal, tem possibilitado visibilidade a diferentes expressões culturais nas mais variadas modalidades. Contudo, observou-se que a gestão de tais órgãos não acompanhou o processo de modernização pelo qual passaram os projetos, mantendo em seu quadro pessoas que, em grande parte, adquiriram conhecimentos de gestão sem nenhum curso profissionalizante, oriundos apenas da vivência nos cargos.

Os estudos de Cunha (2007) revelam que existe uma lacuna na teoria sobre gestão cultural ocasionada pela escassez de pesquisas acerca do tema, seja no campo profissional ou no processo de formação, fazendo deste um tema ainda a ser explorado como objeto de estudos e pesquisas. Portanto, esta pesquisa corrobora esta afirmação ao investigar uma parcela, ainda que pequena, dos impactos da falta de qualificação dos gestores culturais.

Ao tratar dos impactos nas realidades locais, há um consenso acerca da sua contribuição para trazer à cena pública sujeitos, grupos e manifestações culturais antes secundários e invisíveis para as políticas públicas de cultura. Compreende-se que os gestores dos Pontos de Cultura precisam interagir com as comunidades onde realizam os trabalhos culturais para conhecer as necessidades coletivas que existem nelas e para desenvolver atividades que gerem benefícios para a coletividade.

A necessidade de envolvimento comunitário e de gerar impactos sociais faz com que estes profissionais sejam uma referência no atendimento das demandas da sociedade, tornando-se de grande importância sua profissionalização.

Considerações Finais

A cultura é um dos pontos-chave na compreensão das ações humanas, funcionando como um padrão coletivo que identifica os grupos, suas maneiras de perceber, pensar, sentir e agir. Assim, mais do que um conjunto de regras, de hábitos e de artefatos, cultura significa construção de significados. A compreensão de que é por meio das pessoas que se transforma a sociedade, faz-se essencial para potencializar esse estudo.

Todos os municípios possuem particularidades que se constituem vantagens em relação a outros. No entanto, essas vantagens devem ser vistas de maneira cooperativa, e não apenas competitiva. Assim, entende-se que a divisão territorial proposta deve servir de base para consolidar forças, no intuito de alavancar as políticas públicas na região Bacia do Jacuípe, estimulando a criação de novos Pontos de Cultura e trazendo maior desenvolvimento para as cidades.

O mais importante, na análise dos resultados da aplicação dos questionários, é observar que, os problemas levantados pelos gestores não são locais e, sobretudo, salientar que são problemas conhecidos pelo MinC e que já estão tendo a devida atenção por parte do Governo na tentativa de saná-los ou melhor tratá-los. A questão que se tomou como problema neste trabalho, soluciona-se em parte, por apontar a necessidade de popularizar e publicizar os cursos já existentes. Por outro lado, apontam o desafio de fazer com que os gestores de regiões mais afastadas dos centros urbanos estejam presentes. É preciso oportunizar o devido acesso a essa qualificação que foi apontada como essencial para o aprimoramento da função.

O escopo deste trabalho foi aglutinar informações com o intuito de oferecer uma visão panorâmica e sistemática, assim como apresentar medidas que quantificassem os processos e características do programa Cultura Viva através dos Pontos

de Cultura. Enfim, trata-se de um esforço para sintetizar dados qualitativos e quantitativos em uma visão de conjunto, quanto à qualificação dos gestores para com os recursos, sua aplicação e a melhoria da comunidade como objetivo geral. A questão deve ser aprofundada, mas, em princípio chama a atenção para a necessidade de um plano qualificado de capacitação em gestão.

É importante lembrar que os resultados alcançados nesta pesquisa se referem a um tipo de profissional particular: os gestores dos Pontos de Cultura. Ressalta-se como sugestão para futuras pesquisas, que sejam feitas análises semelhantes em outras regiões e estados do país para ampliar a discussão. Também se faz necessário que surjam novas linhas de pesquisa relacionando o papel dos gestores culturais no desenvolvimento da sociedade por meio da articulação entre eles na formação de redes.

Tratar da temática em estudo possibilita um olhar crítico para a região e principalmente para o projeto, concedendo incentivo para sua popularização, bem como a inserção de melhores profissionais no ramo. Debater sobre cultura é acima de tudo desenvolver mecanismos de relacionamento transversal com outros organismos e áreas da administração pública, na promoção de setores como educação, meio ambiente, turismo, desenvolvimento urbano.

Para o desenvolvimento do programa Ponto de Cultura faz-se pertinente manter intercâmbio com os Conselhos de Cultura e com instituições culturais públicas e privadas, bem como celebrar convênios com as referidas entidades. Além de, sempre que possível, manter articulação com órgãos federais, estaduais, municipais, universidades, institutos de educação superior e outras instituições culturais com o fim de assegurar a coordenação e elaboração de programas e projetos, o que garante a permanência do referido Projeto e sua possível ampliação. Para tanto é preciso submeter ao Governador do Estado, através da Secretaria de Cultura, em prazo hábil, planos de auxílio ou de subvenção a instituições culturais públicas, concorrendo aos editais de fomento, garantindo assim a concretização das ações.

A cultura oferece elementos para os sujeitos se apropriarem de sua história, terem consciência de seu passado e poderem projetar

o futuro. Dessa forma, reúne os fundamentos para os cidadãos reivindicarem novos direitos, para abrirem espaços de participação e exercerem sua cidadania ativa. Os Pontos de Cultura foram vistos como iniciativas que articulam as dimensões simbólicas, cidadã e econômica da cultura, por meio de suas práticas e atuações junto às comunidades em que estão inseridos. Contudo, a viabilidade econômica e a sustentabilidade dos projetos e ações dos Pontos de Cultura, dependem de investimento público e de políticas públicas que assegurem sua continuidade.

Referências

BAHIA. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. Disponível em: <www.seplan.ba.gov.br> . Acesso em: 10 out. 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Caderno Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/pnc>>. Acesso em: 5 set. 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Edital de seleção nº 01, de 26 de março de 2008**. Brasília, DF, 2008. Dispõe sobre pontos de cultura da Bahia. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/wpcontent/uploads/2008/04/sppc_pontosdecultura_edital.pdf>. Acesso em: 11 set. 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura - SNC**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>> . Acesso em 08 set. 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas**. Brasília, DF, 2009.

CUNHA, Maria Helena M. da. **Gestão cultural: profissão em formação**. Belo Horizonte: Duo Editorial, 2007.

HALL, R. H. **Organizações: estruturas e processos**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1978.

MELO, P. T. N. B. de; REGIS, H. P. **O perfil dos gestores dos pontos de cultura no atendimento de demandas sociais.** Lavras, MG: ENAPEGS, 2010.

RUBIM, A.; BARBALHO, A.; COSTA, L. (Coord.). BRASIL. Ministério da Cultura. **Mapeamento da formação e qualificação em organização cultural no Brasil: relatório final.** Brasília, DF: MinC, 2008. Disponível em: <www.organizaocaocultural.ufba.br/mapeamento_da_formacao.pdf>. Acesso em: 30 out. 2011.

SILVA, F. A. B. da; ARAUJO, H. E. (Org.). **Cultura viva: avaliação do programa arte educação e cidadania.** Brasília: Ipea, 2010.

SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, A.; BARBALHO, A. (Org.). **Políticas culturais públicas no Brasil.** Salvador: Edufba, 2007.

UNESCO. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **O contexto brasileiro em cultura.** Disponível em: <<http://www.brasilia.unesco.org/>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

VILLAS-BOAS, R. Gestão cultural. In: RUBIM, L. (Org.). **Organização e produção da cultura.** Salvador: Edufba, 2005.

VILUTIS, L. **Cultura e juventude: a formação dos jovens nos pontos de cultura.** 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO COMO FATOR CRÍTICO DE SUCESSO NA FORMAÇÃO DE ESTRUTURAS POLICÊNTRICAS: a incidência dessa perspectiva nas unidades de redes gestoras de políticas públicas

José Pereira Mascarenhas Bisneto
Rodrigo José Lima Almeida

Com o advento da globalização, aumentaram as necessidades das organizações modernizarem-se, decorrência disso é o fenômeno da concorrência que está cada vez mais forte nos mais diversos ambientes sociais. Um cenário que emergiu dessa situação e que vem solidificando como alternativa viável para a competitividade é a formação de estruturas policêntricas, ou em redes, detalhadas logo à frente. Esses arcabouços envolvem distintos atores, nódulos e organizações que vinculadas entre si, estabelecem objetivos comuns, almejando manterem-se sólidas no mercado.

Essa nova ferramenta de gestão, cristaliza-se por atingir diferentes segmentos gerenciais, a partir do momento em que conseguem estruturar-se de forma a compor redes de caráter gerencial, político, de movimentos sociais, de políticas públicas, dentre outras. A proliferação desse mecanismo interfere em diversos segmentos que incidem no papel gerencial das organizações, uma vez que as formações dessas estruturas impactam no processo de desenvolvimento tecnológico e da gestão das organizações.

Relacionada com os diversos paradigmas de gestão existentes, a utilização das linhas gerenciais, sob a perspectiva da formação de unidades de redes organizacionais, transcendem um novo viés para a administração pública, na medida em que, possibilita uma reestruturação das atividades públicas, sobretudo dos serviços públicos, configurando-se em um novo paradigma de gestão.

O modelo de gestão de políticas públicas subjaz de diversas metodologias e técnicas alinhadas que caminhem para a

transformação do cenário existente, uma vez que as distintas ações realizadas mostram uma ausência significativa de eficiência, eficácia e efetividade por parte do governo na administração das políticas públicas. A mudança do gerenciamento da administração pública, sob o aspecto da formação de políticas públicas, perpassa pela utilização de novas ferramentas de gestão e desenvolvimento tecnológico, alternativa possível com a estruturação em redes.

Conceituando Estruturas Policêntricas

Muitas são as ferramentas utilizadas por uma organização durante o processo de sua gestão. As metodologias utilizadas visam, sobretudo, a sustentabilidade desta no mercado. A competição ocasionada pela globalização, desenvolvimento tecnológico e diversidade cultural dos povos imbuíram as organizações de proverem constantemente novos métodos e soluções para problemas destinados à administração. Essa nova filosofia de atuação, em que a competitividade argui a organização a inovarem-se nas mais distintas concepções, colaborou para a formação de estruturas centradas em polos ou redes.

A ideia de estruturas em redes é defendida por Albrechet (1994) como uma integração de indivíduos (pessoas), tecnologia e conhecimento, que, substituiu a corporação hierarquizada, presente desde o modelo fordista, baseado na relação: capital, trabalho e gerenciamento. Já no entendimento de Borzel (1997), as estruturas policêntricas são formadas por um conjunto de relacionamentos estáveis de natureza hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores destinados a atingir interesses compartilhados, sendo esta a melhor maneira para alcançar as metas comuns.

A configuração de um paradigma em que predomina a associação de diversas organizações destinada à satisfação de interesses comuns é algo presente na contemporaneidade e defendida por diversos pensadores. Considerando esse panorama, Castells (1999) formulou a proposta de estado-rede, objetivando designar o formato atual das políticas públicas, cuja estrutura e funcionamento administrativo assumem características como:

coordenação, participação cidadã, retroalimentação, modernização tecnológica e aprendizagem constante.

Para distintos autores, o desenvolvimento tecnológico é fator crítico de sucesso para o processo de formação de estruturas policêntricas. Na concepção de Jacobi (2000), as redes de gestão inserem-se numa lógica que demanda articulações e solidariedade entre pessoas/organizações, redução de conflitos e atritos, definição de objetivos comuns e articulação de demandas por meio de modernas tecnologias para disseminar seus posicionamentos.

O relacionamento entre desenvolvimento tecnológico e estruturas policêntricas é algo indissociável, sendo, portanto, fator essencial na formação de paradigmas de gestão. Para Marando e Florestano (1990), a ideia de gestão intergovernamental na perspectiva de estruturas em rede é entendida como um tópico emergente de junção de disciplinas da política e da administração.

Redes são iniciativas voltadas para o desenvolvimento da cultura associativa e participativa muitas vezes já existente na comunidade, embora nem sempre percebida. Seu maior desafio é fortalecer a capacidade de relacionamento do ser humano com seus semelhantes [...] o trabalho em Rede constitui um poderoso recurso, capaz de gerar resultados positivos em resposta aos esforços empreendidos pelos diversos protagonistas envolvidos nas etapas do processo de regionalização. (BRASIL, 2007, p. 17).

Epistemologicamente e no entendimento de distintos autores, há uma convergência para a definição do termo estruturas policêntricas. Do ponto de vista mais complexo as redes são definidas como:

Um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para o trabalho, trabalhadores e empresas voltadas para a

flexibilidade e a adaptabilidade; para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos; e para uma organização social que vise à suplantação do espaço e a invalidação do tempo. (CASTELLS, 1999, p. 497).

Segundo os autores Storper e Harrison (1991), as organizações em rede podem ser configuradas em redes simétricas ou flexíveis, levemente assimétricas em coordenação, hierárquicas, definidas da seguinte maneira:

- a) Redes Simétricas ou Flexíveis: igualitárias na relação entre os integrantes, sem qualquer espécie de hierarquia entre eles.
- b) Redes Levemente Assimétricas com Coordenação: apresentam leve grau de hierarquia devido à relativa influência da empresa coordenadora, porém limitada e não determinante da sobrevivência das empresas participantes do sistema.
- c) Redes Assimétricas com Empresa Líder: apresentam forte assimetria hierárquica entre a empresa líder e os integrantes, cuja sobrevivência condiciona-se à estratégia da líder.
- d) Redes Hierárquicas: estruturadas por meio da plena formalidade entre a empresa líder e as demais integrantes.

Apesar da variedade de definições e entendimentos, as estruturas em rede ou policêntricas podem ser explicadas de uma forma sucinta e de fácil entendimento. Em Brasil (2007), documento produzido pelo Ministério do Turismo, a concepção de estruturas policêntricas é logicamente definida como um modo de organização, com a característica de ser autônomo e que, de forma horizontal, cooperam entre si.

O Desenvolvimento Tecnológico e a Configuração das Redes

Todo surgimento de uma nova técnica de gestão permite a realização de diversas considerações, sejam estas positivas e/ou negativas. Trabalhar sob a perspectiva de rede ou de forma policêntrica é o que existe de mais emergente na administração pública. Desse modo, alguns autores configuraram o estabelecimento dessas redes, objetivando apresentar uma concepção identificável, clara e de fácil entendimento.

A forma das estruturas policêntricas, sejam estas simétricas, assimétricas ou definidas com outro formato teve sua proliferação a partir do desenvolvimento tecnológico. A transformação das técnicas perpassa pelo processo de inovação, sendo esta, uma ferramenta inerente ao desenvolvimento de novas tecnologias. No entendimento de Freeman (1995), a inovação é um processo interativo em que a organização não só adquire conhecimentos a partir de sua própria experiência nas etapas de desenho, desenvolvimento, produção e comercialização, como também, se mantém em processo permanente de aprendizagem em função de suas relações com diversas fontes externas, como fornecedores, clientes, concorrentes, consultores, universidades e centros de pesquisa.

A inovação, como parte integrante do desenvolvimento das tecnologias, permitiu a elaboração de diversas ferramentas que interconectaram os povos de modo instantâneo e preciso. Emergiu, nesse contexto, o fenômeno da globalização trazendo consigo a competição entre os diversos entes de mercado. Damanpour (1991) apresenta a ideia de inovação tecnológica como aquela relativa aos produtos, serviços e à tecnologia dos processos de produção, sendo relacionada com atividades básicas do trabalho.

Um dos principais aspectos da formação e manutenção das redes é a comunicação entre os distintos nós que a compõem. Essa conectividade só é possível graças aos mecanismos tecnológicos existentes. Matheus e Silva (2006) informam que os integrantes de uma rede de cooperação estabelecem laços de conexão entre si, responsáveis pela forma e configuração da rede. Além disso, esses laços estabelecidos são fundamentais ao fluxo do conhecimento e aprendizado ao longo da rede de cooperação.

Para Castells (1999), as estruturas policêntricas possuem formação aberta capaz de expandirem-se de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, compartilhem os mesmos códigos de comunicação. Observa-se que a relação existente entre os diversos segmentos de uma estrutura policêntrica deve-se à interligação existente entre os pontos, estes, dependentes das ferramentas tecnológicas.

A utilização dessa metodologia de gestão decorre do processo inovativo proveniente do desenvolvimento tecnológico. Para Furtado (2003), a tecnologia incorporada nos bens de capital se relacionava com uma parcela pequena da sociedade que detinha a possibilidade de usufruir da modernidade, formando assim um cenário de heterogeneidade tecnológica. Com o advento da globalização, as fronteiras mercadológicas se expandiram rapidamente, permitindo assim, que o desenvolvimento tecnológico ganhasse perspectivas a longo alcance.

Segundo Del Claro (2009, p. 2), a transformação tecnológica permitiu o surgimento de novas melhorias econômicas à sociedade.

O desenvolvimento tecnológico trouxe à tona a internet, acompanhada de um avanço dos sistemas informatizados onde se criou um mercado global, que realiza atividades econômicas virtualmente. Essas atividades econômicas englobam desde pagamentos efetuados pela internet até a comercialização de produtos entre seus usufrutuários, variando de simples usuários a grandes negociadores.

Como o crescimento tecnológico popularizou-se de tal forma, atingindo todos os mercados econômicos, as organizações tiveram que se adequar às novas práticas exigidas pela sociedade. Nessa perspectiva, a administração pública foi condicionada a estabelecer novas estratégias de gestão que permitissem uma nova dinâmica gerencial, cuja linha de base dessa estrutura é formada pela aplicação de um método de redes de gestão embasado nas ferramentas provenientes do desenvolvimento tecnológico.

A associação entre a implantação de uma metodologia estratégica de organização em rede e o desenvolvimento das tecnologias é resultante de uma dinâmica social, demandadas pelos diversos segmentos da sociedade que, no afã das necessidades e escassez de recursos requerem das instituições ações mais voláteis, dinâmicas e eficazes. “Fundamentais em um momento de escassez de recursos, estas técnicas orçamentárias deram impulso à implementação das outras reformas administrativas” (CAIDEN, 1991, p. 85). Com base nessa dinâmica social, Abrúcio (1997, p. 18) contemporiza sua percepção sobre essa transformação requisitada à administração pública, segundo o autor:

Diante da atual realidade do Estado contemporâneo, pressionado pela globalização e pelas mudanças tecnológicas, com menos poder e recursos, de fato a eficiência adaptativa é um valor mais importante para a administração pública, capaz de dotá-la da flexibilidade necessária para responder melhor às demandas internas e externas.

Na visão de Abrúcio (1997, p. 22), “[...] a descentralização, no entanto, não basta para aumentar o poder do consumidor. É preciso que haja opções, caso determinado equipamento social não esteja funcionando a contento”. Nessa perspectiva, surge a metodologia das redes policêntricas, sendo, portanto, uma ferramenta que se utiliza do desenvolvimento promovido pelas tecnologias para aplicar uma nova forma de gestão, capaz de permitir a eficiência, eficácia e efetividade na formulação das políticas públicas.

Redes Gestoras de Políticas Públicas

A Administração Pública Brasileira fundamenta-se na forma de alguns cenários, vistos como paradigmas. Desde a concepção do modelo patrimonialista até a ideologia gerencial da modernidade, diversas ações foram criadas visando à efetividade das políticas. Obviamente que o avanço na última década foi substancial, já que a era patrimonialista e burocrática da gestão pública não deixou

sinais valorativos de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Na lógica patrimonialista “[...] todos os cargos de governo que constituem suas estruturas administrativas estão sob o domínio pessoal (comunidade doméstica) de um soberano” (JUNQUILHO, 2010, p. 47). A percepção burocrática “[...] compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção” (WEBER, 1946, p. 249). Fortalece e solidifica, nesse sentido, a Administração Gerencial caracterizada por ser um contraponto entre essas duas acepções: patrimonial e burocrática.

Segundo Carvalho, J. (2004), a estrutura da sociedade brasileira (1500-1930), possuía como aspecto principal uma hierarquia bastante definida e simples, onde na parte elevada da pirâmide estavam os grandes proprietários rurais e os grandes comerciantes das cidades do litoral; ao centro localizavam-se os pequenos proprietários rurais e urbanos, mineradores, comerciantes, além de funcionários públicos; logo abaixo, ficavam os artesãos, capangas, agregados e povos indígenas e na base mourejavam os escravos. Iglésias (1989) acrescenta que havia poucas possibilidades de grupos médios, com especialização em serviços, manufaturas e comércio, já que a sociedade convencionalmente formava-se pela relação de senhores e escravos. Para Secchi (2009), o axioma fundamental do paradigma burocrático está no seu aspecto formal, impessoal e profissional, fatores estes, que possibilitaram a supremacia sobre a técnica patrimonial de gestão.

Com a modificação do paradigma de gestão burocrático para o gerencial, diversas transformações foram introduzidas na gestão pública. Atrelada às necessidades sociais e ao desenvolvimento tecnológico, a administração pública viu-se inserida no contexto onde a realização e fomentação de políticas públicas necessitariam de rapidez e abrangência. Nessa perspectiva, Rhodes (1986) informa que a implantação da estrutura policêntrica é um elemento-chave do processo político, pois os objetivos iniciais podem ser substancialmente transformados quando levados à prática. Avançando nesse sentido, podemos propor um novo arcabouço para a articulação entre o Estado e suas ferramentas de gestão.

Esquemáticamente, como representado na Figura 1, a engrenagem da nova administração pública perpassa pela interconexão entre o paradigma de gestão Gerencial e as Estruturas Policêntricas.



Figura 1 – Nova engrenagem da administração pública

Fonte: Elaboração própria com base em Rhodes, 1986.

Migueletto (2001) corrobora que as redes são caracterizadas pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. Sendo um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, onde se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. Dessa forma, é possível identificar o grau de importância das redes tendo como parâmetro o papel das organizações públicas, isso porque a utilização de um modelo de gestão caracterizado pela associação de diversos órgãos públicos, sobretudo, daqueles

destinados à aplicação das políticas públicas, permite uma maior abrangência e efetividade na formação de políticas públicas.

Se o mundo tornou-se global - isto é, mundializou-se categoricamente e viu suas áreas específicas integrarem-se sempre mais, não temos como apreendê-lo sem tratá-lo como um complexo, um todo que é tecido junto. Precisamos de uma perspectiva que integre, organize e totalize. (NOGUEIRA, 2004, p. 37).

A nova gestão pública protagonizou-se em se transformar, não apenas pela evolução dos tempos, mas, sobretudo, pelas mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais. Diversas são as organizações que propõem a realização de políticas voltadas para o público, entretanto a esfera pública devido à volatilidade da modernização necessita adequar-se à contemporaneidade.

O Desenvolvimento Tecnológico, as Estruturas Policêntricas e as Redes de Gestão

A maturação de atividades relacionadas ao desenvolvimento tecnológico decorre de uma estreita relação entre ciência e tecnologia. Carvalho, M. (1997) apresenta que, a partir da Revolução Industrial os conhecimentos tecnológicos e a estrutura social foram modificados de forma acelerada. A ideia defendida por Miranda (2002) associa a relação existente entre tecnologia e ciência, já que, para a autora, a tecnologia é fruto da aliança entre ciência e técnica, a qual produziu a razão instrumental. Nessa perspectiva, produzir ou idealizar o desenvolvimento tecnológico subjaz experimentar, reinventar e testar técnicas ou procedimentos já existentes.

Assim como compreender a derivação do desenvolvimento tecnológico requer o entendimento de outras nomenclaturas, a terminologia estruturas policêntricas remete às opiniões de alguns conceitos para o seu adequado entendimento. Na visão de Mandell (1990) algumas variáveis são necessárias para ajudar a análise dos tipos de redes. Segundo o referido autor, fatores

como: compatibilidade dos membros, ambiente em que se dá a mobilização de recursos e ambiente social e político em que opera, são exigências que a utilização desse mecanismo requer, para melhor análise e compreensão.

No entendimento de Britto (2002), a análise morfológica das redes deve ser feita com base em quatro indicadores: nós, posições, ligações e fluxos. Essa subdivisão representa uma esquematização da composição principal das estruturas policêntricas e a derivação desses fatores, sendo possível, associar a percepção da estrutura formal de uma rede e o direcionamento com o arcabouço necessário na fundamentação da gestão de políticas públicas. Ainda segundo o autor, essa esquematização pode ser representada conforme a figura 2. Caminhando nessa vertente, constata-se que os indicadores do processo morfológico de formação das redes possuem interação com alguns elementos que são essenciais no processo de gestão de uma organização, a saber: articulação entre nós, empresas e atividades, por exemplo, conforme representação da Figura 2. Desse modo, as associações desempenhadas pelas partes envolvidas na construção das ramificações são pacotes indispensáveis na etapa de modernização da administração pública.

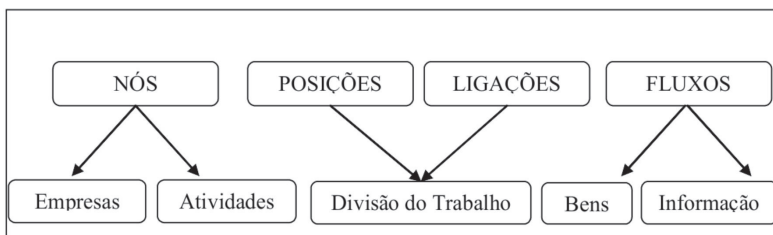


Figura 2 – Elementos morfológicos das redes

Fonte: Britto, 2002.

Atualmente, o cenário mercadológico requer dos entes públicos ações tão eficazes quanto às da iniciativa privada. A utilização de modelos de gestão eminentemente de natureza privada tem emergido para o viés do setor público. Rodrigues (2003) faz uma analogia de

algumas denominações e suas tipologias de formas de cooperação em rede, executadas, inicialmente, pelo poder privado, mas que nos últimos anos tem ganhado novos contornos, sendo possível detectar a formação dessas estruturas policêntricas em setores da iniciativa pública. O novo panorama contempla o surgimento de alternativas para a gestão de redes de políticas públicas, sobretudo com o advento do desenvolvimento tecnológico.

Para Rodrigues (2003), a ligação entre os elementos é que permite sua interação, sendo as novas formas de cooperação entre as organizações representadas conforme o Quadro 1. Nessa perspectiva, a concepção de estruturas policêntricas adquire novos arranjos de gestão, permitindo assim, a proliferação de seus conceitos e a disseminação de novas ideologias sobre a metodologia de gestão pública com base em redes de administração. Ainda corroborando nesse sentido, infere-se, com base no Quadro 1, a presença de quatro denominações ligadas ao método de estruturas policêntricas que, fazem parte do processo de surgimento de novas técnicas, sob a ótica da inovação, do desenvolvimento tecnológico e da formação de novas estratégias para a administração pública.

DENOMINAÇÃO	TIPOLOGIA	EXEMPLO	CARACTERÍSTICA PRINCIPAL
Clusters	Aglomerados	Mármore de Carrara (Itália), Vale do Silício (EUA), Calçados do Vale dos Sinos - RGS (Brasil)	Empresas que cooperam tendo como base a localização das plantas
Organizações Virtuais	Redes dinâmicas de cooperação	Projeto IMMPAC - México	Combinação temporária através da telemática de competências essenciais de empresas independentes que cooperam entre si
Incubadora de Empresas		Cooperação universidade-empresas	Cooperação interinstitucional com o objetivo de criar um ambiente propício para o nascimento e desenvolvimento de empresas.
Parques Tecnológicos		Parqtec - São Carlos	Destina-se a acelerar a transformação do resultado de pesquisas em produtos e processos, envolvendo PME's.

Quadro 1 – Formas de cooperação entre empresas

Fonte: Rodrigues, 2003.

Essa nova analogia, formada pela associação do desenvolvimento tecnológico, como fator crítico de sucesso na formação de estruturas em redes capazes de prover a transformação da gestão de políticas públicas, já é perceptível quando analisadas categorias inerentes à esfera pública. A derivação gerada pelas estruturas em rede permitem a interconcatenação entre distintos ambientes da sociedade o que possibilita a gestão pública dinamizar suas ações, garantindo assim maior efetividade no desempenho de suas atividades. Considerando a visão de Rodrigues (2003), Malmegrin (2010) apresenta um quadro que demonstra os aspectos estratégicos das redes Estatais, tendo como parâmetro a categoria de Serviços Públicos. Tal cenário possibilita o entendimento dos aspectos estratégicos das redes de gestão Estatais em detrimento das categorias de serviços públicos. A representação do referido autor, conforme Quadro 2, retoma a discussão quanto aos modelos de gestão adotados e a capacidade da administração pública em atender às demandas requeridas pela sociedade.

CATEGORIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS		ASPECTOS ESTRATÉGICOS DAS REDES ESTATAIS			
		Organizações Participantes	Tipologia		
			Autonomia	Variedade de Componentes	Execução de Atendimento
Intervenção legal	Intervenção	Administração Direta e Autarquias	Tuteladas	Homogêneas	Verticais
	Regulação	Administração Direta e Autarquias	Tuteladas	Homogêneas	Verticais
Disponibilização de Infraestrutura	Física	Qualquer organização estatal	Tuteladas	Heterogêneas	Horizontais
	de Ciência e Tecnologia	Qualquer organização estatal	Subordinadas	Heterogêneas	Horizontais
	de Fomento Financeiro	Qualquer organização estatal	Subordinadas	Heterogêneas	Horizontais e Verticais
Atendimento direto	Sistêmico	Qualquer organização estatal	Tuteladas	Heterogêneas	Horizontais
	Não Sistêmico	Qualquer organização estatal	Autônomas	Heterogêneas	Horizontais

Quadro 2 – Redes estatais: serviços públicos, composição e tipologias

Fonte: Malmegrin, 2010.

Com base nos indicadores apresentados por Malmegrin (2010) podemos identificar situações que, observadas sob a ótica estratégica, tendem a apresentar resultados gerenciais capazes de colaborar com a gestão pública na etapa de tomada de decisão. Conforme preconiza o Quadro 2, as categorias de serviços públicos, do ponto de vista estratégico estão embasadas em três vertentes: intervenção legal, disponibilização de infraestrutura e atendimento direto. Todas as segmentações apresentam singularidades que permitem a administração pública vislumbrar as diversas tipologias utilizadas, bem como, as organizações que participam do processo. Avançando nesse direcionamento, a gestão pública, de forma estratégica, pode observar, com base nas características dos serviços públicos, as melhores práticas na aplicação dos serviços públicos que utilizam o mecanismo de redes de gestão.

Considerando também, a compreensão de uma gama considerável de autores, destaca-se a coesão de afirmativas direcionadas para a integração existente entre: Desenvolvimento Tecnológico, Estruturas Policêntricas e Redes de Gestão. O quadro apresentado por Malmegrin (2010) aponta para uma tendência das instituições públicas em fomentar a prática por ações com viés estratégico, onde a utilização das ferramentas emergidas com o desenvolvimento tecnológico e a prática da gestão em forma de estruturas policêntricas serão inevitavelmente fatores críticos para o sucesso da administração pública no Brasil. Insere-se, portanto, que essa trilogia, associada às inúmeras transformações nas organizações, forma um diferencial competitivo, sendo, desse modo, uma estratégia necessária para o atual contexto mercadológico.

Considerações Finais

A utilização de mecanismos que possibilitem à gestão pública melhorar seus processos de formação de políticas públicas é substancial na atual conjuntura social, isso porque, é grande a volatilidade das transformações do contexto econômico e político. A percepção que deve ser aceita é a de que os diversos segmentos de um determinado cenário estão interconectados direta ou

indiretamente, sendo essa cadeia um ambiente de comunicação rápido e capaz de transformar a realidade existente.

Com base nesse entendimento, o desenvolvimento de novas tecnologias é um fator crítico de sucesso para as organizações, sobretudo dos entes público, haja vista a diversidade e abrangência de suas ações. Assim como desenvolver técnicas e metodologias rápidas e seguras, insere-se a necessidade de adotar novas ferramentas de gestão que viabilizem a mudança organizacional sob a perspectiva de atingir às demandas sociais com base nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade.

Emerge-se, portanto, uma grande dicotomia quanto à associação entre as técnicas de administração e o desenvolvimento tecnológico, já que ambas estão diretamente ligadas. Diante disso, é identificável a necessidade de transformar ou reorganizar o paradigma utilizado pela Gestão Pública na formação das políticas públicas. Não há como desenvolver novas estratégias sociais, sem a percepção de que a sociedade está fundamentada com base em uma estrutura de rede, ou seja, interconectada, e que o desenvolvimento tecnológico é peça chave nesse processo.

Por fim, constata-se também, que a nova metodologia organizacional, cuja estratégia é a formação de estruturas policêntricas é o viés que faltava no incremento da rotina de formação de políticas públicas. A utilização dessa ferramenta, associada com o desenvolvimento tecnológico, impactará positivamente na mudança do cenário administrativo e social dos órgãos públicos, entretanto, a implantação desse paradigma perpassa, dentre outros fatores, pelo processo de mudança cultural, o que por si só, não é algo fácil.

Referências

ABRÚCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, DF: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n. 10).

ALBRECHET, C. **Programando o futuro**: o trem da linha norte. São Paulo: Makron Books, 1994.

BÖRZEL, T. **¿Qué tienen de especial los policy networks?:** explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. Disponível em: <<http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>>. Acesso em: 01 dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. Programa de Regionalização do Turismo. **Roteiros do Brasil:** formação de redes. Brasília, DF, 2007.

BRITTO, J. Redes de cooperação entre empresas. In: KUPFER, D. **Economia industrial:** fundamentos teóricos e práticos no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CAIDEN, G. E. **Administrative reform comes of age.** Berlin; New York: Walter de Gruyter, 1991.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CARVALHO, J. M. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema político brasileiro:** uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad - Adenauer-Stifting; São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

CARVALHO, M. G. Tecnologia, desenvolvimento social e educação tecnológica. **Revista Educação & Tecnologia**, Curitiba, n. 1, p. 70-87, jul. 1997.

DAMANPOUR, F. Organizational innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators. **Academy of Management Journal**, v. 34, n. 3, p. 555-590, Sept. 1991.

DEL CLARO, F. O avanço tecnológico no mundo econômico. **Vitrine da Conjuntura**, Curitiba, v. 2, n. 8, 2009.

FURTADO, C. **Raízes do subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FREEMAN, C. Economía del cambio tecnológico. **Revista de Economía Política**, México, v. 18, n.4 (72), p. 65-83, out./dez.1998.

HELD, D. MCGREW, A., GOLDBLATT, D., AND PERRATON, J.: ***Global Transformations: Politics, Economics and Culture***. Cambridge, England: Polity Press, 1999.

IGLÉSIAS, F. **História geral e do Brasil**. São Paulo: Ática, 1989.

JACOBI, P. Meio Ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 131-158, nov./dez. 2000.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2010.

MALMEGRIN, M. L. **Redes públicas de cooperação em ambientes federativos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: Capes/UAB, 2010.

MANDELL, M. Network management: strategic behavior in the public sector: In: GAGE, R.; MANDELL, M. **Strategies for managing intergovernmental policies and network**. New York: Praeger, 1990.

MARANDO, V.; FLORESTANO, P. Intergovernmental management: the state of the discipline. In: LYNN, N.; WILDOVSKY, A. **Public administrations: the state of the discipline**. New Jersey: Chatham House, 1990.

MATHEUS, R. F.; SILVA, A. B. O. Análise de redes sociais como método para a Ciência da Informação. **DataGramZero: Revista de Ciência da Informação**, v. 7, n. 2, 2006. Disponível em: <www.eprints.rclis.org/archive/00006190/01/Art_03.htm#autor2>. Acesso em: 05 jun. 2007.

MIGUELETTO, D. C. R. **Organizações em rede**. 2001. 96 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

MIRANDA, A. L. **Da natureza da tecnologia: uma análise filosófica sobre as dimensões ontológica, epistemológica e**

axiológica da tecnologia moderna. 2002. 161 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná, Curitiba, 2002.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política**. 2. ed. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2004.

RHODES, R.A.W. **European Policy-Making, implementation and subcentral governments**: a survey. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1986.

RODRIGUES, A. M. **Cluster e competitividade**: um estudo da concentração de micro e pequenas empresas no município de Marília/SP. 2003. Tese (Doutorado) – Departamento de Engenharia Mecânica, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2003.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibility, hierarchy and regional developments: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990. **Research Policy**, v. 20, n. 5, p. 407-422, 1991.

WEBER, M. **Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982. Publicado em 1946 pela Oxford University Press, Inc. Traduzido da sexta impressão (Galaxu Book), 1963.

O GESTOR PÚBLICO NA CONTEMPORANEIDADE: desafios nas organizações aprendentes

Ana Lícia de Santana Stopilha
Ana Maria Ferreira Menezes
Antônio Arivalter Santana

O cenário contemporâneo configura-se como um ambiente de constantes mudanças, as quais, influenciam a maneira de gerir as organizações imprimindo-lhes ritmos e modelos de gestão que respondam à dinâmica e às demandas atuais, a exemplo da necessidade de flexibilização da estrutura organizacional, do foco nas competências e talentos, do aprendizado contínuo e das mudanças provocadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação.

As organizações públicas, baseadas no modelo burocrático, compõem este cenário e, para cumprir sua função social, precisam promover mudanças que permitam a consecução tanto dos objetivos organizacionais quanto individuais. Para tanto, devem desenvolver uma elevada capacidade de adaptação no sentido de atender às necessidades da sociedade.

Neste contexto, delinea-se a importância do perfil e do papel do gestor público visto que, é ele, o elemento condutor e mediador das mudanças que levam à aprendizagem e que se tornam efetivamente positivas e significativas para o bem-estar social e a dinâmica organizacional.

Alinhado com essa realidade, o presente texto tem como objetivo, refletir sobre a configuração e os desafios do gestor nas organizações públicas a fim de ampliar o debate sobre questões suscitadas pelas mesmas, verticalizando-se a discussão para outros assuntos recorrentes e que dão suporte à temática destacada. Para efeitos de

atingir o objetivo proposto, parte-se, em primeiro lugar, de uma reflexão acerca das configurações do gestor público na atualidade; em seguida, busca-se identificar a questão do conhecimento e informação na agenda do gestor público; identifica-se, também, a existência de um hiato em qualificar e quantificar práticas na gestão pública, que se constitui em um desafio para o gestor; por fim, apresentam-se as considerações, nas quais se salientam os principais argumentos desenvolvidos.

Configurações do Gestor Público na Atualidade

O panorama atual traz, no seu cerne, apelos de ordem econômica, política e administrativa que suscitam valores, habilidades, conhecimentos e atitudes do gestor para conduzir sua organização com eficiência e eficácia. No tocante ao gestor público, tais qualidades devem alinhar-se ao enfrentamento de desafios presentes na condução da Administração Pública, os quais se confundem com os desafios de ordem social; assim, a busca pelo desenvolvimento da cidadania, da ética, e do bem-estar social fazem parte dos requisitos inerentes ao gestor público. Juntados a estes, estão às imposições da atualidade a exemplo dos novos mecanismos de controle interno, do uso das novas tecnologias de informação e comunicação, da formação de redes, da inovação, da implantação dos processos administrativos e dos novos modelos de gestão.

O modelo burocrático, idealizado por Max Weber, pressupõe a racionalidade e a previsibilidade do funcionamento da organização no sentido de obter a maior eficiência. Caracteriza-se, principalmente, por um sistema hierárquico, com alta divisão de responsabilidades, no qual seus membros executam invariavelmente regras e procedimentos padrões, com engrenagens de uma máquina. Dessa forma, a burocracia weberiana prima por uma estrutura de autoridade impessoal; hierarquia de cargos; cargos com clara definição de competência e atribuições; cargos preenchidos por concurso público; promoção baseada no sistema meritório; separação entre os meios de administração e a propriedade privada do burocrata etc.

Contudo, as consequências não previstas deste modelo, observadas por Robert Merton, levam à ineficiência e à inércia nas organizações. Assim, as disfunções do modelo burocrático, a exemplo do excesso de papelório, da despersonalização do relacionamento, da resistência às mudanças, da centralização do processo decisório, da conformidade às rotinas e procedimentos, promovem tensões entre a organização e o ambiente em que ela está inserida, tornando-a inerte, frente à dinâmica atual, gerando, desta forma, conflitos com o público e dificuldades no atendimento às necessidades sociais.

No âmbito organizacional, para alcançar a eficiência e eficácia organizacional, o gestor público será o responsável em promover a flexibilização do modelo burocrático presente na Administração Pública; todavia, o gestor não deve perder de vista o atendimento das necessidades essenciais da população. Algumas características da Administração Pública implicarão, sobremaneira, na implantação de mudanças organizacionais, conforme observa Silva (2002):

- a organização pública presta serviços essenciais, portanto não há possibilidade de descontinuidade, já que não há risco de falência;
- agentes públicos gozam de relativa estabilidade funcional;
- por conta da vinculação político-partidária, as funções da alta administração (agentes políticos) possuem grande rotatividade, ou seja, podem ser modificadas pelo menos a cada quatro anos;
- os gestores não realizam investimentos pessoais na Administração Pública, com isso não há risco financeiro ou patrimonial para estes, visto que os recursos advêm da sociedade.
- garantir a otimização no uso dos recursos, prevenir ou reduzir fraudes, desperdícios ou abusos, para que a missão da Administração Pública seja atingida.

Questiona-se, diante da situação apresentada, como o gestor público superará tais dificuldades a fim de orientar a organização para o cumprimento de sua missão, assim como harmonizá-la com as demandas que surgem tanto no ambiente interno quanto no ambiente externo.

Conhecimento e Informação na Agenda do Gestor Público

Com o avanço da tecnologia impactando todas as áreas da atividade humana e, portanto, tornando-se característica fundamental da sociedade contemporânea, convencionou-se chamar a contemporaneidade, a partir da importância assumida pelas novas tecnologias da informação e comunicação (TICs), era digital. Neste tempo, a relevância que a informação assume nos processos de construção e socialização do conhecimento e da criação nas organizações é inegável e, portanto, torna-se imprescindível conhecer e reinventar os meios e ferramentas pelos quais ela se dissemina e, gerenciar seus impactos nas organizações.

A era digital trouxe contribuições inexoráveis à sociedade, entretanto, tornou-se imprescindível a discussão de temas como informação e conhecimento no sentido de desvendar as necessidades dessa sociedade e compreendê-la melhor, objetivando o desenvolvimento das pessoas, das organizações e a sua consequente melhoria de vida. Para Lemos:

[...] reconhece-se, portanto, no contexto atual de intensa competição, que o conhecimento é base fundamental e o aprendizado interativo é a melhor forma para os indivíduos, empresas, regiões e países estarem aptos a enfrentar as mudanças em curso, intensificarem a geração de inovações e se capacitarem para uma inserção mais positiva nesta fase. (LEMOS, 1999, p. 123).

O conhecimento abrange uma série de elementos, a exemplo dos saberes dos indivíduos e as experiências formais obtidas nas mais diversas organizações e que, a partir do compartilhamento, constituir-se-ão em estoques de conhecimentos dessas organizações.

O papel estratégico que exerce a informação neste momento é imperioso e fundamental, todavia, informação e conhecimento não podem ser tratados como conceitos idênticos. O conhecimento assume uma dimensão muito mais ampla, enquanto que a informação pode, ou não, tornar-se conhecimento. Davenport e Prusak (1998, p. 6) sinalizam que: “A maioria das pessoas tem intuição de que o conhecimento é mais amplo, mais profundo e mais rico do que os dados ou a informação.”

Pode-se, então, apontar as principais diferenças entre informação e conhecimento, a partir de Stopilha (2008, p. 61) adaptado de Tiwana (2001 apud SANTIAGO JÚNIOR, 2004).

INFORMAÇÃO	CONHECIMENTO
Evolução dos dados: registrados em banco de dados, livros, manuais e documentos.	Formado e compartilhado através da inteligência coletiva; evolução das experiências, sucessos, fracassos e aprendizados ao longo do tempo.
Formalizada, capturada e explicada pode ser facilmente “empacotada” em forma reutilizável.	Normalmente sobressai da cabeça das pessoas através de suas experiências, sucessos, fracassos e aprendizados ao longo do tempo.
Dado processado.	Informação discutida.
Registra simplesmente o fato.	Permite prognósticos, previsões e associações casuais.
Clara, nítida, estruturada na forma escrita.	Confuso, vago e parcialmente desestruturado
Facilmente expressada na forma escrita.	Intuitivo, difícil de comunicar e de ser expresso através de palavras e ilustrações

INFORMAÇÃO	CONHECIMENTO
Obtida a partir da forma de condensamento, correção, contextualização e o cálculo de dados.	Presente nas conversas entre as pessoas, na intuição baseada na experiência e na habilidade das pessoas em comparar situações, problemas e soluções.
Destituída da dependência do dono	Dependência do dono.
Bem administrada pelos sistemas de informação.	Necessita de canais informacionais.
Recurso chave para dar significado a uma grande quantidade de volume de dados.	Recurso chave no processo de tomada de decisão, previsão, planejamento, <i>design</i> , diagnóstico e julgamento intuitivo.

Quadro 1 – Principais diferenças entre informação e conhecimento

Fonte: Stopilha, 2008, p. 61, adaptado de Tiwana, 2001 (apud SANTIAGO JÚNIOR, 2004).

Autores como Machlup, Bell, Galbraith, Drucker, Arrow, Toffler, Tourraine, Naville, Masuda, entre outros (MALIN, 1994), abordam o advento do pós-industrialismo e reconhecem a valorização do conhecimento e da informação na estrutura de poder, na desindustrialização do emprego e no modo de crescimento das nações, o que representa a constatação de “[...] um acentuado deslocamento das forças produtivas do ‘fazer’ para o ‘saber’ [originando] aumento de produtividade do trabalho causado pela apropriação planejada e sistemática do conhecimento ao fazer, aperfeiçoando ferramentas, processando produtos e criando tecnologias [...]” (MALIN, 1994, p. 10).

Assim, reconhece-se que na nova economia, os conceitos conhecimento e informação tornam-se complementares e devem estar alinhados na busca por uma economia do aprendizado contínuo. Jonhson e Lundvall (2005) identificam uma nova abordagem para o desenvolvimento econômico e observam que já não existe um consenso sobre as melhores práticas a serem

adotadas como estratégia de desenvolvimento por todos os países. Apontam ainda para a dinâmica das instituições, a inovação, a criação, a cultura, a mudança e suas relações salientando a recorrência em admitir-se que informação e conhecimento não são, necessariamente, conceitos semelhantes e propõem o termo “economia do aprendizado” no sentido de dar uma dimensão mais ampla ao conhecimento. O conceito de economia do aprendizado refere-se à interação entre pessoas, países, instituições fazendo com que surjam novas competências e habilidades.

Dessa maneira, o gestor público surge como um maestro no sentido de harmonizar as diversas competências e gerenciá-las orientando-as para o processo de aprendizado coletivo e para o compartilhamento, aproximando, dessa maneira sua equipe através da socialização da informação e do conhecimento. A Figura 1 demonstra como o conhecimento pode gerar novos valores quando difundido a partir de uma visão holística.

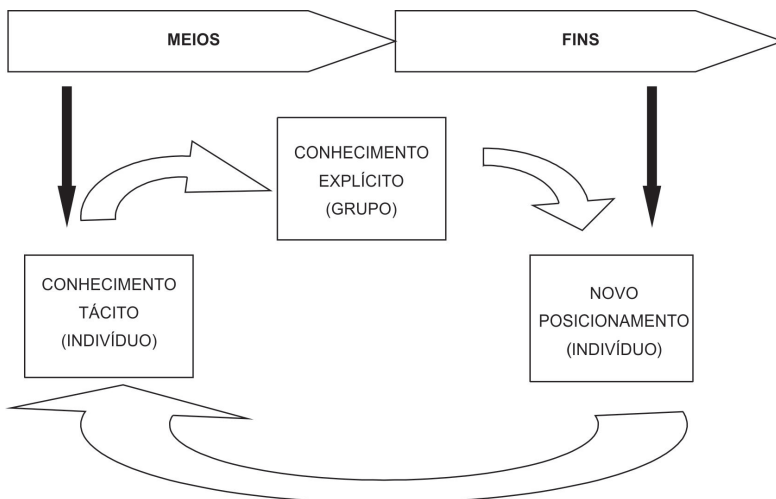


Figura 1 – Visão holística da socialização do conhecimento

Fonte: Stopilha, 2008, p. 94.

Sendo assim, revelam-se exigências presentes no ambiente inerente às pessoas, para as quais, as organizações públicas precisam se atentar, a exemplo de novos perfis profissionais e foco no conhecimento. Este ambiente é também cerceado de instabilidades e incertezas demandando das organizações públicas um alto grau de adaptabilidade que conferirá sua sobrevivência. O tratamento adequado do conhecimento e da informação, portanto, configura-se como real possibilidade de permanência, perpetuação e aprendizagem contínua para organizações públicas aprendentes. Segundo Nonaka e Takeuchi (1997, p. 59):

As organizações lidam com ambientes incertos não apenas através da adaptação passiva, mas através da interação ativa. As organizações podem se transformar. Entretanto, muitas visões da organização são passivas e estáticas. A organização que deseja lidar de forma dinâmica com as mudanças no ambiente precisa criar informação e conhecimento, não apenas processá-los de forma eficiente. Além disso, os membros da organização não podem ser passivos, mas sim agentes ativos da inovação.

Na aprendizagem organizacional as pessoas assumem papel relevante, pois, elas são capazes de converter informação em conhecimento além de qualificarem-se aprendendo a aprender continuamente. Conclui-se que as pessoas trazem em si ou são capazes de desenvolver capacidades para buscar soluções inovadoras e criativas para resolver problemas complexos, a partir de suas habilidades, conhecimentos e atitudes (STOPILOVA, 2008).

Para capitalizar o valor e o conhecimento das pessoas nas organizações torna-se vital transcender à estrutura formal, gerando mudanças na organização. Santiago Júnior (2004) observa que as mudanças pelas quais as organizações devem submeter-se a fim de sobreviver no ambiente altamente competitivo estão vinculadas justamente à rapidez com que as atividades se processam para atender às demandas cada vez maiores dos clientes e parceiros. Portanto, estas mudanças devem ocorrer de tal forma que conduzam a uma cultura

favorável à disseminação do conhecimento nas organizações. Fleury e Oliveira Júnior (2001, p. 22) conceituam cultura como sendo:

[...] um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação.

A cultura organizacional representará, portanto, o agente propiciador para a implantação da gestão do conhecimento nas organizações na medida em que possa fomentar a comunicação em redes, o compartilhamento de normas, valores, crenças e rituais, a colaboração e a cooperação. Estes aspectos, quando impregnados na organização, conduzem o comportamento dos indivíduos a compactuar da mesma realidade, criando um elo invisível de ligação entre os participantes que os fazem comungar com os objetivos da organização e, ao mesmo tempo, tomá-los para si próprios. Assim, surgirão as equipes ou times criativos e inovadores, orientados para o sucesso, para a eficiência e eficácia.

Ao imprimir mudanças em sua estrutura, flexibilizando o modelo burocrático, sua gestão e seu comportamento, as organizações públicas ressignificam-se, transmutando-se em *locus* de aprendizagem em contínua interação com o meio no qual estão inseridas, adquirindo, transferindo, criando e recriando conhecimentos traduzidos em forma de tecnologias, produtos e serviços. Conforme sinaliza Senge (2006, p. 12): “Muitos se referem às organizações emergentes como ‘organizações baseadas no conhecimento’ ou como ‘organizações que aprendem’: organizações inerentemente mais flexíveis, adaptáveis e mais capazes de continuamente ‘reinventarem-se’”.

Assim, na gestão do social, conhecimento torna-se ferramenta estratégica para promover mudança na organização pública, visto que, o conhecimento gerenciado corretamente e em prol da sociedade gerará o bem-estar social.

O Hiato em Qualificar e Quantificar Práticas na Gestão Pública: um desafio para o gestor

As organizações são fruto de componentes idealizados com a finalidade de cumprir objetivos desenhados no planejamento estratégico tais como: integração ao ambiente, estabelecimento da diretriz organizacional, formulação de estratégias e objetivos além de elaboração de mecanismos de controle organizacional. O objetivo maior da organização é traduzido em sua missão; assim, os objetivos organizacionais devem refletir os ambientes interno e externo à organização e suas tendências para que se obtenha o seu melhor desempenho. Os objetivos organizacionais refletem as metas globais da organização e possuem a função de prever a sua situação futura, justificar sua existência, estabelecer padrões de eficiência e eficácia, além de produzir medidas de desempenho.

A eficiência é um conceito que se refere às entradas e saídas da organização e ao aspecto interno da otimização de recursos disponíveis. A eficácia diz respeito ao resultado ou ao retorno de uma organização para com a sociedade e pressupõe o alcance dos objetivos organizacionais, o equilíbrio interno da organização e a adaptação ao ambiente externo. Assim, os conceitos de eficiência e eficácia interagem e se completam na busca do desempenho organizacional; entretanto, nem sempre as organizações exibem ou atingem eficiência e eficácia ao mesmo tempo, consubstanciando-se em um desafio para o gestor na busca pela harmonização de tais conceitos.

O avanço da administração em produção de saberes com aplicação em gestão, nas três últimas décadas, não encontra precedente capaz de substituí-lo, devido à riqueza de conceitos, técnicas de aplicação, diversidade de novas metodologias, oriundas da tecnologia da informação (TIC), além da vasta produção acadêmica traduzida em livros e textos acessíveis às instituições ofertando às pessoas um banco de conteúdos que fornecem suporte para o desenvolvimento de competências, as quais, podem alavancar processos organizacionais de alto desempenho, constituindo-se em instrumentos relevantes para a melhoria das práticas na gestão pública.

A existência das organizações públicas justifica-se pela prestação de serviços aos cidadãos e, portanto, a qualidade do que se propõem a fazer deve ser avaliada pela sociedade. Caso deseje-se problematizar esta questão de forma simples, questionar-se-á: como diagnosticar e estruturar as funcionalidades e processos de um órgão ou setor público? Alguns princípios e valores podem apontar caminhos para um gerenciamento eficiente e eficaz, conforme destaca Falconi (1996, p. 51):

Precisamos eliminar de nossas organizações o gerenciamento apenas pela intuição, experiência;

Bom senso e coragem se você quiser manter sua organização viva e rentável;

É bom que comece a tomar providências para desenvolver um gerenciamento cada vez mais científico.

Em relação à gestão pública Torres (2004, p. 175) salienta:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte.

É de responsabilidade do gestor gerenciar processos de uma organização da qual o mesmo recebeu a delegação para comandar; assim, deduz-se que o gestor comprometido deve ter autoridade sobre os fins (efeitos) e responsabilidade sobre os meios (causas); sendo

assim, quantificar procedimentos, atuar em causas gerenciáveis, estabelecer condições necessárias e suficientes para o gerenciamento são posicionamentos e compreensões imprescindíveis para a obtenção de resultados na gestão pública. Assim, o bom gestor não deve apenas almejar atingir resultados, visto ser este um atributo do cargo; o bom gestor deve buscar a superação dos resultados, pois, assim a instituição pode ser percebida como útil à sociedade; isto significa o reconhecimento pelas melhores práticas.

Tal reflexão alinha-se às palavras de Moore (2002, p. 60), “[...] os gerentes públicos poderiam com segurança voltar sua atenção para encontrar os meios mais eficientes e efetivos de executar os propósitos mandatórios para cumprir as responsabilidades assumidas”, isto quer dizer que não é possível só planejar ou desenvolver teorias para execução de uma gestão; é de fundamental importância saber aonde se quer chegar e o que efetivamente se vai transformar, porque ao se focar no cumprimento das responsabilidades do cargo, apresentar resultados, superá-los aprofundando-se na concepção de dever, o gestor público ofertará um retorno condizente às reais necessidades da sociedade. A contribuição de Juran (1992, p. 73) torna-se de fundamental importância para a compreensão do escopo das necessidades humanas, exposto no esquema a seguir (Figura 2).

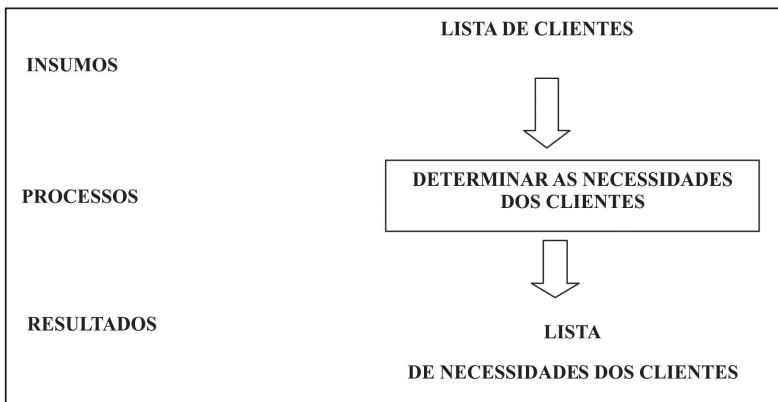


Figura 2 – Escopo das necessidades humanas

Fonte: Adaptado de Juran, 1972, p. 73.

Ao transcender os resultados esperados, o gestor público promoverá a efetividade na administração pública. O conceito de efetividade refere-se à capacidade de fazer as coisas certas e à resolução de problemas. Infere-se, portanto, que:

A efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada. Mais uma vez vale a pena recorrer a Torres. Para ele: efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito. (TORRES, 2004, p. 175).

Estabelecer metas sempre foi um atributo das organizações privadas. Nas últimas décadas, todavia, as organizações públicas submeteram-se a uma nova dinâmica demandando dos seus gestores a necessidade de lançar mão de instrumentos de quantificar objetivos e medir resultados. Segundo Falconi (2013) o estabelecimento de uma meta é o que existe de mais importante para desenvolver organizações e pessoas e esta ação está intrinsecamente ligada à liderança. O gestor público enfrenta, neste aspecto, um de seus maiores desafios: comprometer pessoas na transformação de objetivos em metas quantificáveis.

O gestor público, orientado para a liderança de pessoas, promoverá nos indivíduos o desenvolvimento da maestria humana em conjunto com a realidade em que estão inseridos proporcionando assim o aprendizado, a exposição e a reestruturação de modelos mentais, de maneira colaborativa. A fim de contribuir com a cultura de aprendizado nas organizações do conhecimento, Senge (2006) identifica cinco disciplinas que, ao serem observadas e trabalhadas de forma holística, guiarão os gestores e os demais participantes da organização na construção de:

- Domínio pessoal - criação de um ambiente organizacional que possibilite o aprendizado de suas capacidades pessoais no sentido de buscar também atingir os seus objetivos de forma segura;
- Modelos mentais - reelaborar paradigmas mentais arraigados alinhando-os com a realidade;
- Visão compartilhada - motivar a interação do grupo em relação às ações futuras;
- Aprendizado em equipe - desenvolver as habilidades coletivas gerando sinergia, incentivando a colaboração e a cooperação;
- Pensamento sistêmico - compreender a organização como um sistema, admitindo suas relações internas e externas, a influência que cada elemento exerce nesse processo.

O gestor público, ao se debruçar sobre a missão da organização, que lhe confiou a sua gestão, não pode deixar de aprofundar-se em princípios de administração para prospectar quem são seus fornecedores internos e externos, bem como, elaborar seu plano de gerenciamento garantindo as condições de funcionalidade capazes de aproximar ao máximo o que planejou, a partir da descrição de objetivos e metas claras, dos resultados que pretende alcançar, conforme exposto na Figura 3, que apresenta um esquema o qual possibilita a visualização de como agregar valor à gestão pública.

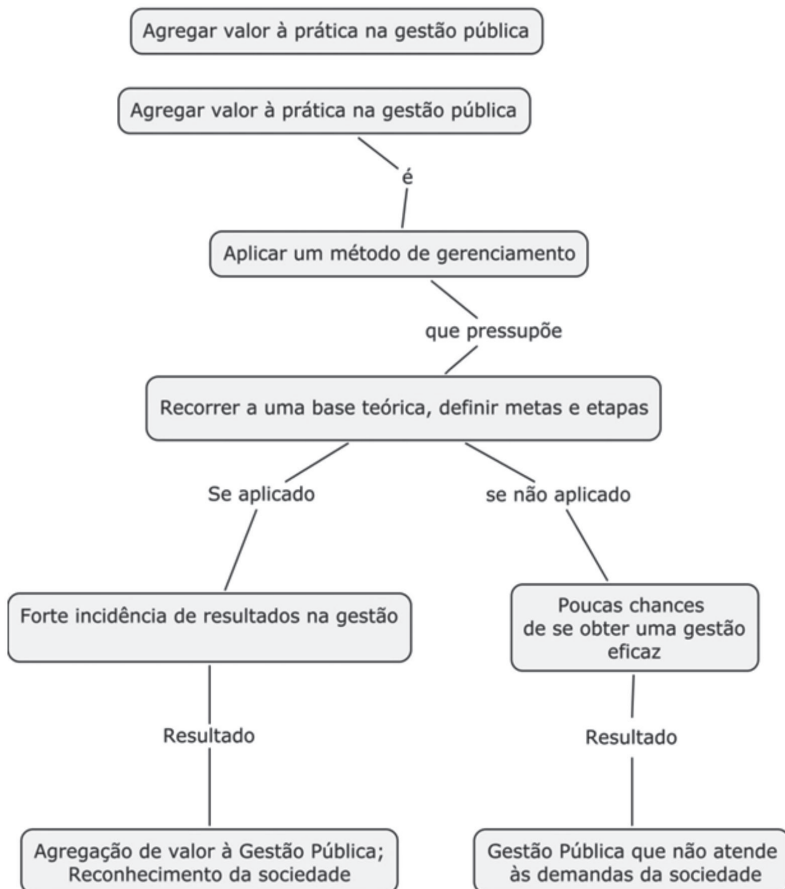


Figura 3 – Como agregar valor à gestão pública

Fonte: Elaborado por Santana e Stopilha, 2014.

Considerações Finais

As questões discutidas, ao longo deste texto, demonstram a relevância que as mesmas assumem na contemporaneidade e de que modo afetam o cotidiano e a dinâmica das organizações públicas, que estão inseridas nesse contexto, tornando-as *locus*

de aprendizado contínuo. As organizações públicas, a fim de sobreviverem na nova sociedade, precisam considerar a criação de novas formas de aquisição e disseminação da informação e do conhecimento; promovendo assim, um ambiente propício à cooperação, inovação, construção e compartilhamento de saberes, experiências e ideias que proporcionem o aprimoramento dos processos, serviços e produtos da organização, o desenvolvimento pessoal e a consequente qualidade de vida dos participantes.

Neste sentido, é preciso considerar as novas configurações do gestor público, necessárias às organizações, para que possam promover mudança e flexibilização de estruturas, de modelos de gestão e modelos mentais, presentes nas organizações públicas. A figura do gestor público transmuta-se em mediador entre a organização, as pessoas e o ambiente externo, fomentando redes de informação, conhecimento e aprendizado, orientadas para criar um ambiente favorável à mudança organizacional que derivem para a flexibilização de estruturas, dos modelos de gestão e dos modelos mentais presentes nas organizações públicas.

O perfil do gestor público contemporâneo pressupõe, portanto, tanto competências de gerenciamento da organização, estas orientadas para o planejamento e o alcance dos objetivos estratégicos e das metas organizacionais; para a eficiência e a eficácia da organização e para o uso e a otimização das TIC, quanto aquelas de liderança, alinhadas à gestão de pessoas, no sentido de reconhecer talentos, fomentar o trabalho em equipe, a interação e a inserção das pessoas na organização e gerir a informação e o conhecimento com vistas a promoção do bem-estar social.

Diante desta realidade, a assunção de um cargo de gestor público precede de uma análise das funcionalidades de como operar, um mapeamento das pessoas e suas funções e quem são seus clientes, de um modo geral o cidadão combinando, desta maneira, uma isenção moral entre a vontade política e a decisão em aplicar um método eficiente de gestão pública. Sendo assim, não basta ao gestor público possuir saberes que o qualifique para o cargo, mas, sobretudo, valorizar os instrumentos de gestão e as metodologias que promovam o diagnóstico técnico e operacional possível de

promover mudanças organizacionais e coragem para implementar ações efetivas pautadas em metas e objetivos definidos.

Referências

CAMPUS, Vicenti Falconi. **Gerenciamento pelas diretrizes**. Belo Horizonte : Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG,1996.

FALCONI, V.. **Gestão empresarial de metas**. Disponível em: <<http://nej-ufba.blogspot.com.br/2012/09/falconi-gestao-empresarial-de-metas.html>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

FLEURY, M. T. L.; OLIVEIRA JUNIOR, M. M. (Org.). **Gestão estratégica do conhecimento**. São Paulo: Atlas, 2001.

JOHNSON, B.; LUNDVALL, B-A. Promovendo sistemas de inovação como resposta à economia do aprendizado crescentemente globalizada. In: LASTRES, H. M. M; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ; Contraponto, 2005.

JURAN, J. M. **A qualidade desde o projeto**: novos passos para o planejamento da qualidade em produto e serviços. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneira, 1992.

LE MOS, C. Inovação na era do conhecimento. In: LASTRES, M. H.; ALBAGLI, S. **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MALIN, A. B. **Economia e política de informação**: novas visões da história. **São Paulo em Perspectiva**, v. 8, n. 4, p. 9-18, out./dez. 1994.

MOORE, M. H. **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Tradução de P. G. Vilas-Boas Castro e Paula Vilas-Boas Castro. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação do conhecimento na empresa**: como as empresas japonesas geram a dinâmica de inovação. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

SANTIAGO JÚNIOR, R. **Gestão do conhecimento**: a chave para o sucesso empresarial. São Paulo: Novatec, 2004.

SENGE, P. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização de aprendizagem. São Paulo: Best Seller, 2006.

SILVA, P. G. K. da. O papel do controle interno na administração pública. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, jan./jun. 2002. Disponível em: <seer.ufrgs.br/ConTexto/article/download/11555/6784>. Acesso em: 07 jan. 2012.

STOPILHA, A. L. de S. **O projeto Rede UNEB 2000 sob a perspectiva da gestão do conhecimento**: um estudo de caso no Município de Valença (BA). 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2008.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: uma abordagem sobre a avaliação *online*

Geórgia Farias Silva Siqueira
Telma Batista Farias da Silva
Luiz Carlos dos Santos

A Educação a Distância (EaD) é um fenômeno que, apesar de não ser algo novo, ainda provoca diferentes discussões por sua metodologia e modelo tecnológicos. O avanço da informática e da tecnologia de redes de computadores, particularmente da internet, deu nova dimensão à EaD, tornando possível a formação de pessoas independentemente da reunião física dos sujeitos integrantes do processo ensino-aprendizagem.

Essas tecnologias possibilitam o rompimento de barreiras e provocam diversas mudanças no cotidiano da sociedade, principalmente no que se refere às práticas pedagógicas, visto que a utilização de recursos tecnológicos proporciona, tanto ao docente, quanto ao discente, vislumbrarem novas formas de comunicação, expressão, pensamento e construção do conhecimento, ultrapassando dessa forma, as barreiras da distância física.

Neste contexto, está inserida a avaliação da aprendizagem, como um ato que implica múltiplos critérios que devem ser determinados pelo docente. Seja de forma presencial ou à distância, a avaliação deve favorecer e estimular o processo de construção do conhecimento, além de observar se os objetivos educacionais estão sendo realmente alcançados, de acordo com o programa do currículo.

É por meio da avaliação que o professor conhece seu estudante, o que lhe permite organizar estratégias que o auxiliem na construção do conhecimento. Portanto, a avaliação é o ponto de partida da prática docente, que contribui para (re)pensar, (re)

planejar e (re)construir o fazer pedagógico, estabelecendo, assim, inúmeros fundamentos que ajudam o docente a aperfeiçoar os processos educacionais.

São diversas as estratégias avaliativas sugeridas nos cursos ofertados na modalidade EaD, sobretudo, levando-se em consideração o aporte tecnológico que permeia tal modalidade. Nessa dimensão, surgiu o problema da pesquisa, com o seguinte enunciado: de que forma acontece o processo de avaliação da aprendizagem em cursos oferecidos na modalidade a distância?

A avaliação da aprendizagem na EaD torna-se mais coerente quando abrange os aspectos qualitativos e quantitativos. O processo de avaliação deve utilizar instrumentos diversificados e atraentes; os docentes devem explicitar aos seus discentes o objetivo das tarefas propostas e os critérios de avaliação, além de apresentar um *feedback* avaliativo ao final de cada atividade/tarefa realizada, para que o discente possa pontuar e refletir sobre seus possíveis erros e acertos, no intuito de aperfeiçoar seu desempenho, bem assim o nível de aprendizagem.

A avaliação não precisa ser repetitiva e maçante, mas deve se apoiar nos dispositivos midiáticos existentes, buscando contemplar elementos que auxiliem o discente no processo ensino-aprendizagem, além de contribuir para o seu desenvolvimento, pois a simples utilização de instrumentos diferenciados das provas e testes costumeiros, já propicia uma vivência de avaliação distinta da tradicional, o que atrai a atenção dos estudantes.

O objetivo principal do presente texto é evidenciar os diferentes tipos de instrumentos avaliativos utilizados em cursos, na modalidade a distância, e suas implicações sobre a aprendizagem *online*, visto que é de fundamental importância diversificar esses instrumentos para que o processo de avaliação não se torne monótono e repetitivo.

Os objetivos secundários são: explicitar o contexto histórico da EaD; identificar os tipos de avaliação existentes; e estabelecer relações entre a avaliação presencial e avaliação *online*, confirmando assim, a importância em adotar instrumentos avaliativos diversificados para uma aprendizagem significativa.

O estudo foi realizado a partir de pesquisas bibliográficas, que têm como âncora a literatura existente na área da Educação a Distância e da avaliação da aprendizagem *online* com dimensão exploratória e sob uma abordagem de caráter qualitativo; a qual permite identificar, pontos de vista já existentes e publicados por outros autores, numa análise reflexiva e crítica sobre o objeto de estudo.

Espera-se que esta produção possa contribuir, a título de reflexão, sobre a necessidade de preparação dos docentes para uma prática avaliativa inovadora, na busca constante de aperfeiçoamento na utilização das novas tecnologias no processo educacional, pois é a partir da elaboração de um instrumento eficaz, sobretudo da diversificação da avaliação, que são obtidos dados e informações sobre a aprendizagem e o desempenho dos discentes.

Educação a Distância (EaD): breve histórico

A EaD ganha espaços cada vez mais expressivos no contexto atual, como uma modalidade de ensino extraordinariamente ajustada e cobiçada para atender às novas demandas educacionais e socioeconômicas, decorrentes das exigências da sociedade contemporânea.

Esta modalidade de ensino pode ser definida como:

Uma relação de diálogo, estrutura e autonomia que requer meios técnicos para mediatizar esta comunicação. Educação a distância é um subconjunto de todos os programas educacionais caracterizados por: grande estrutura, baixo diálogo e grande distância transacional. Ela inclui também a aprendizagem. (MOORE; KEARSLEY, 2007, p. 26).

A evolução da Educação a Distância se deu ao longo de várias gerações da nossa história, desde quando a única forma de comunicação era por meio de correspondências, até os dias atuais, quando esta envolve o aprendizado *online* baseado em tecnologias da internet.

Segundo Katz (1973, p. 6), “[...] o primeiro curso a distância de que se tem registro surgiu nos Estados Unidos em 1728, e era um curso por correspondência de taquigrafia”, essa experiência foi considerada como a primeira geração da EaD, “[...] caracterizada por estudos por correspondência nos quais o principal meio de comunicação eram materiais impressos, geralmente em forma de guia de estudos, com tarefas e outros exercícios enviados pelo correio.” (GUAREZI; MATOS, 2009, p. 30).

A partir de 1960, com a criação de novas formas de organização de trabalho, se configurou a segunda geração da EaD, que perdurou até o início dos anos 1990 e, segundo Guarezi e Matos (2009, p. 30) “[...] foi caracterizada pela integração dos meios de comunicação audiovisuais, tais como o rádio, televisão, telefone e satélite”.

Na década de 1990, surge uma terceira geração da EaD, “[...] descrita e caracterizada pela integração de redes de conferência por computador e estações de trabalho multimídia, sendo essa uma proposta em fase de realização, ainda com poucas análises” (GUAREZI; MATOS, 2009, p. 31).

Atualmente, a EaD é utilizada por diversos países em todo o mundo, tornando-se cada vez mais presente em setores relacionados ao ensino, em todas as vertentes, tendo em vista sua característica básica de empregar todas as tecnologias em um único meio de comunicação centrado no computador, envolvendo componentes audiovisuais e textuais.

No Brasil, de acordo com Pretti (1996, p. 19), a EaD teve início com a “[...] fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, que transmitia programas de literatura, radiotelegrafia e telefonia, línguas e outros, em 1923, coordenada por um grupo da Academia Brasileira de Ciências”.

Com o incentivo do Governo Federal, a EaD ganhou força e se consolidou no Brasil. Segundo Guarezi e Matos (2009, p. 35):

Na década de 1970, destacou-se o Projeto Minerva (radioeducativo), criado pelo governo federal, que oferecia diferentes tipos de cursos para os níveis de primeiro e segundo graus, com o objetivo de resolver

a curto prazo os problemas de desenvolvimentos políticos, econômicos e sociais do País.

No século XXI, o Brasil conquistou sua primeira Universidade Aberta (UAB). De acordo com Guarezi e Matos (2009, p. 37):

O Ministério da Educação (MEC) reconheceu a entidade como instituição pública de ensino superior, aberta a qualquer pessoa com idade acima de 18 anos, que pode ingressar sem exame vestibular, mas que tem de ser aprovada em todas as disciplinas de seu currículo.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, sancionada em 20 de dezembro de 1996, pelo presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Henrique Cardoso e pelo Ministro da Educação Paulo Renato, define e regulamenta o sistema educacional brasileiro, com base nos princípios contidos na Constituição Federal. Dentre os diversos aspectos inerentes a educação, a referida Lei normatiza a Educação a Distância:

Art. 80º. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º. A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º. A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º. As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º. A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais. (BRASIL, 1996, p. 28).

Nota-se que a implantação oficial da Educação a Distância no Brasil é um fato considerado recente, mormente se comparado à existência do ensino por correspondência, caracterizado no país desde a primeira metade do século XX.

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), aliadas à propagação das mídias interativas, têm colocado recursos como: o computador, a internet e o vídeo, a serviço da educação. Ensinar a distância é democratizar/disseminar o conhecimento; é permitir que todos tenham acesso à educação, em especial àqueles que, por algum motivo, não estejam sendo contemplados, satisfatoriamente, pelos meios tradicionais de ensino, tendo em vista a facilidade da EaD em permitir que pessoas em locais distintos, possam ter acesso a cursos e aperfeiçoamento que presencialmente não conseguiriam realizar.

Nesse contexto, Neder e Lessnau (1999, p. 22), asseguram que:

A estrutura da EaD modifica o esquema de referência associado à presença do professor e do estudante uma vez que decompõe o ato pedagógico em dois momentos e dois lugares: o ensino é mediatizado, a aprendizagem resulta do trabalho do estudante, a reação do aluno face ao conteúdo vem indiretamente ao docente, através dos tutores e a interação em sala de aula é em grande parte reduzida.

Portanto, pode-se afirmar que a EaD viabiliza os novos saberes, media a construção e reconstrução do conhecimento, possibilitando, assim, uma melhor formação e contribuição com a promoção da aprendizagem, além de desenvolver habilidades importantes para a formação de um cidadão crítico, participativo e consciente.

A EaD, nos Ambientes Virtuais de Aprendizagem, permite romper com as distâncias espaço-temporais e possibilita a interatividade, recursividade, múltiplas interferências, conexões e trajetórias. Neste espaço a comunicação ocorre por meio de e-mails, fóruns de discussão, quadros de avisos, chats, murais, espaços de publicação de arquivos, dentre outros. Dessa maneira, a EaD é concebida como um sistema aberto, “[...] com mecanismos de participação e descentralização flexíveis, com regras de controle discutidas pela comunidade e decisões tomadas por grupos interdisciplinares.” (MORAES, 1997, p. 68).

A partir das reflexões ora apresentadas, nota-se a importância da Educação a Distância para a sociedade contemporânea, pois a partir dos recursos disponibilizados por ela é possível atingir limites inalcançáveis e nunca antes pensados por outras modalidades de ensino. Contudo, para que a aprendizagem aconteça de fato, é necessário que haja uma formação adequada dos docentes participantes do processo, no que diz respeito à aproximação com as novas tecnologias e sua aplicação no contexto educacional.

Apesar do preconceito ainda existente, hoje há muito mais compreensão de que a EaD é fundamental para o País. Temos mais de 200 instituições de ensino superior atuando de alguma forma em EaD. O crescimento exponencial dos últimos anos é um indicador sólido de que a EaD é mais aceita do que antes. Mas ainda é vista como um caminho para ações de impacto ou supletivas. É vista como uma forma de atingir quem está no interior, quem tem poucos recursos econômicos, quem não pode frequentar uma instituição presencial ou para atingir rapidamente metas de grande impacto. O Brasil passou da fase importadora de modelos, para a consolidação de modelos adaptados à nossa realidade. (MORAN apud GUAREZI; MATOS, 2009, p. 39).

Nesse sentido, torna-se necessário e emergente romper paradigmas existentes com relação à EaD; modificar as velhas estruturas das salas de aula, baseadas na relação: emissor de

conhecimentos (docente)–receptor de conhecimentos (discente), proporcionando, conseqüentemente, um ambiente criativo, dinâmico e aberto à interação e ao diálogo entre os participantes do processo ensino-aprendizagem.

Avaliação da Aprendizagem

Atualmente, a avaliação da aprendizagem vem sendo amplamente discutida, em suas diversas interfaces, porque avaliar é base fundamental nos processos de organização do ensino. Diante da realidade de uma sala de aula, os docentes se organizam e traçam competências visando a otimização da gestão de seus conteúdos e, diante desse contexto, se inserem os métodos de avaliação.

O ato de avaliar é peculiar a qualquer atividade humana e, conseqüentemente, é indispensável em toda proposta educacional. Ressalte-se que a avaliação abrange todos os momentos do processo ensino-aprendizagem, portanto, não deve ser classificatória; não pode se restringir apenas à ação de atribuir notas, valores ou conceitos, mas sim, de se consolidar como uma ação reflexiva que colabora com indicativos valiosos para redimensionar e reorientar as práticas pedagógicas.

O sistema classificatório é tremendamente vago no sentido de apontar as falhas do processo. Não aponta as reais dificuldades dos alunos e dos professores. Não sugere qualquer encaminhamento, porque discrimina e seleciona antes de tudo. Apenas reforça a manutenção de uma escola para poucos. (HOFFMANN, 2009, p. 24)

A partir da reflexão de que o processo educativo é intencional e que a consequência dessa intenção é o planejamento e, considerando que este processo necessita de informações contínuas no que se refere ao seu desenvolvimento, objetivando a correção de possíveis falhas e a canalização dos objetivos propostos, pode-se afirmar que avaliar é criar oportunidades de ação/reflexão, num constante acompanhamento por parte do docente, que deve estimular o discente a novas indagações, a partir das respostas apresentadas.

Definição

A questão central deste estudo é a avaliação da aprendizagem. Não apenas a avaliação propriamente dita, no sentido original da palavra, mas com foco principal na Educação a Distância. Portanto, cabe registrar alguns conceitos referentes a esta temática tão discutida no cenário educacional atual:

Avaliação é um processo contínuo de pesquisas que visa interpretar os conhecimentos, habilidades e atitudes dos alunos, tendo em vista mudanças esperadas no comportamento, propostas nos objetivos educacionais, a fim de que haja condições de decidir sobre alternativas do planejamento do trabalho do professor e da escola como um todo. (PILETTI, 1987, p. 190).

Segundo Haydt (2002, p. 36), “[...] avaliar é atribuir um julgamento ou apreciação de alguma coisa ou de alguém com base em uma escala de valores”. Destarte, a avaliação consiste em coletar e interpretar dados qualitativos e quantitativos, a partir de critérios previamente estabelecidos pelo docente.

A avaliação é uma tarefa didática essencial para o trabalho docente. Por apresentar uma grande complexidade de fatores, ela não pode ser resumida a simples realização de provas e atribuição de notas. A mensuração apenas fornece dados quantitativos que devem ser apreciados qualitativamente. (LIBÂNEO, 1991, p. 29).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394, de 20/12/1996, faz as seguintes considerações no tocante à avaliação:

V - a verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios:

a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos

sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais. (BRASIL, 1996, p. 10).

A partir das definições ora apresentadas, pode-se inferir que a avaliação é uma ação pedagógica necessária para a garantia da qualidade e do sucesso do processo ensino-aprendizagem, quando aplicada de forma adequada e condizente com a realidade dos sujeitos nela envolvidos.

Hoffmann (2008, p. 56) afirma que a avaliação é um processo dialógico:

A avaliação, enquanto relação dialógica vai conceber o conhecimento como apropriação do saber pelo aluno e também pelo professor, como ação-reflexão-ação que se passa na sala de aula em direção a um saber aprimorado, enriquecido, carregado de significados, de compreensão. Dessa forma, a avaliação passa a exigir do professor uma relação epistemológica com o aluno - uma conexão entendida como reflexão aprofundada a respeito das formas como se dá a compreensão do educando sobre o objeto de conhecimento.

A partir desse pressuposto, entende-se que a avaliação deve ter como finalidade orientar e aperfeiçoar a qualidade das ações educacionais, bem como auxiliar o desenvolvimento da autonomia dos discentes e a constatação de suas capacidades adquiridas, para que os mesmos possam refletir sobre sua atuação como co-responsáveis no processo de aprendizagem.

Métodos de Avaliação

O ambiente educacional, concebido como um espaço comunicativo, de interações constantes, deve promover situações de estímulo à aprendizagem, planejadas para motivar a participação dos sujeitos nela envolvidos. Esse processo não deve oferecer respostas prontas, mas, excitar perguntas; não deixar os discentes

passivos, e sim, estimular sua participação; não classificar, porém, (re)orientar e (re)construir.

Diante disso, a avaliação deve ser planejada numa dimensão colaborativa, de ação comunicativa, que requer um espaço de comunicação capaz de conduzir o discente a participar ativamente da aula, expondo tanto seus conhecimentos e concepções, quanto seus interesses, preocupações e desejos; promovendo o desenvolvimento das potencialidades do educando, inclusive, a autoavaliação.

[...] a avaliação deve se fazer presente, tanto como meio de diagnóstico do processo de ensino e aprendizagem quanto como instrumento de investigação da prática pedagógica, sempre com uma dimensão formadora, uma vez que, o fim desse processo é a aprendizagem, ou a verificação dela, mas também permitir que haja uma reflexão sobre a ação da prática pedagógica. (PARANÁ, 2009, p. 1).

Portanto, a avaliação não deve ser uma atividade finalística, com o objetivo de analisar resultados, mas, um método contínuo que caracterize o desenvolvimento, a participação e a cooperação, com ênfase nas capacidades adquiridas pelos discentes no decorrer do processo ensino-aprendizagem.

Ao considerar a avaliação como fim, e não como meio, para a aprendizagem, alunos e professores tendem a desenvolver uma relação utilitarista perante o conhecimento: os alunos se interessam pelo que irá “cair na prova”, os professores, por sua vez, preparam atividades e estratégias que possam ser mais facilmente mensuradas “objetivamente”, em detrimento de propostas mais abertas e complexas, mais difíceis de mensurar a partir dos critérios tradicionais, em que para cada trabalho, prova ou atividade corresponde uma nota. (CALDEIRA, 2006, p. 465).

Os novos modelos avaliativos em educação devem contemplar uma abordagem qualitativa, que possibilite a descoberta da essência e da totalidade do processo educativo, pois avaliar é muito mais

que conferir notas e certificados que, supostamente, atestam o conhecimento ou a capacidade do indivíduo.

Desse modo, torna-se imprescindível a construção de estratégias que possibilitem ao docente desenvolver sua capacidade de mediação, tendo em vista que o mesmo é componente fundamental do processo de avaliação, que precisa ser devidamente articulado e entendido, possibilitando que a construção de conhecimentos, em ambas as partes, seja constante e eficiente.

De acordo com Scriven (apud DEPRESBITERIS; TAVARES, 2009, p. 50), do ponto de vista educacional, existem três funções principais que substanciam a avaliação da aprendizagem: diagnóstica, formativa e somativa. A seguir, são apresentadas algumas considerações acerca dessas três funções avaliativas.

Avaliação Diagnóstica

A avaliação diagnóstica é a função inicial do processo avaliativo, ou seja, é o primeiro contato do docente com o discente e objetiva arrecadar informações quanto às capacidades/habilidades prévias que os estudantes já trazem consigo, para que o professor possa melhor compreender o universo de cada um deles e, assim, realizar um trabalho eficaz, com base nessas informações adquiridas.

A avaliação diagnóstica é realizada em dois momentos distintos:

- no início da aprendizagem, para verificar se os alunos têm os conhecimentos prévios sobre o que vai ser ensinado;
- durante o processo para agrupar os alunos conforme suas características e encaminhar os alunos a estratégias e programas alternativos de ensino. (SANTOS, 2006, p. 249).

Ainda na perspectiva da avaliação diagnóstica, Airasian (apud DEPRESBITERIS; TAVARES, 2009, p. 50) recomenda alguns passos que o docente deve seguir, a fim de orientar o seu trabalho:

- aplicação de provas diagnósticas para determinar o nível de ingresso do aluno;
- realização de discussões ou projetos em grupos para verificar a interação entre os alunos;
- administração de jogos orientados aos conteúdos necessários para iniciar o curso.

Portanto, a função diagnóstica da avaliação pode ser utilizada pelo docente como uma forma de identificação do nível inicial de conhecimento de cada discente, além de fornecer subsídios para estimar as possíveis dificuldades de aprendizagens e suas razões.

Avaliação Formativa

A avaliação formativa é a função utilizada no decorrer do processo ensino-aprendizagem, como forma de mensurar o rendimento dos discentes e suas deficiências, bem como ofertar elementos que auxiliem no redimensionamento do planejamento e da prática pedagógica.

De acordo com Santos (2006, p. 249), na avaliação formativa “[...] o aluno é avaliado continuamente ao longo do processo de ensino-aprendizagem ao qual está submetido, através de suas produções e da observação do professor.”

Nessa direção, Perrenoud (1999, p. 109) afirma que:

Uma avaliação não precisa conformar-se a nenhum padrão metodológico para ser formativa, basta que ela informe os dois principais atores do processo educativo: o professor e o aluno. O primeiro para regular sua ação, a partir dos resultados que estão sendo obtidos, e o segundo para tomar consciência de suas dificuldades e buscar a melhoria de seus desempenhos.

Essa função avaliativa torna-se uma importante aliada do docente no processo educacional, tendo em vista que o seu principal papel é apontar os erros e acertos, tanto dos docentes quanto dos discentes, objetivando a obtenção de melhores resultados.

Avaliação Somativa

A avaliação somativa é vista como a última etapa do processo avaliativo, pois visa mensurar os níveis de aproveitamento dos discentes no processo ensino-aprendizagem, a partir de critérios previamente estabelecidos.

Segundo Santos (2006, p. 249), nesta etapa da avaliação somativa “[...] são estabelecidos marcos e aplicados testes, normalmente no meio e no final do período.”

Nessa concepção, Depresbiteris e Tavares (2009, p. 54) afirmam que a avaliação somativa “[...] pode se transformar em momento de reflexão sobre o desempenho global do educando, realizada pelos professores que participaram de sua formação e mesmo com o próprio aluno, de forma que ele possa se avaliar.”

A função somativa da avaliação determina o grau de conhecimento adquirido pelos discentes durante o processo educacional, de acordo com os níveis de aproveitamento de cada um deles. É uma espécie de balanço final da aprendizagem.

O ideal é que as três funções avaliativas sejam empregadas uniformemente e não isoladamente, para que tenham sentido e significado real no processo educacional, tendo em vista que uma está intimamente relacionada com a outra e que o sucesso de sua aplicação só se concretiza a partir da contextualização de todas as ideias contidas em cada uma das fases.

Avaliação da Aprendizagem na EaD

A avaliação da aprendizagem na Educação a Distância é mais complexa e ampla que na presencial, pois possui especificidades temporais e espaciais próprias à sua modalidade, as quais ultrapassam os limites da presença física e permitem a democratização do acesso aos sujeitos, numa instância coletiva de compartilhamento e construção de conhecimento com ênfase na autoaprendizagem.

De acordo com Silva e Santos (2006, p. 11), a avaliação da aprendizagem na EaD constitui “[...] um dos aspectos mais problemáticos, assim como já o tem sido historicamente no

universo didático da sala de aula presencial”. Por sua complexidade, o assunto continua pertinente, atual e desafiador, o que requer continuidade de diversas pesquisas e discussões sistematizadas.

Nesse contexto, Neder (apud GONÇALVES, 2006, p. 172) afirma que, pelo fato de o discente não contar com a presença física do professor, “[...] é necessário desenvolver método de trabalho que oportunize sua confiança, possibilitando-lhe não só o processo de elaboração de seus próprios juízos, mas também de desenvolvimento de sua capacidade de analisá-los.”

Outro aspecto importante é que a Educação a Distância, por ser mediada pelas tecnologias, apresenta características específicas no que se refere à avaliação, pois envolve instrumentos avaliativos diferenciados da avaliação presencial tradicional, tais como: fórum, *chat*, análise crítica, *quiz*, autoavaliação, *wiki*, *webconferência*, diário, *portfólio*, *blog*, mapa conceitual, rubrica, dentre outros.

O modelo tradicional de avaliação da aprendizagem está marcado por procedimentos arbitrários vinculados à medida cumulativa de resultados obtidos em testes pontuais definida pelo docente sobre o trabalho e as atitudes do discente. Mede-se a atuação do discente como se mede extensão, quantidade e volume, em escalas, atribuindo-lhes graus numéricos. (SILVA, 2006, p. 23).

A avaliação deve ser vista como um processo constante e contínuo, em que se busca a predominância dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos. Deve-se constatar os conhecimentos, atitudes e/ou aptidões obtidos, ou seja, verificar se os objetivos do ensino foram alcançados num determinado ponto do percurso e quais as dificuldades encontradas.

Nesse sentido, Hoffmann (2009, p. 77) apresenta uma nova proposta de avaliação, a qual denomina “Avaliação Mediadora”:

Analisar teoricamente as várias manifestações dos alunos em situação de aprendizagem (verbais ou escritas, outras produções), para acompanhar as hipóteses que vêm formulando a respeito de

determinados assuntos, em diferentes áreas de conhecimento, de forma a exercer uma ação educativa que lhes favoreça a descoberta de melhores soluções ou a reformulação de hipóteses preliminarmente formuladas. Acompanhamento esse que visa ao acesso gradativo do aluno a um saber competente na escola e, portanto, sua promoção a outras séries e graus de ensino.

Esse entendimento de avaliação é bastante útil no que tange às estratégias que os docentes devem traçar para auxiliar os discentes a superar possíveis dificuldades encontradas no dia a dia. Quanto aos estudantes, esta se mostra necessária no sentido de maior apropriação do conteúdo, visto que o professor se faz mais presente e próximo.

Assim, cabe ressaltar a importância do papel do docente no processo avaliativo, uma vez que este deve ocorrer de forma horizontalizada, permitindo a participação de todos os sujeitos nela envolvidos, como corresponsáveis, cada um com seu grau de contribuição. A avaliação não incide unicamente na aquisição de conhecimentos formais, onde apenas o docente é o detentor do saber e o único a imprimir as regras; mas sim, em um ato recíproco, numa troca mútua de saberes, levando-se em consideração as experiências individuais de cada participante.

Dessa forma, as contribuições de Freire são muito relevantes por trazerem em si a base epistemológica da sociedade da informação onde “[...] ninguém educa ninguém, como tampouco ninguém se educa a si mesmo: os homens se educam em comunhão, mediatizados pelo mundo.” (FREIRE, 2005, p. 79).

Pesquisar, analisar e desenvolver metodologias a serem aplicadas no processo de avaliação a distância, que permitam avaliações mais dinâmicas e interativas é um desafio constante para o docente, visto que apesar dos avanços tecnológicos, as formas de avaliação, tanto no ensino presencial, quanto no ensino a distância, continuam as mesmas.

A partir da utilização de métodos avaliativos inovadores, os discentes adquirem não só conhecimento, mas, também, novas habilidades sociais, incluindo a habilidade de comunicação e colaboração com os colegas, pois a EaD mostra-se uma modalidade

totalmente interativa, que contribui para a aprendizagem colaborativa e participativa.

Dessa maneira, Hoffmann (2009, p. 69) afirma que:

Os registros de avaliação devem responder a essas questões que parecem esquecidas na escola e que de fato dão significado às perguntas principais: o aluno aprendeu? Ainda não aprendeu? Por que não aprendeu? Quais os encaminhamentos feitos ou por fazer neste sentido?

A avaliação é um processo de decisão seletiva que envolve conteúdos e objetivos. Assim, o docente deve se preocupar com os critérios básicos utilizados no processo avaliativo. Ou seja, ao elaborar uma prova, o que ele está avaliando? O que ele espera dos seus discentes nesse processo de avaliação?

Como asseveram Nunes e Vilarinho (2006, p. 119):

Os resultados da avaliação *online* não podem ser vistos apenas na perspectiva de atendimento às formalidades de um curso, mas devem, sobretudo, esclarecer os pontos fortes e fracos do processo, levando os atores a se conscientizarem da necessidade de mudança.

Portanto, em todo processo avaliativo, o docente deve estabelecer critérios que estejam de acordo com sua metodologia, a fim de proporcionar uma aprendizagem significativa. Na modalidade presencial os critérios são evidentes, tais como: participação, frequência, apresentação das atividades, dentre outros. Na EaD esses critérios podem ser acompanhados por meio do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), o qual demonstra que a avaliação deve ser contínua, a partir do acompanhamento processual, onde o discente é o co-responsável no processo ensino-aprendizagem.

A avaliação na modalidade a distância deve ser processual, com a finalidade de priorizar as diferentes construções do conhecimento, sejam elas individuais ou coletivas, bem como ser submetida a cada

elemento do processo. A avaliação não pode ser uma etapa avulsa, isolada, restrita à quantificação da aprendizagem dos discentes após o término de um curso ou semestre, mas sim, um processo contínuo, presente desde a criação do curso, abrangente em todas as suas funções: diagnóstica, formativa e somativa, e, sobretudo, preocupada em gerar conhecimentos aos interessados.

Qualquer que seja a função da avaliação – diagnóstica, formativa ou somativa –, ela não é um fim em si mesma, mas uma engrenagem no funcionamento didático e, mais globalmente, na seleção e na orientação escolares, servindo para controlar o trabalho dos alunos e, simultaneamente, gerir os fluxos. (PERRENOUD, 1999, p.13).

Atualmente, é fundamental pensar em uma avaliação dinâmica, que fuja do tradicionalismo e não seja meramente classificatória. Logo, é essencial escolher instrumentos que propiciem interatividade, socialização, motivação, autonomia, colaboração e aprendizagem mútua, para que o processo avaliativo não se torne repetitivo, chato e cansativo.

Instrumentos de Avaliação

De acordo com Depresbiteris e Tavares (2009, p. 19), “[...] instrumento é um utensílio manual que serve para agir sobre determinada matéria, de modo a trabalhá-la ou transformá-la. É um agente mecânico na execução de qualquer trabalho.” As mesmas autoras afirmam ainda que “[...] o ser humano sempre procurou aperfeiçoar instrumentos para facilitar as suas ações e o seu trabalho com a finalidade de alcançar melhores resultados.”

Portanto, pode-se afirmar que essa mesma relação também acontece com os instrumentos utilizados no processo de avaliação, pois são ferramentas que visam o melhor desempenho do projeto educacional, permitindo tanto aos estudantes, como aos professores, identificar meios de aprofundar os conhecimentos, aperfeiçoar metodologias, ajustar o que não deu certo, enfim, (re)

orientar e (re)construir o processo ensino-aprendizagem a partir das necessidades constatadas.

De acordo com Depresbiteris e Tavares (2009, p. 59):

Várias são as críticas sobre a qualidade dos instrumentos de avaliação. Com relação às provas, por exemplo, podem-se verificar enunciados pouco elucidativos, cobrança de conteúdos não significativos, propensão a 'pegadinhas', grande quantidade de questões em uma só prova e falta de clareza das finalidades do instrumento.

Os instrumentos de avaliação desempenham um papel relevante no contexto das práticas pedagógicas. Avaliar, neste sentido, não se resume apenas à mecânica do conceito formal e estatístico da palavra; não é meramente atribuir notas, obrigatórias à decisão de progresso ou regresso dos discentes.

A avaliação começa no primeiro dia do semestre e qualifica-se como processo de acompanhamento permanente do desempenho do aluno, implicando no professor cuidado extremo pelo direito de aprender bem, e no aluno a confiança de estar progredindo todo dia, ou, se não tiver desempenho adequado, de encontrar o suporte a que tem direito para se recuperar. Implica este processo também o acompanhamento individual, tipicamente qualitativo, que descreve a trajetória histórica de cada aluno no sentido de sua evolução constante e progressiva. (DEMO, 1996, p. 42)

A avaliação no contexto *online* oferece diversas vantagens aos seus integrantes: *feedback* imediato ao estudante, flexibilidade na data de realização das avaliações, respeito ao ritmo individual do discente, abordagem modular, oportunidade de realizar cursos oferecidos fora do seu local de origem, dentre outros. Portanto, o docente deve repensar os métodos utilizados, redimensionar a aplicação dos instrumentos avaliativos, além de alterar a sua postura diante dos resultados obtidos.

Para que a avaliação aconteça de forma significativa, o docente precisa desenvolver seus conteúdos de forma participativa, diminuindo assim, a necessidade de recorrer à nota como instrumento de repressão. Logo, torna-se importante a utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), que possibilitam a realização de avaliações mais dinâmicas, atrativas e interativas.

Apesar da existência e disponibilização de diversos recursos tecnológicos que visam subsidiar o processo ensino-aprendizagem e os instrumentos de avaliação, grande parte dos docentes ainda é resistente à sua utilização, seja por falta de habilidade, pelo tradicionalismo ou, até mesmo, por desacreditar da sua eficiência. Nota-se uma reprodução dos modelos tradicionais de avaliação - os instrumentos utilizados para avaliar os discentes são sempre os mesmos: provas, testes e seminários.

Segundo Depresbiteris e Tavares (2009, p. 21), “[...] muitos professores creem que só estão avaliando quando aplicam provas. Essa crença pode provocar um grave problema: direcionar a aprendizagem para um processo formal e final de um período de estudo.”

O processo de avaliação da aprendizagem na Educação a Distância dispõe, além dos instrumentos avaliativos tradicionais, de diversas outras ferramentas que auxiliam o docente em suas práticas, transformando a avaliação num ato dinâmico, interativo e colaborativo.

Esses instrumentos, quando bem elaborados, fornecem aos discentes informações importantes sobre o processo ensino-aprendizagem. “Diversificar instrumentos permite ao professor a obtenção de um número maior e mais variado de informações e possibilita ao aluno diferentes formas de expressão. Afinal, nenhum instrumento de avaliação é completo em si mesmo” (DEPRESBITERIS, 2007, p. 01).

Portanto, nota-se que a elaboração desses instrumentos exige bastante cuidado com relação à definição de critérios que estabeleçam as necessidades de cada grupo. Afinal, a avaliação não deve ser predefinida, mas sim, delimitada ao longo da trajetória educacional, de acordo com as necessidades dos integrantes do processo ensino-aprendizagem.

Conclusão

A Educação a Distância (EaD) é uma modalidade de ensino, que quebrou, e continua quebrando, diversos paradigmas na área educacional, pois, a partir do seu surgimento, a concepção de ensino-aprendizagem foi indiscutivelmente ampliada e até modificada em alguns aspectos, especialmente, no tocante à avaliação, visto que por meio da inserção das novas tecnologias este processo ganhou inúmeras interfaces, podendo ser mediado independente da presença física dos seus participantes.

Nesse contexto, a interação virtual entre discentes e docentes, torna-se essencial para que a aprendizagem seja significativa, a partir da construção e troca de conhecimentos por todos os envolvidos no processo, pois, a aprendizagem significativa é construtiva, reflexiva e automediadora, na qual os participantes são responsáveis pela construção dos seus próprios conhecimentos.

Com a implantação das novas tecnologias no processo de avaliação, a variedade de instrumentos avaliativos aumentou, oferecendo, assim, uma importante contribuição para o desenvolvimento coletivo dos discentes. Ferramentas como o *chat*, fórum de discussão, a videoconferência, por exemplo, auxiliam docentes e discentes a identificarem os pontos fortes e fracos do processo de aprendizagem, auxiliando, desse modo, na (re)construção dos saberes.

Desse modo, se desenvolveu o presente estudo, a partir do entendimento de que o ser humano constrói conhecimentos a partir da sua interação com o meio e com a sociedade. É indispensável que os métodos avaliativos adotados por cursos a distância priorizem a constituição de ambientes de aprendizagem que oportunizem e favoreçam o diálogo e a cooperação entre os sujeitos participantes.

A avaliação da aprendizagem deve ser fundamentada na teoria ação-reflexão-ação, ou seja, deve priorizar o processo de mediação da construção do conhecimento entre o docente e o estudante. Essa avaliação mediadora requer que o professor seja capaz de identificar e compreender as distintas formas de aprendizagem do discente e acompanhar a trajetória do seu desenvolvimento.

Assim, a avaliação deve se constituir em uma relação de apoio mútuo, de colaboração e cooperação, pois, na medida em que participa ativamente do processo avaliativo, o discente é desafiado a assumir, junto com o docente, a responsabilidade pela construção, tanto do ensino, quanto da aprendizagem, além de adquirir argumentos para defender suas proposições e revê-las constantemente, bem como desenvolver uma postura mais crítica e autônoma em relação ao conhecimento.

O contexto contemporâneo social proporciona novos desafios para a educação: a renovação das relações sociais e das descobertas da ciência; a aprendizagem mútua e a compreensão de mundo em sua complexidade. Portanto, há necessidade de romper com a cultura de aprendizagem transmissiva passiva, e se constituir uma avaliação inovadora mediadora.

Por fim, conclui-se que há necessidade de realização de pesquisas na área, visando ampliar o debate acerca do tema e, provavelmente, despertar questionamentos provocadores de novos estudos. Ao direcionar as análises reflexivas em torno dos métodos avaliativos *online*, deseja-se colaborar para a melhoria e qualificação do processo ensino-aprendizagem, especialmente, na modalidade a distância, tendo em vista os inúmeros desafios educacionais demandados pela sociedade contemporânea, principalmente em países de dimensões continentais, os quais podem utilizar a EaD enquanto política pública inclusiva.

Referências

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

CALDEIRA, A. C. M. A avaliação da aprendizagem na educação online: uma experiência do Miniweb Cursos. In: SILVA, M.; SANTOS, E. (Org.). **Avaliação da aprendizagem em educação online**. São Paulo: Loyola, 2006. p. 461-484.

DEMO, P. **Avaliação sob o olhar propedêutico**. Campinas, SP: Papirus, 1996.

DEPRESBITERIS, L. Instrumentos de avaliação: a necessidade de conjugar técnica e procedimentos éticos. **Revista Aprendizagem**, Pinhais, v. 1, n. 1, jul./ago. 2007. Disponível em: <[http://www.diaadia.pr.gov.br/cge/arquivos/File/Instrumentos_de_avaliacao\(1\).doc](http://www.diaadia.pr.gov.br/cge/arquivos/File/Instrumentos_de_avaliacao(1).doc)>. Acesso em: 28 out. 2013.

DEPRESBITERIS, L.; TAVARES, M. R. **Diversificar é Preciso...**: instrumentos e técnicas de avaliação da aprendizagem. São Paulo: Ed. SENAC São Paulo, 2009.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

GONÇALVES, M. L. R. Avaliação no contexto educacional online. In: SILVA, M.; SANTOS, E. (Org.). **Avaliação da aprendizagem em educação online**. São Paulo: Loyola, 2006. p. 171-181.

GUAREZI, R. de C. M.; MATOS, M. M. de. **Educação a distância sem segredos**. Curitiba: Ibpx, 2009.

HAYDT, R. C. **Avaliação do processo ensino-aprendizagem**. São Paulo: Ática, 2002.

HOFFMANN, J. **Avaliação mediadora**: uma prática em construção da pré-escola à universidade. 30. ed. Porto Alegre: Mediação, 2009.

HOFFMANN, J. **Avaliar**: respeitar primeiro, educar depois. Porto Alegre: Mediação, 2008.

KATZ, H. H. A state of the art on the independent private School industry in the state of Illinois. **Advisor Council on Vocational Education**, p. 6-7, Mayo 1973.

LIBÂNEO, J. C. **Didática**. São Paulo: Cortez, 1991.

MORAES, M. C. **O paradigma educacional emergente**. Campinas: Papirus, 1997.

MOORE, M.; KEARSLEY, G. **Educação à distância**: uma visão integrada. São Paulo: Thomson, 2007.

NEDER, M. L. C.; LESSNAU, R. **Curso de capacitação de tutores**

em educação à distância. Curitiba: UFPR/NEAD, 1999.

NUNES, L. C.; VILARINHO, L. R. G. Avaliação da aprendizagem no ensino online: em busca de novas práticas. In: SILVA, M.; SANTOS, E. (Org.). **Avaliação da aprendizagem em educação online.** São Paulo: Loyola, 2006. p. 109-121.

PARANÁ. Secretaria da Educação do Estado do Paraná. **Diretrizes Curriculares do Estado do Paraná.** Curitiba, 2009.

PERRENOUD, Philippe. **Avaliação:** da excelência à regulação das aprendizagens entre duas lógicas. Tradução Patrícia Chittoni Ramos. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

PILETTI, C. **Didática geral.** São Paulo: Ática, 1987.

PRETTI, O. (Org.). **Educação à distância:** inícios e indícios de um percurso. Cuiabá: Ed. da UFMT, 1996.

SANTOS, N. Desafios da web: como avaliar alunos online. In: SILVA, M.; SANTOS, E. (Org.). **Avaliação da aprendizagem em educação online.** São Paulo: Loyola, 2006.

SILVA, M. O fundamento comunicacional da avaliação da aprendizagem na sala de aula online. In: SILVA, M.; SANTOS, E. (Org.). **Avaliação da aprendizagem em educação online.** São Paulo: Loyola, 2006.

SILVA, M.; SANTOS, E. (Org.). **Avaliação da aprendizagem em educação online.** São Paulo: Loyola, 2006.

GESTÃO PARTICIPATIVA: um estudo de caso do município de Lauro de Freitas, Bahia

Filipe Miranda Costa

Este estudo aborda o processo de gestão participativa do município de Lauro de Freitas, BA. Entende-se que uma gestão, verdadeiramente democrática, se expressa com consulta à sociedade. Pesquisar a vontade pública e procurar entender as aspirações da sociedade é função de todo governo moderno e democrático (TEIXEIRA, 1996).

Destarte, o tema da pesquisa é Gestão Participativa: um estudo de caso do Município de Lauro de Freitas.

A pesquisa tem como problemática: como se dá o funcionamento da gestão participativa em Lauro de Freitas, BA?

Justifica-se mediante a nova postura do Estado Brasileiro, desde a promulgação da Carta Magna de 1988, esta representa uma evolução baseada nos resultados, flexível e transparente, com foco no cidadão. Neste trabalho, a gestão participativa passa a ser vista como elemento importante na transformação das relações entre o Estado e a Sociedade. Um dos caminhos possíveis para a nova formatação do governo é a consolidação de uma metodologia de trabalho em que a participação comunitária não seja simbólica e formal, porém concreta e efetiva, uma relação que encurte a distância entre povo e governo (TEIXEIRA, 1996).

O presente estudo de caso tem por objetivo geral identificar as características e o funcionamento da gestão participativa de Lauro de Freitas, BA. Já os objetivos específicos buscam estabelecer o papel do Orçamento Participativo (OP) e sua operacionalização, assim como a forma de participação dos cidadãos no processo democrático que comporá esse plano provisional.

Na metodologia de pesquisa, se utilizou a revisão bibliográfica, na qual foram investigados autores que versam sobre o tema.

Utilizou-se também a pesquisa documental, através de consulta a documentos oficiais da Prefeitura de Lauro de Freitas, do Regimento Interno do Conselho Municipal de Orçamento Participativo, além de pesquisa de campo, na qual foram realizadas entrevistas com gestores da Prefeitura de Lauro de Freitas, a exemplo do Secretário de Governo, Ápio Vinagre Nascimento e a Superintendente de Gestão Participativa, Rosenaide da Cruz Brito, bem como aplicação de questionários com os partícipes do Conselho Municipal de Orçamento Participativo, entre outubro e novembro de 2011. Foram respondidos os questionários, por onze, dos vinte integrantes que compõem o conselho supracitado.

Referencial Teórico

• Participação popular

A Gestão Pública brasileira passa a viver em outro patamar, a partir da década de 1990, através do lema: governar com a sociedade e não mais para a sociedade. Assim, algumas decisões passaram a ser descentralizadas, surgindo uma nova cultura de relacionamento entre Estado e Sociedade, com a participação mais ativa desta.

A participação do cidadão na construção das políticas públicas cria um ambiente propício para o crescimento e o desenvolvimento da democracia, com a possibilidade de maior transparência do Estado, com a formação de uma nova concepção de cidadania: o cidadão aprenderia a enxergar o governo como representante de sua vontade e passaria a reivindicar novos espaços de manifestação, a cobrar a divulgação dos resultados, a acompanhar as decisões e a exigir boa conduta dos governantes (SILVA; CARVALHO, 2006).

Souza, M. (2006) adverte que a população não deve abrir mão da oportunidade de estar no processo de planejamento das ações públicas. Segundo ele, “[...] **a participação é um direito inalienável**” (SOUZA, M., 2006, p. 334, grifo nosso).

A participação popular está mais intimamente ligada à questão do poder do que à ordem política, em um contexto de dominação e conflitos. Cabe, então, uma análise sobre como se pretende

viabilizar essa participação, conferindo-lhe um lugar na esfera de poder. Trata-se da construção de nova cultura política que devolva ao cidadão o que lhe é de direito: entender, conhecer, planejar, executar, monitorar e avaliar as ações e políticas públicas praticadas pelo Governo, em suas três esferas (BETTIOL, 2006).

Uma das formas práticas da participação popular é no campo do planejamento público, que, por sua vez, é o ato de suscitar, implementar e avaliar políticas públicas. Outrossim, Ackoff e colaboradores (1984 apud FREZATTI, 2000) assevera que o planejamento é o ato de decidir antecipadamente. Decidir implica optar por uma alternativa de ação em detrimento de outras disponíveis, em função de preferências, disponibilidades e grau de aceitação do risco. Nesta visão, decidir antecipadamente se constitui em controlar o seu próprio futuro. Isto é, ter uma visão proativa do processo de gestão organizacional (ANSOFF, 1977 apud FREZATTI, 2000).

Tal postura só é possível se a instituição adotar a gestão participativa, e com isso, se beneficiar e permitir que a população possa ter um melhor entendimento das diversas áreas que compõem a instituição (FREZATTI, 2000).

Planejamento participativo é o processo de tomada de decisões em implementar e assegurar um sistema compartilhado de decisão sobre as ações necessárias e adequadas ao desenvolvimento local (BUARQUE, 2004).

Neste processo, o cidadão deve agir consciente do seu papel dentro do planejamento participativo, pois “[...] os instrumentos de planejamento, por mais relevantes que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos” (SOUZA, M., 2006, p. 321). Isto é, “[...] uma corresponsabilidade entre os atores sociais em uma parceria entre governo e sociedade” (BUARQUE, 2004, p. 91).

Significa que, na medida em que ocorre o planejamento participativo, estimula-se a aprendizagem social, no sentido da ocorrência do aumento da capacidade da sociedade local de adaptar-se e responder aos desafios e mudanças globais (BUARQUE, 2004).

Segundo Souza, M. (2006), ao participar de uma decisão, o cidadão se sente muito mais responsável pelo seu resultado, quer positivo ou negativo. O cidadão passa a ter uma postura fiscalizadora, isto é, acompanha de perto a execução do que foi proposto.

A consulta popular indica que a Administração Pública coloca sob avaliação popular um dado projeto, política ou regulamento que pode ser da sua própria autoria, coautoria com a população, ou de autoria exclusiva desta, para sua aprovação ou não. Esta disposição da Administração Pública em levar até aos cidadãos os projetos, regulamentos e políticas, ainda em fase de aperfeiçoamento, dando-lhes conhecimento, efetiva o princípio da publicidade, condição fundante da participação. (SOARES, 1997, p. 161).

O planejamento participativo deve criar as condições necessárias para o confronto dos saberes diferenciados da sociedade. Neste sentido, o planejamento participativo aumenta o processo de conhecimento e aprendizagem local e estimula a organização da sociedade local, promovendo a construção de uma postura estratégica do território organizado (BUARQUE, 2004).

Buarque (2004) destaca que o nível de participação dos atores sociais no planejamento local depende da estrutura de poder prevalecente, da cultura política ou do nível de organização institucional, muitas vezes dominada pela centralização do poder. Por isso, a conquista e ampliação dos espaços de participação influenciam a própria mudança da cultura política e a democratização do poder, conduzindo, a um novo patamar, a estrutura de poder prevalecente, na qual a participação da sociedade é condição *sine qua non*.

De acordo com Bettiol (2006), muitas vezes, as pessoas participam de resoluções previamente discutidas, não cabendo a elas a elaboração e decisão de determinadas questões. Trata-se então de, no processo dinâmico da história, situar o papel que os cidadãos têm tido na sociedade. Em virtude disso, é dever da população estar consciente do seu papel diante dos instrumentos

da gestão participativa, inclusive de detentora de constantes ideias nas audiências, reuniões e encontros, e do governo orientar devidamente esta população, além de não sobrepor seu interesse particular ao público.

• **Orçamento participativo**

Segundo Souza, M. (2006, p. 338): “O orçamento público é um dos instrumentos mais importantes assim como um dos mais corriqueiros de gestão da vida econômica das coletividades politicamente organizadas”. Já o Orçamento Participativo (OP) busca conceder uma nova forma ao orçamento, no sentido de um controle direto e efetivo da administração pela sociedade civil, ao mesmo tempo em que a população se beneficia de uma maior compreensão dos seus direitos. Destarte, representa “[...] o processo, por meio do qual, cidadãos e entidades da sociedade civil têm a oportunidade de interferir diretamente nas decisões de gastos do governo e de fiscalizar a gestão orçamentária” (SANTOS, 2010, p. 154).

O orçamento participativo deve ser entendido como um assunto interdisciplinar, por envolver aspectos que vão de estratégias para facilitar e promover a participação de um maior número de cidadãos a uma necessária preocupação com a dimensão espacial do processo orçamentário (SOUZA, 2006, p. 334).

Na sua essência, o OP consiste em uma abertura do aparelho de Estado à possibilidade da população participar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos (SOUZA, M., 2006, p. 344).

Orçamento Participativo permite ampliar a democracia e afirmar o controle popular da administração pública, por privilegiar o tratamento dos gastos estatais num espaço público, no âmbito local, em que o cidadão

pode controlá-los. O Orçamento Participativo representa a formação de um novo centro decisório, que democratiza efetivamente a ação política e integra o cidadão num espaço público, não tradicional e potencializador dos exercícios dos seus direitos (GENRO; SOUZA, 1997 apud SILVA; CARVALHO, 2006, p. 428).

O processo representa “[...] a mudança de uma sociedade governada por representantes para uma sociedade na qual a direta participação dos cidadãos tem uma importância crescente” (DOWBOR, 1994, p. 8 apud BUARQUE, 2004, p. 91).

Silva (2000) diz que o precursor da intervenção da sociedade no planejamento público nasceu nos municípios. Uma das primeiras cidades que adotou a gestão participativa no Brasil foi o município de Porto Alegre. Diante disso, Silva e Carvalho (2006, p. 425) versam que “[...] o OP foi criado em Porto Alegre, em 1989, na gestão de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT)”. “Fundamenta-se teoricamente no movimento de renovação/revisão conceitual da gestão pública” (LARANJEIRA, 1996, p. 130). A partir de um amplo processo participativo, legitimou suas políticas, conquistando uma hegemonia na cidade, o que possibilitou o respaldo eleitoral para gestões futuras (SILVA, 2000).

Silva (2000) destaca que, em Porto Alegre, cerca de 20.000 pessoas participam das plenárias, elegendo os seus representantes para as diversas instâncias, colocando suas reivindicações, discutindo as políticas públicas, estabelecendo prioridades e decidindo onde e no que investir.

Atualmente, “[...] estima-se que mais de cem cidades brasileiras venham tentando adotar esquemas autorrotulados de orçamentos participativos; todavia, os níveis de seriedade e arrojo são muitíssimos variáveis” (SOUZA, M., 2006, p. 344).

Consoante Santos (2010), não há uma receita, isto é, uma fórmula única de como a Administração Pública deve implantar o OP. Cada município desenvolve sua maneira de trabalhar. Neste sentido, Costa e colaboradores (2005 apud SANTOS, 2010) cita

a forma de implantação no município de Campina Grande, no estado da Paraíba, que primeiramente foi dividido em setes regiões orçamentárias, onde se faz uma Conferência Regional Orçamentária, com participação dos cidadãos e técnicos do governo em cada região. A partir daí, são escolhidos os delegados que comporão a Conferência Municipal, a qual definirá as prioridades orçamentárias para o exercício seguinte, assim como, elegerá o Conselho do OP. Por fim, o Conselho do Orçamento Participativo encaminha as propostas para o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, faz o acompanhamento da execução orçamentária e fiscaliza o cumprimento do plano de governo.

O interesse pelo Orçamento Participativo (OP) no Brasil, adotado em diversas regiões do país, ainda não conduziu ao desenvolvimento de sistemas de avaliação de seus resultados que sejam capazes de efetivamente comprovar o potencial transformador, apontado por seus defensores (SILVA; CARVALHO, 2006).

Desse modo, os autores afirmam que há dificuldades no acompanhamento das ações propostas pelo OP, principalmente no sentido de uma elucidação no tocante à avaliação, do quanto à participação dos cidadãos, contribui para ampliação da consciência e da prática da democracia cidadã (SILVA; CARVALHO, 2006). Os autores ratificam que não existem estudos sistemáticos sobre a evolução dos participantes e a qualidade das participações após o atendimento das reivindicações pretendidas.

Em relação à efetividade da prática de OP, Santos (2010, p. 91) faz um alerta:

Para que tais canais de participação tenham efetividade, contudo, é necessário que eles possam decidir sobre as ações a serem implementadas em cada região e quanto cada ação deve receber de recurso. É necessária, portanto, uma metodologia para a distribuição dos recursos para investimentos entre os bairros da cidade, que leve em conta fatores como a carência de infraestrutura e a população de cada um.

Nota-se, então, que o Orçamento Participativo possui vantagens e desvantagens. São vantagens do OP:

Torna a democracia representativa aberta à participação mais ativa de segmentos da sociedade civil; reduz clientelismo, populismo, patrimonialismo e autoritarismo, mudando a cultura política e aumentando a transparência; estimula o associativismo; facilita o processo de aprendizado sobre melhor e mais ativa cidadania; desloca prioridades dos segmentos privilegiados para beneficiar a maioria da população (os pobres); paralelamente, tenta abrir canais de participação a outras classes sociais; permite equilibrar bandeiras ideológicas voltadas para a delegação de poder aos cidadãos com respostas pragmáticas que atendam a suas demandas; estabelece uma organização que pode sobreviver a mudanças de governo; estimula os participantes a trocar visões individualistas por solidárias e a ver os problemas da cidade de forma coletiva (SOUZA, C., 2001, p. 92).

São desvantagens do OP:

A interação com o governo coloca em risco a independência dos movimentos comunitários; formas de clientelismo ainda sobrevivem; a sociedade civil ainda está em formação; limitações financeiras e de recursos para o orçamento participativo, reduzindo a abrangência dos programas. As comunidades tendem a parar de participar quando suas demandas são atendidas; persistem dificuldades para aumentar a participação: os jovens, as classes médias e os pobres são sub-representados; lentidão na execução dos programas, frustrando os participantes; risco de reificação do movimento popular, tornando difícil a separação clara entre seu papel e o do governo; decisões fragmentadas e demandas de curto prazo podem prejudicar o planejamento urbano e projetos de longo prazo; supremacia dos movimentos sociais e do executivo

sobre o legislativo na questão da alocação de recursos (SOUZA, C., 2001, p. 92).

Lauro de Freitas

Município da Região Metropolitana de Salvador, Lauro de Freitas tem sua origem no Brasil colonial, com a fundação da freguesia de Santo Amaro de Ipitanga, topônimo antigo do lugar. A cidade tem quase 60 km² de extensão e limita-se com os municípios de Salvador, de Simões Filho e de Camaçari e, é uma cidade banhada pelo Oceano Atlântico. O Município de Lauro de Freitas é o oitavo mais populoso do Estado da Bahia e é o segundo maior em densidade demográfica, com 2.732,07 habitantes por km². Dados do CENSO/2010, divulgados pelo IBGE em novembro deste ano, contabilizaram 163.414 moradores, um incremento de 43.98% em dez anos, muito superior às médias estadual e nacional. O município de Lauro de Freitas, em 10 anos, agregou quase 50 mil novos moradores. Em relação à população economicamente ativa (PEA), em 2001 a estatística apontava cerca de 51.722, de um total de 113.543 habitantes, que correspondia a 45,5% desta amostra. Considerando-se esta mesma proporção para a população atual, 163.414 moradores, obtêm-se o índice de aproximadamente, 74.353 habitantes economicamente ativos.

Este intenso crescimento populacional é alimentado pela expansão urbana de Salvador, estando este contingente espalhado pelos bairros: Centro, Caji, Areia Branca, Portão e Itinga. Já, Vilas do Atlântico, Ipitanga e Buraquinho são ocupados principalmente por habitações de classes média e alta.

Lauro de Freitas é considerado um dos municípios mais industrializados do estado da Bahia (3º colocado) e possui um grande polo de indústrias limpas.

Lauro de Freitas contava com os seguintes indicadores:

- IDH - 0,771 médio (PNUD, 2004)

- PIB - R\$ 2.300.191.795,00 (IBGE, 2008)
- PIB *per capita* - R\$ 15.032,36 (IBGE, 2008).

• **Gestão participativa em Lauro de Freitas**

Todo este capítulo foi desenvolvido a partir da aplicação dos instrumentos de pesquisa de campo, entre outubro e novembro de 2011, com o Secretário de Governo do Município de Lauro de Freitas, Apio Vinagre Nascimento e com a Superintendente de Gestão Participativa, Rosaide da Cruz Brito, além de pesquisas documentais supracitadas.

O Secretário de Governo, Apio Vinagre Nascimento, tem o entendimento de que no Brasil, há uma mudança de cultura em relação à formação para uma nova cidadania. No Brasil vem acontecendo a partir da vitória de Lula para a Presidência, e a instalação do seu governo em 2003, uma potencialização dos espaços de participação popular muito interessante. Segmentos que antes tinham as suas políticas públicas, quando elas existiam, decididas nos gabinetes, a partir de 2003 passaram a ser alvo de deliberação coletiva, em conferências municipais, territoriais, estaduais e federal, que acabam por atribuir a estas deliberações um aspecto de legitimidade fundamental. Evidente que ainda estamos longe do ideal, mas é inegável a mudança de conceito. Apesar das dificuldades, a estrada para uma nova cidadania está bem pavimentada (NASCIMENTO, 2011).

Já a Superintendente de Gestão Participativa, Rosaide da Cruz Brito, entende que a participação popular é uma ferramenta importante para os cidadãos na garantia do cumprimento dos direitos fundamentais de uma cidade, estado e ou país. Além do mais, é uma forma da população interferir nas decisões da Administração Pública em prol dos interesses coletivos (BRITO, 2011). Neste contexto, “participação popular pressupõe novas relações entre a comunidade e Administração Pública” (SOARES, 1997, p. 218). Destarte, esta depende do amadurecimento da consciência cidadã e da vinculação do governante com os ideais

democráticos e com a transparência na gestão da coisa pública (FONSECA, 2003).

Quanto ao entendimento da Prefeitura de Lauro de Freitas sobre participação, o Secretário de Governo, Apio Vinagre Nascimento, diz que a atual gestão, desde a elaboração de seu programa de governo, utiliza-se da participação popular como elemento de organização. Logo após a posse do governo, em janeiro de 2005, imediatamente passou a organizar audiências públicas do Orçamento Participativo (OP); que após a reeleição da prefeita Moema Gramacho, estas passaram a ser geridas pela Superintendência de Orçamento Participativo, que passou a ser chamada Superintendência de Gestão Participativa, sendo esta responsável por: estar presente a todas as reuniões do Fórum de Delegados (as), colaborando com a mesa na condução dos trabalhos; contribuir com subsídios e informações atualizadas no sentido de auxiliar no trabalho dos (as) conselheiros (as); informar a posição do Governo sobre assuntos de interesse da região; informar a situação das atividades e obras de interesse das comunidades e da região e organizar seminários de capacitação dos delegados (as) sobre Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação (NASCIMENTO, 2011; PMLF, 2011). Observa-se então, que é dever do gestor público abrir canais de participação aos cidadãos nos assuntos administrativos, transformando a previsão legal em realidade fática (FONSECA, 2003).

O resultado desta gestão, diz o Secretário de Governo, Apio Vinagre Nascimento, além das audiências públicas e do próprio OP, é referente à consolidação da cidadania. A população passa a se entender como ator/atriz principal, num contexto que, erroneamente, ela era tratada apenas como plateia e sem direito a voz ou a voto nas decisões tomadas. Por parte da administração, a certeza de que as intervenções adotadas não são frutos apenas da vontade política do gestor, mas reflete um anseio, uma vontade da população. (NASCIMENTO, 2011). Outrossim, a população deve participar das decisões econômicas como das políticas para atingir à democracia de fato (SILVA; CARVALHO, 2006).

O Secretário defende ainda que, o município de Lauro de Freitas, além do OP, conduzido pela Superintendência de Gestão Participativa, aderiu de forma efetiva à consolidação das políticas através das conferências. Todas as conferências organizadas pelo Governo Federal têm no âmbito do município a sua Conferência Municipal, com participação e encaminhamento das demandas para ações governamentais (NASCIMENTO, 2011).

No tocante aos conselhos, existem, dentre outros, o da Educação, o da Cultura, o da Juventude, o da Assistência Social, o da Criança e do Adolescente, o do Meio Ambiente, o da Saúde, o da Segurança Nutricional e Alimentar, o do Idoso, o das Políticas Urbanas, o da Habitação e o do próprio Orçamento Participativo. O Conselho Municipal é o local onde esse aprendizado poderá mostrar-se mais efetivo, visto que é por meio dele que se decidem os gastos escolhidos por toda a cidade. (SILVA; CARVALHO, 2006).

Destarte, de acordo com a superintendente de Gestão Participativa, ainda há muitas vagas para conselheiros da sociedade civil que precisam ser preenchidas. “É necessário avançar na discussão da participação popular no controle social até onde se pode ir, para que o poder público seja aprimorado e possa avançar de maneira cada vez mais abrangente, inclusiva e efetiva” (LAURO DE FREITAS, 2011).

Além dos conselhos, existem o Fórum dos Conselhos e diversas audiências públicas que versam sobre variados temas. A audiência pública é um instrumento para o aperfeiçoamento da legitimidade, pois o cidadão estaria frequentemente opinando como gostaria de ser governado e obteria mais informações sobre a conduta administrativa do agente público (LAURO DE FREITAS, 2011; OLIVEIRA, 1997, p. 277 apud FONSECA, 2003, p.300).

Existe, também, a ideia da criação de um Conselho de Políticas Públicas, a fim de aprimorar a democracia participativa (LAURO DE FREITAS, 2011).

Assim, para que esta proposta seja efetivada, é preciso que a participação do povo seja de forma ampla e irrestrita em todos os aspectos organizativos da comunidade em que ele está inserido,

afirma Apio Vinagre Nascimento. Já a Superintende de Gestão Participativa cita que o ideal para o município é que os cidadãos entendam qual é o seu papel como membros da sociedade e que os mesmos defendam os interesses coletivos.

• Orçamento participativo em Lauro de Freitas

Em 2005, a Prefeitura de Lauro de Freitas inicia o processo de envolver a população nas decisões da gestão. Sob a coordenação de Maira Landim, a Prefeitura de Lauro de Freitas promoveu curso sobre Orçamento Participativo (OP) e gestão, organizou caravanas de visitas e suscitou diversos debates em toda a cidade.

O Secretário de Governo diz que o OP é uma das principais marcas do Partido dos Trabalhadores. Apesar de prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, só com a ampliação dos espaços de governo do PT passou a ser uma prática exigida em quase todo o país. Sendo assim, não poderia ser diferente, ao se definir em 2003, que a elaboração do Programa de Governo da então candidata Moema Gramacho seria produzida pela via da participação popular (NASCIMENTO, 2011).

Já para a Superintendente de Gestão Participativa, a idealização do Orçamento Participativo no município se deu em virtude das experiências bem sucedidas em outros lugares. Além do mais, buscou-se o *know-how* da cidade de Alagoinhas, município de aspectos parecidos com os de Lauro de Freitas (população, zona urbana com aspecto de zona rural em algumas localidades).

Em Lauro de Freitas, a operacionalização do Orçamento Participativo é feita através das audiências públicas que se realizam nas diversas regiões administrativas existentes no município. Essas audiências elegem a prioridade daquela comunidade, além de escolher os (as) delegados (as) que acompanharão a consolidação e realização das obras definidas. Os (as) delegados (as) formam o Conselho do Orçamento Participativo que debate eventuais alterações e mecanismos de prestação de contas à comunidade (BRITO, 2011; NASCIMENTO, 2011).

Com isso, a forma de Lauro de Freitas lidar com o orçamento assemelha-se às experiências de municípios em que a experientiação deu certo, como em Porto Alegre (SOUZA, M., 2006). O OP possibilita a promoção do desenvolvimento socioeconômico regional, uma sociedade democrática, composta por cidadãos cientes do seu papel e que interfere nos gastos públicos (SILVA; CARVALHO, 2006).

As audiências são realizadas em Itinga (que está subdividida em quatro regiões), Vilas do Atlântico, Buraquinho/Miragem, Portão, Areia Branca, Cají/Vida Nova, Caixa D'Água, Castelão, Quingoma, Centro e Ipitanga. Em média, nas audiências anuais há a presença de, no mínimo, 150 pessoas. A Superintendente de Gestão Participativa explica que a convocatória para as audiências se dá através de distribuição de panfletos, contatos através de audiências anteriores e comunicação formal.

Rosenaide da Cruz Brito cita ainda que a maioria dos cidadãos que participa de uma audiência retorna na outra, até mesmo porque, quando uma prioridade é contemplada, logo outra surge. Segundo a Superintendente, o item mais sinalizado como prioritário pelos cidadãos laurofreitenses é o saneamento básico. Em relação às demandas, aos encaminhamentos para as audiências e a escolha de prioridades, ela diz que os munícipes se dividem em grupos que elegem uma prioridade, levando para plenária a eleição do que a região mais precisa.

Em relação à capacitação de todos(as) os(as) delegados(as)/conselheiros(as), a Prefeitura de Lauro de Freitas oferece cursos de formação de líderes comunitários e de capacitação para o entendimento dos instrumentos de planejamento da administração pública, explica a Superintendente.

No tocante à parcela do orçamento destinado ao OP, o Secretário de Governo diz que apesar de teoricamente estarem destinados 2% para as suas obras, na prática esse percentual acaba sendo maior, uma vez que as demais demandas apontadas pelas audiências são inseridas nos diversos projetos de intervenção, seja com recursos próprios ou de convênios captados pela administração. Consoante à divisão pelas localidades/bairros, os recursos são distribuídos

entre estas, fazendo-se os ajustes de acordo com as especificidades de cada intervenção (NASCIMENTO, 2011).

Já o acompanhamento das ações pela sociedade é realizado através de comissões de acompanhamento das ações, diz a Superintendente de Gestão Participativa.

O município publiciza suas ações mediante mensagens divulgadas através de carro de som, colocação de faixas nas diversas vias do município, publicação de todas as ações no Diário Oficial do Município, do Estado e da União, além de jornais de grande circulação, quando necessário. Além disso, há a manutenção do *website* institucional do município, onde também se publicam as diversas ações, bem como o Portal da Transparência, por onde se acompanha as receitas e as despesas, em tempo real (NASCIMENTO, 2011).

• Conselho Municipal de Orçamento Participativo

Ao analisar o Regimento Interno do Conselho Municipal de Orçamento Participativo, podemos exprimir algumas peculiaridades do processo em Lauro de Freitas. Este conceitua OP como um Programa onde a população se organiza, através de ciclos anuais, para discutir, definir e acompanhar a execução das prioridades de investimento do recurso público municipal destinado ao Programa Orçamento Participativo.

O Conselho Municipal de Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar, deliberar e acompanhar o cronograma da receita e despesa do OP do município de Lauro de Freitas, ao qual compete apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar, no todo ou em parte, o Plano de Investimentos que compõe a proposta de OP anual a ser enviada à Câmara de Vereadores; solicitar às Secretarias e aos Órgãos do Governo documentos imprescindíveis à formação de opinião dos (as) Conselheiros (as), no que tange, fundamentalmente, às questões complexas e técnicas; apreciar a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório, com o detalhamento

por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado como prioridades do OP; indicar membros do Conselho do OP como representantes em comissões municipal, estadual ou federal. Estes deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas às comissões; discutir, ao final de cada exercício anual, o presente regimento interno, propor mudanças ou emendas no todo ou em parte.

O Conselho é composto por: dois conselheiros (as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 12 regiões do município, sendo um representante e um suplente dos seguintes Conselhos Municipais: Saúde, Assistência Social, Mulher, Meio Ambiente, Tutelar, da Criança e do Adolescente, FUNDEF e Alimentação Escolar; um representante e um suplente da FENAG - Federação das Entidades não Governamentais; um representante e um suplente do Fórum dos Empresários de Lauro de Freitas; dois representantes titulares e dois suplentes do Executivo Municipal.

Os(as) conselheiros(as) e suplentes do poder público municipal são indicados pelo Prefeito, tendo somente direito à voz e não a voto. O Conselho tem um(a) Gestor(a) (Presidente) e um(a) Secretário(a) Executivo(a). O gestor é responsável por convocar e dirigir as reuniões, apresentar o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e encaminhar ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho, além de mediar os conflitos de interesse dos conselheiros. Na atual gestão, o(a) gestor(a) é a Superintendente de Gestão Participativa. Já o(a) Secretário(a) Executivo(a) é mantido pelo poder municipal e este(a) é responsável por fornecer os meios necessários para os registros das reuniões. Os conselheiros têm a responsabilidade de exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo Conselho, comparecer sempre as reuniões e audiências públicas, realizar reuniões bimestrais com delegados(as) e com o movimento popular organizado, informar no Fórum de Delegados o processo de discussão realizado no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito, participar de seminário do COP visando sua qualificação no conhecimento do ciclo do OP e do Orçamento Público.

As reuniões acontecem uma vez por mês, ou em caráter extraordinário quando solicitado. As reuniões do Conselho são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos. Porém, nos momentos das deliberações terão direito a voto apenas os(as) conselheiros(as) titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

Já os delegados têm a responsabilidade de participar das reuniões promovidas pelos conselheiros, subsidiá-los no tocante ao repasse de informações à população, na elaboração do Regimento, e nos processos do OP. São responsabilidades dos delegados e das Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras: encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo Fórum de Delegados; votar e defender interesse comum em nome dos(as) demais delegados(as) de sua comunidade; votar as propostas de pauta e demandas do Orçamento Participativo.

Destaca-se que não poderão ser delegados(as): funcionários(as) públicos(as) da Administração Municipal e de mandato eletivo no poder público, em quaisquer esferas.

Como citado anteriormente, foram aplicados, no período entre outubro e novembro de 2011, questionários com os conselheiros do Conselho Municipal de Orçamento Participativo.

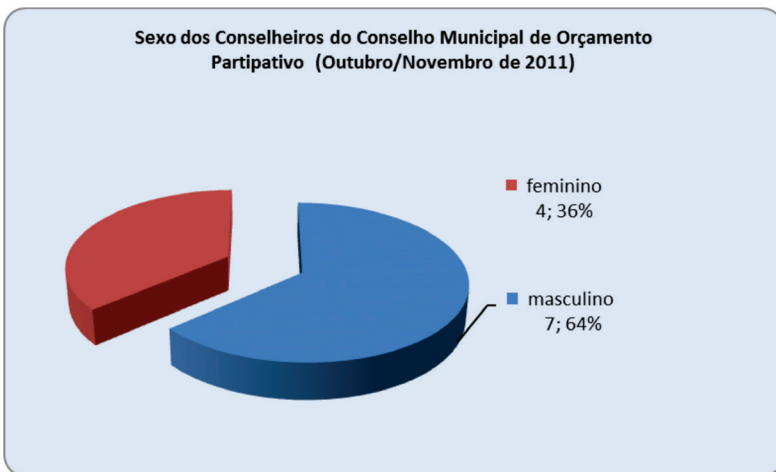


Gráfico 1 – Sexo dos Conselheiros do Conselho Municipal de Orçamento Participativo (out./nov. 2011)

Fonte: Elaboração própria, 2011.

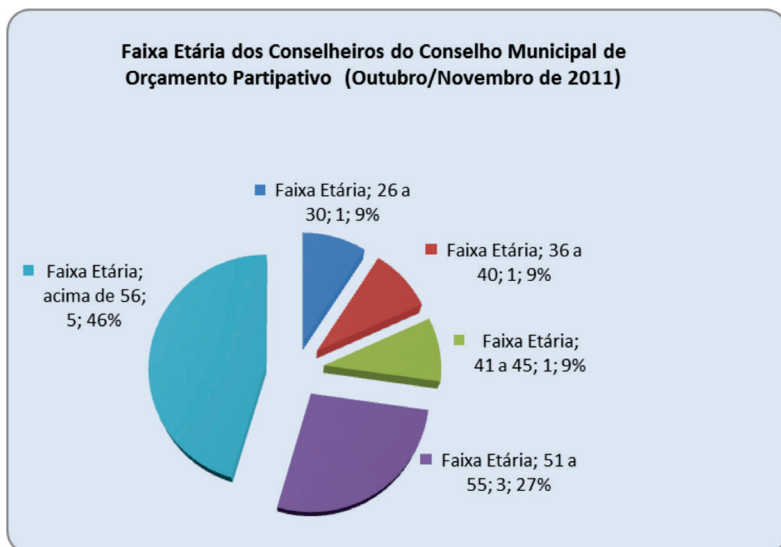


Gráfico 2 – Faixa etária dos Conselheiros do Conselho Municipal de Orçamento Participativo (out./nov. 2011)

Fonte: Elaboração própria, 2011.

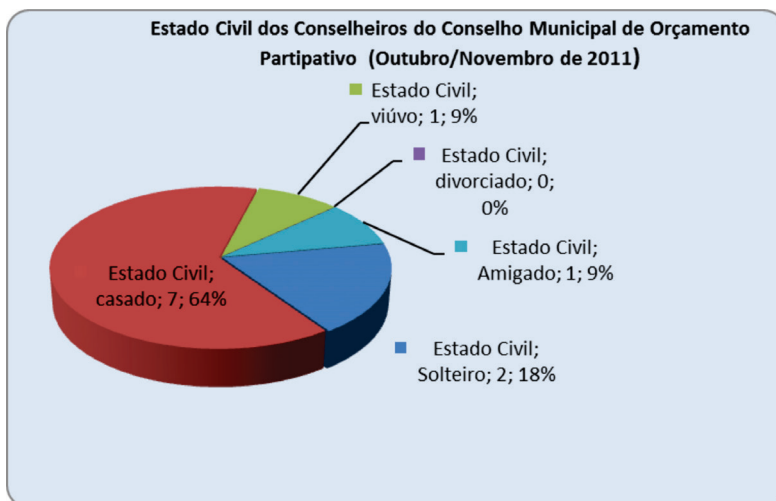


Gráfico 3 – Estado civil dos Conselheiros do Conselho Municipal de Orçamento Partipativo (out./nov. 2011)

Fonte: Elaboração própria, 2011.

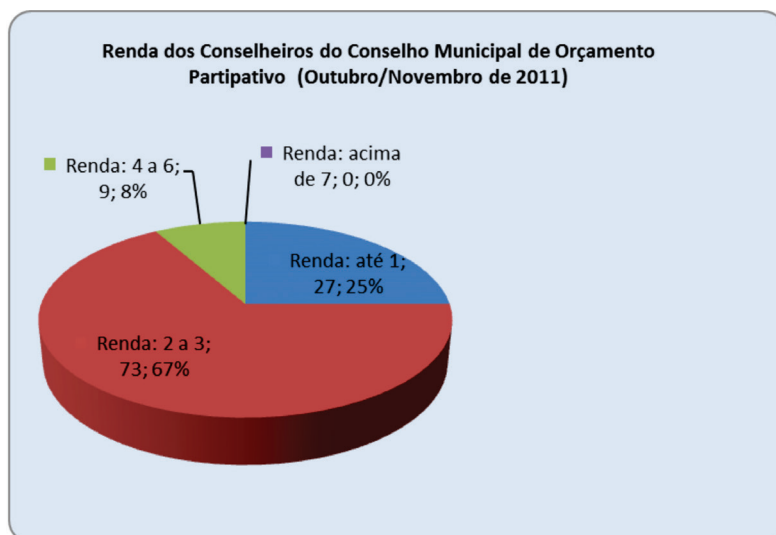


Gráfico 4 – Renda dos Conselheiros do Conselho Municipal de Orçamento Partipativo (out./nov. 2011)

Fonte: Elaboração própria, 2011.

Do total de respondentes, sete eram homens e quatro eram mulheres. Destes, 60% são casados e 60% têm mais de 51 anos. Na amostra, 70% têm idade acima de 56 anos. Quanto à renda, o que mais chamou a atenção foi que cerca de 70% dos respondentes têm renda entre dois a três salários mínimos vigentes.

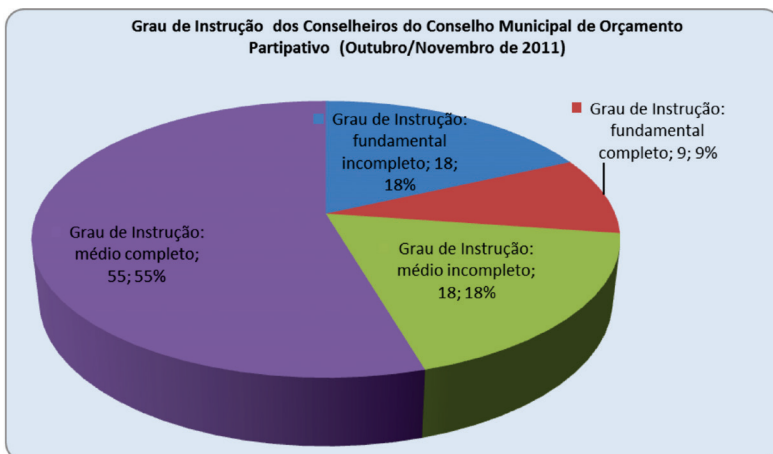


Gráfico 5 – Grau de instrução dos Conselheiros do Conselho Municipal de Orçamento Participativo (out./nov. 2011)

Fonte: Elaboração própria, 2011.

Quanto ao grau de instrução, dois deles têm ensino fundamental incompleto, um ensino fundamental completo, dois ensino médio incompleto, seis ensino médio completo e nenhum formado em nível superior. 90% dos respondentes têm ocupação em alguma atividade profissional.

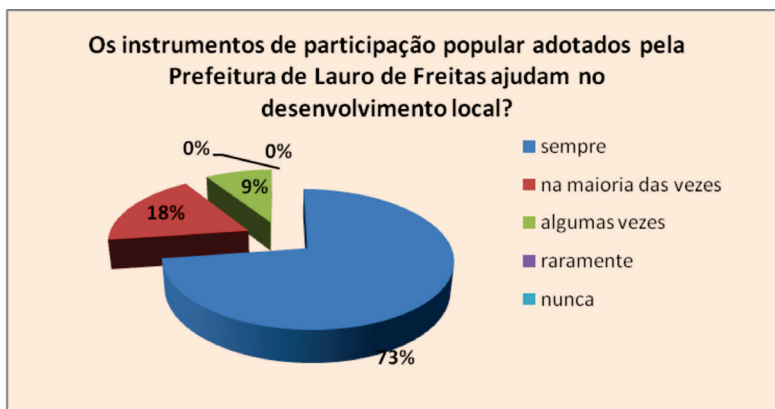


Gráfico 6 – Os instrumentos de participação popular adotados pela Prefeitura de Lauro de Freitas ajudam no desenvolvimento local?

Fonte: Elaboração própria, 2011.

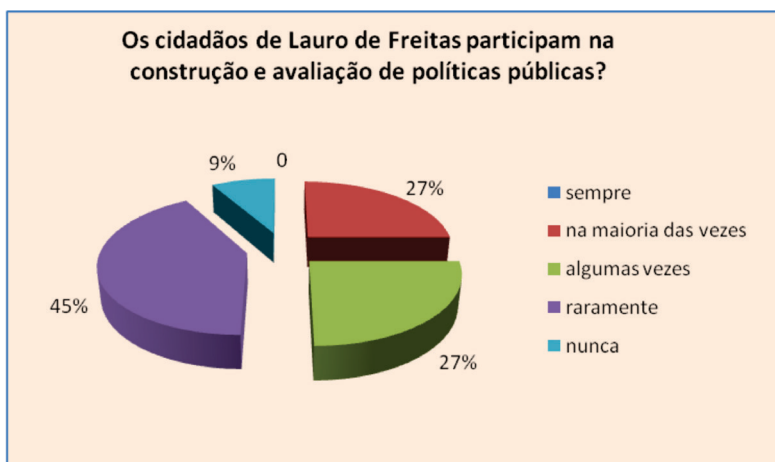


Gráfico 7 – Os cidadãos de Lauro de Freitas participam na construção e avaliação de políticas públicas?

Fonte: Elaboração própria, 2011.

Cerca de 70% dos respondentes concordam que os instrumentos de participação popular, adotados pela Prefeitura de Lauro de Freitas, ajudam no desenvolvimento do município.

Em relação à participação dos cidadãos de Lauro de Freitas, os conselheiros, em sua maioria, citam que o cidadão laurofreitense precisa participar mais. Quanto a isso, 50% citam que raramente estes cidadãos participam e 30% citam que a participação ocorre algumas vezes. Diante disso, Silva e Carvalho (2006) citam que no crescimento da democracia, a alocação de recursos públicos contribuirá para a redução das desigualdades sociais, na medida em que o povo se engajar nas reuniões. Uma população participante ajudará o governo a melhorar a distribuição de recursos em toda a sociedade. A constatação da baixa participação influenciará o desempenho do OP e comprometerá o desenvolvimento regional.

Todos os conselheiros participam das audiências do OP em sua localidade. Destes, 90% participam constantemente das reuniões do Conselho Municipal de Orçamento Participativo e/ou fórum de delegados. Do total de entrevistados, 80% sempre apresentam sugestões nestas reuniões e 90% acompanham as implementações das ações acatadas pela Prefeitura no OP. Observa-se, então, que estes grupos de cidadãos vão ao encontro de Silva e Carvalho (2006), que discorrem a respeito de que o cidadão não deveria frequentar o OP apenas quando tem uma queixa a ser atendida. Uma vez aceita a importância desse espaço, deveria ele participar ativamente. A capacidade do OP de desenvolver uma nova cidadania supõe que os participantes continuem presentes, mesmo depois de terem suas demandas atendidas.

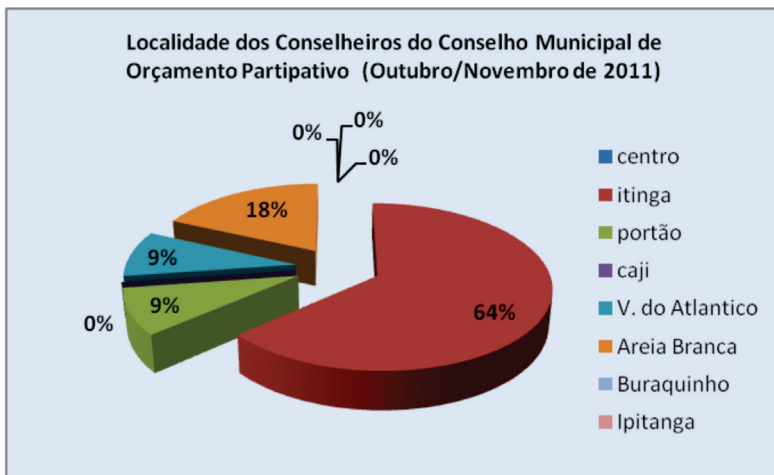


Gráfico 8 – Localidade dos Conselheiros do Conselho Municipal de Orçamento Participativo

Fonte: Elaboração própria, 2011.



Gráfico 9 – Representa alguma entidade/organização/partido político?

Fonte: Elaboração própria, 2011.

Observou-se que, do total de entrevistados, sete são de Itinga, subdivididos nas quatro regiões do bairro (Itinga I, II, III e IV), um é de Portão, um é de Vilas do Atlântico e dois são de Areia

Branca. Destes, cinco representam alguma entidade ou organização civil, das quais se destacam as associações de moradores. Em sua maioria, os conselheiros despertaram o anseio de entrar no processo de Orçamento Participativo com a intenção de melhorar sua localidade e de contribuir para o desenvolvimento do município, além também da possibilidade de deixar sua comunidade informada sobre os acontecimentos do município. A maioria das solicitações por parte dos conselheiros é de melhoria de infraestrutura em sua comunidade, algo que vai ao encontro do indicativo da Superintendente de Gestão Participativa.

Em relação à oferta de infraestrutura nas reuniões, o quantitativo total dos respondentes cita que a Prefeitura oferece condições necessárias às reuniões do Conselho.

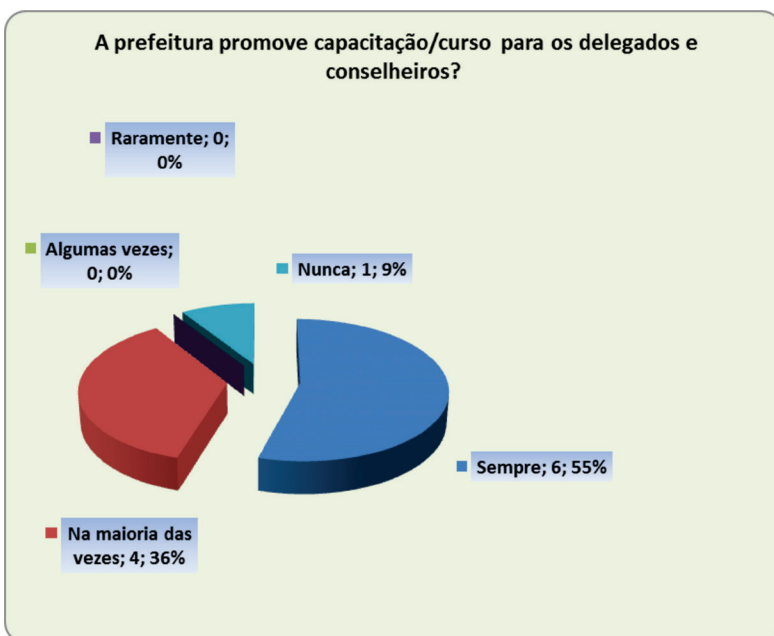


Gráfico 10 – A prefeitura promove capacitação/curso para os delegados e conselheiros?

Fonte: Elaboração própria, 2011.

No tocante à capacitação aos conselheiros, 90% dos respondentes concorda que este procedimento é promovido pela Prefeitura, porém citam que os cursos deveriam ser mais efetivos e constantes para os conselheiros. Isto é, capacitá-los constantemente para o exercício das suas funções de suscitar, acompanhar e fiscalizar intervenções no município.

Quando perguntados sobre sugestões para o aperfeiçoamento do Conselho, os mesmos citam que deveria haver maior comunicação da Prefeitura com os conselheiros e mais efetividade na comunicação entre as secretarias municipais, e destas, com o Conselho. Como supracitado, mais preparo para os conselheiros, no tocante ao entendimento maior da gestão pública, a fiscalização. Citam também: a falta de uma maior divulgação do Conselho, pois a população precisa se reeducar e entender que para a democracia ser efetivada é necessária à participação popular; maior comunicação entre os membros do Conselho; um maior acompanhamento por parte da Prefeitura e autonomia para gerenciar os recursos destinados ao OP. Foi citado também que as pautas e os objetivos das reuniões deveriam ser mais concretos.

Já em relação aos entraves existentes, os problemas concentram-se na pouca comunicação, como dito anteriormente, entre os próprios conselheiros e da prefeitura com o Conselho. Os membros do Conselho também destacam: a falta de atenção com as demandas levantadas e pouca efetividade nas ações por parte das Secretarias Municipais, isto é, falta a prática; citam que a pequena estrutura do município impede que demandas sejam implementadas, bem como, a ausência de autonomia para gerenciar os 2% destinados ao OP, além das muitas solicitações que são elencadas e os recursos financeiros que não atendem à totalidade das reivindicações. Por fim, citam a burocracia como um entrave.

Considerações Finais

Podemos elencar as seguintes considerações: a participação popular em Lauro de Freitas começou mediante a prática de realizações de audiências públicas, desde 2005, além das realizações

das conferências municipais, com diversos temas, e sempre com participação e encaminhamento das demandas para ações governamentais. Outro instrumento de gestão por participação, praticado pelo município é a institucionalização de Conselhos Municipais; destarte, nestes, há muitas vagas para conselheiros da sociedade civil que precisam ser preenchidas.

O Orçamento Participativo, na cidade, também se iniciou em 2005 e dessa forma foram promovidos cursos sobre gestão e conhecimento sobre o que era o OP, suscitando, ainda, debates sobre a matéria nas localidades municipais. O OP municipal espelhou-se em cidades nas quais a prática deu certo, destacando-se, neste sentido, a cidade de Alagoinhas. Em Lauro de Freitas, o OP funciona semelhantemente a vários municípios brasileiros, como o de Porto Alegre, onde existem audiências nas diversas localidades, escolhem-se delegados, os quais discutirão prioridades nestes territórios. Após este processo, existe uma reunião geral com os delegados, denominada de fórum de delegados, na qual são selecionados os membros do Conselho de Orçamento Participativo.

A população fica sabendo das audiências através de distribuição de panfletos, contatos através de audiências anteriores e comunicação formal. Normalmente, um cidadão que participa de uma audiência, retorna. Diante disso, as principais demandas giram em torno de infraestrutura.

No tocante à parcela do orçamento destinado ao OP, teoricamente, são destinados 2% do Orçamento, contudo há conselheiros que questionam a autonomia do Conselho de Orçamento Participativo para gerir este percentual. Já o acompanhamento das ações implementadas se dá através de comissões; a respeito disso, observa-se que é satisfatória a assiduidade dos (as) conselheiros (as) nesta tarefa.

Em relação às reuniões, estas acontecem uma vez por mês, ou em caráter extraordinário, quando solicitado, ou mesmo para acompanhar as execuções.

A literatura analisada permite afirmar que estes instrumentos expandem a capacidade de grupos civis organizados influenciarem decisões da Administração Pública. Ao ouvir o cidadão, a

possibilidade de erro diminui. Porém, de acordo com os dados levantados, a população de Lauro de Freitas carece de uma maior preocupação com os temas versados. Diante disso, pode-se também afirmar que a limitação da população sobre a matéria resulta em um distanciamento da sociedade em relação à participação nas formulações das políticas públicas.

Nota-se que, apesar do Regimento Interno do Conselho citar que a Prefeitura, obrigatoriamente, fornecerá cursos de capacitação a todos os conselheiros, procedimento este ratificado pela Superintendência de Gestão participativa e pelos conselheiros do COP, estes citam que é necessário à oferta de mais qualificações, e que estas sejam constantes, isto é, capacitações que possibilitem os conselheiros desenvolverem melhor suas funções. Outro fator suscitado pelos membros do conselho é em relação a pouca efetividade nas comunicações entre o Conselho e seus membros, e entre o Conselho e as Secretarias Municipais. Os Conselheiros citam que a Prefeitura e suas Secretarias precisam conceder maior atenção aos mesmos e às suas demandas. Concordam também que o Conselho de OP é uma iniciativa importante, contudo existem ainda entraves e problemas a serem solucionados, como a falta de participação dos cidadãos e mais preparo para os conselheiros, pois o fornecido é considerado insuficiente quando se trata do maior entendimento que devem ter da gestão pública, a fiscalização. Outros entraves seriam a não efetividade na divulgação do Conselho, bem como a necessidade de um acompanhamento maior por parte da Prefeitura e, finalmente, a autonomia para o COP gerenciar os recursos destinados ao OP. Ainda são entraves: as pautas; os objetivos das reuniões (que precisam ser mais concretos); a pequena estrutura do município (impedindo que demandas sejam implementadas); a falta de autonomia para gerenciar os 2% de recursos destinados ao OP; as muitas solicitações que são elencadas nas reuniões e os diminutos recursos que não atendem às demandas em sua totalidade.

Percebe-se, que o município de Lauro de Freitas, através dos fóruns, conselhos, audiências e conferências, aplica uma gestão participativa. Destarte, de acordo com os dados suscitados, os

processos que conduzem à participação dos cidadãos nas decisões inerentes à gestão pública precisam ser aperfeiçoados e a população precisa compreender a sua importância na formulação e avaliação de políticas públicas.

Referências

BETTIOL, L. M. **Saúde e participação popular em questão: o programa saúde da família**. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.

BRITO, Rosaenide da Cruz. **Gestão participativa em Lauro de Freitas**. Lauro de Freitas, BA, 2011.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

FONSECA, Gilberto Nardi. A participação popular na administração pública: Audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios. **Revista de Informação Legislativa**, v. 40 n. 160, out./dez. 2003. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/919/4/R160-20.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2011.

FREZATTI, F. **Orçamento empresarial: planejamento e controle gerencial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 26 set. 2011.

LARANGEIRA, S. M.G. Gestão Pública e participação a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, 1996. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_16.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2011.

NASCIMENTO, A. V. **Gestão participativa em Lauro de Freitas**. Lauro de Freitas, BA, 2011.

PMLF. PREFEITURA MUNICIPAL DE LAURO DE FREITAS. Conselho Municipal de Orçamento Participativo. **Regimento Interno**. Lauro de Freitas, BA, 2011.

PMLF. PREFEITURA MUNICIPAL DE LAURO DE FREITAS. **Lauro de Freitas em Revista**. Lauro de Freitas (BA), 2011.

PMLF. PREFEITURA MUNICIPAL DE LAURO DE FREITAS. **Controlador destaca internet como instrumento de participação popular**. Disponível em: <http://www.laurodefreitas.ba.gov.br/admin/app_index.php?chave=a68g41s6f5416a1fa84f1688j461h6tgds&acao=exibir_composicao&title=no&menuview=no>. Acesso em: 15 nov. 2011.

PMLF. PREFEITURA MUNICIPAL DE LAURO DE FREITAS. **Lauro de Freitas cria fórum de conselhos**. Disponível em: <http://www.laurodefreitas.ba.gov.br/admin/app_index.php?chave=8704473521fb8a9b372ad422b392ce4a9ac9626c&acao=exibir_texto>. Acesso em: 15 nov. 2011.

PMLF. PREFEITURA MUNICIPAL DE LAURO DE FREITAS. **IBGE. População de Lauro de Freitas cresce 44%**. Disponível em: <http://www.laurodefreitas.ba.gov.br/admin/app_index.php?chave=f4fc89c4b930dfded77aa0e6b532a9d4aaa3bdcf&acao=exibir_texto>. Acesso em: 26 set. 2011.

SANTOS, R. de C. **Plano plurianual e orçamento público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília, DF: CAPES/UAB, 2010.

SILVA, Luiz Heron da (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

SILVA, G. P. da; CARVALHO, C. E. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do orçamento participativo. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n.3. set./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/revista/index.php/novaeconomia/article/viewFile/475/471>>. Acesso em: 08 set. 2011.

SOARES, F. de M. **Direito administrativo de participação:** cidadania, direito, Estado e município. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10375.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2011.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TEIXEIRA, A. **Reengenharia no governo.** São Paulo: MAKRON Books, 1996.

LIMITES DO ATO DISCRICIONÁRIO: parâmetros para controle judicial

Wantuil Luiz Cândido Holz

O presente texto decorre de pesquisa realizada no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública, que integra o Programa Nacional de Formação em Administração Pública - PNAP, tendo como entidades organizadoras a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) em parceria com a Universidade Aberta do Brasil (UAB).

A temática foca o controle jurisdicional sobre o mérito dos atos administrativos discricionários, tendo por foco a identificação dos limites para controle jurisdicional dos atos discricionários. Para tanto, estabelece como premissa básica a possibilidade do controle por parte do Poder Judiciário sobre o mérito do ato administrativo.

É indispensável que o Gestor Público conheça os limites da legalidade da prática de seus atos, de modo a evitar o cometimento de ilícitos durante tomadas de decisões administrativas, mantendo a normalidade constitucional.

O estudo está estruturado em seis capítulos, dentre os quais, o primeiro é reservado para a presente introdução; no segundo capítulo é traçada toda uma fundamentação para a aceitação da premissa proposta como verdadeira; o terceiro capítulo adentra no estudo do Direito Administrativo e da Administração Pública, onde se analisa o primado do interesse público e o princípio da legalidade; no quarto capítulo é elaborada uma análise sobre os atos administrativos, estabelecendo-se seu conceito, os elementos que o integram e a diferenciação entre os atos vinculados e os atos discricionários; após todo esse estudo, que serve de base à compreensão da temática, adentra-se no capítulo cinco, onde se

trata dos limites de atuação do poder discricionário do Estado; o trabalho é encerrado com as conclusões trazidas no capítulo seis.

Premissa Básica do Estudo: a possibilidade do controle jurisdicional sobre o mérito dos atos discricionários

Durante muito tempo, perdurou o tabu de que ao Judiciário não era legítimo adentrar na seara discricionária do Administrador Público, o que, supostamente se credita “[...] a uma teimosa e distorcida concepção de separação de Poderes que ‘impediria’ que um Poder do Estado obstasse o livre exercício da competência ‘exclusiva’ de outro.” (MOREIRA NETO, 2002, p. 79).

A ideia inicial da separação de poderes, com enorme contribuição de Montesquieu, se estruturava numa rígida divisão das funções estatais: legislativa, executiva e judiciária, devendo cada uma dessas funções ser confiada a um segmento do Estado, de modo que jamais poderia haver a comunicação entre mais de uma dessas funções nas mãos de um só setor ou titular (ALBUQUERQUE, 1998, p. 119).

Ocorre que, essa rigidez da clássica concepção da separação de poderes, é incompatível e incompreensível, na dinâmica sociedade contemporânea, haja vista que uma rigidez excessiva, na divisão das atribuições estatais, resultaria num engessamento tal que inviabilizaria a própria atuação do Estado moderno. Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos: “Hoje, no entanto, a divisão rígida destas funções já está superada, pois, no Estado contemporâneo, cada um destes órgãos é obrigado a realizar atividades que inicialmente não seriam suas.” (BASTOS, 1999, p. 159).

Atualmente, a Constituição Federal brasileira organiza a separação de poderes mantendo a função típica de cada poder, mas permitindo uma certa ingerência em funções dos outros poderes. São os casos, por exemplo: do julgamento pelo Senado Federal dos crimes de responsabilidade do Presidente da República; a escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal a cargo do chefe do executivo federal; a realização de atos administrativos internos (licitações, contratações etc.) pelos poderes Legislativo e Judiciário; o julgamento da constitucionalidade de lei ou ato normativo federal por parte do Judiciário.

À vista do exposto, a aceitação ou não de um controle jurisdicional sobre o mérito administrativo não pode ser feito a partir da concepção da separação dos poderes, mas sim a partir do que prevê o ordenamento jurídico pátrio.

Na França, berço das ideias de Montesquieu, um dos precursores da Revolução iniciada em 1789 e que perdurou até 1799, a jurisdição dos atos da Administração não cabe ao Poder Judiciário e sim ao denominado Contencioso Administrativo, um órgão julgador especializado em questões da Administração (MEIRELLES, 2000, p. 47). Nesse sistema não integrado ao Poder Judiciário, se chegou à conclusão, mais cedo, sobre a necessidade de um controle dos atos discricionários que não se restringisse a limites meramente exteriores, mas que adentrasse no próprio mérito administrativo (MOREIRA NETO, 2002, p. 80).

A Constituição Federal brasileira adota o sistema da Jurisdição una, pelo qual toda a atividade de caráter jurisdicional se concentra no Poder Judiciário. Todavia, não é por inexistir um sistema de contencioso administrativo que se deixará o administrado à mercê de um mecanismo de defesa contra atos que se manifestem, de quaisquer formas, ilegais. Assim, incumbe ao Judiciário, em razão da adoção do sistema da unidade jurisdicional, a competência de controlar o mérito administrativo.

Registra Bastos (1999, p. 213):

E, como se sabe, o Sistema Constitucional então implantado inspirou-se em suas grandes linhas na Constituição americana. Esta filiação é muito importante para explicar o papel do Poder Judiciário na nossa história, ao qual sempre coube ser o recurso último para todas as lesões de direito, provenham elas de onde provierem.

Para Freitas (1999, p. 81):

O princípio da unicidade da jurisdição apresenta uma série de desdobramentos, dentre os quais assinala-se, de modo precípua, o não cerceamento do acesso ao Poder Judiciário em casos de lesão ou

ameaça de lesão a direitos do administrado ou da Administração.

O ordenamento jurídico constitucional brasileiro possibilita o controle jurisdicional do ato administrativo discricionário, não de uma forma ampla e irrestrita, mas no que tange à legalidade das escolhas da Administração Pública. Em razão disso é que o título deste texto se inicia pela palavra limites [para controle jurisdicional do ato discricionário]. Essa possibilidade se extrai da conjugação de dois princípios basilares do Estado Democrático de Direito: trata-se dos princípios da inafastabilidade do Judiciário e o da legalidade (BARCELLOS, 2002, p. 149), previstos, respectivamente nos art. 5º, inciso XXXV, e 37, *caput*, ambos da Constituição Federal (BRASIL, 1988). José Carlos Barbosa Moreira registra que: “No Estado de Direito, todos os poderes sujeitam-se à lei. Qualquer intromissão na esfera jurídica das pessoas deve, por isso mesmo, justificar-se, o que caracteriza o Estado de Direito como ‘rechtsfertiger Staat’, como ‘Estado que se justifica’” (MOREIRA, 1978, p. 89).

O dever de respeito à legalidade por parte do Administrador Público se impõe em todos os seus atos, sejam eles vinculados ou discricionários, pois, mesmo agindo dentro da discricção outorgada pela legislação, o administrador deve atender à finalidade prevista na lei. Ocorre que num sistema de unidade da jurisdição, ao Judiciário é que incumbe esse controle de legalidade. Segundo Ana Paula de Barcellos: “Em um Estado de direito [...] não basta a consagração normativa: é preciso existir uma autoridade que seja capaz de impor coativamente a obediência aos comandos jurídicos” (BARCELLOS, 2002, p. 293).

Direito Administrativo e Administração Pública

Segundo Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo é o “[...] conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” (MEIRELLES, 2000, p. 34). O conceito de Meirelles permite ao Direito Administrativo

reger toda e qualquer atividade de Administração Pública, independentemente de ser promovida pelo Executivo, Legislativo ou Judiciário, pois, como já fora dito, ambos têm, ainda que os dois últimos em reduzida proporção, atribuições de Administrador (MEIRELLES, 2000, p. 34). A Administração Pública é, portanto, “[...] o objeto do Direito Administrativo” (DI PIETRO, 2004, p. 50), ou seja, o conjunto de órgãos e agentes públicos responsáveis pela execução das funções administrativas determinadas por lei.

Como se viu no conceito supra, de Meirelles, toda a atividade da Administração está voltada a atender os fins desejados pelo Estado, melhor dizendo, não cabe ao Administrador decidir para qual finalidade sua atividade deve ser dirigida, mas tão somente cumprir a finalidade que já está previamente estabelecida pelo ordenamento positivo. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “A administração é a emanção de atos de produção jurídica complementares, em aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato contido na lei.” (DI PIETRO, 2004, p. 55).

Os fins do Estado são o que se convencionou denominar de “interesse público”, materializado nos comandos legislativos.

Pode-se falar em *fim* ou *finalidade* em dois sentidos diferentes: em sentido amplo, a finalidade sempre corresponde à consecução de um resultado de interesse público, nesse sentido se diz que o ato administrativo tem que ter sempre *finalidade pública*; em sentido restrito, finalidade é o resultado específico que cada ato deve produzir, conforme definido na lei; nesse sentido, se diz que a finalidade do ato administrativo é sempre a que decorre explícita ou implicitamente da lei. (DI PIETRO, 2004, p. 203).

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, se caracteriza um interesse público quando um interesse metaindividual é cometido pelo ordenamento jurídico ao Estado (MOREIRA NETO, 2002, p. 11). O interesse público não é o mero somatório dos interesses individuais que compõem uma sociedade, “é qualitativamente diferente do interesse individual” (MOREIRA NETO, 2002, p. 11). O homem em convívio social passou a perceber que em determinados

interesses individuais comuns na sociedade, o esforço de todo o grupo seria mais eficaz para a satisfação dos mesmos; e esses interesses coletivos, cuja satisfação não é plenamente alcançada quando buscada de forma individual ou por grupos fragmentados, chama-se de ‘interesse público’, cabendo ao Estado provê-los.

A função do Estado, portanto, é identificar e atuar na satisfação dos interesses públicos, ou seja, a ‘legitimidade’ da atuação estatal está diretamente vinculada aos reais interesses públicos. Um Estado que atua além do necessário à satisfação das reais necessidades públicas, age além do poder que lhe foi conferido pelo povo, atua, portanto, de forma ilegítima.

E aqui, em se tratando do Estado, chegamos a uma primeira conclusão parcial: como a cura e a procura do interesse público são sua razão de ser e justificação, sua capacidade estará sempre vinculada a esse fim, ainda que, num sentido amplo ou figurado, haja alusão à ‘liberdade’ no exercício de suas funções. (MOREIRA NETO, 2002, p. 13).

Descobrir quais são os interesses públicos é função da política. É a política que deve adentrar nas entranhas da sociedade e lá descobrir quais interesses merecem a elevação à categoria de interesse público, o que se dá por meio dos representantes do povo (os parlamentares), que, em contato direto com os representados, definem a legitimidade da atuação estatal. Ao Direito incumbe cristalizar, ou seja, positivar os interesses públicos, o que faz por meio da legislação, moldando e vinculando o comportamento do Administrador Público. A atuação do Administrador Público, portanto, não deve definir, mas, tão somente, concretizar os fins públicos, devendo atuar com fundamento na legalidade.

Há que se fazer uma ressalva, contudo. “A legitimidade é muito mais ampla do que a legalidade, simplesmente porque é impossível, em qualquer sociedade, que a lei defina exaustivamente todas as hipóteses do interesse público.” (MOREIRA NETO, 2002, p. 13). Assim, remanescerão pequenas quantidades de aspectos do

interesse público que, embora legítimas, carecem de positivação; essas miríades deverão ser integradas pelo Administrador quando surgirem a oportunidade e a conveniência. Devemos ressaltar que, mesmo atuando nessa integração diante da lacuna da norma, a Administração Pública estará sempre vinculada à finalidade da lei, e o seu não atendimento importará, ainda que indiretamente, em vício de ilegalidade, passível de controle.

No que tange às hipóteses de liberdade do Administrador, convém transcrever trecho de Mello (1988, p. 44-45):

A boa inteligência da regra de Direito impõe reconhecer que o campo de liberdade administrativa decorre das normas que prefiguram discricção é muito mais angusto do que habitualmente se admite, seja porque a situação concreta é que lhe dará sua verdadeira dimensão, reduzindo-o muito (quando não o extingue), seja porque a Administração Pública está sujeita ao 'dever de boa administração'. Este, como quer Guido Falzone, é mais que um dever moral ou de ciência da administração; é um dever jurídico, porque quando não há a boa administração, não há satisfação da finalidade legal e quando não há satisfação da finalidade legal não há satisfação da regra de Direito, mas violação dela, pois uma regra de Direito depende ineiramente da finalidade, por ser ela que lhe ilumina a compreensão.

Quiçá de tudo que até aqui foi demonstrado, já contamos com elementos suficientes para o entendimento da definição de legalidade. Mais do que mera determinação normativa constitucional, a legalidade eleva-se à categoria de princípio, tendo em vista seu elevado caráter valorativo. Freitas afirma que a legalidade “[...] faz as vezes de valiosíssimo princípio” (FREITAS, 1999, p. 60).

Na Constituição Federal brasileira, a legalidade na Administração Pública está prevista no art. 37, *caput*, não obstante sua previsão em outros dispositivos da Carta Política (BRASIL, 1988).

Enquanto o princípio da liberdade apresenta-se sob a feição de autonomia de vontade para os particulares, para a Administração

Pública revela-se como uma vinculação de agir. Para o particular, legalidade significa poder fazer tudo o que a lei não proibir; para Administração Pública, de só fazer o que a lei permitir (MELLO, 2002, p. 809).

Em razão do princípio da legalidade é que se afirma que o poder da Administração é um “poder-dever”. É que o ‘poder’ conferido ao Estado não caminha sem o ‘dever’ de cumprir a finalidade da lei.

Efetivamente, se se trata da esfera de *atividade* juridicamente livre, é necessário estabelecer-se a distinção basilar entre aquela que resulta de um exercício da liberdade contratual do homem, seu atributo como pessoa, e aquela que decorre de uma atribuição que promana da ordem jurídica.

A primeira espécie não necessita mais que um *reconhecimento* pelo Direito, enquanto a segunda é uma criação técnica sua. A primeira não requer outra justificação que a autonomia da vontade da pessoa humana, o gozo de seu atributo natural, a *naturalis facultas*, a que mencionava Florentinus; a segunda, resultando de um poder *outorgado*, não prescinde de justificação, pois, sendo o Direito uma expressão da vontade social, todos os poderes jurídicos devem atender a fins socialmente relevantes; toda *atribuição* social de poder pressupõe, portanto, uma prévia destinação social o poder.

Essa destinação, por ser jurídica, define *validade jurídica* do agir: o exercício da liberdade natural será válida desde que não exceda pos limites da lei, enquanto que *o exercício do poder outorgado tem sua validade duplamente vinculada: à lei, que o cria, e à finalidade, que o justifica.*

O Estado, como qualquer instituição, só age em função de poderes que lhe são atribuídos. (MOREIRA NETO, 2002, p. 21-22)

A regra básica é a autonomia da vontade, mas não a vontade de quem detém o poder, mas, à do dono do poder. O *dominus* do poder é o povo, e o poder está previsto na lei; o administrador

público é o mandatário dos poderes do povo, e deve agir como tal, ou seja, de acordo com o que manda a lei.

No Estado de Direito, a Administração Pública deve se desenvolver de acordo com a vontade do povo, formalmente declarada através da lei. O administrador é um servo da lei, a ela deve total obediência. Não pode atuar de acordo com a sua vontade, mas sim de acordo com a vontade imputada à coletividade e formalizada no texto da lei. (YUNES JUNIOR, 1999, p. 121).

Quando o administrador público age em descompasso com a finalidade legal, ele estará agindo com “abuso de poder”, ou seja, utilizará os poderes administrativos de forma ilegítima e anormal. Nessa hipótese, o ato será nulo por vício de legalidade, impondo sua anulação, pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário.

Atos Administrativos

Ato administrativo é o instrumento formal de que o Administrador Público se utiliza para concretizar a vontade da lei. Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim conceitua o ato administrativo: “Pode-se definir o ato administrativo como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário” (DI PIETRO, 2004, p.189).

Nos termos do art. 2º da Lei 4.717, de 29/06/1965, os atos administrativos são formados a partir de cinco elementos: competência, forma, objeto, motivo e finalidade (BRASIL, 1965).

A competência é “o conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo” (DI PIETRO, 2004, p. 196). A distribuição de competência é feita da seguinte forma: da Constituição Federal para os entes políticos, e da Lei para os órgãos e agentes públicos. A competência é um elemento sempre vinculado.

O objeto “é o efeito jurídico imediato que o ato produz” (DI PIETRO, 2004, p. 199), ou seja, o resultado do ato, identificando-

se com o nascimento, a extinção ou a transformação de determinado direito. O objeto é um elemento que poderá ser vinculado ou discricionário.

A forma é a exteriorização do ato administrativo, o modo como se apresenta (verbais, escritas, em silêncio, por meio de placas, gestos etc.). Trata-se de elemento sempre vinculado.

A motivação é a enunciação dos fundamentos de fato e de direito, sendo imprescindível para o controle da legalidade do ato, demonstrando a transparência da atuação do administrador público. Trata-se de elemento sempre vinculado.

A finalidade é o efeito mediato que o ato pretende produzir. Difere-se do objeto, porquanto este é o efeito imediato do ato. Em sentido amplo, a finalidade a que todo ato administrativo visa é a finalidade pública; em sentido restrito, é a finalidade explícita ou implícita da lei que o prevê. Trata-se de elemento sempre vinculado.

O motivo é o conjunto de pressupostos de fato e de Direito que autoriza e fundamenta a realização do ato administrativo. Trata-se de elemento que poderá aparecer de forma vinculada ou discricionária.

Visto os elementos do ato administrativo, é necessário verificar a distinção entre ato vinculado e ato discricionário. No ato vinculado, a legislação atinge todos os aspectos de uma atividade administrativa; diz-se que o poder da Administração é vinculado. Aqui não cabe ao Administrador Público qualquer margem de escolha sobre nenhum dos elementos do ato. A lei disciplina, o Administrador Público aplica o comando normativo. Qualquer comportamento que se desvie da lei, por menor que seja, acarreta na nulidade do ato, por vício de ilegalidade. No ato discricionário, a legislação não atinge a todos os aspectos da atividade administrativa: diz-se que o poder da Administração Pública é discricionário. Neste, diante do caso concreto, o Administrador Público dispõe de discricionariedade, de uma margem de escolha para sua atuação, embora todos os parâmetros (limites) da escolha do administrador estejam previamente estabelecidos na lei. A “liberdade” de atuação do administrador não é plena, pois apenas dois elementos dos atos administrativos são passíveis de discricionariedade: o motivo e o objeto, todos os demais

serão sempre vinculados. A apreciação da discricionariedade se fará segundo critérios de oportunidade e conveniência. Se a administração ultrapassar os limites de discricção previstos na lei estará atuando de forma arbitrária. Discricionariedade e arbitrariedade são conceitos que não se confundem, conforme aborda Hely Lopes Meirelles:

Já temos acentuado, e insistimos mais uma vez, que *ato discricionário* não se confunde com *ato arbitrário*. Discricção e arbítrio são conceitos inteiramente diversos. Discricção é liberdade de ação dentro dos limites legais; arbítrio é ação contrária ou excedente da lei. Ato discricionário, portanto, quando permitido pelo Direito, é legal e válido; ato arbitrário é, sempre e sempre, ilegítimo e inválido. (MEIRELLES, 2000, p. 158).

Prever em abstrato todas as situações futuras, e suas peculiaridades, é algo materialmente impossível de conceber; em razão disso, é que devem existir normas que, para determinadas situações imprevisíveis, deem ao administrador um leque de opções, para que este, fazendo um juízo de conveniência e oportunidade, e atento à finalidade da norma, escolha qual a melhor medida a ser tomada diante do caso *in concreto*.

Além disso, o executivo, em razão de sua própria função, está mais apto a, diante da multiplicidade dos fatos, escolher a melhor maneira de satisfazer a finalidade da lei nas situações concretas emergentes, sendo essa a razão de existirem atos discricionários.

Se a lei todas as vezes regulasse vinculadamente a conduta do administrador, padronizaria sempre a solução, tornando-a invariável mesmo perante situações que precisariam ser distinguidas e que não se poderia antecipadamente catalogar com segurança, justamente porque a realidade do mundo empírico é polifacética e comporta inumeráveis variantes. Onde, em muitos casos, uma predefinição normativa *estanque* levaria a que a providência por ela imposta conduzisse a resultados indesejáveis. (MELLO, 2002, p. 811).

O caminho para determinar a natureza da discricionariedade está na indagação sobre qual campo ela recairá: “sobre a legalidade ou sobre a legitimidade?” (MOREIRA NETO, 2002, p. 32).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto entende que a função da discricionariedade é “[...] *integrar* um ato abstrato no que seja necessário, em termos de interesse público, para que possa ser executado”; existiria um resíduo de legitimidade sobre o qual a discricionariedade seria exercida como ato de criação, e não de mera execução, tendo, portanto, “[...] a natureza *material* de uma opção política” (MOREIRA NETO, 2002, p. 33). *Vênia* ao ilustre professor, cuja obra foi de fundamental importância para o presente estudo, para, neste ponto, manifestar discordância no sentido de que a discricionariedade está relacionada aos atos preparatórios para execução. O Administrador Público não atua com opção política, pois não tem liberdade para buscar na sociedade o legítimo interesse público, dado que este já está positivado na norma, constituindo-se, inclusive, limite à sua atuação discricionária. A opção do Administrador Público não passará a integrar a norma de forma abstrata, servirá apenas ao caso concreto, como meio para que execute a finalidade já imposta pela lei. A função da discricionariedade é a de verificar, dentre as alternativas previstas no regramento, qual é a que melhor irá se adequar, numa dada situação, à finalidade pública cristalizada na ordem positiva.

Discricionariedade e mérito administrativo são duas etapas de um só processo. A discricionariedade é a técnica de que se utiliza o administrador para que, após um juízo de valor sobre a oportunidade e a conveniência, se determine o mérito administrativo, isso é, o resultado a respeito de qual ação tomar para satisfação do interesse público previsto na lei.

É exatamente a posição de Moreira Neto, que vê a discricionariedade como um instrumental:

Pode-se apresentar a discricionariedade como uma técnica desenvolvida para permitir que a ação administrativa defina com precisão suficiente um conceito de oportunidade e de conveniência que possa

vir a constituir-se no mérito adequado e suficiente à satisfação de um interesse público, estabelecido na norma leal [assim estava] como finalidade. (MOREIRA NETO, 2002, p. 48).

O mérito, no caso de discricionariedade, se dá em relação aos elementos motivo e objeto, dado que, como já dito, todos os demais elementos – competência, forma e finalidade – se apresentam sempre vinculados. As dimensões do mérito são o que se convencionou chamar de oportunidade e conveniência, que têm a função de integrar os elementos motivo e objeto, respectivamente (MOREIRA NETO, 2002, p. 48). Oportuno será quando estiverem presentes os pressupostos de fato e de direito para a edição do ato administrativo. Conveniente será quando a escolha do conteúdo do objeto atender, em tese, à finalidade prevista.

Limites da Discricionariedade

Os limites da discricionariedade, além dos quais se terá ilegalidade passível de controle jurisdicional, se referem às dimensões do mérito, ou seja, à *oportunidade*, que integra o elemento motivo, e à *conveniência*, que integra o elemento objeto.

Para Moreira Neto o princípio da realidade e o princípio da razoabilidade são a chave para delimitação da competência discricionária do Administrador Público (MOREIRA NETO, 2002, p. 53).

O princípio da realidade parte da concepção de que o Direito serve apenas ao que é real, e seus atos devem pressupor fatos verdadeiros com objetivos reais.

O entendimento do *princípio da realidade* parte de consideração bem simples: o direito volta-se à disciplina da convivência real entre os homens e todos os seus atos partem do pressuposto de que os fatos que sustentam suas normas e demarcam seus objetivos são verdadeiros. (MOREIRA NETO, 2002, p. 53).

A inveracidade e a impossibilidade são limites à discricionariedade, dado que, o que é irreal não atende a um interesse público e acarreta numa lamentável descrença das instituições jurídicas e políticas.

Já no que tange ao princípio da razoabilidade, o objetivo é verificar se existe “[...] uma relação de pertinência entre a finalidade e os padrões de oportunidade e conveniência” (MEIRELLES, 2000, p. 87), ou seja, se a decisão discricionária da Administração Pública servirá ao interesse público previsto na norma. Essa avaliação de pertinência se dá por meio de uma valoração do que é razoável para o caso concreto. “Essa razoabilidade deve ser aferida segundo os valores do homem médio.” (MEIRELLES, 2000, p. 87).

Se a avaliação da razoabilidade demonstrar que a decisão administrativa é “[...] manifestamente inadequada para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado dos limites da discricionariedade e o Poder Judiciário poderá corrigir a ilegalidade” (DI PIETRO, 2004, p. 81).

A seguir, tecemos comentários sobre a aplicação prática dos princípios da realidade e da razoabilidade sobre a avaliação de oportunidade (motivo) e conveniência (objeto).

Oportunidade do Ato Discricionário e os Limites dos Princípios da Realidade e da Razoabilidade

Relembrando, oportunidade é a verificação da existência dos pressupostos de fato e de direito para que o ato seja produzido, ou seja, é a verificação de um motivo capaz de dar ensejo à edição de ato para realização de determinada finalidade.

A aplicação do princípio da realidade sobre a oportunidade traz duas limitações ao ato discricionário: que o motivo *exista* e que seja *suficiente* (MOREIRA NETO, 2002, p. 61). Não há atendimento a interesse público algum se inexistir motivo razoável (fático ou jurídico) para atuação estatal, até por uma questão de lógica. É o caso, por exemplo, da construção de uma ponte de acesso a lugar nenhum (inexistência de pressuposto de fato), ou sem autorização legislativa (inexistência de pressuposto de direito). O mesmo se dá no caso de motivo insuficiente, que não justifique a atuação administrativa. O

Administrador Público não pode suplementar os motivos para que atue, sua atribuição é de tão somente verificar se os pressupostos estão ou não presentes. A atuação administrativa, perante motivos inexistentes ou insuficientes, é desnecessária, significando o mau uso da “máquina administrativa”. Por violar finalidade pública, poderá o Judiciário anular o ato, por vício de ilegalidade.

A aplicação do princípio da razoabilidade sobre a oportunidade traz três limitações ao ato discricionário: a *adequabilidade*, a *compatibilidade* e a *proporcionalidade* do motivo (MOREIRA NETO, 2002, p. 61). O atendimento à finalidade pública requer adequação entre o motivo e natureza jurídica do ato praticado como um todo. Um caso exemplificativo de inadequação seria a adoção de certame licitatório na modalidade concorrência (a mais complexa e demorada) para contratação de empresa para reparação de uma ponte de alto índice de circulação de veículos que está na iminência de desabar; ora, a realização de um procedimento licitatório complexo e demorado é inadequado com a premente necessidade da reparação da ponte, não atingindo as finalidades previstas que são as de manter a incolumidade física dos que trafegam pela ponte e a de não prejudicar aquele trânsito. Enquanto a adequação diz respeito à natureza de todo o ato tomado, a compatibilidade diz respeito à relação específica que deve estar presente entre o motivo e o objeto do ato. Na compatibilidade, a análise deve ser em relação ao conteúdo jurídico do ato praticado. Um exemplo de incompatibilidade e, que, portanto, não leva o ato à realização da finalidade pública, é o caso do vendedor ambulante que, apenas por não possuir licença para exercer comércio em via pública, tem seus bens destruídos pela administração. A proporcionalidade entre os motivos e a finalidade é outra limitação ao ato discricionário, dado que o excesso do ato administrativo gera uma ilegalidade por abuso de poder. Diz respeito à proporção razoável, qualitativa e quantitativa, entre os meios empregados pela Administração Pública e o fim que se deseja alcançar. Ocorre desproporcionalidade quando, por exemplo, a lei exige que o particular atenda a “x” condições para receber determinada licença e o Administrador Público exige “x+y+z” ou “x-y-z”. A atividade

administrativa desprovida de adequabilidade, compatibilidade ou proporcionalidade entre o meio e a finalidade imposta pela lei é nula, por ser exercida de forma desarrazoada e, caso venha a ocorrer, poder-se-á invocar o Judiciário para anulação do ato.

Conveniência do Ato Discricionário e os Limites dos Princípios da Realidade e da Razoabilidade

Relembrando, conveniência é a escolha do melhor conteúdo para que o objeto realize a finalidade do regramento.

A aplicação do princípio da realidade sobre a conveniência traz como limitação ao ato discricionário a *possibilidade* do objeto (MOREIRA NETO, 2002, p. 71). Para que a finalidade pretendida pelo ato seja satisfeita, é necessária a verificação da possibilidade jurídica e física do objeto. No que tange a seara jurídica, o objeto deve respeitar a todo o ordenamento jurídico (o sistema positivo e todos os princípios explícitos e implícitos nas regras jurídicas). Praticar atos ilícitos não é buscar finalidade pública, mas agir na ilegalidade. A possibilidade física é a condição factual dos resultados materiais serem alcançados. A impossibilidade do objeto, por consequência lógica, torna impossível a satisfação da finalidade legal e, sendo assim, possui vício passível de controle jurisdicional.

A aplicação do princípio da razoabilidade sobre a conveniência traz duas limitações ao ato discricionário: a *conformidade* e a *eficiência* do objeto (MOREIRA NETO, 2002, p. 71). A conformidade é a necessidade de que o objeto imediato do ato sirva ao fim desejado, não devendo deixar dúvidas acerca disso. Um exemplo de não conformidade entre o objeto e a finalidade é a hipótese de uma autoridade, com a finalidade de preservar uma floresta, proibir o montanhismo ecológico naquela área. Ora, se o ato não vai servir à finalidade não há porque praticá-lo, é desvio de poder. Por derradeiro, a Administração Pública não pode tomar decisões que sejam ineficientes para o atendimento da finalidade pública. Não há razoabilidade em manipular o aparato administrativo para não atender ao interesse público de forma satisfatória, constitui-se

vício de finalidade. A desconformidade ou a ineficiência do objeto, por constituir ofensa à finalidade legal, constitui causa de anulação do ato por parte do Judiciário.

Conclusões

É de competência do Poder Judiciário analisar a legalidade do mérito administrativo, anulando-o quando eivado de ilegalidade, o que se extrai do sistema brasileiro de Jurisdição e do princípio constitucional da inafastabilidade do Judiciário associado ao princípio da legalidade. Para tanto, se impõe a possibilidade do Judiciário sindicar o mérito administrativo (se não sindicado não há como verificar se houve ilegalidade), modificando o resultado apenas se houver extrapolação dos limites legais.

Os princípios da inafastabilidade do Judiciário e o da legalidade juntos constituem a pedra angular do Estado Democrático de Direito.

Os limites da discricionariedade são dados com a conjugação dos princípios da realidade e da razoabilidade e com as dimensões do mérito administrativo (oportunidade e conveniência). Dessa conjugação tem-se, como limites da atuação discricionária do Administrador Público, a *existência*, *suficiência*, *adequabilidade*, *compatibilidade* e *proporcionalidade* do motivo em relação ao fim positivado, e ainda, a *possibilidade*, *conformidade* e a *eficiência* do objeto para a satisfação da finalidade prevista na lei. Qualquer atuação que extrapole ou não atenda a esses requisitos é ilegal, cabendo à anulação jurisdicional dos mesmos.

Referências

ALBUQUERQUE, J. A. G. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da política**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998. v. 1.

BARCELLOS, A. P. de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 nov. 2011.

BRASIL. **Lei Federal 4.717, de 29 de junho de 1965**: regula a ação popular. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 25 nov. 2011.

BASTOS, C. R. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FREITAS, J. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, C. A. B. de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MOREIRA, J. C. B. A motivação das decisões judiciais como garantia inerente ao estado de direito. In: **TEMAS DE DIREITO PROCESSUAL**. 2. série. São Paulo: Saraiva, 1978.

MOREIRA NETO, D. de F. **Legitimidade e discricionariedade**: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

YUNES JÚNIOR, F. **O controle do ato administrativo e o estado de direito**. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Ano 7, n. 29. São Paulo: Revista dos Tribunais. Out./dez., 1999.

GESTÃO DO CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO: um estudo sobre as marisqueiras do Mangue Seco em Valença, Bahia

Ana Maria Ferreira Menezes
Núbia Moura Ribeiro
Maria de Fátima Hanaque Campos

A convergência das tecnologias de informação e comunicação, ao facilitar e baratear o relacionamento entre as pessoas (físicas ou jurídicas) independentes de distâncias, fusos horários e fronteiras, vem acelerando o surgimento de uma nova economia no qual o que agrega valor a bens e serviços baseia-se crescentemente em ativos intangíveis e dinâmicos, tais como: informação e conhecimento, comunicação e cooperação, inovação e rapidez; na medida em que, esse contexto de convergência entre tecnologias de informação e comunicação faz surgir uma nova economia, denominada por Castells (1999) de sociedade em rede, que se baseia no uso intensivo de tecnologias de informação que por sua vez faz com que as sociedades se transformem e pautem suas economias no conhecimento. O que se coloca como aspecto central dessa nova sociedade é a caracterização do conhecimento como ativo mais importante do processo produtivo. Assim, nos deparamos com uma sociedade do conhecimento que se baseia na cidadania e democracia, na troca e repartição dos saberes que são identificados na sua diversidade e que são produzidos a partir de categorias como etnicidade, identidade, regionalidade.

A fundamentação teórica deste trabalho pautou-se em alguns eixos basilares, a saber: gestão do conhecimento, capital social, desenvolvimento e interdisciplinaridade. Pode-se definir gestão do conhecimento (MENEZES; CAMPOS, 2009) como um processo sistemático, articulado e intencional, apoiado na geração,

codificação, disseminação e apropriação de conhecimentos. O papel estratégico da informação e do conhecimento projeta-se sobre diferentes dimensões da vida, de modo que, as dinâmicas cognitiva, informacional, inovativa e socioespacial tornem-se interdependentes (TAKEUCHI; NONAKA, 2008).

O capital social (PUTNAM, 2000) está relacionado aos laços de confiança mútua, redes estabelecidas de cooperação, mecanismos comunitários de coerção e comportamento para a solução de problemas dependentes da ação coletiva. Putnam levanta a hipótese de que os níveis de engajamento cívico e do associativismo poderiam proporcionar condições de melhoria do bem-estar da comunidade. O associativismo horizontal, fruto da confiança, normas e redes de solidariedade, produziria relações cívicas virtuosas. Salienta-se, então, que dada a existência de um ambiente de cooperação entre os atores sociais (existência de capital social, portanto) no sentido da troca de informações, da preocupação comum com a formação dos trabalhadores, com a implantação dos serviços indispensáveis ao funcionamento e à qualidade de vida numa certa região é uma das bases essenciais para o processo de desenvolvimento.

A questão do desenvolvimento (SEN, 2000) pode ser identificada no contexto em que o modelo de desenvolvimento adotado deva ser aquele em que se coloque o crescimento econômico sob as rédeas da justiça social e do equilíbrio ecológico, que discipline a entrada no processo de globalização em função da aferição dos resultados internos à região.

A complexidade do objeto de estudo, desenvolvido por este trabalho, requer que o mesmo seja tratado numa perspectiva multidisciplinar (HOFF et al., 2007), na qual se pode articular saberes de diversas ciências que possam dar conta desse objeto de pesquisa.

Para o desenvolvimento deste trabalho, realizou-se, inicialmente, uma pesquisa exploratória, utilizando-se procedimentos de levantamento bibliográfico e documental. A pesquisa empírica foi desenvolvida com objetivos inicialmente exploratórios, avançando para uma pesquisa descritiva, pois a partir da coleta de dados pode-se analisar e descrever as práticas existentes de gestão do conhecimento e aquelas que

a comunidade decidir adotar para viabilizar estratégias para melhoria da produtividade e da qualidade do marisco.

O acesso a bens e serviços não se dará apenas com a aquisição das tecnologias de informação e comunicação, mas agregará valores coletivos como capital social que está relacionado aos laços de confiança mútua, redes estabelecidas de cooperação, mecanismos comunitários de coerção e comportamento para a solução de problemas dependentes da ação coletiva. O capital social é, desta maneira, considerado um bem público, resultado de atividades sociais e laços de confiança.

A noção de capital social possibilita a construção de redes compostas por indivíduos que compartilham, de forma direta e diária, opiniões, valores e objetivos, cujo resultado pode ser a superação de situações de risco social e atraso econômico. Assim, a possibilidade de construção de redes em comunidades de situação de risco social pode intensificar a gestão do conhecimento, que por sua vez, pode projetar os contornos de outras formas de prosperidade e de eficácia.

Dentro desse contexto, salienta-se o problema que se traduz nas questões: quais as ferramentas da gestão do conhecimento que podem contribuir de maneira efetiva para a melhoria das atividades produtivas de mariscos na comunidade de Mangue Seco em Valença (BA)?

Investigar, em conjunto com a comunidade, quais as ferramentas de gestão do conhecimento que podem contribuir para a melhoria das atividades produtivas de mariscos na comunidade de Mangue Seco em Valença (BA), bem como acompanhar e avaliar a implementação das mesmas. Em longo prazo, este projeto propõe fomentar o amadurecimento de um processo de produção de mariscos, em uma comunidade do Baixo Sul, visando uma futura solicitação de registro de marca.

Material e Métodos ou Metodologia

A metodologia proposta para esta pesquisa dará o suporte para a identificação das práticas de gestão do conhecimento

mais adequadas para melhorar a atividade produtiva de uma comunidade de marisqueiras do bairro Mangue Seco de Valença/BA e para a análise do processo de implementação de tais práticas, tendo como perspectiva um futuro processo de pedido de registro de marca coletiva. Para isso, serão adotadas abordagens qualitativa e quantitativa, com as etapas e aspectos apresentados a seguir. Esta pesquisa está referenciada no embasamento teórico da pesquisa-ação que procura conhecer e intervir em uma realidade, porém de forma conjunta entre proponentes e beneficiários das propostas, considerando as dimensões históricas, éticas, políticas e socioculturais do conhecimento (THIOLLENT, 1988).

A pesquisa-ação é um método de pesquisa que agrega diversas técnicas de pesquisa social, com as quais se estabelece uma estrutura coletiva, participativa e ativa no nível da captação da informação. Requer, portanto, a participação das pessoas envolvidas no problema investigado. Esse método pressupõe ênfase na análise das diferentes formas de ação (BARBIER, 2007). Os temas são limitados ao contexto da pesquisa com base empírica, voltando-se para a descrição de situações concretas e para intervenção orientada em função da resolução dos problemas efetivamente detectados na coletividade considerada. Embora privilegie o lado empírico, contrário à pesquisa positivista tradicional na valorização de critérios lógico-formais e estatísticos, a abordagem parte sempre do quadro de referenciais teóricos, sem o qual, a pesquisa-ação não faria sentido (GONÇALVES; LEITE; CIAMPONE, 2004, p. 51).

A aplicação de pesquisa-ação pode ser planejada de diversas formas, sempre de acordo com a necessidade do grupo com o qual os pesquisadores interagem. O trabalho de pesquisa-ação realizado por Gonçalves, Leite e Ciampone (2004) englobou as seguintes fases: diagnóstico situacional; campo de observação, amostragem e representatividade qualitativa; coleta de dados, utilizando a técnica de grupo focal; plano de ação; ação e avaliação. Melo Neto (s.d.), por sua vez, detalha a aplicação da metodologia de pesquisa-ação, desdobrando-a em etapas: 1) preparação do investigador; 2) o investigador e a comunidade; 3) sistematização das informações; 4) análise e interpretação dos dados; 5) avaliação; ressaltando que

“[...] finalmente, o documento resultante da pesquisa retorna aos grupos envolvidos no processo. Novas pesquisas podem estar se iniciando.” (MELO NETO, [s.d.], p. 6).

O lócus da pesquisa empírica será a comunidade Mangue Seco, em Valença. A escolha do local deve-se a pesquisas já desenvolvidas junto a esta comunidade por pesquisadores que compõem a equipe deste projeto.

Na pesquisa de campo, serão utilizados os instrumentos e técnicas descritos a seguir.

- Grupo focal, para identificação das práticas de gestão do conhecimento já adotadas pela comunidade.
- Questionário, como instrumento de seleção das práticas de gestão do conhecimento que a comunidade gostaria de implementar, baseado em planejamento fatorial fracionário (BARROS NETO; SCARMINIO; BRUNS, 2003). Conforme Günther (2003) o questionário é um instrumento principal para o levantamento de dados e informações por amostragem. O questionário pode ser conceituado como um conjunto de questões que detectam e identificam as opiniões, ideias, interesses, perspectivas, representações, aspectos da personalidade, condição sócio educacional e econômica dos sujeitos da pesquisa (GÜNTHER, 2003).
- Entrevistas. Estão sendo previstas 8 a 12 viagens para Valença a fim de realizar as atividades de campo nos 24 meses. As atividades terão os seguintes focos:
 - Apresentação do projeto e organização de cronograma de atividades, incluindo uma dinâmica de integração
 - Grupo focal para construção esquemática das etapas da atividade produtiva

- Oficina: falando sobre saberes e práticas
- Aplicação de questionário para seleção de práticas de gestão do conhecimento
- Oficina: planejando as práticas
- Acompanhamento das atividades propostas
- Oficina: observando o crescer das ideias
- Acompanhamento das atividades propostas
- Oficina: corrigindo rumos
- Acompanhamento e avaliação das atividades propostas
- Oficina: concluindo os trabalhos
- Encerramento

Um dos recursos a ser largamente empregado na pesquisa-ação será a entrevista, já que o “ator social não fala pela boca da teoria” (MACEDO, 2004, p. 31), e possuirá uma estrutura aberta e flexível. Todavia, também serão utilizados questionários para grupos focais. A análise dos dados será concomitante ao processo de pesquisa, promovendo um exame detalhado das informações colhidas no campo. A análise permitirá confirmar ou refutar as hipóteses traçadas inicialmente, além de permitir verificar se os objetivos foram atingidos.

A linguagem na pesquisa é inexorável, daí sua importância, seja como meio de comunicação seja como ferramenta para a produção de conhecimento científico, tanto na geração de dados e produção de resultados, em relação a um determinado problema, quanto na posterior análise dos mesmos (MICHINEL, 2006, p. 2).

A partir da identificação das práticas de gestão do conhecimento que a comunidade gostaria de implementar, serão oferecidas oficinas de treinamento, intercaladas com oficinas de consenso, a fim de discutir, após a apropriação do tema pelas marisqueiras, as estratégias de implementação destas práticas. Também serão realizadas oficinas sobre boas práticas de processamento dos mariscos e informações sobre aspectos químicos associados à atividade produtiva. O projeto mostra-se riquíssimo em termos de campo de pesquisa sobre capital social e gestão do conhecimento, além dos evidentes impactos sociais e econômicos que podem derivar dele.

Embora o foco principal da abordagem de pesquisa seja qualitativo, a pesquisa também assume aspectos de abordagem quantitativa quando, em alguns trechos da coleta e da análise de dados, busca traduzir em números, as opiniões e as informações, para classificá-las e analisá-las. Segundo Silva e Menezes (2005), esta abordagem de pesquisa requer o uso de recursos, de procedimentos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, desvio-padrão etc.), o que será utilizado na análise de dados. A pesquisa quantitativa será utilizada quando for aplicado um instrumento de seleção das práticas de gestão do conhecimento que a comunidade gostaria de implementar. O instrumento de seleção de práticas será um questionário com base na técnica de planejamento fatorial fracionário, uma técnica de estatística multivariada que permite a modelagem dos resultados, verificando qual o peso de cada fator para o resultado de interesse (BARROS NETO; SCARMINIO; BRUNS, 2003). No caso, os fatores serão as diferentes práticas de gestão do conhecimento e o resultado de interesse será a melhoria da atividade produtiva das marisqueiras.

Um método bastante empregado na análise de dados qualitativos é o de análise de conteúdo, compreendida como um conjunto de técnicas de pesquisa cujo objetivo é a organização sistemática dos dados levantados na pesquisa. A etapa de categorização favorece o entendimento da complexidade imbricada no fenômeno em estudo e serve para direcionar o pesquisador na organização dos dados levantados. A prática da categorização explicita o domínio temático, estabelecendo as bases para a triagem dos dados, nas fontes onde eles serão extraídos. O conceito de uma categoria de análise é balizado utilizando-se dos conceitos dos grupos de indicadores que compõem essa categoria. Assim sendo, foram elaboradas questões por categorias de análise para responder aos objetivos propostos.

Vale notar, que o método utilizado para a apreciação dos dados, possibilitou perpassar as análises que se limitam às questões, de modo a buscar a compreensão dos sujeitos sobre o objeto, que nem sempre é explicitado em palavras, mas que deve ser apreendido nas entrelinhas de sua verbalização, aspecto que demanda observação atenta do pesquisador, uma vez que a linguagem é produzida pelo

indivíduo em condições determinadas e, quem realiza a análise, deve tentar desvendar o seu processo de produção. Os dados dos grupos focais e das oficinas serão analisados com base em análise de conteúdo (grupos e oficinas).

Resultados e Discussão

O Município de Valença encontra-se a 262 quilômetros de distância de Salvador, sobre uma extensa faixa, ao litoral sul da Bahia, entre a Baía de Todos os Santos e a Baía de Camamu, onde há ricos ecossistemas, a exemplo de manguezais, mata atlântica, restingas e, muitas vezes, uma combinação de todos eles.

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006), o município apresenta, como principais atividades geradoras de emprego e renda, aquelas que compõem o setor primário da economia: agricultura, pecuária, pesca; seguido do setor secundário representado pela construção naval e a indústria têxtil; e o setor terciário com as atividades relacionadas ao comércio e ao turismo.

No tocante às atividades de pesca e mariscagem, apesar de significativas no município, ainda fundamentam-se em práticas tradicionais de baixa produtividade. Percebe-se a deficiência na infraestrutura de apoio, traduzida no baixo nível tecnológico utilizado, na insuficiência de frigoríficos e entrepostos devidamente planejados; na ausência de capacitação das pessoas envolvidas na atividade e na dificuldade da organização social e financeira dos grupos envolvidos. Situação que induz à submissão da distribuição e da comercialização do pescado *in natura* à longa cadeia de intermediação, antes de chegar ao consumidor final, encarecendo-o, sem que com isso, resulte em maior renda para o pescador e, especialmente para as marisqueiras. A quantidade de pescado beneficiado é relativamente pequena, o que proporciona uma reduzida agregação de valor à produção pesqueira local.

No município de Valença também ocorre uma incidência de pobreza de 47,70% segundo dados extraídos do mapa de pobreza e desigualdade dos municípios brasileiros do Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística, no censo de 2003 (IBGE, 2003). Tal fato repercute diretamente no modo e na qualidade de vida dos grupos sociais, tolhendo a possibilidade de desenvolvimento humano e local.

A comunidade do Mangue Seco constitui-se em um bairro periférico do município de Valença (BA), onde vivem cerca de 400 famílias (em torno de 1.500) pessoas. A maioria sobrevive da pesca e da mariscagem, sendo que, homens dedicam-se à pesca e mulheres à mariscagem; destas mulheres, cerca de cinquenta são cadastradas na colônia de pesca. Por ser um bairro periférico, conhecido pelos altos níveis de violência atrelados ao tráfico de drogas e cuja população sobrevive do trabalho tradicional a exemplo das lidas no mar, os moradores vivem à margem da sociedade. Os órgãos oficiais evitam implantar projetos no local temendo represálias. Tal fato repercute diretamente no modo e na qualidade de vida dos grupos sociais, tolhendo a possibilidade de desenvolvimento humano e local.

Vale salientar ainda, que a região do Baixo Sul é cercada por ricos ecossistemas, como os manguezais, dos quais, uma grande parte da população retira seu sustento. Sendo assim, tal projeto poderá estender suas ações para outras comunidades de marisqueiras do campo empírico desta pesquisa, e até mesmo, do Baixo Sul.

Perfil das Marisqueiras

A partir de pesquisa bibliográfica foi construído um perfil socioeconômico das mulheres que desenvolvem a atividade de mariscagem no município de Valença. Segundo Brasão (2011), as marisqueiras são consideradas pescadoras artesanais em comparação à pesca em alto mar, sinalizando ser esta, uma atividade masculina.

A autora constata que nesse trabalho das marisqueiras utiliza-se de destreza e atenção, o que é de suma importância para um bom resultado final do produto. Alguns cuidados são necessários para o catado ser considerado de qualidade como: não possuir resíduos de cascos; a carne do marisco não estar “esfarinhada”; deve sempre ser conservado em refrigeração, além de ser embalado em sacos plásticos apropriados. Tudo isso soma valor ao produto (BRASÃO, 2011, p. 67).

Vale destacar, a peculiaridade de alguns saberes inerentes ao trabalho que depende do mar, pois este é desenvolvido a qualquer hora, não se podendo escolher horários fixos, ficando-se a mercê da maré. Brasão (2011, p. 73) também acrescenta que, devido à facilidade de mariscar e pescar, o hábito alimentar, na maioria das vezes, consiste em peixes, crustáceos e mariscos, acompanhados de feijão, arroz, farinha e pimenta, levando a crer que os hábitos alimentares perpassam, muito firmemente, pela cultura do lugar.

Tanto o trabalho da pesca quanto o da mariscagem ainda não são devidamente valorizados. Existem ocasiões, em que as marisqueiras, não conseguem vender o produto diretamente ao consumidor. Essa situação implica prejuízos financeiros para essas mulheres. A busca por conseguir preços mais justos e comercialização mais direta e sistemática para o seu produto tem sido perseguida de forma a construir uma associação e/ou cooperativa que visam exclusivamente ao fomento da pesca e da sua comercialização.

Brasão (2011, p. 76) discorre sobre as doenças decorrentes das condições de trabalho nos manguezais, onde as mais frequentes são: as dermatológicas, infecções respiratórias e parasitárias que geralmente estão relacionadas às condições ambientais, devido à permanência prolongada em contato com a água e a lama. Estas são agravadas pela falta de saneamento básico nas moradias, localizadas, em sua maioria, nos arredores dos manguezais. Acrescente-se a isso o processo de beneficiamento de alguns produtos, como caranguejo, siri, aratu e camarão, no qual as catadeiras chegam a trabalhar em torno de dez horas seguidas, sentadas na mesma posição por longos períodos, numa atividade repetitiva e regular, mantendo um ritmo acelerado por horas ininterruptas, o que ocasiona graves problemas de saúde para essas mulheres (BRASÃO, 2011, p. 82).

É possível verificar, que em períodos de escassez dos produtos, as marisqueiras e catadeiras realizam trabalho artesanal com conchas do mar, pedras ornamentais, confeccionando brincos, colares e outros enfeites; atividade que se reverte em contribuição efetiva para a renda familiar, principalmente no verão, quando a cidade recebe um grande número de turistas do Brasil e do exterior.

Oficinas Realizadas

A realização de oficinas com o grupo de marisqueiras foi iniciada em agosto de 2012 com o objetivo de sensibilizá-las para construir um planejamento estratégico, a fim de buscar solução dos problemas relacionados ao manejo dos mariscos, buscando melhorar qualitativamente o produto a ser comercializado.

A primeira oficina desenvolveu uma dinâmica para que as marisqueiras construíssem uma árvore do conhecimento da mariscagem; elas foram detalhando cada parte da árvore, enquanto todos iam pensando, imaginando, o que representaria.

Participaram dessa vivência as mulheres, incluindo as crianças. A fim de buscar a experiência e saberes utilizou-se de técnicas para a representação social do imaginário coletivo e individual desses sujeitos sociais. Dividiram-se os presentes, em cinco grupos, solicitando assim, que cada grupo expusesse seus desenhos e falassem o que sonham para sua vida.

A apresentação dos desenhos se iniciou pelo grupo rosa choque, logo depois o grupo amarelo, em seguida o grupo azul, grupo verde na continuidade e o grupo rosa bebê finalizou. De modo geral os grupos falaram da vontade que 'elas' têm de serem valorizadas com o seu trabalho, pois muitas relataram o valor que ganham e as dificuldades existentes para o exercício da mariscagem. Também relataram a vontade de montar uma associação/cooperativa para que os produtos possam ser limpos e vendidos de forma adequada. Algumas destacaram o sonho que têm, de possuírem uma casa própria, bem como, manifestaram o desejo de valorização do Bairro Mangue Seco, pela sociedade.

A oficina dois foi realizada com o objetivo de desenvolver competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) e organização e gestão das marisqueiras. Iniciou-se buscando a compreensão de interesses individuais e coletivos, comuns e diferentes, e também os conflitos. Discussão de interesses coletivos e comuns identificados na atividade da Árvore dos Saberes (realizada na 1ª oficina): a) serem valorizadas com o seu trabalho, pois muitas relataram o valor do que ganham e as dificuldades existentes para o exercício da mariscagem;

b) montar uma associação/cooperativa para que os produtos possam ser limpos e vendidos de forma adequada; c) valorização do Bairro Mangue Seco pela sociedade; d) ter uma casa própria.

Em seguida, buscou-se desenvolver um conhecimento e reafirmação dos interesses/objetivos do grupo de marisqueiras: a) melhorar as condições do trabalho de mariscagem (processo); b) melhorar a qualidade do produto; c) melhorar a venda do produto (preço, distribuição, publicidade etc.); d) melhorar os benefícios financeiros e outros benefícios com o trabalho de mariscagem; e) melhorar as condições de vida, inclusive de habitação.

Deu-se destaque para a criação de uma associação ou uma cooperativa. Para criar uma associação ou uma cooperativa, ou ainda, uma empresa, é preciso “organização”. Compreensão de uma associação, uma cooperativa e ainda uma empresa como uma organização de pessoas, um grupo de pessoas relacionadas entre si, com interesses individuais e coletivos, comuns e diferentes, e conflitos.

Foram realizadas duas atividades para sensibilizar a ideia de organização e gestão.

Atividade 1: filme Fuga das Galinhas

Discussão:

- organização como: indivíduos e grupo (galos e galinhas); interesses/objetivos individuais e coletivos, comuns e diferentes, e conflitos; competências (conhecimentos, habilidades e atitudes); e competências de produção e administrativas.
- gestão como: distribuição de atividades e responsabilidades; coordenação e compartilhamento de poder.

Atividade 2

Solicitação: decidir coletivamente o que fazer com quatro jogos infantis.

Comentários: a apresentação se resumiu às informações acerca dos nomes. Nessa apresentação, registra-se que uma pessoa, diferente de outras que disseram apenas o primeiro nome, seguiu a forma como se iniciou a apresentação, dizendo pausadamente e com segurança o nome completo (procurar identificar), destacando-se assim, das demais, demonstrando o seu potencial de liderança e, de certa forma, desafiando quem liderava a oficina.

Na discussão de interesses coletivos e comuns identificados na atividade da *Árvore dos Saberes*, e correlata reafirmação dos interesses/objetivos do grupo de marisqueiras, observa-se que: as pessoas que participaram da oficina manifestaram os interesses comuns de melhorar as condições de trabalho, melhorar os benefícios financeiros e outros benefícios com o trabalho e, numa perspectiva mais ampla, melhorar as condições de vida, inclusive de habitação. Ressalte-se que a mariscagem, propriamente dita, não atraiu o interesse das presentes, sendo uma parte significativa das catadeiras e não das marisqueiras. Talvez se trate de um grupo de mulheres do Bairro Mangue Seco em condições precárias de trabalho (como marisqueiras, catadeiras e outras atividades afins) e de vida, particularmente de habitação. O *habitat*/bairro/local, a habitação, o trabalho (qualquer que seja) e o gênero feminino são fatores que podem contribuir para a construção da identidade do grupo e a constituição de uma organização.

Na abordagem de organização e gestão, não se confirmou o interesse na criação de uma associação ou uma cooperativa por parte do grupo, nem sequer de uma organização. Elas se identificaram individualmente com as galinhas do filme *A Fuga das Galinhas*, mas não com a organização das galinhas. A propósito, não foi possível explorar as identificações individuais no âmbito da oficina, pela escassez de tempo e pela não familiaridade com os indivíduos (ver se é possível relatar algumas dessas identificações). Elas reconhecem a organização nos aspectos tratados: indivíduos e grupo (galos e galinhas); interesses/objetivos individuais e coletivos, comuns e diferentes, e conflitos; competências (conhecimentos, habilidades e atitudes); e competências de produção e administrativas. Mas entendem que a organização é uma realidade muito distante delas

considerando que elas não se “entendem”, nem se “unem”. Elas também compreendem elementos de gestão como distribuição de atividades e responsabilidades; coordenação e compartilhamento de poder. Contudo, como elas não se reconhecem organizadas e talvez não desejem se organizar, nem muito menos constituir uma associação ou uma cooperativa ou mesmo uma empresa, foi possível apenas, despertar a atenção para competências administrativas.

Na decisão coletiva sobre o que fazer com quatro jogos infantis, o processo decisório reduziu-se a um sorteio, em que elas o preparavam e eu, realizava o mesmo. Era a solução mais fácil e rápida, e talvez se justificasse pela hora, o anoitecer e o tempo chuvoso. Pode também justificar: a falta de interação e a dificuldade de comunicação entre elas (o jogo podia passar de mão e mão, de modo que todas as crianças da comunidade brincassem com ele); o desconhecimento de formas de análise (exemplo: o jogo poderia ser sorteado apenas entre as pessoas presentes que tinham crianças na faixa de quatro anos); e o desconhecimento de outras formas de divisão e de negociação. Em adendo, observa-se que não foi dado um dos jogos a uma criança presente porque ela tinha nove anos, e o jogo, era para crianças de quatro anos, uma das pessoas disse que quem conduzia a oficina deveria ter dado, mas o grupo, que era inteiramente livre, ignorou essa possibilidade. Não se julgou adequado discutir essa última atividade, até porque, isso requereria tempo, e elas começaram a se dispersar devido à movimentada, ruidosa e demorada saída de uma delas que chegou mais tarde, e, também, em função da hora, do anoitecer e do tempo. Optou-se então, por fechar a oficina com palmas.

Conclusões

Concluiu-se pela importância da visibilidade dos saberes e práticas de mariscagem, o que possibilitou um reconhecimento social e histórico-cultural dessa comunidade. A disseminação desse conhecimento poderá promover o surgimento de novas propostas de organizações produtivas que fomentem a melhoria das condições de vida de comunidades locais.

Referências

- BARBIER, R. **A pesquisa-ação**. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.
- BARROS NETO, B.; SCARMINIO, I. S.; BRUNS, R. E. **Como fazer experimentos**: pesquisa e desenvolvimento na ciência e na indústria. 2. ed. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2003.
- BRASÃO, M. de F. F. **Cotidiano e trabalho das marisqueiras e catadeiras de Valença - BA (1960-2000)**. 2011. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia, Santo Antônio de Jesus, 2011.
- CASTELLS, M. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. I: a sociedade em rede.
- GONÇALVES, V. L. M.; LEITE, M. M. J.; CIAMPONE, M. H. T. A pesquisa-ação como método para reconstrução de um processo de avaliação de desempenho. **Cogitare Enfermagem**, v. 9, n. 1, p. 50-59, jan./jun. 2004.
- GÜNTHER, H. **Como elaborar um questionário**. Brasília, DF: UNB, 2003. (Série Planejamento de pesquisa nas ciências sociais, n. 1). Disponível em: <<http://www.ic.unicamp.br/~wainer/cursos/2s2006/epistemico/01Questionario.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2011.
- HOFF, D. N. et al. Os desafios da pesquisa e ensino interdisciplinares. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 42-65, jul. 2007.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas sobre Educação**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 08 ago. 2007.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapa de pobreza e desigualdade dos municípios brasileiros**. 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 08 ago. 2007.

MACEDO, R. S. **A Etnopesquisa crítica e multirreferencial nas Ciências Humanas e na Educação**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2004.

MELO NETO, J. F. de. **Pesquisa-Ação**. Disponível em: <www.prac.ufpb.br/copac/extelar/producao.../pa_a_pesquisa_acao.pdf>. Acesso em: 30 set. 2011.

MENEZES, A. M. F.; CAMPOS, M. de F. H. Gestão do conhecimento e capital social: uma proposta metodológica para o desenvolvimento sustentável local. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 10., Braga (Portugal), fev. 2009.

MICHINEL, J. L. **Artigo científico**: da análise de textos à análise cognitiva: da análise de conteúdo à análise do discurso. Venezuela: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias, Escuela de Física, 2006. Disponível em: <http://www.moodle.ufba.br/file.php/11440/Artigos_de_discussao_e_referencia/A_linguagem_nas_ciencias_culturais5_Michinel.pdf>. Acesso em: 14 set. 2011.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. **Gestão do conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

THIOLLENT, M. J. M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1988.

A DIFÍCIL DICOTOMIA PÚBLICO-PRIVADO NA GESTÃO DE EMPRESA ESTATAL

Sandoval de Oliveira Souza

Nos termos da Constituição Federal de 1988, fica patente que a ordem econômica é própria dos setores privados. No entanto, ela também permite, excepcionalmente, que o Estado exerça a exploração direta de atividade econômica, quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou em relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Vale ressaltar, que empresas, embora instituídas pelo Estado, como por exemplo, as de sociedade de economia mista, tendo como missão a satisfação da coletividade, não devem gozar de privilégios adversos aos de empresas privadas, mesmo porque, tanto uma, quanto a outra, têm personalidade de Direito Privado, regidas, portanto, pelo Direito Privado. A Constituição Federal também proíbe a concessão de qualquer isenção ou benefício às estatais, exploradoras de atividade econômica, que não seja extensiva, às demais empresas privadas.

Partindo-se da afirmativa, que empresas estatais, ao serem criadas para explorarem atividades econômicas, embora dotadas de personalidade jurídica privada, têm como finalidade atingir objetivos de interesse de toda coletividade, é que mora o principal objetivo deste texto: buscar analisar, se efetivamente, a empresa pública criada para este fim exerce função pública, se funciona em obediência às legislações existentes e aos princípios tanto constitucionais quanto aos outros espalhados no ordenamento jurídico diverso, ou se a velha confusão, entre o público e o privado, também se faz presente neste tipo de empresa.

Para análise do que pretende o presente estudo, utiliza-se como referência de empresa intervencionista na atividade econômica do Estado uma de sociedade mista, denominada Empresa Baiana de

Alimentos S/A (EBAL), criada em 1979 pelo Estado da Bahia, que tecnicamente possui como carro-chefe, a rede de lojas denominada Cesta do Povo, atualmente com mais de 300 lojas, localizadas em Salvador e, principalmente, em diversos municípios da Bahia.

A EBAL (Cesta do Povo) afirma com bastante clareza em seu estatuto, que a mesma é uma empresa que tem como missão principal ser instrumento de melhoria e bem-estar social através do acesso, de amplo alcance a produtos e serviços de qualidade e de primeiras necessidades, a preços mínimos, para população de baixa renda. Afirma que a ética, a seriedade, a colaboração, a liderança, a transparência estão presentes entre os seus valores (conforme *website* <<http://www.ebal.ba.gov.br>>).

Utiliza-se também como instrumento para fundamentação e argumentação do presente estudo: um relatório de auditoria executado pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia - TCE/BA sobre práticas financeiras, contábeis e administrativas da EBAL, ocorridas entre os exercícios de 2004 a 2006 (BAHIA, 2006); bem como pesquisas bibliográficas, em *websites* oficiais e legislações existentes sobre o assunto em pauta.

Interferência do Estado na Ordem Econômica

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre duas formas distintas em que o Estado pode interferir na ordem econômica. Uma delas está presente no art. 174 quando afirma que, na forma da lei, o Estado pode atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo funções de fiscalização, de incentivo e de planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. A outra forma é o exposto no art. 173, quando determina, que o Estado, também poderá explorar atividade econômica por meio de pessoas jurídicas de Direito Privado, criadas especificamente para o exercício de atividades determinadas, embora só seja permitido quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

A Carta Magna no § 1º do art. 173 reza que, a lei estabelecerá o estatuto jurídico das empresas estatais e suas subsidiárias que

explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre diversos itens, como sua função social; licitação e contratação de obras e serviços; responsabilidade dos administradores, entre outros.

Em seu § 2º, salienta que estas empresas não terão privilégios fiscais não extensivos às empresas do setor privado. No § 3º é afirmado que a lei regulamentará as relações de empresa pública com o Estado e a sociedade.

Criação de Empresas Estatais

Empresas estatais ou governamentais são aquelas onde o Estado é o acionista controlador, abrangendo as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A Constituição Federal, no seu art. 37 inciso, XIX, ordena que somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada à instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de atuação.

Assim sendo, as empresas e entidades que exploram atividade econômica deverão ter sua criação autorizada por lei específica, como também depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de suas subsidiárias (art. 37, XIX e XX), cabendo à lei complementar definir as áreas de sua atuação (art. 37, XIX, enunciado da EC-19/98).

O § 1º do art. 173 da Carta Magna afirma que, a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestações de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com participação de acionistas

minoritários; V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

A empresa pública, a sociedade de economia mista, são instrumentos de participação do Estado na economia e se enquadram na classificação: Administração Indireta. Elas só podem ser criadas se houver autorização dada por lei específica, a qual deve designar nomeadamente que entidade pretende gerar, que escopo deverá por ela ser cumprido e quais as atribuições que para tanto lhe confere. Têm personalidade jurídica de Direito Privado, embora acidentalmente, uma vez que o essencial é justamente, o seu caráter de sujeitos auxiliares do Estado. Assim sendo, permanecem no âmbito do Direito Público. Neste sentido, sob a pena de ferir os postulados básicos do Estado de Direito que geram o regime jurídico-administrativo, as mesmas, não possuem liberdade equivalente à das empresas privadas.

A personalidade de Direito Privado que reveste as estatais, em nenhuma hipótese poderá servir de instrumento limitador à vigência dos princípios e normas de Direito Público.

A empresa pública tem capital exclusivamente público, enquanto a sociedade de economia mista somente pode ser constituída sob a denominação de S. A. e tem a conjugação de capital público e privado. Lembrando que o controle acionário votante deverá ser público, para garantir o interesse público.

Análise de Caso Concreto de Interferência Econômica no Estado da Bahia - Cesta do Povo - Carro-chefe da Ebal

• Breve histórico da Cesta do Povo

A EBAL é uma empresa de sociedade mista instituída pelo Estado da Bahia, vinculada à Secretaria da Indústria Comércio e Mineração do Estado da Bahia, a qual é a responsável pela administração das lojas Cesta do Povo.

A 'Cesta do Povo' surgiu em 1979, e na época, segundo o jornal da Metrópole, soou como boato em todo estado que, o Sr. Antônio Carlos Magalhães, ocupante do cargo de governador naquele período, tinha dois objetivos ao lançar as lojas: um era vender alimentos mais baratos para aumentar a sua popularidade, e o outro era vingar-se do empresário Mamede Paes Mendonça, dono da antiga rede de supermercados Paes Mendonça, que era amigo do ex-governador Roberto Santos, seu adversário político.

Em 1980, foi criada a EBAL, através do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco), e sua subsidiária, a empresa de capitalização e risco Promoções e Participações da Bahia S.A. (PROPAR), com o objetivo de gerir as lojas da Cesta do Povo, tendo como finalidade beneficiar a população com menor poder aquisitivo, e como instrumento de regulação do mercado.

O Estatuto da EBAL de 2007 apresenta em seu art. 1º, que a Empresa trata-se de sociedade por ações de capital autorizado, com personalidade jurídica de Direito Privado, com patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, com sede em Salvador e que a mesma será regida tanto pelo estatuto, quanto pela Lei nº 6.404/76 que dispõem sobre a sociedade por ações, pelas normas internas que adotar e pela legislação que lhe for aplicável (EBAL, 2007; BRASIL, 1976).

O art. 2º do Estatuto decorre sobre a finalidade e competência da EBAL, entre as quais se destacam: executar projetos e atividades do abastecimento, armazenagem, processamento e comercialização de alimentos, de medicamentos e prestações de serviços de intermediação e congêneres no âmbito do Estado da Bahia.

Segundo o *site* oficial da EBAL – <<http://www.ebal.ba.gov.br>> –, atualmente, a Cesta do Povo representa a maior rede de abastecimento alimentar da Bahia. Afirma que tem como objetivo, tornar mais fácil o acesso da população carente a alimentos comercializados a preços abaixo do mercado.

• **A confusa dicotomia público/privado na Cesta do Povo**

Prejuízos da Cesta do Povo (EBAL) são notícias constantes, divulgadas na mídia, no próprio *website* da EBAL, confirmados

no relatório de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em CPI.

O jornal 'A Tarde', por exemplo, afirma que indícios de irregularidades administrativas da EBAL – que gerencia as lojas da Cesta do Povo – já eram conhecidos pela direção da empresa e pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ) pelo menos desde 2001, quando a Auditora Geral do Estado (AGE), ligada à SEFAZ-BA, auditou a empresa no exercício de 1999 e 2000. Segundo a auditoria o prejuízo operacional da EBAL em 2000 foi de R\$ 48,5 milhões, 4,49% maior que o prejuízo de 1999. O trabalho da AGE - que faz parte do arquivo da CPI - também desmente o fato de que a EBAL exerceria, naquele período, papel regulador de preços de gêneros alimentícios.

O *site* oficial da EBAL afirma que em janeiro de 2007 com a mudança do governo da Bahia, de Paulo Souto, do Partido Democratas (DEM), para Jaques Wagner, do Partido dos Trabalhadores (PT), mudou também a direção da empresa e, foi este o momento, em que se divulgou para a sociedade a real situação da EBAL. O *site* afirma que a empresa encontrava-se falida em todos os sentidos e a relação com funcionários e fornecedores estava abalada. Lojas sucateadas em sua infraestrutura, em situação falimentar, e com uma dívida acumulada de R\$ 300 milhões.

Segundo o jornal Tribuna da Bahia o governador Jaques Wagner declarou na Assembleia Legislativa da Bahia: “A CPI da EBAL evidenciou uma maneira de tratar os recursos públicos que vai à contramão de quaisquer procedimentos éticos – foi a corrupção que tornou a EBAL uma empresa falida. Um crime contra o povo da Bahia.” (TRIBUNA DA BAHIA, 2010). A Tribuna divulgou também, que dentre outras modalidades ilícitas, os crimes de formação de quadrilha e improbidade administrativa permearam a gestão da EBAL. A matéria ressalta o não cumprimento das normas internas em consonância com a lei de licitações no que se refere às compras de mercadorias para revenda e despesas com fretes, além da má gestão de recursos públicos com gastos na área de publicidade e propaganda em serviços não justificados, e que demandou o prejuízo só nos seis primeiros meses de 2006, em R\$ 19 milhões.

A CPI que apurou as irregularidades cometidas na EBAL durou aproximadamente 11 meses, onde foi utilizada vasta documentação do TCE e da AGE para orientar as investigações, além da documentação probatória colhida por esta CPI, com cerca de 50 mil documentos, totalizando 67 pastas, fundamentando o relatório de 234 páginas, juntamente com os 32 depoimentos ouvidos e as 14 quebras de sigilo bancário.

O TCE/BA afirma que “no exercício de 2005 a EBAL, encerrou as suas atividades com um faturamento bruto de R\$ 496.123.154,00. Apesar desse faturamento, o exercício financeiro produziu um prejuízo líquido de R\$ 82.487.045,00 e seus resultados acumulados totalizaram um prejuízo de R\$ 315.601.638,00”.

A Assessoria Geral de Comunicação Social do Governo do Estado da Bahia (AGECOM) publicou no *website* oficial da Ceasa (www.ceasa.ba.gov.br), em 14 de fevereiro de 2007, sob o título: EBAL SERÁ REESTRUTURADA E 186 LOJAS DA CESTA DO POVO REABRIRÃO APÓS 60 DIAS, o seguinte: “... Após o prazo de 60 dias, mais 75 lojas serão reabertas nos 30 dias subsequentes e, depois de mais um mês, outras 89 retomarão suas atividades. As 75 lojas restantes continuarão em avaliação até que seja determinado o que poderá ser feito. No total, o Governo do Estado vai **investir R\$ 33 milhões ao longo do ano na recuperação da Ebal, que fechou 2006 com um rombo acumulado de R\$ 300 milhões**” (grifo nosso).

Como se vê, o Estado injeta dinheiro público, travestido em forma de ações integralizadas, como solução para acobertar os constantes erros cometidos por este tipo de empresa estatal, que embora possuindo personalidade jurídica de Direito Privado, esquece que a sua existência se justifica, em face de que, a supremacia do interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado.

As lojas da Cesta do Povo só vendem: em dinheiro, cartão ou vendas consignadas em contracheques de servidores públicos, portanto, descartado qualquer prejuízo em razão das vendas.

As receitas advindas das vendas, não são utilizadas para cumprimento das obrigações com seus fornecedores conforme afirma o relatório do TCE/BA.

O desempenho operacional e financeiro da empresa tem apontado para o incremento cada vez maior do custo de manutenção da EBAL e, mesmo assim, os repasses do Governo do Estado realizados em 2005 não foram suficientes para cobrir o saldo da conta de prejuízos acumulados de forma a evitar que a EBAL apresentasse situação de insolvência (fonte: TCE/BA).

Frente a este tipo de gestão praticada pela EBAL, fica evidente que a mesma não põe em prática o motivo de sua existência: a supremacia do público sobre o privado. A personalidade de Direito Privado que reveste as estatais, em nenhuma hipótese poderá servir de instrumento limitador à vigência dos princípios e normas de Direito Público.

• O gozo de privilégios não extensivos ao setor privado

A Constituição Federal proíbe a concessão de qualquer isenção ou benefício às estatais exploradoras de atividade econômica, que não sejam extensivas às demais empresas privadas (BRASIL, 1988).

O parágrafo 1º do art. 173, no seu inciso II da Carta Magna, expressa que a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestações de serviços, dispondo sobre a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

No entanto, o art. 19 do estatuto da EBAL afirma que o seu pessoal será regido pela Legislação Trabalhista (CLT). Logo em seguida, mas precisamente em seu art. 20, afirma que a empresa poderá contar com servidores da administração direta ou indireta tanto da administração Federal, Estadual ou mesmo Municipal.

Neste sentido, a regra estatutária da EBAL contraria uma determinação constitucional, uma vez que o Estado não pode atuar na ordem econômica, utilizando de posse de privilégios estatais. Como exemplo de tais regalias, da utilização da máquina pública por parte da EBAL, pode-se citar a presença de policiais militares (servidores públicos não regidos pela CLT) à disposição

em lojas da Cesta do Povo, existentes na Bahia, em seu horário de funcionamento. Agindo desta forma, a empresa está usufruindo de vantagens jamais alcançadas pelas demais empresas privadas, ou seja, utilização de um funcionário remunerado com o dinheiro público a serviço de uma empresa (EBAL), que é regida pelo Direito Privado. Qual a empresa privada que tem em suas lojas no mínimo um servidor público, à sua disposição?

Assim como o Estado, de FORMA DIRETA, injeta dinheiro público sob o argumento legal de integralização de capital, o exemplo citado acima é uma das FORMAS INDIRETAS que o Estado encontrou para injetar o dinheiro público em uma empresa regida pelo Direito Privado (Cesta do Povo). Esta forma indireta de inserção do dinheiro público ocorre também com prefeituras que, por motivos políticos diversos, buscam manter loja em seu município e passam a assumir também despesas com: aluguel, água, luz, telefone, inclusive folhas de pagamento com pessoal contratados/indicados por gestores municipais, para atuarem como gerentes, operadores de caixa, embaladores e o pessoal do serviço de limpeza.

Relatório de Auditoria do TCE/BA realizado em 2006 na EBAL, às fls. 9, afirma que de acordo com o Sistema de Informações Contábeis e Financeiras, (SICOF), os recursos repassados pelo Governo do Estado para cobrir custos de manutenção da instituição até agosto de 2006 foram de R\$ 40.693.593,84. Para manter a EBAL em regime operacional, o aporte de recursos financeiros provenientes do Governo do Estado tem contribuído para cobertura das despesas fixas.

Diante de tais fatos, são evidentes os privilégios utilizados pela Cesta do Povo, os quais, não são extensivos ao setor privado. Contrariando, portanto o que dispõe a Constituição em seu 173 §1º inciso II.

• Violação ao princípio da livre concorrência

Com os incentivos que a Cesta do Povo recebe do governo, a consequência imediata seria a venda dos produtos com preços mais baratos, uma vez que os gastos com despesas diversas, assumidas

direta ou indiretamente pelo Estado ou Município, não farão parte do preço final do produto a ser comercializado. O mesmo não se pode afirmar com relação à empresa privada, que sem opção, e pela lei do mercado, é obrigada a incluir no preço final dos seus produtos comercializados, o percentual de seu lucro, os valores pagos com impostos, transporte, aluguel, segurança, enfim.

Atitudes administrativas e financeiras como estas, entre outras praticadas pela empresa em estudo, explicitamente demonstram também violação ao dispositivo constitucional da livre concorrência expressa no art. 170, IV (CF/88).

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao referir-se à necessidade do Estado desfrutar de igualdade de condições com os particulares, quando da sua atuação na ordem econômica do Estado, assim se manifesta:

No que concerne à última modalidade de interferência do Estado no domínio econômico, isto é, de sua atuação empresarial (por si mesmo ou por criatura sua), uma vez que poderia ser danosa para a 'liberdade de iniciativa' - que é um dos fundamentos expressos da ordem econômica brasileira, consoante dispõe o art. 170, caput, da Constituição - e perigosa para a 'livre concorrência' - que é um dos princípios obrigatórios de nosso sistema (art. 170, IV) -, o art. 173 tratou de balizar estritamente as possibilidades de o Estado atuar como empresário.

[...].

Percebe-se, pois, que o propósito do versículo em questão, em sintonia, aliás, com as diretrizes da ordem econômica na Constituição, foi o de impedir que o Poder Público, ao atuar nesta esfera - que é a própria dos particulares -, pudesse fazê-lo em condições privilegiadas, gerando, por assim dizer, uma 'concorrência desleal a estes últimos. (MELLO, 2007, p. 56).

Como se não bastasse, como mecanismo de concorrência desleal na venda de produtos com preços mais baixos do mercado conforme comentado acima, segundo dados informados no

relatório de Auditoria do TCE, a EBAL, só durante o período de janeiro a agosto de 2006, executou despesas com publicidade e propaganda, no montante de R\$ 11.278.121,52.

A princípio, entende-se que propaganda, se constitui em um instrumento para alavancar vendas, pois divulga a marca, produtos, promoções da empresa, etc. Assim sendo, qual a necessidade de propaganda e de promoção das lojas, uma vez que, estas empresas foram criadas em face do relevante interesse coletivo, da existência da população de baixa renda que necessita de produtos de primeira necessidade a preços acessíveis? Mesmo assim, com base no relatório do TCE, fazendo um comparativo entre as vendas de produtos e despesas com propaganda, ocorridas em 2005 e 2006 pela EBAL, as despesas com propaganda aumentaram em 51,23% em 2006, enquanto as vendas foram inferiores ao exercício de 2005 em torno de 30%. A preocupação em tornar-se “popular”, dominadora do mercado é meta da gestão na EBAL.

Mesmo diante de dados de relatórios de CPI, TCE, que apresentam constantes prejuízos indicativos de falência em subsequentes exercícios, a EBAL apresenta, de uma hora para outra, posição de destaque como grande empresa, não apenas no setor varejista de alimentos, mas em relação a todos os setores.

Qual a explicação que se pode ter para uma empresa estatal, que segundo a mesma, **comercializa produtos de primeira necessidade** para uma **população de baixa renda**, atingir o lugar de maior desempenho em vendas, em concorrência com empresas tradicionais que vêm operando no mesmo ramo de atividade, atendendo a todas as classes sociais oferecendo diversificados produtos e não só os de primeira necessidade?

Como instrumento auxiliador, e não o único para responder as indagações acima, mais uma vez, é importante citar o que diz o relatório de Auditoria da TCE/BA às fls. 9: “De acordo com o SICOF, os recursos repassados pelo Governo do Estado para cobrir custos de manutenção da instituição até agosto de 2006 foram de R\$ 40.693.593,84. Para manter a EBAL em regime operacional, o aporte de recursos financeiros provenientes do Governo do Estado tem contribuído para cobertura das despesas fixas”.

• Fuga do objetivo de atender a população de baixa renda

Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, (DIEESE) a Cesta Básica é uma lista de alimentos que seriam suficientes para o sustendo e bem-estar de um trabalhador em idade adulta. Para a região nordeste, os produtos que compõem a Cesta Básica são os seguintes: carne, leite, feijão, arroz, farinha, legumes (tomate) pão francês, café em pó, frutas (banana) óleo, açúcar e manteiga.

No entanto, segundo o resultado da auditoria realizada, tendo como base o exercício de 2004 a 2006, houve uma redução em 2006 de 42,20% nas compras de produtos que compõem a Cesta Básica, sendo que os itens como açúcar e óleo de soja tiveram uma redução de 58,60% e 67,96% respectivamente.

Segundo o jornal da Metrópole, a pesquisa de preço realizada em Salvador em julho de 2008, mostra que, parte dos produtos oferecidos pela Cesta do Povo tem preço semelhante ou até mais caro, do que, o dos produtos comercializados por grandes redes supermercadistas. Exemplo é o arroz, que custa R\$ 2,08 na rede e foi encontrado por R\$ 1,84 no Bompreço, café R\$ 2,19 no Bompreço R\$ 1,98 no G Barbosa R\$ 1,89.

O Tribunal de Contas do Estado da Bahia, por meio do processo TCE/004518/2006 tendo como base o transcrito às fls. 116 do Relatório da CPI da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, criada para analisar ações da EBAL nos exercício entre 2003 a 2006, afirma que há possibilidade de superfaturamento na aquisição de frango e açúcar. Ao comparar os preços de aquisição de frango da EBAL com outros concorrentes, em 2003, verificou a CPI que a Empresa pagou valor 14% superior. No caso de açúcar, em 2003, a EBAL pagou preço médio de R\$ 0,865 enquanto o mercado adquiria por R\$ 0,57. Em 2004, a Empresa pagou pela aquisição de 1.575.840 kg de açúcar o valor de R\$ 1.163.927,31 quando poderia ter adquirido por menos, no valor de R\$ 423.282,54 tendo como base, o valor médio do mercado.

Os produtos que compõem a Cesta Básica deveriam ser a prioridade da EBAL (Cesta do Povo), no entanto a auditoria do TSE/BA constatou que, de 2005 a agosto de 2006, a empresa

aumentou seu endividamento com diversos fornecedores em 48.74%, contrariando a redução de 39,03% sofrida nas compras dos produtos que compõem a cesta básica; e que, em 2006, o seu maior fornecedor corresponde a empresas voltadas para o ramo de bebidas. Exemplos: Frevo Indústria de Bebidas Ltda., Primo Schincariol Indústria de Cerveja e Refrigerante do Nordeste. Inclusive esta última empresa, aparece no topo da lista, como a maior credora da dívida da empresa em 2005 e 2006, compreendendo os valores de R\$ 4.815.966,38 e R\$ 11.094.776,33, respectivamente. Assim sendo, a compra de bebidas supera a de alimentos.

A EBAL afirma que um dos seus objetivos, é comercializar bens de consumo de primeira necessidade, especialmente alimentos, através de atividades próprias do comércio varejista, à população de baixa renda. No entanto, com base nos diversos dados analisados no transcorrer deste estudo, destacando-se o fato de que fornecedores de bebidas aparecem como os maiores credores da empresa, se fica na dúvida, quanto ao cumprimento efetivo, do principal objetivo, para o qual ela foi criada.

Conclusão

O Estado, ao atuar diretamente na ordem econômica, por meio de sociedades de economia mista e empresas públicas, deve fazê-lo em igualdade de condições com os atores privados, despojado de seus 'deveres-poderes'.

Em uma análise teórica sobre a dicotomia do público e do privado com base na doutrina do ordenamento jurídico, pode-se chegar a uma definição. No entanto, se analisado sob a ótica de casos concretos, a separação entre estas duas esferas torna-se difícil, confusa, uma vez que, a velha distorção do que é público e do que é privado, a princípio, nasce já bastante fortalecida dentro da própria gestão pública. Ou seja, esta distorção se faz presente na administração direta ou indireta, por meio dos gestores, servidores, que de forma intencional ou não, cometem atos que vão de encontro aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Enquanto nos termos da Constituição Federal de 1988 fica patente que a ordem econômica é própria dos setores privados, a EBAL, também, ignorando a supremacia do público sobre o privado, vem buscando ocupar posição de destaque no campo econômico, não por mérito em cumprir as missões para a qual foi instituída, mas sim, pela utilização da concorrência desleal, quando da utilização constante do dinheiro público injetado em seu patrimônio, buscando com isso, eliminar do mercado aquele que constitucionalmente possui preferência de atuar: o setor privado.

Mediante os não esgotados exemplos citados no presente trabalho, de atitudes adversas aos princípios basilares da administração pública, praticadas por seus agentes e servidores públicos, conclui-se que, a EBAL, embora seja uma empresa de sociedade mista, instituída como auxiliadora do Estado, efetivamente não apresenta atitude condizente à empresa pública, desviando-se do objetivo para a qual foi criada. Ignora totalmente princípios constitucionais e dos diversos ordenamentos jurídicos existentes.

A utilização de privilégios estatais por empresa de sociedade mista que desenvolve atividade econômica, como os já citados, além de patrocinar o não cumprimento de determinações constitucionais, como a livre concorrência, por exemplo, ignora que a sua existência se justifica em face de que, a supremacia do interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado, contribuindo para solidificar, cada vez mais, a velha confusão da dicotomia público/privado dentro da própria gestão pública, e, conseqüentemente, refletindo para toda a sociedade que, na maioria das vezes, nada questiona.

Referências

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Auditoria da EBAL - Empresa Baiana de Alimentos - Quarta Coordenadoria de Controle Externo - Gerência 4D.** Salvador, 20 dez. 2006. Disponível em: <www.tce.ba.gov.br/files/relatorio_4518.pdf>. Acesso em: 04 out. 2010.

BAHIA NOTÍCIAS. **Ebal ganha prêmio de revista nacional**. Salvador, 2005. Disponível em: <<http://www.bahianoticias.com.br>>. Acesso em: 05 out. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

BRASIL. **Lei 6.404 de 15 de dezembro de 1976**: dispõe sobre a sociedade por ações. Brasília, DF, 1976. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L6404compilada.htm>>. Acesso em: 01 out. 2010.

EBAL. EMPRESA BAIANA DE ALIMENTOS. **Estatuto da Empresa Baiana de Alimentos S/A EBAL**. Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.ebal.ba.gov.br/novagestao/arq/Estatuto_Ebal_2007-02.pdf>. Acesso em: 04 out. 2010.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

TRIBUNA DA BAHIA (on line). **O caso Ebal**. Salvador, 8 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.tribunadabahia.com.br/news.php?idAtual=41465>>. Acesso em: 10 out. 2010.

A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA O DESEMPENHO DAS ATRIBUIÇÕES DA COORDENADORIA DE LICITAÇÃO E COMPRAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA

Rosilda Santana dos Santos

Estamos vivendo a era do conhecimento e a sua gestão tem se transformado em um dos mais valiosos recursos para as organizações e para as pessoas que integram estas organizações. No entanto, simplesmente possuir o conhecimento não é uma vantagem competitiva, mas a sua gestão e disseminação podem se tornar um diferencial de suma importância para o desenvolvimento e sustentabilidade da organização. Sendo assim, o valor do conhecimento está na sua utilização.

O conhecimento é o ativo mais valioso de qualquer organização, seja ela pública ou privada e a gestão deste ativo se torna imprescindível para o crescimento e desenvolvimento das pessoas e, por conseguinte, das organizações.

A gestão do conhecimento pode ser compreendida como um conjunto de processos que tem por objetivo a criação, disseminação e utilização do conhecimento para que as organizações atinjam plenamente seus objetivos (ENAP, 2008). Neste sentido é uma ferramenta estratégica de gestão, podendo ser utilizada para a tomada de decisões, nas mais diversas situações.

Para a administração pública, a gestão do conhecimento possui um conceito mais amplo:

É um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de incrementar a habilidade dos gestores e servidores públicos em criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar informações e conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para a inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo. (ENAP, 2008).

Neste sentido, a gestão do conhecimento realizada pelos gestores e servidores públicos é fundamental para o desempenho de suas atribuições e poderá se tornar determinante para o crescimento e desenvolvimento institucional.

A aquisição de todos os materiais e serviços necessários ao desenvolvimento das atividades acadêmicas e administrativas da UFRB é atribuição da Coordenadoria de Licitação e Compras. Neste contexto, para o desenvolvimento das atividades necessárias à consecução das suas atribuições, a CLC necessita interagir com as demais coordenadorias que integram a Pró-Reitoria de Administração, bem como com as unidades organizacionais que compõem a Universidade, e ainda com a comunidade externa à UFRB. Esta interação é realizada das mais diversas formas, visando à obtenção dos dados e informações indispensáveis ao desenvolvimento destas atividades, fundamentais para o desempenho de suas atribuições.

Não se pretende com esta pesquisa, vincular o desempenho das atribuições da CLC somente à gestão do conhecimento, até porque existem vários fatores que podem impactar neste desempenho. Mas também, chamar atenção para a sua importância no desempenho destas atribuições, buscando incentivar a sua institucionalização com a implementação de suas práticas nas rotinas das atividades da CLC, nas demais unidades organizacionais da UFRB e de outras instituições públicas.

Este texto procura demonstrar a importância da gestão do conhecimento para o desempenho das atribuições da Coordenadoria de Licitação e Compras da UFRB, analisando a interferência do processo de gestão do conhecimento na execução das atividades necessárias à consecução das atribuições de competência desta Coordenadoria.

O grande desafio de qualquer organização, seja ela pública ou privada, é reconhecer o potencial dos seus membros, pois o conhecimento está nas pessoas e a conversão deste conhecimento nas práticas necessárias ao desenvolvimento de suas atividades se traduzirá em desempenho organizacional.

Este trabalho se justifica, na medida em que, busca demonstrar a importância da gestão do conhecimento para o desempenho das

atribuições da Coordenadoria de Licitação e Compras da UFRB, sobretudo porque, o conhecimento produzido e reproduzido nesta Coordenadoria, bem como a sua gestão, poderá influenciar decisivamente no desempenho das atividades realizadas por todas as demais unidades da Universidade, contribuindo inevitavelmente para o crescimento e desenvolvimento institucional.

No que diz respeito aos resultados, procurou-se demonstrar, portanto, a importância do processo de gestão do conhecimento para o desempenho das atribuições da CLC, na medida em que propicia a constatação da interferência e relevância para o desenvolvimento das atividades necessárias à consecução das atribuições de sua competência, sendo um fator determinante para que a CLC cumpra seu papel institucional.

Este trabalho está estruturado em seis seções. A primeira seção compreende a introdução, contendo os objetivos, a justificativa e os resultados da pesquisa e a organização do trabalho. A segunda seção compreende os procedimentos metodológicos. Quanto à terceira seção, esta abarca o referencial teórico, abordando questões referentes ao conhecimento, seu conceito e valor; à gestão do conhecimento, seu conceito e relevância, bem como as especificidades da gestão do conhecimento em instituições públicas. Na quarta seção está compreendido o estudo de campo, que contempla o diagnóstico da Gestão do Conhecimento no âmbito da CLC, realizado por intermédio da observação participante. A quinta seção abrange os resultados e análises dos dados obtidos através da entrevista e a sexta e última compreende as conclusões e recomendações.

Metodologia

Esta pesquisa utilizou a abordagem quantiquantitativa. Quantitativa por empregar dados numéricos para melhor explicitar a importância da gestão do conhecimento para o desempenho da CLC, complementando assim a abordagem qualitativa, que usou aspectos subjetivos, para proporcionar maior compreensão a respeito do objeto estudado.

Segundo os objetivos apontados por Gil (2009), esta pesquisa foi do tipo exploratória, porque procurou propiciar maior familiaridade com o tema pesquisado.

Quanto aos meios, foi realizada pesquisa bibliográfica, utilizando livros, artigos científicos e textos disponíveis em formato impresso e/ou *online*, o que permitiu investigar a importância de uma ferramenta de gestão presente no cotidiano das organizações públicas e por vezes não identificada e nem valorizada adequadamente, e pesquisa documental, utilizando o Relatório de Gestão da PROAD e Relatório de Consultoria realizada na PROAD.

O estudo de campo pode ser compreendido como a verificação baseada em experiência adquirida no local em que ocorreu o fenômeno ou que possui elementos para explicá-lo. Ainda, segundo Gil (2009, p. 53), “[...] é enfatizada a importância de o pesquisador ter tido ele mesmo um experiência direta com a situação em estudo.” Assim, parte dos dados necessários a essa pesquisa originou-se de entrevista semiestruturada realizada com o gestor da CLC, buscando obter informações que demonstrassem a identificação da importância da gestão do conhecimento para o desempenho das atribuições da Coordenadoria, bem como, de observação participante do pesquisador, enquanto Pró-Reitor de Administração da UFRB, procurando articular o seu conhecimento com o conhecimento científico, na tentativa de respaldar o resultado desta pesquisa.

Conhecimento

Conhecimento é a capacidade de transformar dados em informações, agregando valor ao produto ou serviço desenvolvido a partir desse processo, sendo todos os demais valores dependentes do conhecimento. Chiavenato (2004, p. 593), afirma que: “Conhecimento é a informação estruturada que tem valor para a organização.” Ou seja, o valor do conhecimento está na capacidade que possui de transformar dados em informações, estruturando-as de tal forma que passem a ter valor para a organização.

Para que este processo de transformação ocorra é necessária à implementação de várias formas de trabalho e de comunicação/ interação entre as pessoas, pois o conhecimento está nas pessoas, recurso mais valioso de qualquer organização e o único meio de aprendizagem, desenvolvimento e aplicação do conhecimento para a utilização dos demais recursos organizacionais. Esta visão é corroborada por Chiavenato (2004, p. 593), quando enfatiza que “[...] os recursos são estáticos, inertes e dependentes da inteligência humana que utiliza o conhecimento”.

Conceito e Valor do Conhecimento

O conhecimento é um recurso intangível e sua utilização depende exclusivamente da capacidade das pessoas em, através da interação social e profissional, criar e modificar o conhecimento, aplicando-o na busca de soluções e inovações que possam aumentar o desempenho organizacional. Para Druker e Marciarielo (2010, p. 704), o conhecimento está nas pessoas:

O conhecimento não é impessoal, como o dinheiro. O conhecimento não está num livro, numa base de dados, num software; estes contêm apenas informação. O conhecimento está sempre corporificado numa pessoa; é carregado por ela; criado, aumentado ou aprimorado, aplicado, ensinado e transmitido, utilizado de maneira adequada ou não por ela.

O conhecimento está intrinsecamente relacionado à sua utilização pelas pessoas. São os usuários do conhecimento, que determinam o valor deste, sendo o único recurso que aumenta e adquire mais valor, à medida que é compartilhado e utilizado adequadamente. Entretanto, na velocidade com que as mudanças ocorrem, é imprescindível que o ensino/aprendizado se processe continuamente, observando as variáveis impostas.

Druker e Marciarielo (2010, p. 708), afirmam que “[...] os gestores veem o conhecimento como um meio para um fim de desempenho organizacional”. O conhecimento e a sua adequada

criação, aplicação, ensino e transmissão é condição fundamental para que as organizações alcancem o desempenho desejado.

Gestão do Conhecimento

O processo de criação, utilização, armazenagem e compartilhamento do conhecimento é denominado gestão do conhecimento e este processo é de fundamental importância para toda e qualquer organização, seja ela pública ou privada.

Conceito e Relevância

Segundo Chiavenato (2004, p. 593), “[...] a gestão do conhecimento é um processo integrado destinado a criar, organizar, disseminar e intensificar o conhecimento para melhorar o desempenho global da organização.” O desempenho das organizações, independente de sua área de atuação, está vinculado à gestão do conhecimento. Daí a relevância deste processo e a necessidade das organizações buscarem estratégias para a implementação de práticas de gestão do conhecimento, que proporcionem a solução de problemas, a inovação e a excelência organizacional.

Ademais, a gestão do conhecimento é uma ferramenta gerencial de importância singular para que as organizações atinjam níveis de desempenho excelente, tendo em vista que toda e qualquer atividade desenvolvida através de uma organização, independente da sua área de atuação e ramo de atividade, depende, continuamente, da criação, organização, disseminação e intensificação do conhecimento.

Para Rossalto (2003, p. 7), “[...] a gestão do conhecimento é um processo contínuo e dinâmico que visa gerir o capital intangível da empresa e todos os pontos estratégicos a ele relacionados e estimular a conversão do conhecimento.” Deve ser vista como uma estratégia organizacional determinante para que o conhecimento assuma a função de mola propulsora do crescimento e desenvolvimento individual e organizacional.

A gestão do conhecimento se estabelece através do processo de aprendizado e desenvolvimento, que deve ser realizado nas atividades cotidianas, associando o que se aprende ao que se faz na prática, não sendo recomendado que fique restrito às atividades de aprimoramento efetuadas durante algum tempo, nos cursos específicos de treinamento. Ademais, o aprendizado, para que tenha os resultados esperados, deve ser um processo organizado e contínuo, envolvendo todos os membros da organização. (CHIAVENATO, 2004).

Terra e Gordon (2002, p. 245 apud FERREIRA, [20--], p. 9), descrevem o significado atual da gestão do conhecimento para as organizações:

A gestão do conhecimento é, em seu significado atual, um esforço para fazer com que o conhecimento de uma organização esteja disponível para aqueles que dele necessitem dentro dela, quando isso se faça necessário, onde isso se faça necessário e na forma como se faça necessário, com o objetivo de aumentar o desempenho humano e organizacional.

O aumento do desempenho organizacional está, portanto, vinculado à disponibilização do conhecimento onde, quando e no formato ideal para a sua devida utilização, ou seja, por intermédio da implementação de práticas que possibilitem a execução deste processo.

Gestão do Conhecimento em Instituições Públicas

Para a administração pública, a gestão do conhecimento possui um conceito mais amplo. É um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de incrementar a habilidade dos gestores e servidores públicos em criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar informações e conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para a inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo e, conseqüentemente, para o crescimento e desenvolvimento individual e organizacional (ENAP, 2008).

A gestão do conhecimento é de fundamental importância para o desenvolvimento das atribuições dos gestores e servidores integrantes das instituições públicas, podendo se tornar determinante para o aumento do desempenho institucional. A gestão do conhecimento, é uma ferramenta estratégica de gestão, podendo ser utilizada para a tomada de decisões, nas mais diversas situações.

Se estimulada pelos atuais governos, a gestão do conhecimento pode até mesmo contribuir para tornar as instituições governamentais mais democráticas, mais participativas e com ampliação dos diversos saberes no âmbito individual, social e organizacional, tornando assim estas instituições mais eficientes e eficazes no cumprimento das suas respectivas missões (MATOS, 2011).

Uma das formas mais simples de implementação da gestão do conhecimento nas instituições públicas é adotando práticas de compartilhamento de conhecimento, que ocorrem quando um indivíduo repassa o seu conhecimento para as pessoas com quem trabalha e recebe destas pessoas o conhecimento que elas possuem.

Caracterização da CLC

A Coordenadoria de Licitação e Compras da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (CLC/UFRB), onde foi desenvolvida a presente pesquisa, é uma das coordenadorias vinculadas à Pró-Reitoria de Administração da UFRB (PROAD/UFRB), cuja principal atribuição é a realização dos processos licitatórios, dispensas de licitação e inexigibilidades, visando a aquisição/contratação dos bens e serviços necessários ao desenvolvimento das atividades acadêmicas e administrativas.

Para o desenvolvimento das atividades necessárias à consecução das suas atribuições, a CLC necessita interagir com as demais coordenadorias que integram a Pró-Reitoria de Administração, bem como, com as unidades organizacionais que compõem a Universidade, e ainda, com a comunidade externa à UFRB. Esta interação é realizada das mais diversas formas, visando à obtenção dos dados indispensáveis ao desenvolvimento das atividades de sua competência, fundamentais para o desempenho de suas atribuições.

A CLC conta com uma estrutura composta de dois núcleos: Núcleo de Gestão de Compras e Núcleo de Gestão de Licitação, subdivididos em dois subnúcleos, o Núcleo de Gestão de Licitação de Serviços e Núcleo de Gestão de Licitação de Materiais.

Esta estrutura é responsável pela realização das atividades necessárias à consecução das suas atribuições, dentre as quais se destacam:

- a elaboração, execução e acompanhamento dos processos de aquisição de bens e serviços através das diversas modalidades de licitação;
- a, elaboração, execução e acompanhamento dos processos de aquisição através de dispensa de licitação.

Estes Núcleos desencadeiam diversas atividades específicas, necessárias à sua plena concretização e, conseqüentemente, ao desempenho das suas atribuições.

Contudo, para que todas as atividades de responsabilidade da CLC sejam desenvolvidas é necessária à conversão do conhecimento explícito em tácito, tendo em vista o grande volume de leis e instruções normativas balizadoras destas atividades e que, cotidianamente, precisam de análise e interpretação por parte dos servidores, aí lotados. A partir da consecução das atribuições da CLC, são originados todos os processos geradores das demandas concernentes às atividades desenvolvidas pelas demais Coordenadorias da PROAD. A CLC funciona como uma mola propulsora das demais atribuições desempenhadas pelas Coordenadorias da PROAD.

Diagnóstico da Gestão do Conhecimento no âmbito da CLC

O presente diagnóstico foi realizado a partir do ano de 2010, quando a autora assumiu a gestão da Pró-Reitoria de Administração da UFRB. Foram utilizadas reuniões técnicas coletivas e individuais, bem como observação da autora durante pesquisa participante, tendo como escopo obter informações referentes aos processos de trabalho realizados e as possíveis causas das deficiências.

Para respaldar este diagnóstico, foi contratado um consultor para realização de diagnóstico situacional da PROAD, no qual, por meio de entrevistas realizadas com todos os servidores da Pró-Reitoria comprovou-se o diagnóstico inicial.

Durante a pesquisa observou-se que a comunicação interna era deficiente. Esta deficiência na comunicação propiciava as mais diversas interpretações sobre as responsabilidades e conduta individual, no exercício das atribuições que competiam às unidades da PROAD (OLIVEIRA, 2010). Os Coordenadores pouco interagem, transformando suas coordenadorias em setores isolados, sem perceber o quanto suas ações interferiam no desempenho das atribuições destas unidades e conseqüentemente da Instituição.

No âmbito da CLC, as atividades eram centralizadas em poucos servidores que detinham certo nível de conhecimento, o que desencadeava conflitos internos e prejuízos no desenvolvimento das atividades. Estes prejuízos causavam insatisfação às demais unidades da UFRB, que dependiam do desempenho da CLC para o atendimento, de maneira satisfatória, das suas demandas, cada vez maiores em razão do crescimento da Universidade.

As informações não eram tratadas adequadamente, e assim, o conhecimento, não era produzido e compartilhado, condição indispensável para que o processo de gestão do conhecimento ocorresse e proporcionasse os resultados esperados. Chiavenato (2004, p. 593), afirma que “[...] a organização bem sucedida é aquela que consegue aplicar e rentabilizar seu conhecimento”. A CLC não ampliava seu conhecimento, uma das razões para o seu desempenho insatisfatório.

Não havia incentivo à adoção de uma política de capacitação específica na área de atuação da Coordenadoria, causando desmotivação e insatisfação para os servidores, afetando o desenvolvimento das atividades e, conseqüentemente os objetivos institucionais. A capacitação na área específica de atuação dos servidores traz vantagens à organização que passa a possuir em seu quadro pessoas com expertise e habilidades de alta qualidade, sendo também uma forma de manter e desenvolver talentos, motivando-as e desenvolvendo-as continuamente. (CHIAVENATO, 2004).

As atividades mais complexas eram realizadas por poucos servidores detentores do conhecimento, o que desencadeava morosidade na condução dos processos e pouca eficiência no desempenho das suas atribuições. Não havia processos de aprendizagem e o saber era restrito àqueles que o produziam, ou seja, não havia processos de gestão do conhecimento.

A partir deste diagnóstico, foram iniciados alguns procedimentos visando identificar possíveis deficiências que pudessem comprometer o desempenho das atribuições das coordenadorias, principalmente da CLC, por ser considerada a unidade desencadeadora das atividades de responsabilidade da PROAD.

Dentre estes procedimentos, destacaram-se a contratação de consultoria para realização de diagnóstico situacional da PROAD, realização periódica de reuniões individuais e coletivas com as Coordenadorias, para avaliação e discussão dos processos de trabalho e possíveis entraves, definição de capacitação específica na área de atuação de cada coordenadoria e busca pelos melhores métodos de trabalho objetivando a sua implementação e adequação às especificidades concernentes às atribuições das coordenadorias, em especial da CLC, pela sua relevância para o alcance dos objetivos institucionais da PROAD.

Análise dos Resultados

Com base na entrevista realizada com o Gestor da CLC e observação participante, chegou-se às constatações comentadas a seguir.

Desde o início do ano de 2011, a CLC incorporou às suas atividades algumas ações identificadas como práticas de gestão do conhecimento e que vêm contribuindo para o seu desempenho. Dentre estas ações destacam-se as reuniões técnicas, as reuniões com os demandantes, a promoção de capacitação para colaboradores e demandantes na área específica de atuação da CLC, bem como a distribuição de algumas atividades anteriormente realizadas pelo gestor da unidade.

Nas reuniões técnicas são analisadas e interpretadas as leis, normas e regulamentos que balizam as atividades desenvolvidas

pela CLC, as quais podem ser denominadas aprendizagem de equipes, que segundo Chiavenato (2004, p. 598), “[...] é feita por meio de equipes e utiliza técnicas como diálogo e discussão para desenvolver o pensamento coletivo”.

Nestas reuniões ocorre a conversão do conhecimento explícito em tácito, por intermédio da incorporação do conhecimento explícito no conhecimento tácito, através das discussões e interpretações de documentos como instruções normativas, leis e acórdãos emanados dos órgãos de controle externo (ORSI, 2010), sendo este um dos métodos de criação do conhecimento.

As reuniões com os demandantes possibilitam a explicitação das atividades desenvolvidas pela CLC, os dados necessários para que estas atividades sejam realizadas e, as demandas atendidas a contento. Nestas reuniões, observa-se a conversão do conhecimento tácito em explícito, um processo típico de compartilhamento de experiências, definido pelo mesmo autor, como o processo de criação do conhecimento através da socialização.

Constatou-se também que foram realizadas capacitações nas áreas específicas de atuação da CLC, direcionadas para os servidores da Coordenadoria. Em 2011 os colaboradores da CLC participaram dos seguintes cursos: Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, Formação de Pregoeiros, Semana Orçamentária e Financeira, Oficina sobre Compras Sustentáveis, Elaboração de Instrumentos Obrigatórios no Processo Licitatório (Projeto básico, Termo de Referência e Edital) e Oficina sobre Licitações e Contratos Administrativos.

No curso Elaboração de Instrumentos Obrigatórios no Processo Licitatório (Projeto básico, Termo de Referência e Edital), além dos colaboradores da CLC, participaram servidores lotados em outras unidades organizacionais da UFRB.

A promoção de capacitação para os colaboradores e demandantes na área específica de atuação da CLC possibilitou a criação, o compartilhamento e, conseqüentemente, a difusão do conhecimento não só para os colaboradores, mas também para os demandantes, que precisavam conhecer as especificidades das

atividades desenvolvidas pela CLC e as informações necessárias para que estas atividades sejam desenvolvidas, sem interrupção ou atrasos, em função da ausência de informações relevantes para o seu processamento.

A distribuição de algumas atividades, anteriormente realizadas pelo gestor da CLC, para os chefes dos núcleos, foi caracterizada também como um método de criação e compartilhamento do conhecimento. A partir do momento em que o gestor delegou algumas atividades que se encontravam sob sua responsabilidade, para os chefes de núcleos, ele compartilhou o seu saber, permitindo aos colaboradores o aprendizado, o que pode ser definido como socialização, ou seja, um dos mecanismos de criação do conhecimento por meio da interação entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito (ORSI, 2010).

Durante a entrevista constatou-se também que a CLC implementou algumas estratégias para o armazenamento de informações técnicas, por intermédio de anotações organizadas em pastas separadas de acordo com as especificidades das atividades realizadas e legislações pertinentes. Estas pastas ficam dispostas em arquivo localizado na sede da Coordenadoria, onde todos os colaboradores têm conhecimento e acesso fácil às informações constantes nas mesmas. Para armazenamento destas informações também são utilizados arquivos eletrônicos, disponibilizados em rede para todos os colaboradores da CLC. O acesso é bastante simples, sendo todos os computadores interligados via rede, utilizando ainda as capacitações específicas, as reuniões e instruções técnicas via *e-mail*, como mecanismos geradores e difusores do conhecimento produzido na CLC.

Estas práticas, apesar de incipientes em relação ao grande número de métodos de gestão do conhecimento que poderiam ser implementados na CLC, contribuíram para a melhoria do seu desempenho, que pode ser mensurado pela evolução do número de pregões e cotações eletrônicas realizados, em razão de serem atividades complexas e que impactam diretamente no percentual de execução orçamentária da Instituição e, conseqüentemente, na eficiência e eficácia da sua gestão.

Esta evolução está representada nos gráficos a seguir.

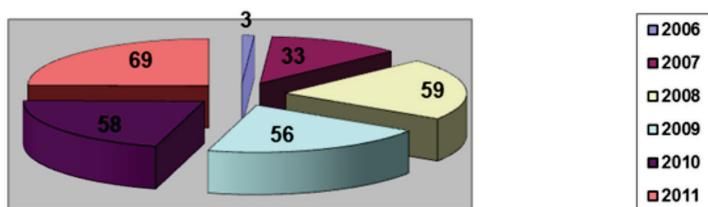


Gráfico 1 – Número de pregões realizados

Fonte: Elaborado pelo autor, 2011.

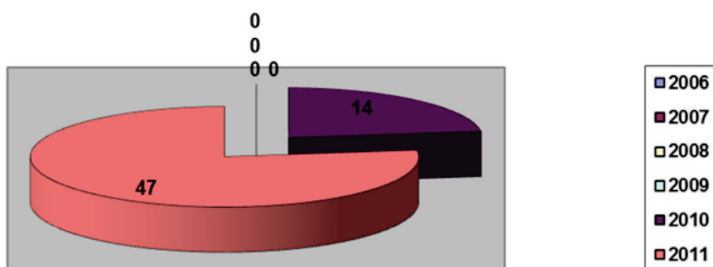


Gráfico 2 – Número de cotações eletrônicas realizadas

Fonte: Elaborado pelo autor, 2011.

Os Gráficos 1 e 2 representam a evolução do desempenho da CLC, no que diz respeito às aquisições por meio de pregões e cotações eletrônicas, que deve ser analisada levando-se em consideração alguns entraves, como as greves dos servidores técnico-administrativos e dos discentes, ocorridas durante o ano de 2011. Todavia, mesmo com estes entraves, imprevisíveis para o gestor, a CLC conseguiu

um desempenho satisfatório, que pode ser atribuído a vários fatores, sendo um dos mais determinantes a implementação de iniciativas de processos de gestão do conhecimento.

Conclusão

Este trabalho objetivou demonstrar a importância da gestão do conhecimento para o desempenho das atribuições da Coordenadoria de Licitação e Compras da Pró-Reitoria de Administração da UFRB (CLC/PROAD/UFRB), identificando a interferência da gestão do conhecimento no desempenho das atividades necessárias à consecução das atribuições que estão sob sua competência.

Definiu-se a realização de estudos com vistas a demonstrar a importância da gestão do conhecimento para o desempenho das atribuições da CLC, sobretudo porque o conhecimento produzido e reproduzido nesta Coordenadoria e a sua gestão, influencia decisivamente no desempenho das atividades realizadas em todas as demais coordenadorias da PROAD, bem como nas unidades organizacionais que integram a UFRB, e pela percepção de que as instituições públicas precisam despertar para o valor do conhecimento e da sua gestão para o crescimento e desenvolvimento individual e organizacional.

O levantamento bibliográfico demonstrou o valor da gestão do conhecimento, definindo-a como o processo de criação, utilização, armazenagem e compartilhamento do conhecimento, sendo este processo de fundamental importância para toda e qualquer organização, seja ela pública ou privada.

A entrevista realizada com o gestor da CLC, aliada aos dados coletados através de observação participante, demonstraram que as atividades realizadas pela CLC, precisam, cotidianamente, passar por um processo de criação, utilização e compartilhamento do conhecimento para a consecução das suas atribuições.

Além disso, ficou constatado também que a gestão do conhecimento integra todas as atividades desenvolvidas na Coordenadoria, tendo em vista que estas atividades devem

estar pautadas na análise e interpretação do disposto em leis e regulamentos afins, notadamente por propiciar a conversão do conhecimento explícito em conhecimento tácito, criando e renovando conhecimentos, proporcionando melhorias nas estratégias de gestão e impactando no desempenho das atribuições de competência da Coordenadoria.

Observou-se ainda que estas práticas, apesar de incipientes, têm contribuindo para a melhoria do desempenho da CLC e, conseqüentemente, de toda a Instituição considerando que: a) para desenvolver suas atribuições, a CLC precisa interagir com todas as coordenadorias e demais unidades organizacionais da UFRB, bem como com a comunidade externa e que a interação possibilita a criação e compartilhamento do conhecimento; b) a CLC incorporou às suas atividades algumas ações identificadas como práticas de gestão do conhecimento e estas ações vêm contribuindo para a eficiência do seu desempenho e c) que estas ações permitem a criação, conversão, compartilhamento e conseqüentemente a difusão do conhecimento e aprendizado constante.

Por fim, considerando que a gestão do conhecimento é condição essencial para a organização e disseminação do conhecimento necessário à realização de toda e qualquer atividade, independente da sua área de atuação e após a análise de todo o contexto explicitado neste trabalho, concluiu-se que a gestão do conhecimento é extremamente relevante para o desempenho das atribuições de competência da CLC, na medida em que interfere diretamente no desenvolvimento de todas as atividades necessárias à consecução destas atribuições, sendo um fator determinante para que a CLC cumpra seu papel institucional.

Recomendações

Tendo em vista a relevância do processo de gestão do conhecimento para o crescimento e desenvolvimento das atividades necessárias ao desempenho das atribuições da CLC, recomenda-se a criação de uma unidade organizacional, vinculada à Reitoria para se responsabilizar pela implementação

de estratégias de gestão do conhecimento na Universidade, promovendo assim a institucionalização deste processo, a fim de incentivar a incorporação das práticas de gestão do conhecimento nas rotinas da CLC e das demais unidades organizacionais que integram a UFRB.

Referências

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração:** uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DRUKER, P.; MARCIARIELO, J. A. **Gestão.** Tradução de Luís Reyes Gil. Rio de Janeiro: Agir, 2010.

FERREIRA, M. K. de B. **As novas configurações da gestão pública:** comunicação, conhecimento e pessoas. Bauru, SP, [20--]. Disponível em: <<http://www4.faac.unesp.br/publicacoes/anais-comunicacao/textos/34.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. 12. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

MATOS, U. **Gestão do conhecimento na administração pública.** São Paulo: SBGC Educação, 2011. Disponível em: <<http://sbgc.org.br/sbgceduc/?p=543>>. Acesso em: 15 set. 2011.

ENAP. FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Gestão do conhecimento e da aprendizagem de gerentes operacionais e supervisores:** módulo 6. Brasília, DF, 2008.

OLIVEIRA, G. A. **Relatório do diagnóstico situacional da PROAD.** Cruz das Almas, BA: UFRB, 2010.

ORSI, A. **Gestão do conhecimento:** os modos de conversão do conhecimento nas incorporações de bases externas. Disponível em: <www.v2finance.com.br/.../Gestao%20do%20Conhecimento%20>. Acesso em: 30 set. 2011.

ROSSALTO, M. A. **Gestão do conhecimento**: a busca da humanização, transparência, socialização e valorização do intangível. Rio de Janeiro: Interciência, 2002.

UFRB. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO BAIANO. Pró-Reitoria de Administração. **Relatório de gestão do exercício 2010**. Cruz das Almas, BA: UFRB, 2010.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: um importante aliado para a gestão de instituições públicas de ensino superior

Kellen Lima Gomes
Paulo Roberto Moraes da Luz

Uma das principais características da sociedade no início deste século é a intensidade das mudanças e das transformações. Os principais fatos geradores desse processo veloz são as constantes inovações tecnológicas, as novas descobertas científicas, as reconfigurações dos mercados, o aumento da concorrência e, principalmente, modernizações de recursos tangíveis e intangíveis.

As Instituições Públicas de Ensino Superior, a exemplo de outras organizações, também estão inseridas neste contexto dinâmico e experimentam os mais diversos questionamentos quanto a seus objetivos e funções, bem como, pressões da sociedade para que apresentem alternativas diferenciadas e adequadas à realidade local e regional em que estão inseridas. Esses questionamentos perpassam por sua estrutura física e organizacional, por sua gestão, por seus índices de eficiência no tocante à execução e desenvolvimento de seus processos, pela qualidade dos serviços oferecidos à sociedade, pelo emprego dos mais diversos recursos provenientes desta, além do seu comportamento frente à necessidade de enfrentamento concorrencial com instituições privadas que hoje se apresentam em número expressivo, baseadas numa lógica de mercado.

Para enfrentar os desafios advindos desse contexto, gestores de Instituições Públicas estão sendo estimulados a utilizar, de forma crescente, ferramentas de gestão com objetivo de melhoria da sua eficácia e alinhamento frente à nova configuração da gestão pública no cenário brasileiro que, cada vez mais, tem adotado a concepção gerencial, buscando dirimir os principais problemas que enfrentam quanto às questões de ordem técnica gerencial, que podem ser

superadas a partir da adoção de uma gestão pautada em princípios que visem à eficiência.

As características próprias de cada setor fazem com que as estratégias genéricas das organizações reflitam essa peculiaridade. A partir destas características podem ser estabelecidos os elementos que definem a postura adotada pelas organizações, inclusive as suas estratégias, quaisquer que sejam os seus objetivos próprios.

Nessa direção, o planejamento estratégico, cuja intenção delinea-se no sentido da superação do discurso e efetivação de uma prática eficiente, tem ganhado significativa evidência quanto à sua utilização. Sua aplicação pode ser encarada como uma ferramenta gerencial vital para a gestão de uma instituição. Permite uma projeção para o futuro, que auxilia a construção de uma programação em que os objetivos são estabelecidos, as estratégias definidas e os recursos necessários à sua implementação, devidamente identificados e destinados.

Esse tipo de planejamento se constitui como um importante meio para nortear e subsidiar a tomada de decisões em seus vários pilares, motivando o envolvimento significativo de todos os segmentos da organização nas diversas etapas da sua realização. Tais pensamentos nos levam a crer que, aquelas com maior capacidade de planejar e inovar, poderão ser as mais bem sucedidas no mercado.

Planejamento

O termo planejamento pode ser interpretado como um processo de investigação que tem o objetivo principal de aprimorar o funcionamento de uma organização, mediante a reflexão constante e a tomada de decisões. Seu surgimento se deu a partir da necessidade de atender aos interesses dos clientes de organizações privadas e públicas diante das mudanças geradas pelo mercado e intensificadas pela globalização e suas várias vertentes. Deve ser encarado como um processo construtor para a tomada de decisão institucional, associado à mudança de comportamentos, quebra de paradigmas e que induz a adoção de medidas preventivas. Padilha (2001, p. 30), corrobora com esse pensamento quando afirma que:

Planejamento é processo de busca de equilíbrio entre meios e fins, entre recursos e objetivos, visando ao melhor funcionamento de empresas, instituições, setores de trabalho, organizações grupais e outras atividades humanas. O ato de planejar é sempre processo de reflexão, de tomada de decisão sobre a ação; processo de previsão de necessidades e racionalização de emprego de meios [materiais] e recursos [humanos] disponíveis, visando à concretização de objetivos, em prazos determinados e etapas definidas, a partir dos resultados das avaliações.

O ideal do planejamento estratégico é estabelecido por um conjunto de variáveis que identificarão a condição da instituição e apontarão futuras decisões para que ações rápidas, eficientes e coerentes com a sua realidade possam ser implementadas. Além disso, planejar permite que sejam fixadas as metas que definirão os rumos a serem seguidos, ação que requer uma visão ampla do ambiente interno e externo que poderão influenciar diretamente a escolha das estratégias. Como menciona Matus (1996, p. 12):

Essa ferramenta foi criada para auxiliar gestores a traçar um plano de ação, identificando os problemas e sugerindo ações corretivas, tendo uma visão holística da organização; fixando as metas a serem atingidas; para isso, deve ter espírito empreendedor, ousado, buscando atingir o sucesso, que, no caso da administração pública, é a excelência nos serviços prestados, ou seja, pelo menor custo, no menor tempo possível e com qualidade.

Sinteticamente, o planejamento pode ser definido como um valioso método de controle e melhoria dos processos organizacionais; contudo, para ser eficaz deve estar disseminado, bem como dominado conceitualmente e operacionalmente pelos colaboradores, sendo esse o caminho que irá assegurar a melhor maneira para alcançar as metas atribuídas aos diferentes processos organizacionais. Nesse entendimento, embora reconhecendo que cada setor tem suas características, torna-se imprescindível que em

cada modelo de planejamento proposto, ao considerar a existência e a definição de estratégias comuns, há fatores que permitem ser correlacionados e, também, aqueles que não, o que reforça a necessidade de perceber nas organizações a sua diversidade e o seu grau de diferenciação. Esses devem ser considerados como essenciais à aplicação da metodologia sugerida.

No tocante às Instituições Públicas de Ensino Superior o modelo de planejamento que tem se apresentado como o mais adequado aos objetivos organizacionais, é aquele que direciona o ajuste das diretrizes a serem seguidas para o alcance da eficiência na prestação dos serviços educacionais, vislumbrando não apenas o aspecto acadêmico, mas também, e, prioritariamente, o interesse e o benefício social.

Deve-se considerar que o planejamento é condição básica para a realização e o sucesso de qualquer trabalho que almeje a qualidade e a excelência na gestão. Por assim dizer, alia-se ao conceito de busca da qualidade de qualquer serviço e, em se tratando dessa perspectiva, deve ser feito em diferentes etapas, tornando-se claro, portanto, que há uma implicação quase direta que um dos caminhos para se alcançar a qualidade é, sem dúvida, o planejamento.

Estratégia

O termo estratégia envolve todo o processo evolutivo da humanidade, aplicando-se a cada modelo de organização desenvolvido pelo ser humano, intencionando obter vantagens em um processo intenso de disputa por posições, seja no conflito armado, ou na disputa entre empresas por fatias do mercado.

De acordo com Maximiano (2007, p. 11), dependendo da forma como as organizações são administradas, podem se tornar “eficientes e eficazes” ou “ineficientes e ineficazes”, podendo, as mesmas, se tornarem um problema em vez de solução. Nesse sentido, a combinação de esforços individuais que têm por finalidade realizar propósitos coletivos deve estar consubstanciada à estratégia formada pela soma das pessoas, equipamentos e recursos financeiros, corroborando com a

necessidade da utilização do planejamento como meio de orientação à satisfação dos objetivos.

O conceito de estratégia e sua implementação, cuja gênese é militar, foi agregado à ciência da administração, mas especificamente à administração privada, com a intenção de lidar com a competitividade das organizações frente ao mercado. Pode-se perceber que o setor público não fugiu a esta situação, se considerarmos a similaridade de aspectos de gestão entre instituições públicas e privadas e as exigências quanto à importância do planejamento na administração pública atualmente. De acordo com Silva (2006, p. 14):

A ideia de estratégia, palavra de origem militar usada para designar o caminho da vitória em uma guerra, foi agregada à administração e ao conceito de planejamento, sobretudo, nas últimas décadas, como forma de lidar com a acirrada competitividade das empresas de mercado. Em um ambiente econômico de constantes mudanças, a concepção estratégica do planejamento se inseriu no contexto da abertura dos mercados e no aumento da competitividade econômica.

Com o passar do tempo, verifica-se uma abrangência maior à definição do termo, onde é posta de lado a visão de estratégia, apenas como plano, e se começa a enxergá-la, como um processo contínuo que abrange toda a organização e seu ambiente, por meio da cooperação entre os segmentos.

A evidência mais significativa, essência da formulação de uma estratégia, é relacionar a organização com o seu ambiente, identificando assim, os seus elementos estratégicos em geral. No tocante às Instituições Públicas de Ensino Superior, embora o setor público seja muito amplo, abrangendo forças sociais e até de natureza econômica, os aspectos principais, destas, e que têm forte influência na determinação das normas institucionais são os princípios normativos quanto à questão orçamentária e, os elementos contingenciais, que são funções diretas da conjuntura particular de cada instituição.

Globalização e Transformações

A globalização corresponde ao fenômeno mundial de abertura e interação de mercados e da rapidez do fluxo de informações e de conhecimentos que chegam dos mais diversos pontos do planeta e que interferem nas decisões e ações de qualquer instituição, em qualquer lugar no mundo; não sendo possível então desconsiderá-la neste processo de contextualização.

As organizações se posicionam melhor no mercado por meio de um diferencial competitivo e diferenciação, exigem inovação e criatividade; inovação em tecnologia, em produtos, serviços, processos e gestão de pessoas, o que torna as potencialidades da instituição cada vez mais claras e dificilmente imitáveis. No entanto, é importante lembrar que é decorrência imediata de tais transformações, a necessidade de se buscar o aperfeiçoamento das competências profissionais. O conhecimento e o treinamento é o segredo para um diferencial no mercado.

Torna-se óbvio, na conjuntura imposta pela sociedade do terceiro milênio e, pela ampla concorrência, que as instituições, especificamente as de Ensino Superior da esfera pública, são impulsionadas, cada vez mais, ao pluralismo e para uma crença constante na necessidade de assimilação de novas estruturas, demandas e concepções, incluindo a reestruturação do seu plano estratégico, do projeto pedagógico, das suas atividades fins e até mesmo da sua estrutura de trabalho. Tais ações devem, necessariamente, conferir à instituição maior capacidade de resposta às solicitações do meio, em função de uma condição de se manter atual, competitiva e necessária para a sociedade.

A Articulação entre Planejamento e Estratégia

O planejamento estratégico surge da realidade vivenciada pelas organizações, as quais tiveram que desenvolver um sistema para planejar suas atividades levando em consideração vários aspectos, o que propiciou um olhar sistêmico do seu cenário interno e externo, e possibilitou a análise da eficiência de seus objetivos e metas.

Não há um conceito único e definitivo para planejamento estratégico, dada a diversidade de contextos para sua aplicabilidade, entretanto, Chiavenato e Sapiro (2003, p. 39) o traduzem como:

[...] o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvem riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir os resultados dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas.

Planejar é importante, mas, por si só, não apresenta resultados, deve ter o apoio e a participação de todos, pois depende diretamente da habilidade, experiência e valores dos integrantes e isto implica em mudanças, resistências e conflitos.

Segundo Oliveira (2004), a implantação de um planejamento estratégico busca:

- a) conhecer seus pontos fortes e como melhor utilizá-los;
- b) conhecer e eliminar seus pontos fracos;
- c) conhecer e usufruir das oportunidades externas;
- d) conhecer e evitar as ameaças externas;
- e) buscar um efetivo plano de trabalho.

Contudo, devido à crescente utilização de conceitos e técnicas sem o devido cuidado, em sua implementação, proporcionou uma dimensão de senso comum. Qualquer atividade humana exercida sem algum tipo de preparo, ou definição de estratégias na sua realização, torna-se uma atividade aleatória que conduz, em geral, as organizações, a situações não almejadas. O que se afirma, é o fato de que, não é passível de sucesso a utilização da ferramenta de planejamento estratégico, nas organizações, sem que não se tenha levado em consideração a necessidade de conhecimento. Adotando-o sem o rigor necessário e com uma idealização quanto

a uma fácil implementação, se estabelece o risco de não obtenção dos efeitos esperados.

Existem fatores-chave quando é levado em consideração um processo de implementação do planejamento estratégico, dentre eles destacam-se: a cultura organizacional, os recursos e habilidades, a competência das pessoas, a estrutura, o sistema, as instituições e a própria gestão. Dentre esses, a cultura, por sua característica dinâmica e por ser um elemento que influencia os demais, exige maior observação e consideração, sendo necessário que esta dimensão seja vista por seu caráter diverso, no conjunto de suas manifestações e que a estratégia definida na execução das atividades perceba a sua importância.

É importante lembrar que a definição estratégica se estabelece através das análises precisas da realidade organizacional no tocante à eficiência e eficácia dos seus processos organizacionais, análises estas que perpassam pelas pessoas, tecnologias utilizadas, estrutura física construída, processos existentes, bem como conhecimentos gerados, enfim, um conjunto de fatores que, juntos, apresentam ao gestor uma visão geral e completa da Instituição. Assim, o planejamento estratégico visa um prognóstico de todo o sistema organizacional, que, aliado a um plano de objetivos e metas, possibilitará que as suas aspirações transformem-se em realidade.

Por que então Planejar?

Com o conceito de gestão participativa, cada vez mais, discutido e inserido na sociedade, as Instituições Públicas de Ensino Superior, devem produzir uma nova estrutura administrativa que dê sustentação para o enfrentamento dos desafios contemporâneos do ensino superior no país, considerando-se a posição estratégica que estas assumem diante de um novo modelo de desenvolvimento nacional, regional e local.

O Sistema de Ensino Superior Brasileiro enfrenta grandes transformações, que envolvem, sobretudo, a ampliação da diversidade na oferta de cursos, formatos inovadores para a estrutura pedagógica, administrativa, acadêmica e de gestão das Instituições de Ensino Superior, além da difusão da cultura da

avaliação e a captação de novos investimentos para a geração de conhecimento, pesquisa e inovação.

É importante ressaltar que em uma Instituição Pública de Ensino Superior, onde os dirigentes são eleitos entre os membros do corpo docente e pela comunidade acadêmica, a forma de condução do planejamento estratégico tem peculiaridades que a torna diferente do que acontece na iniciativa privada, como por exemplo, o fato de a autonomia da gestão estar limitada pelas leis, pela burocracia, pelos regimentos e estatutos, pelos costumes e pela ideologia política do poder executivo. Há ainda dificuldades para justificar mudanças, bem como, para que se mantenha uma necessária imagem de estabilidade e continuidade. Neste contexto, por que então não planejar?

Torna-se imprescindível compreender ferramentas, modelos e técnicas que possam auxiliar a concretização de um novo modelo para a gestão pública, que também se configura sobre o prisma da governança enquanto meio e forma que se relaciona à gestão. Sob o enfoque moderno de administração, a evolução da gestão pública está diretamente ligada ao desenvolvimento de novos conceitos e ao fortalecimento de práticas que não podem ser vistas apenas como mecanismo de consecução de objetivos e metas, embora seja uma de suas funções.

Instituições Governamentais precisam refletir uma coerência nas suas ações, portanto, o planejamento representa a harmonia entre as ações globais do poder público e as ações específicas das instituições e da tomada de decisão em cada nível da administração.

O planejamento estratégico, também assume crescente importância para as Instituições Públicas de Ensino Superior porque os recursos financeiros disponíveis são limitados e acabam por determinar a escala prioritária das despesas, bem como, o seu tamanho. Portanto, a alocação do orçamento deve atender da melhor forma a demanda social, administrativa e acadêmica das Instituições Públicas de Ensino Superior, levando em consideração aspectos como a continuidade da gestão e o fortalecimento das atividades fins.

A continuidade da gestão é um dos aspectos mais beneficiados pelo planejamento estratégico em Instituições de Ensino Superior na esfera pública, visto que o Reitor da Instituição muda a cada eleição, muito do trabalho realizado anteriormente é perdido se o novo dirigente não encontrar a máquina gestora operando de forma integrada e planejada. Por outro lado, se houver um processo coletivo e democrático, com a participação de todos os servidores, a tendência do novo gestor será de aproveitar o plano que já está em funcionamento, o que consequentemente reduzirá os efeitos negativos provocados pelas mudanças.

Outro benefício do planejamento é o reforço às decisões institucionais, conferindo a estas, maior racionalidade e precisão, quando os administradores são conduzidos a uma visão ampliada das alternativas disponíveis. Reduzem-se, assim, as reações baseadas na emoção, na adivinhação e na intuição.

Portanto, planejar evita um estado contínuo de emergência e provê diretrizes para ações sensatas e controladas, tornando os gestores capazes de decidir, com antecedência, que atitudes devem tomar; atribuindo como, quando e quem deve se responsabilizar. Assim, a Instituição estará em condições mais confortáveis e favoráveis para desenvolver oportunidades, evitar ameaças, e, para assegurar que cada ação estará sob a responsabilidade da pessoa mais indicada, favorecendo a identificação adequada de cada função e o comprometimento necessário para o sucesso dos procedimentos planejados.

Características da Gestão em Instituições Públicas de Ensino Superior

A gestão na administração pública, de forma geral, está presente no Brasil desde o período colonial e em constante evolução até a atualidade. A estrutura pública frágil e desarticulada que herdamos desse período, ainda hoje, apresenta muitos reflexos. Podemos perceber essa realidade no aumento quantitativo dos serviços prestados à sociedade, quando em contrapartida, em termos qualitativos, pouco se tem melhorado efetivamente. De

acordo com Graham Júnior e Hays (1994), isso se deve, em parte, pela falta de gestores públicos motivados e comprometidos com a estrutura pública.

Outro fator importante a ser considerado é o grande déficit de servidores efetivos nos órgãos e o aumento excessivo de usuários em busca de respostas rápidas e concretas. É importante então, ressaltar algumas características das Instituições Públicas de Ensino Superior que as diferem das instituições privadas, a exemplo de aspectos como:

- a sobrevivência da Universidade e suas ações independem das variações do mercado. Para sua manutenção recebem recursos públicos, complementados com recursos oriundos de prestação de serviços, convênios, parcerias, financiamentos e projetos;
- a remuneração global, seja de professores, técnicos, prestadores de serviços ou fornecedores, independe de mensalidades pagas pelos alunos;
- os objetivos são baseados em interesses comunitários mais amplos, cujo alcance ultrapassa os limites de satisfação de interesses pessoais;
- seus conselhos deliberativos, em sua maioria, reúnem professores, alunos e servidores;
- sofrem transformações impulsionadas por fatores políticos de ordem interna e externa.

As Instituições Públicas de Ensino Superior têm como atividades fins: o ensino, a pesquisa, a extensão e a cultura; possuem finalidades, funções básicas, estruturas administrativas que estão descritas em seus estatutos e regimentos, bem como, características próprias que a diferenciam de outras instituições, em função de sua constituição, estrutura, finalidades e áreas de atuação. Para tanto, suas atividades devem ser organizadas e planejadas de forma que os recursos disponíveis sejam utilizados o mais racionalmente possível, fomentando o desempenho das atividades de forma eficaz e exemplar.

O vasto elenco de áreas de conhecimento e a diversidade de formação de seu pessoal colocam as Instituições Públicas de Ensino Superior numa situação mais complexa quando se trata de definir as tarefas a executar. Além disso, trata normalmente de assuntos que estão na fronteira do conhecimento e não disponíveis na sociedade, o que exige a formação de recursos humanos em todas as áreas. Estes e outros aspectos fazem da tarefa de planejar as Instituições Públicas de Ensino Superior um assunto intrincado, complexo e de difícil condução.

Por estas razões não é possível a importação pura e simples de processos de planejamento disponíveis na literatura e que deram certo em organizações privadas ou de outra natureza. As Instituições Públicas de Ensino Superior estão pondo em prática formas cada vez mais adequadas aos propósitos e finalidades de sua missão, dentre as quais, o planejamento estratégico, o qual vem se apresentando na literatura e na prática como um instrumento de gestão que ganha cada dia maior relevância.

Os objetivos do planejamento estratégico em Instituições Públicas de Ensino Superior diferem do setor privado, não apenas, quanto ao caráter tradicional do planejamento, mas também, quanto às aspirações gerais. Enquanto Instituições Privadas buscam vantagens competitivas, conquista ou manutenção de fatias de mercado, a aceleração do crescimento do número de alunos pagantes e acúmulo de capital, as Instituições Públicas voltam-se para a concretização dos objetivos sociais que devem justificar, principalmente, o enriquecimento das áreas de conhecimento com as quais trabalham e pesquisas que trarão benefícios acadêmicos, bem como, projetos e produtos que beneficiarão à sociedade.

Quando comparadas, parece-nos que as Instituições Privadas assimilaram com maior rapidez a cultura do planejamento estratégico, enquanto que as Instituições Públicas vêm incorporando gradativamente essa nova forma de planejar. No entanto, apesar das diferenças entre ambas, o ato deve ter o mesmo nível de envolvimento por parte da alta administração, bem como, das instâncias colegiadas, na tentativa de construir uma visão estratégica que valorize o papel da universidade gratuita, democrática, inclusiva e cidadã.

A Dinâmica do Planejamento Estratégico nas Instituições Públicas de Ensino Superior

Segundo as colocações de Cunha (1995), as Instituições Públicas, por serem criadas e sustentadas pelo poder público, geralmente têm a sua sobrevivência garantida e, portanto, não desenvolvem grandes preocupações com ameaças e oportunidades. Ao mesmo tempo, encontram grandes dificuldades para definir e operacionalizar os seus objetivos, assim como, carecem de habilidade gerencial para estabelecer mudanças rápidas.

Por outro lado, apesar das diferenças fundamentais existentes entre as Organizações Privadas e as do Setor Público, as características essenciais de organização de ambas tornam o conceito de planejamento estratégico aplicável às duas esferas, pois diz respeito à necessidade de estabelecer sua missão, seu papel e os seus objetivos.

Atualmente, há um reconhecimento quanto à importância do planejamento nas instituições universitárias, visto que não se concebe mais o desenvolvimento de uma instituição social moderna sem um esforço planejado, pois, como é afirmado por Meyer Júnior (1991): “[...] estudos de caso têm revelado que as Instituições Universitárias cada vez mais reconhecem a necessidade e as vantagens de se planejar e administrar estrategicamente”.

A Universidade e a Sociedade

O panorama de desafios e investimentos necessário à reversão de distorções socioeconômicas e educacionais em nosso país, torna-se objeto de estudo e propostas a serem implementadas pelas Instituições Públicas de Ensino Superior e impõe reflexões a respeito das estratégias a serem adotadas por elas. Neste sentido, é possível identificar alguns aspectos e princípios que o futuro deverá exigir de Instituições Universitárias e que já se constituem temas constantes nos debates institucionais, a exemplo dos itens indicados no Plano Estratégico da Universidade do Estado da Bahia (UNEB):

- a) avaliação dos cursos de graduação existentes, buscando a construção de novos formatos curriculares e a definição

de novas áreas de formação acadêmica e profissional que contribuam para o desenvolvimento regional;

- b) pós-graduação por áreas do conhecimento, tanto de caráter profissional, quanto acadêmico;
- c) a universidade com foco na geração do conhecimento em pesquisas;
- d) a sociedade exigirá da universidade: Educação, Biotecnologia, Nanotecnologia, Meio Ambiente, Produção de Alimentos, Agronomia, Tecnologia da Informação e Comunicação e Energia;
- e) desenvolvimento de processos de formação inicial e permanente na modalidade EaD.

Do ponto de vista da política para docentes e formação de profissionais técnico-administrativos, busca-se uma visão voltada à educação permanente e continuada, em que estejam presentes características mais próximas às exigências futuras, tais como:

- desenvolvimento da criatividade;
- capacidade para explorar potencialidades;
- domínio no uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC);
- capacidade de integração, parcerias, relacionamentos para além dos muros da instituição e com a comunidade acadêmica, crucial em todas as atividades;
- maior investimento em qualificação do quadro técnico e docente.

A Realidade Orçamentária

A análise do comportamento orçamentário nos últimos anos evidencia que o volume de recursos destinados às Instituições

Públicas de Ensino Superior, apresenta-se relativamente inferior ao crescimento dos cursos ofertados, implantação de novos Campi, unidades, departamentos e as ações e projetos que estão sendo desenvolvidos.

As restrições orçamentárias e financeiras se constituem em fatores de limitação à otimização das ações das Instituições Públicas de Ensino Superior, o que fortalece os argumentos quanto à necessidade do Governo definir uma opção estratégica concisa, que garanta um desempenho que resulte positivamente para a comunidade, através de significativo investimento e empenho de recursos nas instituições (UNEB, 2007).

Além disso, torna-se de fundamental importância, a adoção de medidas internas que ocasionem redução de custos, melhoria na qualidade e eficientização dos gastos, numa busca pela efetividade e produtividade na aplicação dos recursos públicos; ações, que junto a um plano orçamentário, contemplem as reais necessidades da instituição, alcançando o reconhecimento da mesma, junto aos órgãos governamentais e agências financiadoras, no sentido de viabilizar suas principais metas e objetivos.

A Implementação do Planejamento Estratégico

O Novo Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa (FERREIRA, 1997) define a palavra implementar nos seguintes termos: “dar execução a(um plano, programa ou projeto)/levar à prática por meio de providências concretas”.

Característica dos modelos de planejamento, levar à prática, planos estratégicos, associa-se fundamentalmente à ação de se conseguir a execução de aspectos de uma natureza estrutural importante que, além disso, signifique mudança na ação que foi seguida no passado. Logo, a etapa de implementação de um processo de mudança estratégica ou estrutural nas organizações, é a mais difícil de todo o projeto.

Mintzberg (1994) notou que a literatura existente é restrita no que se refere à falta de evidências empíricas que deem suporte à relação entre o sucesso da organização e o planejamento estratégico,

e, mais ainda, existem poucas pesquisas que estejam focadas no planejamento estratégico em Instituições de Ensino Superior.

No Brasil, embora existam universidades que estejam iniciando ou tentando concretizar o processo de planejamento estratégico, visto que o Ministério da Educação (MEC) exige que toda Instituição de Ensino Superior possua o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o planejamento constante, científico e sistematizado não tem sido uma prática das universidades até anos bem recentes. Formalmente até existem planos, projetos, programas e metas, entretanto, muitas vezes não reúnem condições de serem colocados em prática ou torná-los sistemáticos.

O papel do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)

O Ministério da Educação (MEC) vem requerendo das Instituições Públicas de Ensino Superior, o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que objetiva qualificar a Instituição em sua sistemática de trabalho, a proposta da sua missão, as diretrizes pedagógicas que orientam suas atividades, a sua estrutura organizacional e as ações que desenvolvem ou pretendem desenvolver, além de identificar as disposições da organização em relação ao futuro almejado (BRASIL, 2004).

OPDI deve ser elaborado para tornar os processos administrativos mais racionais, fornecendo otimização e subsídios para a tomada de decisões. A intenção do grupo de referências apresentadas neste trabalho não é analisar o PDI, mas destacar a sua relevância, em nossa realidade, como uma das raízes de aperfeiçoamento do plano estratégico e incentivar a sua intencionalidade.

Com a publicação da Lei nº 10.861/2004, estabeleceu-se o Sistema de Avaliação da Educação Superior (SINAES), iniciou-se, através do Ministério da Educação, um processo de reestruturação das funções e competências da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC); da Secretaria de Educação Superior (SESu); do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), buscando a consolidação do trabalho já realizado e a avaliação com maior grau

de assertividade, dos dispositivos contidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) (BRASIL, 1996).

No contexto desta reestruturação, verificou-se a necessidade de inserir, como parte integrante e fundamental do processo avaliativo das Instituições de Ensino Superior, o seu planejamento estratégico, sintetizando no que se convencionou denominar de Plano de Desenvolvimento (PDI).

Considerações Finais

Não há um único tipo possível de planejamento estratégico organizacional, há modelos diferenciados, fruto de escolhas dos gestores, bem como, das interações entre as organizações e o ambiente. Assim, na perspectiva de atendimento às expectativas e necessidades da sociedade, dos indivíduos e das equipes de trabalho, considerando ainda que estas sofrem maior influência do ambiente e das flutuações até mesmo de caráter político, especial atenção deve ser dada aos impactos dessas variáveis na formulação das estratégias de planejamento no tocante ao setor público. Deve-se ainda ressaltar, nesse conjunto de variáveis, a forte influência sofrida pelas organizações públicas, tanto pela amplitude das políticas públicas implementadas, quanto pelos modernos mecanismos de controle de eficácia e eficiência da gestão. Dada essas variáveis, especificamente o setor das Instituições Públicas de Ensino Superior é ainda eventualmente influenciado pelo crescimento da demanda por investimentos financeiros o que tende a reduzir, além da sua capacidade e adequação física, o crescimento dos dados relativos à pesquisa e a extensão.

Conclui-se que planejar estrategicamente é formular de modo sistemático os objetivos a serem alcançados, com alternativas de alcance e, com a elaboração de cenários prospectivos de futuro. Para tornar o resultado obtido com a utilização do Planejamento Estratégico em algo eficiente e eficaz, as Instituições Públicas de Ensino Superior devem buscar, sobretudo:

1. o comprometimento irrestrito do quadro gestor da Instituição (Reitor, Pró-Reitores, Diretores,

Coordenadores, etc.) e o envolvimento da comunidade acadêmica, com o modelo de planejamento proposto;

2. divulgar de forma ampla e didática os objetivos, as vantagens e os resultados do Planejamento Estratégico, o que auxiliará na formação de cultura pró-planejamento e incentivará o apoio político-administrativo para a sua implementação;
3. ter o respaldo do Reitor, de forma que os envolvidos na implementação tenham a força e o poder político necessário para o desenvolvimento do plano;
4. aplicar o modelo proposto em todas as etapas e não apenas parcialmente;
5. clarificar a Visão e a Missão , de forma que ela possa ser entendida e sirva de norte para a comunidade universitária;
6. reunir esforços para entender melhor tanto o ambiente externo em que a instituição está inserida, quanto para conhecer os seus pontos fortes e fracos, de forma que as estratégias definidas pela instituição possam atingir seus objetivos;
7. explicitar os objetivos, estratégias, ações e planos de trabalho, para que as ações possam ser de fato priorizadas e executadas;
8. incentivar e convencer a gestão da Instituição a utilizar os objetivos, as estratégias, as ações e os planos de trabalho estabelecidos no modelo de Planejamento Estratégico, como guia de suas atividades e ações diárias;
9. promover procedimentos de avaliação periódica, de forma que o processo seja monitorado regularmente em todas as suas etapas, visando atingir os objetivos traçados;
10. aprofundar estudos sobre a eficiência e eficácia dos instrumentos ou técnicas de gerenciamento usadas nas organizações públicas, bem como das suas atividades fins.

As constantes mudanças na gestão das Instituições Públicas de Ensino Superior tornam o planejamento estratégico um instrumento necessário como meio de se manter os rumos do Sistema de Ensino Superior, principalmente se mantida a sua característica participativa, no sentido de se minimizar os efeitos da descontinuidade administrativa.

Referências

FERREIRA, A. B. de H. **Novo Dicionário da Língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

BRASIL. **Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 out. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura (MEC). Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (SAPIEns). **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)**: diretrizes para elaboração. Brasília, DF, 2004. p. 5.

CHIAVENATTO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento estratégico**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

CUNHA, C. J. C. A. **Planejamento estratégico em universidades**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina/NEST, 1995.

GRAHAM JÚNIOR, C. B.; HAYS, S. W. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

MATUS, C. **Estratégias políticas**: chimpanzé, Maquiavel e Gandhi. São Paulo: Edições Fundap, 1996.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. São Paulo: Atlas, 2007.

MEYER JÚNIOR, V. **Planejamento estratégico**: uma renovação na gestão das instituições universitárias. In: A ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA RUMO AO ANO 2.000, Brasília, DF, 1991. 20 p.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. São Paulo: Bookman, 1994.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e prática**. São Paulo: Atlas, 2004.

PADILHA, R. P. **Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.

SILVA, C. D. F. da. Administração judiciária: planejamento estratégico e a reforma do Judiciário. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 976, 4 mar. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8062>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

UNEB. UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. **Plano estratégico: gestão 2006-2009**. Salvador: UNEB/PROPLAN, 2007.

DESAFIOS E DIFICULDADES DO ENSINO A DISTÂNCIA: o professor do EaD no Brasil

Roque Pereira da Silva

Este estudo refere-se, aos desafios de toda ordem que enfrentam os profissionais do Ensino a Distância (EaD) no Brasil, especialmente, aqueles vinculados à rede pública de ensino, suas dificuldades, desestímulos estruturais e ausência de uma política de valorização profissional, inclusive, à de natureza previdenciária-trabalhista.

Justifica-se, o estudo, do ponto de vista pessoal, pelo fato de que, o articulista é docente, e, portanto, tem vínculo direto com o problema do profissional, professor do ensino a distância, pois, o mesmo, trabalha tanto na modalidade presencial, quanto a distância, em cursos de graduação e pós-graduação da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), inclusive em cursos ministrados mediante convênios com a Universidade Aberta do Brasil (UAB).

A matéria é bastante relevante quer do ponto de vista social, quer do ponto de vista científico. Em relação ao primeiro aspecto, tem-se que o desenvolvimento de procedimentos e técnicas capazes de promover a educação em locais distantes, de forma a atingir um universo infinitamente maior, do que, o da educação na modalidade tradicional pode alcançar, cria a possibilidade de expandir a educação e aumentar o número de educandos. Para que esta prática se consolide é necessário, portanto, uma política salarial justa e equânime.

Do ponto de vista científico, verifica-se que o fato de se levar a educação a distância a vários rincões do país gera a inclusão de muitas pessoas ao processo de aprendizagem, fazendo com que elas adquiram conhecimentos científicos e interajam com a sociedade; no exercício da cidadania, ampliam relacionamentos e perspectivas de toda ordem.

Assim, justifica-se o estudo tanto do ponto de vista científico quanto social, o fato de se verificar a urgência que precisam ter os governantes em adotar medidas reparadoras para o sistema educacional, instrumentalizando melhor todo o processo mediante a EaD, e, a constatação da brutal necessidade de amparo aos profissionais da educação que trabalham na modalidade em pauta.

Nesta esteira de raciocínio o pesquisador observa as dificuldades enfrentadas pelos professores formadores e tutores presenciais e a distância, vinculados a tais cursos, nas questões de natureza pedagógica, utilização do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) e, principalmente, na questão salarial e previdenciária, relativa aos professores vinculados ao sistema, sobretudo dos que não são do quadro estatutário, quando se tratar daqueles que trabalham na rede pública.

O trabalho tem como objetivo evidenciar as dificuldades de se implantar a consolidação da educação a distância no Brasil, considerando os entraves relativos à estrutura físico-pedagógica e bem assim aos desestímulos impostos aos profissionais que atuam no processo de ensino aprendizagem na modalidade a distância.

Ante as linhas acima descritas, tenta-se responder ao seguinte questionamento: em que medida o profissional do EaD no Brasil está podendo cumprir o seu papel de educador?

Outras questões foram levantadas como as relacionadas aos seguintes aspectos: a) dificuldades dos sistemas ante as tecnologias e aos limites de formação dos professores e demais profissionais envolvidos no processo ensino aprendizagem; b) a questão salarial dos professores não pertencentes à rede pública, em comparação com os que exercem suas atividades, ainda que na rede pública, mas sem serem pertencentes ao quadro de estatutários.

Para a sua elaboração valeu-se do método descritivo avaliativo, lastreado nas pesquisas: a) bibliográfica, mediante uso de livros e revistas; b) documental, com o uso do sistema AVA (ambiente virtual de aprendizagem), da Universidade Aberta do Brasil/ Universidade do Estado da Bahia; na pesquisa eletrônica, por intermédio da utilização de *sites* pertinentes à matéria estudada.

Breve Resgate Histórico

O ensino a distância tem início no mundo desde o ano de 1881, na Universidade de Chicago, que oferecia, cursos por correspondência, de língua hebraica. Na Alemanha se tem notícias que já existiam cursos a distância desde 1890 e que nos Estados Unidos, desde o início do século XX, existem documentos da existência de produções de filmes, relacionados à educação e também de radiofônicas pertinentes à matéria.

Entretanto, o estudo sistematizado do EaD é, evidentemente recente. Porém, atualmente, em função da economia planetária e da modernização dos processos de comunicação, dos avanços das tecnologias que, a cada dia, se tornam mais complexos e globalizados o tema tem causado maior interesse em todos os segmentos da sociedade.

A EaD no Brasil surgiu no século passado, a partir de 1904 com o ensino por correspondência, notadamente com os cursos profissionais nas áreas técnicas, tais como formação em marcenaria, cursos de radiotécnicas e outros similares. (VIANNEY et al., 2003).

A prática desta modalidade de ensino no país

[...] só chegou com força em 1937 com a criação do Serviço de Radiodifusão Educativa, do Ministério da Educação; o esquema era trazer aulas no rádio que eram acompanhadas por material impresso. A primeira empresa particular a trazer o serviço de ensino a distância foi o Instituto Monitor, que desde 1939 já atendeu mais de 5 milhões de pessoas. (RODRIGUES, [20--]).

Sabe-se que diversos empreendimentos empresariais tentaram, no Brasil, levar adiante projetos de educação a distância, principalmente vinculados à educação continuada.

O Instituto Universal Brasileiro, que foi criado em 1941, até hoje tem uma gama imensa de alunos por correspondência que aprendem novas profissões por meio de material impresso e, recentemente,

fitas de vídeo. Com o foco na formação técnica, o IUB, que atualmente conta com 200 mil alunos, já atendeu durante toda a sua história mais de 4 milhões de pessoas.

Estes dois, o Instituto Monitor e o Instituto Universal Brasileiro, foram os únicos que sobreviveram com suas empresas desde o começo e estão ativos até hoje. Com a vinda da televisão, em 1948, logo surgiram novas chances de transmitir conhecimentos e em 1965 o poder público criou a TV Educativa. Em 1997, foi criada a Fundação Roberto Marinho que, em 1980 colocou no ar o Telecurso 1º e 2º graus. Em 1995, o nome passou a ser Telecurso 2000, nos dez anos seguintes o curso, que ensina as matérias do ensino fundamental e médio, via programas de televisão e apostilas impressas, formou 4 milhões de pessoas. (RODRIGUES, [20--]).

Posteriormente, o EaD experimentou um segundo estágio com o surgimento dos cursos de madurez seguidos dos supletivos, nas décadas de 1970 e 1980, com aulas veiculadas mediante uso de satélite e distribuição aos alunos de materiais impressos. Eram também utilizados, para a comunicação, recursos do tipo rádio, televisão, fitas de áudio e, raramente, fitas de vídeo.

Nesta época surgem cursos a distância, em Universidades Abertas, utilizando, transmissões por intermédio de televisão aberta e a cabo, rádios, fitas de áudio e de vídeo e também com interação, mediante uso de telefones e de material impresso.

A partir do ano de 1996, dois anos após a expansão da *internet* no meio universitário, inaugura-se uma nova fase do EaD no País, com a primeira legislação específica para o ensino superior (TORRES, 2004).

Tem-se hoje, uma gama de cursos a distância ministrados mediante o uso da rede mundial de computadores. Alunos e professores se comunicam, quer através de aulas difundidas com o uso de vídeo-conferências e, paralelamente, com o uso do computador pessoal e da *internet*, que viabilizam os meios com os quais os estudantes se comunicam quer sincronicamente, através

de salas de chat, ou de forma assíncrona, utilizando os grupos de discussão por meio de *e-mails*, fóruns e da *net*.

O Dia a Dia do Professor a Distância

Na modalidade de ensino a distância encontram-se professores que atuam em diversas atividades. O professor conteudista, que escreve todo o material didático a ser utilizado durante as aulas e no processo; o professor formador, que tem como tarefa planejar o desenvolvimento das atividades a serem ministradas e a metodologia do processo e, o professor tutor, que é responsável por mediar à condução do aprendizado.

Merece destacar que, no dia a dia, estes profissionais exercem atividades de mediação com os discentes de forma síncrona e assíncrona. Na primeira forma, são atividades desenvolvidas em tempo real, a exemplo das *webconferências* e dos *chats*, enquanto que, na segunda, as tarefas são desenvolvidas em tempos diferentes, entre o seu comando, que parte do professor, e o seu cumprimento, de responsabilidade dos discentes, tais como fóruns, *e-mails* etc.

Tanto nas atividades síncronas quanto nas assíncronas são utilizadas ferramentas tecnológicas que fazem o diferencial no processo de ensino aprendizagem. O uso destas tecnologias tem viabilizado ao EaD, superar dificuldades para conseguir melhorias, quantitativas e qualitativas, no processo de interação social entre os docentes e os discentes, que superam a distância física pela proximidade virtual. Este é o grande desafio a que se lançam os corpos docentes, discentes, técnico-administrativos e diretivos, envolvidos com a questão.

O tema é de grande complexidade, portanto, não se pretende aqui esgotar a matéria, mas, fornecer uma contribuição para se discutir o assunto. Pretende-se contribuir no sentido de evidenciar que os efeitos do estudo possam servir como alavancas propulsoras para a interação entre as comunidades, especialmente, entre docentes e discentes e que resultem em benefícios não apenas para os envolvidos no processo de ensino aprendizagem

nos diversos níveis, mas para todos os segmentos, organizados ou não, da sociedade.

Vale ressaltar que, não são raras as resistências existentes entre profissionais da educação que por uma questão de cultura e de oportunidades, não conseguem adequar-se à modalidade de ensino a distância. Muitos professores resistem às tecnologias e, não conseguem se adaptar aos novos paradigmas implementados pela educação na modalidade a distância.

O sistema de Educação a Distância funciona mediante a metodologia de aulas presenciais, com um encontro mensal, quinzenal, ou, com outro intervalo de tempo estabelecido pela Instituição promotora, se utilizando do instrumento de Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA).

O Ambiente Virtual de Aprendizagem é formado por intermédio de um *software* que tem como finalidade servir de gerenciador de conteúdos, oportunizando aos docentes acompanhar o progresso dos estudantes.

No AVA é disponibilizado todo o conteúdo do curso/disciplinas, sendo que o aluno interage com o ambiente virtual e com os professores, mediante a possibilidade de capturar todo o material necessário à sua aprendizagem e ao desenvolvimento das atividades de avaliação.

Os contatos com os tutores no ambiente virtual são feitos mediante a utilização de fóruns, de *chats* e de outros recursos, com a captura de textos, filmes etc. e a postagem de tarefas indicadas pelos professores. As tarefas recomendadas, a depender do Projeto Pedagógico do Curso, são postadas no AVA e os tutores as capturam, corrigem-nas e postam os resultados para que sejam computados pela Secretaria Acadêmica, após, em alguns casos, passar pelo crivo do Professor.

Problemas Estruturais do EaD

Para a implantação e execução de cursos na modalidade a distância é necessário que os professores formadores e tutores e os alunos detenham domínio das diversas tecnologias

disponíveis a fim de que possam utilizar todas as ferramentas disponíveis no AVA.

Considerando a quase inexistência de políticas públicas no Brasil, objetivando estimular o desenvolvimento desta modalidade de educação, sobretudo, as relativas à educação continuada, visando oferecer, aos docentes universitários, instrumental teórico-empírico que os prepare para esta nova realidade da educação e sua difusão, considerando também a precária existência, nas instituições, de máquinas e mídias, como recursos para a educação a distância, pode se afirmar que os professores brasileiros, inclusive parte dos envolvidos no processo de EaD, não dispõem de material que os habilite plenamente para o exercício profissional.

Seria de fundamental importância que, programas de cursos, em nível de extensão e até parcelas da graduação, fossem gradativamente introduzidos nos cursos presenciais tradicionais, a tal ponto que, em todos os cursos, os profissionais de educação tivessem, obrigatoriamente, que desenvolver atividades do EaD.

Não se pode negar que o governo federal tem viabilizado diversos programas de EaD que se encontram espalhados por todo o território nacional, compreendendo cursos em nível de extensão, graduação e pós-graduação. Estes programas compõem parcela de políticas governamentais dos governos federal, estadual e municipal, mediante ofertas de cursos formais, de congressos etc.

Entretanto, é válido enfatizar, que embora se tenha políticas governamentais no Brasil relativas à difusão do conhecimento mediante uso do EaD, as políticas públicas efetivas, salvo melhor juízo, para tratar de questões pertinentes à matéria, deixam muito a desejar. É válido dizer, ainda, que os entes governamentais não promovem programas efetivos, com as bases, para um planejamento global e setorizado que vise discutir as demandas, as metas, os pontos fortes e fracos, assim como o *modus operandi* de enfrentar o problema da EaD.

O ideal seria que os entes da federação implementassem as ditas políticas públicas de forma consistente nos programas de EaD, com a interferência de setores organizados da sociedade, inclusive com participação de representação popular, utilizando-se, por exemplo,

a forma como são desenvolvidos os orçamentos participativos, já implementados por alguns entes da federação.

Nesta esteira de raciocínio, se tais políticas fossem implementadas da forma proposta neste estudo, por todos os entes federados (União, Estados e Municípios), propiciariam um clima de inclusão e de participação nas atividades do EaD, para todos os profissionais envolvidos com a educação, se constituindo em uma realidade nova que serviria para ampliar esta modalidade de ensino. Assim, muitos dos problemas e entraves existentes no ensino a distância seriam dissipados e corrigidos a contento.

Tem-se observado que, em muitos polos, embora se tenha computadores de ponta disponíveis há ineficiência no processo, tendo em vista a dificuldade de obtenção de sinal de *internet*, fato que dificulta o desenvolvimento de todo o processo.

Isto posto, o professor de EaD não está preparado para enfrentar tais desafios, visto que, na maioria das vezes, os alunos não são treinados para utilizar o ferramental necessário ao aprendizado. As escolas não têm infraestrutura para promover o ensino de qualidade.

Algumas Instituições de Ensino superior (IES) particulares fazem do EaD, apenas um negócio para ganhar dinheiro fácil. Em boa parte, não têm compromissos com a educação, visam apenas o lucro. Criam franquias, irresponsavelmente espalhadas por todo o território nacional, sem nenhum controle de qualidade e sem preparar adequadamente seus professores e demais profissionais.

Sabe-se que tem escolas que terceirizam quase todas as atividades pertinentes ao processo de ensino aprendizagem. A prática de terceirizar o ensino, mediante aluguel de polos, tendo parceiros que percebem percentuais sobre o quantitativo arrecadado, passou a ser uma constante e os órgãos governamentais nada fazem, também, porque falta base estrutural para tal mister.

Tem-se observado a existência de Polos de EaD funcionando em locais os mais estranhos para atividade de natureza educacional, com o objetivo de se promover ensino-aprendizagem, como por exemplo, em estádio de futebol.

Nas Universidades Públicas se enfrenta também problemas de estrutura. Fruto da observação do pesquisador pode-se afirmar

que a política governamental de cargos e salários na universidade pública, tem contribuído para esta situação.

Além da baixa infraestrutura de pessoal, de equipamentos, os professores são mal remunerados, recebem pelas aulas que ministram apenas um benefício (em forma de bolsa) em vez de salários, fato que desestimula, não apenas os professores, mas, toda a comunidade envolvida no processo.

Os professores que são do quadro das instituições recebem o salário da instituição, pelo cumprimento da carga horária relativa ao seu vínculo com a Instituição (20 horas, 40 horas ou dedicação exclusiva) e complementa a “remuneração” com as atividades da Educação a Distância.

Pelas atividades relativas à educação a distância não se tem nenhum amparo de natureza previdenciária. As instituições não estão preocupadas com a vida nem com a saúde física e sanidade mental dos professores. Pior situação é quando o professor formador ou tutor, etc., não tem outra ocupação. Se ficar doente ou falecer fica ele ou sua família, a depender da situação, sem nenhum benefício indenizatório ou previdenciário.

Assim se verifica, que a este professor, não se tem assegurado o pleno exercício da cidadania, visto que, direitos básicos constitucionais não lhe são reconhecidos.

Estabelece a Constituição Federal que:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (CAPUT DO ART. 5º DA CF).

Estes professores são “contratados” para ministrarem uma disciplina, percebendo, hoje uma remuneração, chamada de bolsa benefício, no valor de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) por cada 15 horas aula. Se forem tutores percebem R\$ 765,00, por mês. Se não houver outra disciplina, são dispensados sumariamente.

No que tange aos direitos sociais, para o articulista, estes profissionais são agredidos pelo sistema burocrático do Estado.

Estabelece o Art. 7º da Carta Magna:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - **relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa**, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

III - fundo de garantia do tempo de serviço. (grifo do articulista)

Como se pode constatar os professores e demais trabalhadores da EaD não são valorizados. O ideal seria que as Instituições de ensino superior (IES), mantivessem departamentos de ensino a distância com toda a estrutura adequada e promovessem treinamento ao pessoal, pedagógico e técnico, de forma que, se pudesse proporcionar o funcionamento a contento.

Para que os departamentos de EaD cumprissem a sua proposta pedagógica com eficácia, necessário seria, remunerar os profissionais de forma digna e elaborar planos de cargos e salário, nos mesmos padrões dos que existem para a educação convencional.

Conclusão

O processo de ensino a distância é capaz de difundir o conhecimento para as regiões mais longínquas do país e são vários os desafios que todo o pessoal, envolvido nesta questão, enfrenta.

Fez-se um ligeiro resgate histórico, evidenciando a trajetória da educação a distância no mundo e em nosso país, partindo-se das primeiras experiências até o que existe no atual momento.

Chamou-se a atenção para o papel dos professores, tutores presenciais e a distância, suas atividades e dificuldades, desde o acesso às tecnologias e também acerca do desestímulo de

natureza estrutural, por ausência de políticas públicas, salariais e previdenciárias.

Verifica-se, portanto, a necessidade de estimular os governantes, nos níveis nacional e estadual, para a adoção de uma política de investimentos que destine recursos, financeiros e de logística, visando possibilitar às Instituições de Ensino Superior, a criação de departamentos destinados à expansão do ensino a distância. Fortalecer o EaD é contribuir para que haja o aumento no número de multiplicadores, voltados para a inserção de estudantes, que, de outra forma, não teriam acesso a nenhuma modalidade de ensino.

Recomenda-se também, a urgente reforma salarial, oportunizando a todos os profissionais envolvidos no processo ensino aprendizagem, na modalidade a distância, poderem usufruir de salários dignos, com a devida inclusão no sistema previdenciário nacional ou regional.

Referências

RODRIGUES, M. **Histórico do ensino a distância**. São Paulo: Vestibular Brasil Escola, [20--]. Disponível em: <<http://vestibular.brasilecola.com/ensino-distancia/historia.htm>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

TORRES, P. L. **Laboratório online de aprendizagem: uma proposta crítica de aprendizagem colaborativa para a educação**. Tubarão, SC: Unisul, 2004.

VIANNEY, J. et al. **A universidade virtual no Brasil**. Tubarão, SC: Unisul, 2003.

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO ESTADUAL NA BAHIA: uma trajetória de reconhecimento e mobilização social

Patrícia Lessa Santos Costa

O Ensino Superior na América e no Brasil

A universidade sempre esteve marcada, desde a origem, pela sua função social, tornando-se, muitas vezes, fator de conflito entre Estado e sociedade (SOUZA SANTOS, 1999). De acordo com Ianni (1996), no Brasil, a ideia de universidade esteve associada à de modernização pela via do desenvolvimento da ciência e tecnologia (IANNI, 1996). Aqui, o tema da universidade na América e no Brasil, será discutido, *pari passu*, com o próprio desenvolvimento da ciência, ao qual a instituição está atrelada, e, com o processo de modernização do país (urbanização, industrialização).

O processo de modernização das universidades latino-americanas teve início em Córdoba, Argentina, a partir da publicação de um documento formulado por estudantes em 1918 (WANDERLEY, 1983, p. 24). No caso brasileiro, a reforma esteve ligada a processos tecnocráticos, que partiam do entendimento da universidade como lócus de formação de recursos humanos necessários às necessidades da administração pública e privada.

Muitos estudiosos, sobre a história da universidade no Brasil, entendem que a instalação dessas escolas no país se deu tardiamente. Enquanto em países da América espanhola as primeiras escolas superiores foram fundadas no século XVI, no Brasil, só em 1808 - com a chegada da família real à colônia - foi fundado o Colégio Médico-Cirúrgico da Bahia, tendo em vista as condições de saúde precárias.

Já no começo da República, no final do século XIX, o Brasil era considerado o “lugar mais insalubre do mundo”, e a medicina, juntamente com a advocacia e a engenharia, eram as únicas profissões universitárias do país, sendo o baixo desenvolvimento industrial o fator que limitava a demanda por profissões técnicas. Caso excepcional, no campo da ciência, foi a invenção do avião por Santos Dumont, em 1906 (CARNEIRO, 2002, p. 4).

Em 1920, com o Decreto nº 14.343, é criada a primeira instituição universitária no País, a Universidade do Rio de Janeiro, com reitor nomeado pelo presidente Epiácio Pessoa. No mesmo ano, forma-se a Universidade do Brasil, na capital federal (FÁVERO, 1988).

Muito embora o Estatuto das universidades brasileiras, em seu art. 1º, previsse que elas deveriam elevar o nível de cultura geral, estimular a investigação científica e preparar para o exercício profissional, esse último objetivo se sobrepôs aos outros, devido à falta de tradição de pesquisa por conta da estratificação e questões culturais (MIDLEJ, 2004; ROMANELLI, 1998).

Ademais, durante muito tempo, o conceito universalmente aceito de ciência retirou o mérito das universidades do Brasil - e da América Latina - como produtoras de conhecimento científico. Nesse sentido, Fernando de Azevedo escreveu, nos anos 50, que o potencial das universidades brasileiras, seguindo a tendência colonial, estava na literatura, sem peso para a ciência. Contrariamente a essa visão, historiadores da ciência constataram a prática científica no país desde o período colonial. Em 1797, foi criado, por exemplo, o primeiro instituto botânico, em Salvador, Bahia. Essas constatações resultam de uma mudança metodológica para o entendimento do tema, pois os conceitos antes utilizados buscavam compreender, como ciência, a elaboração de grandes teorias, deixando de lado a própria história cotidiana da ciência, que constitui, em verdade, a maior parte do processo (FIGUEIROA, 1997).

Na década de 30, vários movimentos políticos com posições ideológicas divergentes: ‘os liberais’, que reivindicavam um país com base urbano-industrial e uma universidade ligada às mudanças; ‘os conservadores’ da Igreja Católica, que defendiam o ensino privado;

e o 'movimento das classes populares' pela popularização do ensino superior - reivindicavam reformas na educação do Brasil. Deste processo, resultaram as propostas educacionais consolidadas na Constituição de 1934 e no Plano Nacional de Educação. Em 1937, com o Estado Novo e a implantação de políticas voltadas para a formação de elites dirigentes e profissionais liberais, a universidade tornou-se altamente seletiva, excluindo desse nível de educação amplos contingentes da população (MIDDLEJ, 2004).

Em 1946, uma nova Constituição de caráter mais liberal deu início a um processo de formulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada somente em 1961. Nessa década, e a partir da nova conjuntura política e ideológica, exigiu-se da universidade a modernização necessária ao novo contexto social desenvolvimentista. Dela cobravam-se, cada vez mais, a formação de mão de obra especializada para a indústria e a expansão da oferta, para atender à crescente demanda da classe média.

O momento histórico nacional de significativa importância para os rumos da universidade no Brasil foi o período que se iniciou com o Golpe Militar de 1964, que depôs o governo João Goulart e instituiu no Brasil, durante décadas, um regime de exceção. A partir de 64, a universidade passou pelas chamadas reformas de base e, a partir da colaboração americana conhecida como Acordo MEC-USAID (United States Agency for International Development), sofreu uma fragmentação de sua unidade e a conseqüente despolitização da comunidade universitária.

Nos anos que sucederam o golpe militar, a autonomia das universidades, que era relacionada à pluralidade ideológica, à liberdade de expressão e à existência de organizações docentes e estudantis foi amplamente sufocada. Somente em fins dos anos 1970, com a Lei da Anistia, as organizações estudantis e outros grupos da sociedade civil vão se reorganizar (FÁVERO, 2006).

Nos dias atuais, o sistema de educação superior brasileiro apresenta, como um dos maiores desafios, a ampliação do acesso à população, este considerado um dos mais baixos do continente latino-americano. Ademais, o percentual de estudantes em universidades particulares é o mais alto da América Latina. Em

tempos em que se conclama a universidade pública a assumir os rumos do desenvolvimento dos países, o sistema brasileiro - que experimentou uma redução crescente do investimento público nos anos pós-ditadura - tem seu futuro comprometido (GENTILI, 2001).

Como se verá adiante, a iniciativa de expansão da universidade pública no Brasil ocorreu a partir de uma luta empreendida pela sociedade civil, principalmente em estados que ficaram alheios à expansão federal, como a Bahia.

O Ensino Superior Estadual na Bahia: singularidades da expansão

De acordo com Lima (2008), a gênese da educação pública no âmbito do estado da Bahia tem como marco o ano de 1967, quando o governo Luiz Viana Filho instituiu um Departamento de Educação Superior (Lei nº 2.454/67), coadunando-se com o cenário nacional desenvolvimentista de fomento à formação de quadros para o novo cenário nacional. A citada lei previa a realização de estudos para o desenvolvimento da educação superior como mote para o crescimento econômico do estado. Alia-se, pois, a educação superior ao desenvolvimento econômico, o que, para Lima, fere a autonomia da universidade estadual nascente.

O autor ainda estabelece uma diferenciação entre o quadro de expansão do ensino superior na Bahia e o de estados do Sul e Sudeste, que se organizaram com a inserção das universidades federais e também de estabelecimentos privados. A Bahia não se articulou com o governo federal pleiteando universidades federais. Por quê? Essa questão paira no ar, assim como os possíveis entendimentos ou explicações que a classificam de “singularidade baiana”.

Muitos relatos obtidos na pesquisa de campo consideraram que o estado baiano foi pressionado pela sociedade, que houve descaso do governo federal. Ademais, as universidades estaduais criadas na Bahia enfrentaram grandes entraves por parte do governo federal para o seu estabelecimento e consolidação.

As discussões sobre a oferta estadual de ensino superior, iniciadas na década de 1960 – fomentadas, em parte, pela criação de faculdades de iniciativa privada em Ilhéus e Itabuna –, intensificam-se nos anos 1970 a partir da pressão das sociedades regionais, encabeçadas por indivíduos e grupos que se articulavam com o poder público.

É importante destacar que o quadro da Bahia, no regime militar, significou o encerramento dos canais de expressão mais progressistas, contrários ao poder das oligarquias. Conforme Oliveira (1987), o contexto baiano, de início e meados do século XX, se configurava a partir de um poder político comandado pelas oligarquias financeiras tradicionais e uma população que não experimentara uma divisão do trabalho mais acentuada, caracterizando-se por um estado de letargia em termos de capacidade de mobilização e reivindicação social. Esse contingente de “não-reconhecidos”, para o autor, não conseguia estabelecer mediações com a política, não tinha vez e nem voz.

O processo de constituição das universidades estaduais da Bahia é permeado pelas contradições que emergem na sua inserção no interior baiano, em locais onde recrudescem os aspectos tão bem definidos por Francisco de Oliveira, relacionados a uma sociedade oligárquica e patrimonialista.

Foi nesse contexto que se começou a estruturar um planejamento para o desenvolvimento do estado a partir da atuação mais contundente de intelectuais baianos em instituições do governo, a exemplo de Rômulo Almeida e Milton Santos, que presidiram a Comissão de Planejamento Econômico entre as décadas de 1950 e 1960. O primeiro assumiu em 1955, no governo de Antônio Balbino (1954-1959), e o segundo em 1963, no governo de Antônio Lomanto Júnior (1963-1967) (LÉDA, 2010).

Tendo esse cenário como antecedente, as articulações para a criação do ensino superior pelo estado tiveram como marco a criação da Faculdade de Educação de Feira de Santana - já no governo Luiz Viana Filho (1967-1971) -, citada no Plano Integral de Educação e Cultura do Estado da Bahia, de 1969, devido à sua importância econômica e à capacidade de expressão de setores da

sociedade local. Esse plano sistematizou uma política de expansão e interiorização do ensino superior, por meio da localização dos núcleos universitários em “centros de polarização” ou cidades do interior mais proeminentes.

Focando a Pesquisa no Processo de Criação da Rede de Universidades Estaduais Baianas

Este estudo apoiou-se na pesquisa de fontes secundárias – análise de documentos institucionais e de jornais que abordam o tema – e fontes primárias – entrevistas com indivíduos que participaram do processo de criação da rede de universidades estaduais baianas. A seguir, destacam-se os assuntos ligados ao processo de criação das quatro universidades estaduais baianas.

A dimensão relativa aos conflitos que foram inerentes a todo o processo de constituição das universidades estaduais da Bahia pôde ser observada essencialmente a partir dos depoimentos dos atores – leis, decretos e relatórios não expressam conflitos – e se configurou como um momento de melindres e sutilezas durante as entrevistas porque, muitas vezes, as situações conflituosas agregam fragilidades, empecilhos, dificuldades para alcançar objetivos e outros elementos que envolveram os indivíduos posicionados à frente desse processo como copartícipes.

A análise de conteúdo das diversas respostas à questão referente aos conflitos, tensões e elementos problemáticos que fizeram parte do processo de formação das universidades resultou em sete temas que são apresentados no Gráfico 1. Os conflitos enunciados remetem a épocas diferentes, como os problemas de legalização, que ocorreram no início do processo, e também à carência de professores, passando pelas dificuldades para institucionalizar as universidades e outras dificuldades cunhadas ao sabor dos governos e de sua “boa vontade ou não” para com a universidade pública estadual baiana.

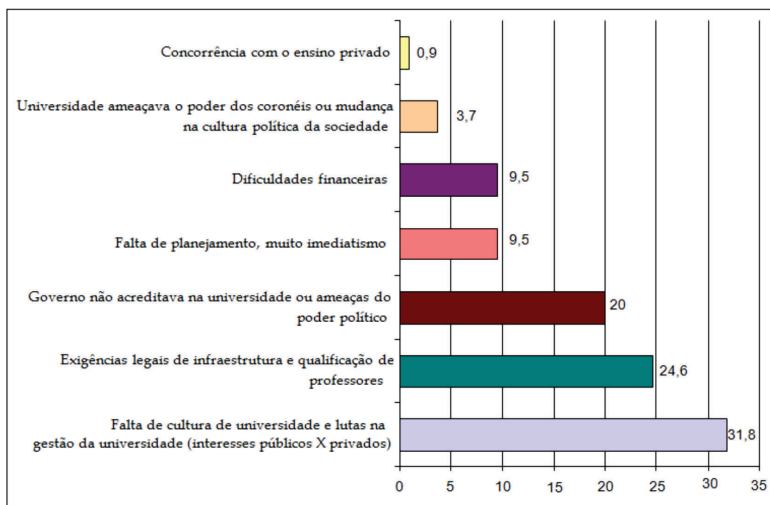


Gráfico1 – Dificuldades, tensões, conflitos no processo de formação das universidades estaduais da Bahia (%)

Fonte: Pesquisa de campo (2009-2010).

Conforme é apresentado no Gráfico 1, os conflitos, tensões ou aspectos mais problemáticos do processo de criação das universidades estaduais da Bahia referem-se a: (i) questões mais estruturais, ligadas à infraestrutura física e qualificação dos professores, dificuldades financeiras ou falta de planejamento; (ii) elementos mais político-ideológicos, como divisão de poder ou lutas por poder dentro da universidade, pautadas por divergências ideológicas, “ameaça dos coronéis” à ação da universidade, mudando a feição da cidade em termos de cultura política; (iii) ameaças do governo que, por não acreditar na universidade, pleiteou encerrar a oferta pública de ensino superior estatal na Bahia.

Um dos elementos mais frequentes foi ‘exigências legais’, e que apareceu na exposição dos informantes de três das quatro universidades, perfazendo um total de 24,6% das evocações. Eles se referem ao conjunto de exigências feitas pelo Conselho Federal de Educação e que eram condição necessária para a autorização de funcionamento das faculdades. Esse item tem a ver, principalmente,

com infraestrutura (bibliotecas, instalações, equipamentos, laboratórios), e pessoal docente qualificado. Como se sabe, conforme os depoimentos, muitas faculdades foram criadas sem que para isso houvesse um planejamento do estado e a respectiva alocação de recursos voltados para equipá-las. Também, entre as décadas de 1960 e 1970, não havia oferta suficiente de professores com formação de mestrado e doutorado para atuar no interior do estado, ainda mais com condições de trabalho ainda muito precárias.

Mas o elemento mais referido nas entrevistas, com 31,8% de ocorrências, diz respeito à “falta de uma cultura de universidade e a lutas na gestão (interesses públicos *versus* privados)” dentro do ambiente universitário, o que foi mencionado por todas as quatro universidades e se refere à tentativa de apropriação para interesses privados – ou apropriação política – das instituições, que eram fortemente combatidas dentro e fora do ambiente universitário. Outro elemento próximo a esse, também referido, foi a “Universidade ameaçando o poder político dos coronéis”, sugerido em 3,7% das ocorrências. Esse aspecto se refere à influência que a universidade passa a ter na comunidade local e regional no sentido de modificar mentalidades. Os depoimentos retomam, nessa questão, os limites entre o público e o privado dentro da sociedade brasileira. Para DaMatta (1987) no Brasil há uma oscilação entre as leis universais e as relações sociais, configurando, ao nível das relações, uma distinção entre o sujeito (de direito, com base nas leis universais) e a pessoa (sujeito das relações sociais). Nesse sentido as noções de indivíduo e pessoa – que demarcam a vida social dividindo os espaços da casa e da rua – se encontram entrelaçados. Como consequência, as relações da família (que não ficou confinada ao terreno do amor individual, atividade reprodutiva etc.) imprimem um caráter tutelar, patriarcal e relacional ao viver social mais amplo (DAMATTA, 1987, p. 135).

Em uma questão síntese sobre o processo de criação das universidades estaduais a partir da década de 1960, solicitou-se que os entrevistados enunciassem, por ordem de importância, três ou quatro palavras que resumiam a sua opinião sobre as primeiras iniciativas de expansão da oferta de ensino superior na Bahia. Essas

palavras ou frases serviram para compor um gráfico que resume as representações dos atores sobre tal processo. O resultado é exposto na Figura 1, que apresenta as categorias de análise de acordo com a relação que mantêm com o núcleo central da representação. É importante destacar que, quanto mais próxima de um (1), maior a frequência (dada pelo número de vezes em que a palavra foi citada) e a intensidade dos valores (dada pela posição da palavra na ordem da anunciação), mais cristalizados eles são.

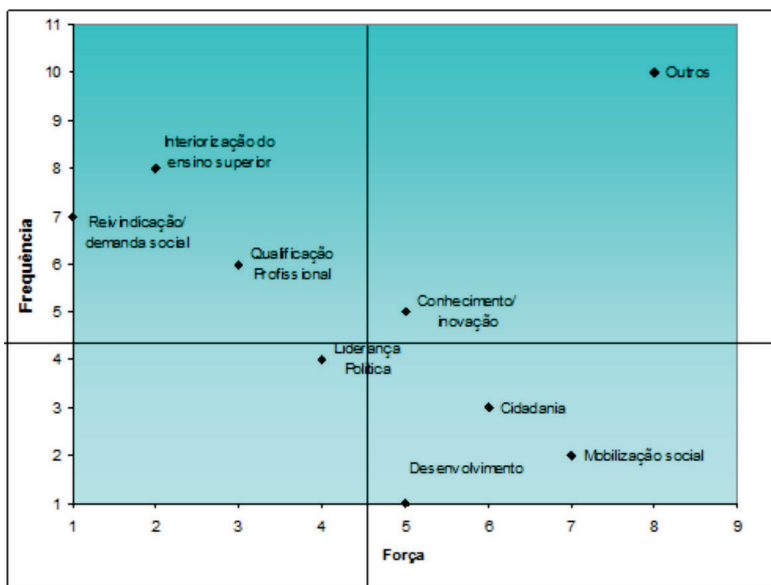


Figura 1 – Aspectos mais marcantes que resumem o processo de criação das universidades estaduais da Bahia

Fonte: Pesquisa de campo (2010).

Na Figura 1, observa-se que pelo menos três categorias melhor descrevem a compreensão dos entrevistados a respeito do processo de criação das universidades estaduais na Bahia, e são os fatores mais importantes e cristalizados entre eles. Trata-se da “reivindicação ou demanda social, seguido por interiorização ou democratização e qualificação profissional”. Corroborando os pressupostos desta pesquisa, a categoria “reivindicação ou demanda social por educação

superior” vem reafirmar a importância do conhecimento para as sociedades laicas, e o papel-chave que ele assume na formação do cidadão. Ademais, educação e conhecimento são necessidades sociais imperativas e capazes de mover a sociedade em torno da sua reivindicação como direito social. Há de se registrar, ainda, que não se pleiteava uma universidade para a Bahia, mas para as regiões da Bahia; isso significa dizer que a associação e a mobilização de forças se davam com base em um sentimento de identidade regional, alicerçado em solidariedades de proximidade ou geográficas ou, para usar o termo de Portes (1998), solidariedades fronteiriças, que fomentam capital social. Pode-se dizer que o associar-se e mobilizar-se em torno de um ideal compartilhado constitui a base para uma confiança recíproca, o que favorece uma cultura política e cívica enriquecedora do capital social.

Aproximando essa análise do quadro conceitual de Honneth (1992, 2003), o termo reivindicar diz respeito a uma constatação da privação de um direito e, a partir daí, a sua reivindicação. Na Bahia, a busca por reconhecimento, por parte de setores da sociedade civil das cidades mais proeminentes do interior, se deu como forma de eles terem seu direito social, à educação, respeitado, e, mais adiante, que essa iniciativa se consolidasse como bem público, gerando frutos para toda a sociedade.

Retomando a Figura 1, uma noção que diz respeito às expectativas dos indivíduos em termos de mobilidade social é a de ‘qualificação profissional’, que teve grande frequência nas entrevistas e foi citada entre as mais importantes pelos entrevistados. Trata-se do entendimento do processo educativo mais voltado para a sua aplicabilidade prática, no sentido de possibilitar habilitações que permitam ao indivíduo inserir-se no mercado de trabalho.

A ideia de ‘interiorização’, que é apresentada com forte intensidade – porque evocada entre as primeiras ideias –, representa, na verdade, a própria motivação dos atores, que foi assumida pelos governos ao longo dos anos no sentido da descentralização do ensino superior estadual da capital, permitindo uma maior democratização do ensino. Aliada a essa ideia está a de ‘desenvolvimento local ou regional’, que aparece entre os elementos citados, embora com frequência e intensidade relativas.

Buscou-se, aqui, evidenciar as dinâmicas da expansão do ensino superior público estadual na Bahia. Como se viu, o destaque nesse processo foi a posição de indivíduos e grupos em defesa de um projeto de universidade pública que possibilitasse a democratização do ensino superior na Bahia, mesmo contrariando estruturas de poder mais arraigadas, tanto em âmbito federal, quanto no próprio estado da Bahia. Como se viu, foram elas que, em grande medida, construíram os discursos que tentavam impedir as iniciativas de democratização desse nível de ensino.

Considerações Finais

Neste texto, buscou-se recuperar o processo de criação das universidades estaduais baianas a partir de uma perspectiva da sociologia política, diferenciada dos estudos que em geral abordam o tema. Para tanto, se recorreu ao estudo do processo de expansão das instituições de ensino superior no Brasil e na América Latina.

No caso da Bahia os parâmetros de análise adotados, de caráter sociológico, permitiram compreender mais e melhor as relações tecidas e as mobilizações empreendidas em determinadas regiões, movidas por solidariedades regionais. Tais eventos tornou explícita para o poder público e para a sociedade em geral, a situação desigual do interior da Bahia em termos educacionais, notadamente com relação ao ensino superior, nas décadas de 1960 e 1970. Para Honneth (2003) são as situações de privação que despertam nos indivíduos a percepção da desigualdade e das baixas condições estruturais para a constituição da autoestima, movendo-os para a ação social a partir de uma motivação convergente pautada em experiências compartilhadas.

Reafirma-se, com este estudo, a importância da universidade pública e a necessidade imperiosa de o conhecimento e o saber pertencerem à humanidade e serem usados em seu benefício. Quando questionados sobre o que era, para eles, a universidade, os informantes emitiram respostas precisas, que traduziam um sentimento, mais ou menos generalizado, sobre essa instituição milenar: é produtora de conhecimento, é agente de transformação

social, é difusora de ética e tem compromisso político. O compromisso das universidades é voltado para a solução dos novos problemas e também para reafirmar a sua identidade com a região em que está inserida. Nos dias atuais, em que se multiplicam fenômenos desagregadores que impactam sobre os indivíduos – desemprego, má distribuição de renda, dentre outros, as universidades não podem figurar como uma instituição superior, elitizada e acima da sociedade, porque é a partir delas que se pode elaborar propostas mais integrais de mudança social, pela sua capacidade propositora, pela identificação das causas e possíveis alternativas aos problemas.

Essas contribuições destacam a importância da universidade e reafirmam sua função de missão educacional para o desenvolvimento intelectual, científico, cultural e social. Assim, conforme afirma Teixeira (1998), a universidade não é mera reprodutora de conhecimento, ela se relaciona com liberdade e democracia, no sentido de que, em seus limites, é permitido o livre desenvolvimento do homem.

Referências

BAIARDI, A. et al. **Universidade Pública, como Instituição Científica**: vicissitudes no caso da UEFS, Universidade Estadual de Feira de Santana. Disponível em: <www.esocite2010.escyt.org/download_ponencia.php?file...doc&Code>. Acesso em: 23 mar. 2010.

CARNEIRO, H. S. História da ciência, da técnica e do trabalho no Brasil. **Nuevo Mundo, Mundos Nuevos**, Bibliografias, 2002. Disponível em: <<http://nuevomundo.revues.org/index573.html>>. Acesso em: 17 jul. 2010.

CUNHA, L. A. **A Universidade Reformada**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

DA MATTA, R. A família como valor - considerações não familiares sobre a família brasileira. In: ALMEIRA, Â. M.

Repensando a família no Brasil: da colônia à modernidade. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

FÁVERO, M. de L. de A. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Disponível em <<<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2010.

FÁVERO, M. de L. de A. Autonomia universitária: necessidade e desafios. **Cadernos CEDES**, Campinas, n. 22, p. 7-16, 1988.

FIGUEIROA, S. **Ciências Geológicas no Brasil:** uma história social e institucional 1875-1934. São Paulo: Hucitec, 1997.

GENTILI, P. **La universidad en penumbras:** el circulo vicioso de la precarizacion y la privatizacion del espacio público. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL HIGHER EDUCATION AND CIVIL SOCIETY IN LATIN AMERICA, New York, 2001.

HONNETH, A. Integrity and disrespect: principles of a conception of morality based on the theory of recognition. **Political Theory**, v. 20, p. 187-201, 1992.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento:** a gramática moral dos conflitos morais. São Paulo, 34, 2003.

IANNI, O. **A ideia de Brasil moderno.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

LÉDA, R. L. M. As regiões e a regionalização da Bahia na obra de Milton Santos (1950-1960): uma leitura das ideias geográficas em seu universo social. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 16., 2010, Porto Alegre. **Anais ...** Porto Alegre: [s.n.], 2010.

LIMA, I. O. Desenvolvimento regional e a organização da educação superior estadual baiana. **Ciência & Desenvolvimento - Revista Eletrônica da Fainor (c&d)**, p. 55- 60, 2008. Disponível em: <<http://srv02.fainor.com.br/revista/index.php/memorias/article/viewfile/17/14>>. Acesso em: 23 set. 2010.

MIDDLEJ, M. M. B. C. **Territorialidade da Universidade Estadual de Santa Cruz**. 2004. 273f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2004.

OLIVEIRA, F. **O elo perdido**: classe e identidade de classe na Bahia. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PORTES, A. Social capital: its origins and applications in modern sociology. **Annual Review of Sociology**, v. 24, p. 1-24, 1998.

ROMANELLI, O. de O. **História da Educação no Brasil**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

SOUZA SANTOS, B. de. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1999.

TEIXEIRA, A. **Educação e universidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

WANDERLEY, L. E. **O que é universidade?** São Paulo: Brasiliense, 1983.

Sobre os Organizadores

LUIZ CARLOS DOS SANTOS

Doutor em Ciências Empresariais (Universidad del Museo Social Argentino). PhD em Administração Pública (Cambridge International University). Doutorando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (UNIFACS). Mestre em Educação (Université du Québec à Montréal). Especialista em Administração Tributária pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Bacharel em Direito e em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Licenciado em Administração pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e Tecnólogo em Administração Hoteleira pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA). Professor Pleno da UNEB, lotado no Departamento de Ciências Humanas (DCH), *Campus* I, Salvador, atuando no curso de bacharelado em Ciências Contábeis e Pós-Graduação *stricto sensu*. Líder do grupo de pesquisa 'Gestão de Organizações: como otimizar recursos e potencializar resultados'.

Website: <www.lcsantos.pro.br>. E-mails: lcsantos@superig.com.br ; lsantos@uneb.br.

LELIANA SANTOS DE SOUSA

Doutora em Ciências da Educação pela Université Vicennes Saint-Denis Paris 8 (França). Coordenadora e Pesquisadora do Centro de Pesquisa em Educação e Desenvolvimento Regional (CPEDR) e Professora Titular no Departamento de Ciências Humanas (DCH I) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Pesquisadora e Professora do Doutorado Multiinstitucional e Multirreferencial em Difusão do Conhecimento (DMMDC/UFBA/UNEB). Líder do grupo de pesquisa 'Educação, Etnicidade e Desenvolvimento Regional (GEEDR/UNEB/CNPq)'.

E-mail: sousaleliana@hotmail.com

ANA MARIA FERREIRA MENEZES

Doutora em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com estágio de pesquisa no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa (bolsista CAPES). Mestre em Economia (UFBA). Especialista em Técnica em Planejamento pelo Centro de Desenvolvimento da Administração Pública. Bacharel em Economia (UFBA). Professora Plena da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) no curso de Administração. Coordenadora do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da UNEB, na modalidade à distância (bolsista CAPES) e professora permanente do Doutorado Multi-Institucional, Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento da UFBA/UNEB.

E-mail: ana_mmenezes@hotmail.com

Sobre os Autores

ALIGER DOS SANTOS PEREIRA

Doutora em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (UNIFACS). Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Especialista em Formação em Ensino a Distância pela Universidade Paulista (UNIP). Especialista em Engenharia Econômica de Negócio pela Fundação Visconde de Cairu (FVC). Graduada em Administração de Empresas (UNIFACS). Professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), do Instituto Federal da Bahia (IFBA) e do Instituto Baiano de Ensino Superior (IBES). Coordenadora de Tutoria do Curso de Especialização em Gestão Pública (UAB/CAPES/UNEB). Coordenadora do Curso de Turismo e Hotelaria (UNEB) Coordenadora do curso de Administração de Empresas (IBES).

Website: <http://aliger.zip.net> - E-mail: p.gaba@uol.com.br

ANA LÍCIA DE SANTANA STOPILHA

Doutora em Difusão do Conhecimento pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Especialista em Educação à Distância (UNEB). Especialista em Administração Pública pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Licenciada em Administração (UNEB). Professora Assistente da UNEB. Professora de Cursos à distância da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Pesquisadora pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB).

E-mail: stopilha@hotmail.com

ANA PATRÍCIA MAIA DOS SANTOS ALMEIDA

Mestra em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana. Servidora Pública Estadual, ocupando o cargo Analista Universitária da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

Blog: <http://abceconomia.blogspot.com.br> - E-mail: apatricia.maia@gmail.com

ANTÔNIO ARIVALTER SANTANA

Pós-Graduado em Administração Pública pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Pós-Graduado em Gestão de Aprendizagem. Licenciado em Matemática pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Instrutor de Universidade Corporativa, facilitador de qualidade total e re-engenharia de processo empresarial. *Facilitator as a New Manager Program - Creative Problem Solving Institute - University of Buffalo* (New York, USA). Professor do Ensino Fundamental e Médio da Secretaria de Educação e Cultura do Estado da Bahia (SEC).

E-mail: arivalter@terra.com.br

ANTONIO CLODOALDO DE ALMEIDA NETO

Doutor em Difusão do Conhecimento, Mestre em Administração e Engenheiro Eletricista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Planejamento de Sistemas Energéticos pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pós-graduado em *Total Quality Control (TQC)* pela *Union of Japanese Scientists and Engineers (JUSE)*. *Coach* certificado pela Sociedade Latino Americana de Coaching (SLAC). Pesquisador FAPESB e Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas de Inovação em Organizações (GEPIO), inscrito no CNPQ. Professor do ensino superior do Instituto Federal da Bahia (IFBA).

E-mail: antonio.clodoaldo@uol.com.br

CAIO HENRIQUE DA SILVA VILAS BÔAS

Graduando em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Pesquisador-bolsista de Iniciação Científica pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, 2010), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (*Fapesb*, 2011) e UNEB (2012). Ex-Coordenador do Departamento de Hotelaria da Empresa Júnior Rota Eventos.

E-mail: caio.vilasboas@hotmail.com

ÉLVIA MIRIAM CAVALCANTE FADUL

Doutora em Urbanismo pela UPEC - Université Paris-Est Créteil Val de Marne (ex-Université Paris 12) Institut d'Urbanisme de Paris, com Diplôme d'Études Approfondies em Politiques Urbaines, Aménagement et Gestion de l'Espace pela UPEC - Université Paris-Est Créteil Institut d'Urbanisme de Paris. Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia e graduada em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora Titular e pesquisadora da Universidade Salvador (Unifacs), Laureate International Universities, onde é Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Administração. Pesquisadora do CIAGS/EAUFBA, integrando o corpo docente do Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social.

E-mail: madm@unifacs.br

FABIANO VIANA OLIVEIRA

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Filosofia Contemporânea pela Faculdade São Bento da Bahia. Graduado em Comunicação Social pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Professor do Instituto Baiano de Ensino Superior (IBES), da Faculdade Salvador (FACSAL) e da Universidade do Estado da Bahia (UNEB EAD). Analista Universitário (UNEB).

E-mail: fvianaoliveira@uol.com.br

FILIFE MIRANDA COSTA

Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Graduado em Administração pela União Metropolitana de Educação e Cultura (UNIME).

E-mail: filipe-miranda@hotmail.com

FRANCISCA DE PAULA SANTOS DA SILVA

Pós-Doutora em Educação pela Universidade de Coimbra. Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Administração (UFBA). Especialista em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Bacharel em Administração pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Bacharel em Turismo pela Faculdade de Turismo da Bahia (FACTUR). Professora e pesquisadora de cursos de graduação e pós-graduação da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e coordenadora do Projeto TBC Cabula.

E-mail: fcapaula@gmail.com

GEÓRGIA FARIAS SILVA SIQUEIRA

Especialista em Educação à Distância pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Licenciada em Educação Física pelo Centro Universitário Jorge Amado (Unijorge). Técnica Universitária da UNEB, lotada na Unidade Acadêmica de Educação a Distância (UNEAD), além de atuar como Tutora a Distância do Curso de Licenciatura em Educação Física à Distância oferecido pela UNEB, em convênio com a UAB/CAPES/MEC.

E-mail: geosynha@yahoo.com.br

HÉLIO PONCE CUNHA

Doutorando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (UNIFACS). Mestre em Gestão Integrada de Organizações pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Especialista em Gestão Empresarial e Bacharel em Administração

pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Professor da UEFS e da UNIFACS.

E-mail: helioponce@gmail.com

JAQUELINE CARDOSO DA SILVEIRA

Mestre em Literatura e Diversidade Cultural pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Graduada em Letras Vernáculas (UEFS).

E-mail: jaqueline-uefs@hotmail.com

JOSÉ ARNALDO SANTOS

Especialista em Direito Processual Civil e Penal pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direitos Humanos pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Bacharel em Direito (UFBA).

E-mail: arnaldinhoclick21@hotmail.com

JOSÉ CLÁUDIO ROCHA

Doutor e Mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Administração Pública pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Especialista em Ética, Capital Social e Desenvolvimento pelo Instituto de Estudos Avançados para as Américas (INEAM/OEA). Pós-Graduado em Direitos Humanos e certificado como gestor, conselheiro e mobilizador social em direitos humanos. Graduado em Direito e Economia (UFBA). Professor Adjunto e Pró-Reitor de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Website: www.joseclaudiorocha.blogspot.com - E-mail: joseclaudiorochaadv@gmail.com

JOSÉ PEREIRA MASCARENHAS BISNETO

Doutor em Geografia (Análise Geográfica Regional) pela Universidade de Barcelona (UB). Mestre em Administração pela

Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bacharel em Administração pela Universidade Salvador (UNIFACS). Professor Adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

E-mail: josepmascarenhas@gmail.com

KATIANE ALVES

Especializanda em História Social e Econômica do Brasil. Bacharel em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Membro dos grupos de pesquisa Desenvolvimento de Soluções em Ambientes Virtuais de Aprendizagem - AVA e Conteúdos Digitais Educacionais - CDE para a Sociedade em Rede e Pluriculturalidade e Grupo Multidisciplinar de Estudo e Pesquisa Sociedade, Espaço, Educação e Turismo - SEETU.

E-mail: katianny.alves@hotmail.com

KELLEN LIMA GOMES

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, do Departamento de Educação, Campus I, Salvador, da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Especialista em Planejamento e Gestão Estratégica. Bacharel em Secretariado Executivo. Desenvolve um projeto de pesquisa aplicada para modelagem e desenvolvimento de um sistema integrado de gestão da informação para os cursos de pós-graduação *stricto sensu* da UNEB.

E-mail: kellenls@yahoo.com.br

LÍDIA BOAVENTURA PIMENTA

Doutora e Mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Auditoria Interna pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Graduada em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas da Bahia. Chefe de Gabinete da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

E-mail: lidiapimenta@hotmail.com

MARCELO RODRIGUES VIEIRA

Mestre em Análise Regional pela Universidade Salvador (UNIFACS). Especialista em Gestão Organizacional Pública pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Especialista em Administração Financeira pela Faculdades Integradas Estácio de Sá/CENID. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Ocupa o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo do Estado da Bahia. Professor em cursos de Pós-Graduação pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB); IFBA; Fundação Visconde de Cairu; Academia de Polícia Militar do Estado da Bahia/UNEB; Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Universidades Corporativas Estaduais Parceiras. Tutor e Professor do Curso de Graduação em Administração a Distância pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB); Curso de Graduação Faculdade Tomaz de Aquino e Universidade Federal da Bahia (UFBA).

E-mail: marcelovieira.ead@gmail.com

MARIA DE FÁTIMA HANAQUE CAMPOS

Doutora em História da Arte pela Universidade do Porto (Portugal). Mestre em História da Arte pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Artes Plásticas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora Titular da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Professora colaboradora do Doutorado Multiinstitucional de Difusão do Conhecimento (DMMDC/UNEB).

E-mail: fatimahanaque@hotmail.com

MARIA DE LOURDES ALBUQUERQUE DE SOUZA

Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (UNIFACS). Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Graduada em Administração pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Especialista em Metodologia do Ensino Superior (UEFS). Membro do Núcleo de Pesquisa em Educação e Desenvolvimento (PPDRU/UNIFACS) e da Coordenação do Projeto de Extensão

Universitária “Conhecer, Analisar e Transformar a Realidade do Campo” (CAT). Professora Assistente do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (UEFS).

E-mail: udes30@yahoo.com.br

MARIA LENY SOUZA OLIVEIRA

Doutora em Desenvolvimento Regional e Urbano e Mestre em Administração pela Universidade Salvador (Unifacs). Graduação em Administração e em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Professora Assistente da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e Professora Adjunta da UEFS. Coordenadora do Curso de Administração da UNIFACS.

E-mail: maria.oliveira@unifacs.br

NÚBIA MOURA RIBEIRO

Doutora em Química e Mestre em Química de Produtos Naturais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em Gestão de Instituições Públicas de Ensino pelo Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia (CEFET-BA). Engenheira Química pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora do Instituto Federal da Bahia (IFBA) e docente permanente do Doutorado em Difusão do Conhecimento, um programa de pós-graduação multi-institucional sediado na UFBA. Ocupou o cargo de Diretoria do *Campus* de São Francisco do Conde da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Pró-Reitora de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação do IFBA e coordenadora da Câmara Interdisciplinar da FAPESB.

E-mail: nubia@ifba.edu.br

PATRÍCIA CARLA SMITH GALVÃO

Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Especialista em Gestão Pública Governamental pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Graduação em Comunicação Social (UNEB). Analista Universitária

da UNEB. Membro dos grupos de pesquisa em Educação, Etnicidade e Desenvolvimento Regional (CPEDR/UNEB) e Pesquisa Cultura, Sociabilidades e Sensibilidades Urbanas (GP UFBA/CNPq), no âmbito do Centro de Recursos Humanos (FFCH / UFBA).

E-mail: pagusmith@yahoo.com.br

PATRÍCIA LESSA SANTOS COSTA

Doutora e Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Licenciada em Ciências Sociais, com área de concentração em Sociologia (UFBA). Professora e pesquisadora do Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação e do Mestrado Profissional em EJA do Departamento de Educação, *Campus I*, Salvador, da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

E-mail: plessacosta@gmail.com / lessapaty@ig.com.br

PATRÍCIA SANTIAGO FERREIRA

Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Graduada em Coordenação Pedagógica e Planejamento pelo Instituto Pró-Saber. Trabalha na Prefeitura Municipal de Itaquara (BA), na função de Coordenadora Pedagógica e na Prefeitura Municipal de Jaguaquara (BA), na função de professora da educação infantil.

E-mail: patysanty2008@hotmail.com

PAULO ROBERTO MORAES DA LUZ

Mestre em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Pós-Graduado em Consultoria e Gestão de Recursos Humanos. Bacharel em Administração (UFBA). Educador do Centro de Capacitação e Treinamento, da Fundação José Carvalho. Professor da Faculdade Santo Antônio e da Faculdade Tecnologia e Ciências da Bahia (FATEC, Alagoinhas, BA).

E-mail: paulomluz@gmail.com.

RODRIGO JOSÉ LIMA ALMEIDA

Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Graduado em Administração pela Fundação Visconde de Cairu (FVC). Servidor Público Estadual, ocupando o cargo de Gestor Público Fazendário na Escola de Gestão Fazendária do Estado do Tocantins.

E-mail: digoanalise@gmail.com

ROQUE PEREIRA DA SILVA

Doutor em Ciências Empresariais pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA). Licenciado em Técnicas Comerciais. Bacharel em Ciências Contábeis e em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Adjunto da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Coordenador Geral do Programa Gestão de Organizações (PGO), órgão vinculado ao Departamento de Ciências Humanas (DCH), *Campus* I, Salvador, da UNEB. Auditor Fiscal do Estado da Bahia.

E-mail: avaliacoacademicas@gmail.com

ROSILDA SANTANA DOS SANTOS

Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Bacharel em Administração pela Faculdade de Ciências e Tecnologia Albert Einstein (FACTAE). Pró-Reitora de Administração, na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

E-mail: rosildas@gmail.com

SANDOVAL DE OLIVEIRA SOUZA

Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Colatina (FADIC). Pós-Graduado em Gestão Pública pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Pós-Graduado em Educação, Desenvolvimento e Políticas Educativas pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (Lisboa, Portugal). Pós-

Graduado em Técnica Fazendária pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Funcionário Público Estadual da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ). Lotado na Inspetoria Fiscal de Itamaraju (BA). Publicou o livro “Viver a Vida Vivo” (Câmara Brasileira de Jovens Escritores - RJ, 2011).

E-mail: sdsouza@sefaz.ba.gov.br

SIDNEY RODRIGUES DE OLIVEIRA

Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Bacharel em Gestão da Segurança Pública e Defesa Social (Academia de Polícia Militar/UNEB). Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Superior do Extremo Sul da Bahia (CESESB). Oficial da Polícia Militar da Bahia, lotado na 43ª Companhia Independente de Polícia Militar, com sede em Itamaraju (BA), onde exerce a função de Corregedor Setorial.

E-mail: sidneyoficialpm@hotmail.com.

TELMA BATISTA FARIAS DA SILVA

Especialista em Educação à Distância pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Licenciada em Educação Física pelo Centro Universitário Jorge Amado (Unijorge). Técnica Universitária da UNEB, lotada na Unidade Acadêmica de Educação a Distância (UNEAD), além de atuar como Tutora Online do Curso de Licenciatura em Educação Física, oferecido pela UNEB, em convênio com a UAB/CAPES/MEC.

E-mail: tekafarias@hotmail.com

WANTUIL LUIZ CÂNDIDO HOLZ

Mestre em Direito pelo Centro Universitário Fluminense. Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Vila Velha. Coordenador do Curso de Direito da Unesulbahia Faculdades Integradas. Professor de Processo Civil e Direito

Tributário da Unesulbahia. Professor Substituto de Direito e
Legislação Turística do *Campus XVIII*, Eunápolis, da UNEB.

E-mail: wlch@ig.com.br

Formato: 150 x 210 mm
Fonte: Myriad Pro, 12 e Minion Pro, 11
Miolo: papel Offset, 90 g/m²
Capa: papel Supremo, 250 g/m²
Impressão: outubro 2015.



A publicação foi organizada em dois eixos: Política Pública e Gestão Pública, que reúnem trabalhos resultantes de pesquisas multidisciplinares, com temáticas sobre: avaliação, turismo, direitos humanos, educação, participação popular, policiamento comunitário, mobilidade urbana, autonomia universitária, cultura, desenvolvimento, educação à distância, gestão participativa, controle judicial, gestão do conhecimento, parceria público e privado e planejamento estratégico.



www.eduneb.uneb.br

ISBN 978-85-7887-277-9



UNEAD
Unidade Acadêmica de
Educação a Distância



UNEB
UNIVERSIDADE DO
ESTADO DA BAHIA



GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA